



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit:

Migrationspolitik und Integration.

Die Schweiz und das EU-Mitglied Österreich im Vergleich.

Verfasser:

Michael Steurer

Angestrebter akademischer Grad:

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Dezember 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Politikwissenschaft
Betreuer:	Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer

## **Danksagung**

Motivation der vorliegenden Arbeit war es, ein brisantes und gesellschaftlich umstrittenes Politikfeld von einer wissenschaftlichen und somit betont nüchternen Seite zu beleuchten. Die Vorbehalte und Ängste der Menschen in Zusammenhang mit Zuwanderung und Integration schaffen in vielen Teilen Europas den Nährboden dafür, dass sich Migrationspolitik immer mehr zu einem gesellschaftlichen Konfliktfeld wandelt. Eine gründliche Auseinandersetzung mit dem Thema ist daher für das friedliche Funktionieren einer multiethnischen und – kulturellen Gesellschaft unerlässlich.

Herzlicher Dank gilt all jenen, die mich bei der vorliegenden Arbeit und dem vorausgehenden Studium über Jahre hinweg bedingungslos unterstützt haben. Sie haben das Fundament dafür geschaffen, dass diese Arbeit überhaupt erst entstehen konnte. Im Speziellen gilt dies für Corinna und alle Mitglieder meiner Familie, die mir auch in schwierigen Zeiten stets inspirierend und ermutigend zur Seite gestanden sind.

Besonderer Dank gilt zudem meinem Kollegen und Freund Florian Sowa, der mich im Rahmen der Literatursichtung in der Schweiz mit großem Engagement unterstützt hat. Seine wertvollen Erfahrungen stellten eine wesentliche Erleichterung in Bezug auf die Durchführung der Recherche dar.

Abschließend möchte ich mich noch bei meinem Betreuer Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer bedanken, der für Fragen immer geduldig und mit großer Aufmerksamkeit zur Verfügung gestanden ist und dadurch ein rasches Vorankommen beim Verfassen der Arbeit ermöglicht hat.

# INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	S. 5
1.1 Fragestellung.....	S. 7
1.2. Migration als Forschungsgegenstand.....	S. 8
1.3. Theorie: Transnationalismus und Transnationale soziale Räume.....	S. 10
1.4. Ausgangshypothesen.....	S. 18
1.5. Methode.....	S. 19
2. Historischer Vergleich.....	S. 20
2.1. Überblick.....	S. 20
2.2. Die liberale Zuwanderungspolitik der Schweiz bis 1914.....	S. 21
2.3. Die österreichische Binnenmigration bis 1914.....	S. 23
2.4. Die erste Abwehrphase der Schweiz (1915-1945).....	S. 24
2.5. Österreich: Zwischenkriegszeit und Anschluss.....	S. 26
2.6. Schweiz: Die Anfänge der Gastarbeit nach dem 2. Weltkrieg.....	S. 27
2.7. Österreich: Die Entwicklung zum Einwanderungsland.....	S. 29
2.8. Die zweite Abwehrphase der Schweiz (ca. 1960-1989).....	S. 31
2.9. Die österreichische Abwehrphase der 70er und 80er Jahre.....	S. 36
2.10. Schweiz: 1990 bis heute.....	S. 38
2.11. Österreich: 1990 bis heute.....	S. 41
2.12. Die Wirkung migrationspolitischer Maßnahmen im Vergleich.....	S. 44
3. Gesetzliche Grundlagen und Institutionen.....	S. 46
3.1. Überblick.....	S. 46
3.2. Aufenthalt und Niederlassung.....	S. 47
3.3. Integration.....	S. 54
3.4. Asyl.....	S. 55
3.5. Zugang zum Arbeitsmarkt.....	S. 57
3.6. Staatsbürgerschaft.....	S. 59
3.7. Behördenzuständigkeit.....	S. 61

4. Migrationspolitik im Spannungsfeld Nationalstaat – EU.....	S. 65
4.1. Der Vergemeinschaftungsprozess der Migrationspolitik.....	S. 65
4.2. Der aktuelle Vergemeinschaftungsgrad der Migrationspolitik.....	S. 70
4.3. Der „Autonome Nachvollzug“ der Schweiz.....	S. 71
4.4. Österreich – Musterschüler oder Nachzügler? .....	S. 74
5. Die Integrationspolitik.....	S. 76
5.1. Der Föderalismus der Integrationspolitik.....	S. 78
5.2. Beispiel 1: Die Integration am Arbeitsmarkt.....	S. 79
5.3. Beispiel 2: Die politische Teilhabe.....	S. 81
6. Die Akteure der Migrations- und Integrationspolitik.....	S. 82
6.1. Die politischen Parteien.....	S. 82
6.1.1. Rechtspopulistische Parteien.....	S. 82
6.1.2. Christdemokratische und Liberale Parteien.....	S. 88
6.1.3. Sozialdemokratische Parteien.....	S. 90
6.1.4. Grüne Parteien.....	S. 92
6.2. Verbände und NGO's.....	S. 93
7. Schlussfolgerungen .....	S. 96
8. Bibliographie.....	S.100
8.1. Literaturverzeichnis.....	S.100
8.2. Parteiprogramme/Positionspapiere/Broschüren.....	S.102
8.3. Gesetze/Verträge.....	S.103
8.4. Internetquellen.....	S.104
8.5. Abkürzungsverzeichnis.....	S.107
<b>Anhang:</b>	
I. Lebenslauf.....	S. 109
II. Abstract in deutscher und englischer Sprache.....	S. 110

# 1. Einleitung

Die Schweiz und Österreich gelten heute als klassische europäische Einwanderungsländer. Seit Jahrzehnten strömen Migranten<sup>1</sup> aus Nachbarstaaten, aber auch aus anderen Weltgegenden in die beiden Alpenländer um Sicherheit zu suchen, Arbeit zu finden oder einfach nur um ihren Lebensstandard zu erhöhen. Im Laufe der Geschichte reagierte die Politik recht unterschiedlich auf die jeweiligen Entwicklungen in punkto Zuwanderung. „Laisser-faire“, „Konjunkturpuffer“ und „Selektion“ sind nur drei Schlagworte, mit der die Migrationspolitik der beiden Staaten in den verschiedenen Zeitabschnitten beschrieben werden kann. Seit einiger Zeit wächst auch der Einfluss der Europäischen Union auf die nationalstaatliche Zuwanderungspolitik. Österreich ist als Mitgliedsstaat davon vermeintlich stärker betroffen als die Schweiz. Doch auch die Eidgenossenschaft kann sich gegenüber den heutigen Entwicklungen in Europa nur noch schwer verschließen und hat die EU-Politik bereits zu wesentlichen Teilen übernommen. Welche Freiheiten der Schweiz trotz dieser Entfaltung der Gemeinschaftsebene auf das Nichtmitglied im Gegensatz zu Österreich noch bleiben, stellt dabei eine der zentralen Fragen dieser Arbeit dar.

Der Untersuchungszeitraum fokussiert vor allem auf den Zeitraum seit Beginn der Gastarbeiterpolitik, welche in der Schweiz schon kurz nach dem 2. Weltkrieg und in Österreich Ende der 60er Jahre einsetzte. Zwecks des besseren Verständnisses der Problem- und Fragestellungen der vorliegenden Analyse soll einleitend allerdings auch auf die Entwicklung der Migrationspolitik seit Ende des 19. Jahrhunderts eingegangen werden. Besondere Aufmerksamkeit soll dabei, einer politikwissenschaftlichen Perspektive entsprechend, der Wirkung der unterschiedlichen Maßnahmen, die im Rahmen der Migrationspolitik von beiden Staaten gesetzt wurden, zukommen.

Die wichtigsten Analyseebenen der Arbeit stellen neben Zulassungs- und Ausschlussbestimmungen, welche von staatlicher Seite in Bezug auf die Einwanderung festgelegt werden, auch Integrations-, Asyl- und Arbeitsmarktzugangsregeln dar. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt allerdings auf den Bereichen Arbeitsmigration und der gesamtgesellschaftlichen Integration von Migranten. Der Asylbereich soll nur am Rande

---

<sup>1</sup> Um den Lesefluss nicht zu stören, beschränkt sich der Autor im Rahmen der Arbeit auf die Schreibweise der männlichen Form. Es sei hier allerdings ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich Wörter wie „Migranten“ oder „Schweizer“ auf beide Geschlechter beziehen.

der Arbeit behandelt werden. In erster Linie wird die Asyl- und Flüchtlingspolitik dann Erwähnung finden, wenn in ihrem Zusammenhang Folgen für die gesamte Zulassungspolitik entstanden sind.

Da der Begriff der Migrationspolitik und vor allem auch der „Migration“ oft in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen gebraucht wird, ist es allerdings schon an dieser Stelle notwendig, noch genauere Definitionen vorzunehmen.

In der Soziologie wird Migration in der Regel als „räumliche Versetzung des Lebensmittelpunkts (...) einiger bis aller relevanter Lebensbereiche“ (vgl. Oswald 2007: 13) verstanden. Um Migration auch erfassen zu können, muss dabei mindestens eine administrativ-politische Grenze überschritten werden. Kommt es zur Überschreitung einer Staatsgrenze, so handelt es sich um internationale Migration und aus Sicht des Aufnahmestaates um Zuwanderung. Spricht man von Migrationspolitik, so sind im Allgemeinen Regeln und Maßnahmen zu Letzterem gemeint. Auch die vorliegende Arbeit widmet sich ausschließlich der „Zuwanderungspolitik“ der Untersuchungsländer. Der Begriff der Migrationspolitik soll hier also in diesem Sinne und auch gemäß dem Alltagsgebrauch, mit jenem der Zuwanderungspolitik synonym verwendet werden.

Laut dem Politologen Rainer Bauböck versucht Migrationspolitik „Zuwanderung, Niederlassung und soziale Integration mit den Mitteln des Rechts und der Verwaltung direkt zu steuern und beruft sich dabei auf ordnungs- und sozialpolitische Notwendigkeiten, wie die Regulierung der Beschäftigung, die Vermeidung von Engpässen am Wohnungsmarkt und im Bildungswesen, die effektive Bekämpfung von Kriminalität, etc.“ (Bauböck/Perchinig 2006: 726)

Personen die direkt von der Migrationspolitik betroffen sind, nennt man Immigranten. Da dieser Begriff allerdings Vorstellungen des endgültigen Bruches mit dem Herkunftsland, der Aufgabe der gewohnten Lebensweise (...) und des mühsamen Aneignens von Sprache und Kultur des neuen Landes“ (Han 2006: 152) hervorruft, wird in der politischen Praxis vorrangig der Terminus „Migrant“ verwendet, welcher nur „Wanderer“ bedeutet aber kein automatisches Bleigerecht suggeriert.

Abschließend soll an dieser Stelle noch auf die für die vorliegende Arbeit wichtigen Begriffe „Integration“ und „Assimilation“ eingegangen werden. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny charakterisiert letzteres als „Teilhabe an der Kultur“ eines Landes, während Integration schon durch die Teilhabe an der Aufnahmegesellschaft gegeben ist. (vgl. Hoffmann-Nowotny 1992: 12) Das heißt, dass im Rahmen der Assimilation Minderheiten ganzheitlich in der Kultur der Aufnahmegesellschaft aufgehen, bis sie selbst ihre Abgrenzungen zur Mehrheit aufgeben. Integration findet hingegen auf mehreren Ebenen unter der Beibehaltung der eigenen Kultur statt. (vgl. Kälin 2004: 146f) Eine Integration kann somit auch nur partiell erfolgen, indem sich beispielsweise jemand zwar erfolgreich in den Arbeitsmarkt eingliedert, aber von der politischen Integration, also der Teilhabe an Wahlen, ausgenommen ist.

## **1.1. Fragestellung**

Im Allgemeinen sollen im Rahmen der Arbeit folgende Hauptfragestellungen bearbeitet werden:

1. Wie veränderte sich die Migrationspolitik Österreichs und der Schweiz im Laufe des 20. Jahrhunderts und bis zur Gegenwart? Welche Wirkungen erzielten dabei die einzelnen Maßnahmen und wie unterschieden sich diese voneinander?
2. Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich die aktuelle Migrations- und Integrationspolitik der beiden Staaten und wie unterscheiden sich die Regelungen in Bezug auf Aufenthalt, Niederlassung, Arbeitsmarktzugang, Asyl, Staatsbürgerschaftserwerb und Integration?
3. In welchem Ausmaß übt die Europäische Union Einfluss auf die schweizerische und österreichische Migrations- und Integrationspolitik aus, beziehungsweise inwiefern gelingt es den beiden Ländern ihre nationalstaatlichen Kompetenzen zu bewahren?
4. Wie unterscheiden sich die für die Migrations- und Integrationspolitik relevanten Akteure in Bezug auf ihre Konzepte. Hier soll vor allem auf politische Parteien, aber auch auf weitere Akteure, wie NGO's und Verbände eingegangen werden.

Der Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz ermöglicht es bei aktuellen Fragestellungen explizit darauf einzugehen, inwiefern sich der Faktor „EU-Mitgliedschaft“ auf die Untersuchungsgegenstände auswirkt. Darin liegt auch begründet, warum sich die Arbeit genau diesen beiden Staaten widmet.

## **1.2. Migration als Forschungsgegenstand**

Bevor auf den theoretischen Rahmen der Arbeit näher eingegangen wird, soll zunächst ein kurzer Abriss der Forschungsgeschichte, die schrittweise Entwicklung der wichtigsten Theorien zu Migrationsthematiken aufzeigen.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Ursachen und Motiven moderner Migration begann sich Ende des 19. Jahrhunderts zu entwickeln. Der Erste, der sich intensiv mit theoretischen Beschreibungen zu Wanderungsthemen befasste, war der deutsche Geograph Ernest Ravenstein. Für ihn waren die Migrationsbewegungen sehr eng mit der Industrialisierung und dem Fortschritt der Gesellschaft verbunden. Er formulierte zudem erste Migrationsgesetze, welche unter anderem zurückgelegte Distanzen, Bevölkerungsumverteilungen und Unterschiede im Verhalten zwischen Männern und Frauen thematisierten. (vgl. Oswald 2007: 66)

In weitere Folge wurde die wissenschaftliche Forschung zu Migrationsthemen hauptsächlich an amerikanischen Hochschulen betrieben. An der Universität von Chicago wurde in den 1920er Jahren erstmals eine Fachdisziplin unter dem Namen Migrationssoziologie institutionalisiert. (vgl. ebd. 70) Die „Chicago School“, welche vom amerikanischen Soziologen R.E. Park gegründet wurde, entwickelte ökonomisch orientierte Erklärungsmodelle, welche auf der „rational-choice-theory“ beruhten und Push-Pull-Modelle genannt werden. Im Zentrum stehen dabei die Faktoren „Vertreibung“ (push) und „Anziehung“ (pull), welche die Menschen zur Wanderung veranlassen. Als wichtigste Push-beziehungsweise Pull-Faktoren gelten bei fast allen Autoren, die zu diesem Thema gearbeitet haben, Arbeitsmarktungleichgewichte und Einkommensunterschiede zwischen den potentiellen Herkunfts- und Zielländern der Migranten. (vgl. Treibel 2003: 40)



Neben der Motiv- und Ursachenforschung wurden durch die „Chicago School“ auch erste Assimilationsmodelle entworfen. Diese gingen von der Annahme eines linear-progressiven Eingliederungsprozess der Migranten in die Aufnahmegesellschaft aus, welche die Migrationsforschung viele Jahrzehnte lang dominieren sollte. In diesem Zusammenhang wurden Sequenz- und Zyklenmodelle entwickelt, die den Eingliederungsprozess von Zuwanderern mit stufenweise voranschreitenden Phasen erklärten, an deren Ende die vollständige Assimilation stand. (vgl. Han 2006: 8 u. Oswald 2007: 95)

In den 1950er und 60er Jahren wurden die Migrationstheorien inhaltlich umfassender. Shmuel Eisenstadt berücksichtigte beispielsweise in seiner Untersuchung über die Absorption der jüdischen Immigranten in den Staat Israel (1954) bereits theoretische Diskontinuitäten und Regressionen des Eingliederungsprozesses. In diesem Zusammenhang formuliert er „desintegrative Symptome“, wie zum Beispiel abweichende Verhaltensweisen der Zuwanderer und soziale Spannungen. Doch auch Eisenstadt ging noch von einer unvermeidlichen Auflösung der Bindung an ihre Herkunftsländer aus. (vgl. Han 2006: 52 u. 149)

Mit der Zeit wurden die klassischen Assimilationsmodelle, deren Schwerpunkt auf der Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaften lag, allerdings mehr und mehr obsolet. In den 1970er Jahren begannen Ethnizitätstheorien in die Migrationsforschung einzufließen, welche zahlreiche zusätzliche Hindernisse bei der Assimilation von Zuwanderern thematisierten. Vor allem die theoretischen Positionen der beiden amerikanischen Soziologen und Harvard-Professoren Nathan Glazer und Daniel Moynihan markierten in diesem Zusammenhang einen Wendepunkt von den klassischen Assimilationstheorien zur Pluralismustheorie. Die beiden Autoren verneinten vor allem die Idee, dass die intensive Vermischung ethnischer und religiöser Gruppen in der amerikanischen Gesellschaft ein homogenes Endprodukt hervorrufen würde, da die Ethnizität auch über Generationen hinweg erhalten bleibt, auch wenn sie über die Jahrzehnte Modifikationen erfährt. (vgl. ebd. 65f)

In den 1980er Jahren beginnen im Rahmen der Globalisierungsdebatten verstärkt System- und Netzwerktheorien in der Migrationsforschung populär zu werden. Grundannahme dieser Theorien ist es, dass Wanderungen meist in Etappen entlang von Ketten und innerhalb sozialer Netze ablaufen, die sich an bestimmten Orten verdichten und Knotenpunkte, auch „ethnische Gemeinden“ genannt, bilden. Der Verlauf der Migrationsketten wird einerseits von

den Vorstellungen und Fähigkeiten der Migranten bestimmt, andererseits aber auch von den Aufnahmebedingungen der Zielländer. „Es entstehen Migrationssysteme, deren Analyse regionale oder internationale Migrationsgeschehen in einen historischen und strukturellen Kontext stellt.“ (Oswald 2007: 157)

Im Rahmen von Netzwerktheorien wurden von nun an auch nichtstaatliche Akteure stärker berücksichtigt als zuvor. Vor allem der Einfluss ethnischer Gemeinden auf die Reproduktion von Migration wurde nicht mehr vernachlässigt, da sie Neuzuwanderern bei der Eingewöhnung in die Aufnahmegesellschaft, erhebliche Hilfe leisten. In diesem Zusammenhang werden Migrationskosten reduziert und Risiken gesenkt. Entscheidend ist auch die Informationsweitergabe, die bei der sozialen und beruflichen Integration in das Aufnahmeland hilft. (ebd. 162)

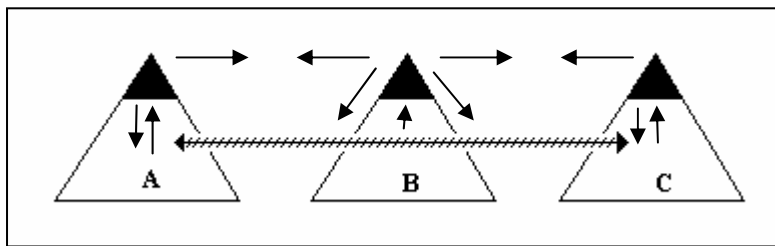
Auf diesen neuen Annahmen über soziale Netze bauen schließlich auch die immer mehr in der Migrationsforschung zur Anwendung kommenden Transnationalismuskonzepte auf, die im folgenden Kapitel näher beleuchtet werden sollen.

### **1.3. Theorie: Transnationalismus und Migration**

In den frühen 1990er Jahren flossen in die Netzwerkkonzepte der Migrationsforschung erstmals auch die Theorien des Transnationalismus ein. Inwiefern die theoretischen Konzepte der Migrationsnetzwerke dadurch weiterentwickelt wurden, soll weiter unten dargestellt werden. Zunächst ist es jedoch wichtig, sich mit der Entwicklung der politikwissenschaftlichen Transnationalismusforschung selbst eingehend auseinanderzusetzen.

Die Politikwissenschaft im Allgemeinen und ihr Kernfach der Internationalen Beziehungen im Besonderen, war eine der ersten Disziplinen, die sich mit dem Konzept des Transnationalismus beschäftigte. (vgl. Pries 2008: 171) Schon 1969 erarbeitete etwa der Politologe Karl Kaiser sehr ausführliche Konzepte zu den transnationalen Beziehungen zwischen Staaten. Kaiser beschreibt in diesem Zusammenhang nationale Systeme als pyramidenförmige Strukturen, an deren Spitze sich jeweils eine Regierung befindet. (vgl. Abbildung 1)

**Abbildung 1: Transnationale Politik und Gesellschaft nach Karl Kaiser**



Quelle: Kaiser 1969: 95, zit. nach: Pries 2008: 174

Die Pfeile symbolisieren die Beziehungen zwischen den Regierungen und von den Regierungen zur jeweils eigenen Gesellschaft. Der breite Pfeil, der sich von System A bis zu System C ausdehnt, soll die transnationale Beziehungsebene zwischen den drei Gesellschaften darstellen.

Neben dem Begriff der Transnationalen Beziehungen prägte Kaiser auch den Terminus der Transnationalen Politik, die er als *„jene politischen Prozesse zwischen nationalstaatlichen Regierungen und/oder zwischen transnationaler Gesellschaft und Regierung(en), deren Anstoß von Interaktionen in der transnationalen Gesellschaft gegeben wurden“* sehr locker definiert wissen wollte. (Pries 2008: 173)

Transnationale Gesellschaften sind für Kaiser nicht geographisch zu verstehen und können sich zwischen zwei oder mehreren räumlich voneinander getrennten Gesellschaften bilden. Sie können auch nicht als die Summe der Nationalgesellschaften bezeichnet werden, da sie sich nur in bestimmten Funktionen überlappen. Transnationale Gesellschaften sind also funktional begrenzt zu verstehen, da nur jene Sachbereiche transnational relevant sind, die auch Gegenstand der transnationalen Interaktion sind (zum Beispiel der freie Warenverkehr). (vgl. ebd.)

In den 1980er Jahren beschäftigte sich auch der US-Politologe Stephen Krasner intensiv mit Transnationalismus. Er formulierte die Hypothese, *„dass sich über die Nationalstaaten und Nationalgesellschaften hinweg dauerhafte und handlungswirksame Regimes als Muster von Wertvorstellungen und Handlungsmechanismen etablieren können, die gleichsam eine neue eigenständige und von dem Willen der einzelnen nationalstaatlichen Souveräne weitgehend unabhängige Wirkungsmächtigkeit entfalten können.“* (vgl. Pries 2008: 176)

Der Frage nach den wichtigsten Akteuren und Konstellationen im Rahmen transnationaler Beziehungen ging 2006 der deutsche Politologe Edgar Grande nach. Besondere Bedeutung misst er dabei neben dem Staat selbst, auch nicht staatlichen Interessensgruppen und sozialen Bewegungen zu. Transnationale Politik sieht Grande vor allem durch Politikregimes betrieben die er als „vielschichtige und variable Ensembles von formellen und informellen Institutionen, Organisationen, Einzelakteure, Beziehungen und Normen“ definiert. (Pries 2008: 178)

Eine wichtige Unterscheidung bezüglich transnationaler Aktivitäten traf Michael P. Smith, Professor an der University of California. Er sieht es für wichtig an, zwischen „Transnationalism from above“ und „from below“ zu differenzieren. Letztgenannte Variante entsteht für ihn durch

*„the everyday practices of ordinary people, their feelings and understandings of their conditions of existence“* (Smith/Guarnizo 1998: 67)

„Transnationalism from below“ stellt sozusagen eine „grassroot-Politik“ dar, die als Gegenpart zur strukturellen Kontrolle angesehen werden kann. „Transnationalismus from above“ wird hingegen von Eliten oder der staatlichen Obrigkeit, also im Sinne Kaisers von der Spitze der Pyramide selbst initiiert und geleitet.

In der Migrationsforschung fanden die Transnationalismusansätze erstmals in den frühen 1990er Jahren in den Vereinigten Staaten Anwendung. Den Anstoß für die theoretische Anpassung an die Migrationsthematik nahmen zunächst in erster Linie Anthropologen vor. Der Hauptgrund für das Einsickern der neuen Theorie in den Forschungsgegenstand lässt sich mit dem lange Zeit vorherrschenden, aber am Ende des 20. Jahrhunderts kaum noch zutreffenden traditionellen Bildes einer raumzeitlich begrenzten und unidirektionalen Migration erklären. Speziell in den USA, aber auch in Europa trat in den letzten Jahrzehnten immer stärker ein neuer Migrantentypus hervor, der multilokale soziale Beziehungen aufbaute und weiterhin starke Bindungen zu seinem Herkunftsland aufrecht erhielt. (vgl. Han 2006: 150) Vor allem seit Mitte der 1970er Jahre nahm die Dichte der grenzüberschreitenden Beziehungen im Rahmen von Kommunikation, Verkehr oder Reisen drastisch zu. In den USA wurde der neue Typus in erster Linie durch Zuwanderer aus Mexiko und der Karibik repräsentiert. Die meisten dieser Migranten ließen ihren Großfamilien in der Heimat finanzielle Unterstützung zukommen und waren somit auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor

für ihre Ursprungsländer. (vgl. Faist 2000: 12) Zudem boten sie Freunden und Verwandten, die ebenfalls immigrieren wollten, eine Art soziales Auffangnetz. Kulturelle, soziale, wirtschaftliche und sogar politische Bindungen zum Heimatland wurden dabei meist über Generationen hinweg nicht aufgegeben.

Wie weiter oben erwähnt, enthielten bereits die Netzwerk- und Systemtheorien der 1980er Jahre erste Ansätze um den neue Migrantentypus theoretisch erfassen zu können. Das Konzept des Transnationalismus bietet, wie in der Folge ersichtlich werden soll, jedoch noch weit umfangreichere „Werkzeuge“ um die Auswirkungen polylokaler Lebensweisen, die Selbstreproduktion von Migration und die Möglichkeiten des staatlichen Einflussnehmens erfassen zu können. Hermeneutisch betrachtet, baut der auf die Migrationsforschung bezogene Transnationalismus neben älteren Transnationalismusansätzen aus der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Anthropologie und den Wirtschaftswissenschaften, also auch auf den Netzwerk- und Systemtheorien der Migrationsforschung auf.

Eine erste wichtige Zusammenfassung zur migrationsbezogenen Transnationalismus-Debatte formulierten die Anthropologinnen Linda Basch, Nina Glick-Schiller und Cristina Blanc-Szanton zu Beginn der 90er Jahre. Die Wissenschaftlerinnen benannten ausführliche theoretische Prämissen in deren Rahmen sie die transnationale Migration als einen Prozess definieren,

*„in dem die Migranten durch ihre Aktivitäten des Alltagslebens und durch ihre sozialen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen soziale Felder erschließen, die die nationalstaatlichen Grenzen überspannen.“* (Han 2006: 156)

Die „Transmigranten“ selbst sehen sie durch ihre Lebensweise in den Prozess der Nationbildung zweier oder mehrerer Nationalstaaten involviert.

*„Within their complex web of social relations, transmigrants draw upon and create fluid and multiple identities grounded both in their society of origin and in the host societies. While some migrants identify more with one society than the other, the majority seem to maintain several identities.“* (Glick-Schiller/Basch/Blanc-Szanton 1992: 11)

Ihre Identitäten und Praktiken werden dabei durch hegemoniale Kategorien, wie Klasse, Rasse, Ethnizität und Nationalismus geformt. Während die dominante Schicht versucht, die Assimilation ethnischer Gruppen in die eigene Kultur durchzusetzen, gehen die Minderheiten von der ethnischen und kulturellen Vielfalt aus und versuchen den kulturellen Pluralismus aufrechtzuerhalten. (vgl. ebd.: 12 u. Han 2006: 158) Die Endprodukte transnationaler Migration sind nach Ansicht der Anthropologinnen „deterritoralisierte Nationalstaaten“. Personen die in ein Zielland emigrieren, sich aber ihrer Heimatgemeinde und ihrem Geburtsland noch immer zugehörig fühlen und dauerhaft soziale, kulturelle oder politische Kontakte pflegen, gehören also nach den theoretischen Annahmen von Basch et al., unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, auch noch immer in gewisser Weise zum Herkunftsnationalstaat. (vgl. Pries 2001: 50)

Im Rahmen ihrer Arbeiten weisen die Autorinnen außerdem darauf hin, dass transnationale Migration immer in einem globalen Kontext betrachtet werden sollte, da sie stets mit den sich verändernden Bedingungen des globalen Kapitalismus verbunden ist. Auch um die inhaltlich fixierten und kulturell konstruierten Konzepte der Sozialwissenschaft bezüglich Gruppen, Rassen und Nationen im Rahmen der „Transmigrationstheorie“ problematisieren zu können, sei eine globale Perspektive notwendig. (vgl. Glick-Schiller/Basch/Blanc-Szanton 1992: 18 u. Han 2006: 158)

Einer der ersten Politologen<sup>2</sup>, der sich im Rahmen von „transstaatlichen Räumen“ intensiv mit der migrationsbezogenen Transnationalismusforschung beschäftigte, war Thomas Faist. Für ihn bezeichnen „transstaatliche Räume“ ganz allgemein

*„verdichtete ökonomische, politische und kulturelle Beziehungen zwischen Personen und Kollektiven, die Grenzen von souveränen Staaten überschreiten. Sie verbinden Menschen, Netzwerke und Organisationen in mehreren Orten über die jeweiligen Staatsgrenzen hinweg. Eine hohe Dichte, Häufigkeit, eine gewisse Stabilität und Langlebigkeit kennzeichnen diese Ziele.“* (Faist 2000: 10)

Vor allem die politische Dimension der Transmigration wurde in der Folge in der Politikwissenschaft diskutiert. Für Rainer Bauböck wird etwa Migration nur dann

---

<sup>2</sup> Während die Anthropologen die Transnationalismustheorie eher auf die Mikroebene (Haushalte bzw. Familien) anwenden, richtet die Politikwissenschaft ihre Aufmerksamkeit in erster Linie auf die Makroebene, also die gesamte Gesellschaft. (vgl. Berthold 2008: 42)

transnational, „wenn sie überlappende Mitgliedschaften, Rechte und Praktiken hervorbringt, die eine gleichzeitige Zugehörigkeit der Migranten zu zwei verschiedenen politischen Gemeinschaften widerspiegelt.“ (Bauböck 2003: 705 - hier zitiert nach Pries 2008: 181)

Auch die Politikwissenschaftlerin Eva Ostergaard-Nielsen misst vor allem den „politisch transnationalen Praktiken“ eine besondere Bedeutung zu. Sie versteht darunter in erster Linie verschiedene Formen direkter grenzüberschreitender Partizipation von Migranten und Flüchtlingen an der Politik des Herkunftslandes, wie auch deren indirekte Partizipation durch politische Institutionen des Aufnahmelandes. Diese politischen Praktiken sieht die Forscherin durch die Interessen der Herkunfts- und Aufnahmeländer, sowie durch Menschenrechtsnormen und durch nicht-staatliche Akteursnetzwerke institutionell kanalisiert. Sind die politischen transnationalen Praktiken auf die Verbesserung der Migrationssituation im Aufnahmeland gerichtet, bezeichnet sie dies als „immigrant politics.“ (vgl. Pries 2008: 180)

Eine spezielle Richtung innerhalb der Transnationalismustheorie stellt das Konzept der „Transnationalen sozialen Räume“<sup>3</sup> dar, auf das an dieser Stelle nun näher eingegangen werden soll. Mit Hilfe Transnationaler sozialer Räume kann vor allem die Selbstreproduktion von Migration, sowie die Effizienz und Möglichkeiten migrationspolitischer Regulierung in einen theoretischen Rahmen gefasst werden.

In jenen Wissenschaftsdisziplinen, welche die Transnationalismustheorie erstmals in die Migrationsforschung integrierten, wie die Anthropologie oder die Soziologie, hat diese neue Theorie bisher noch eine recht schmale empirische Basis. Die Politikwissenschaft nutzt den theoretischen Rahmen Transnationaler sozialer Räume jedoch schon relativ häufig, da er gut für die Analyse der Makroebene internationaler Migrationssysteme geeignet ist. (vgl. Oswald 2007: 164)

Den Kern der Theorie der transnationalen sozialen Räume bildet die Annahme der Existenz von „grenzüberschreitenden Informations- und Unterstützungsnetzwerken“ (ebd.: 163), die konstant für die Rekrutierung von Migranten im Ursprungsland sorgen und den Familiennachzug fördern. Das heißt, dass das Vorhandensein eines sozialen Auffangnetzes, welches den Neuzuwanderern zur Verfügung gestellt wird, für einen dauerhaften Nachschub

---

<sup>3</sup> in der Literatur manchmal auch als „transnationale Verflechtungsräume“ bezeichnet

an Immigranten sorgt. Es entsteht hier also ein System, dass ab einem gewissen Zeitpunkt eine Eigendynamik entwickelt.

Die Bildung dieser grenzüberschreitenden Sozialräume kann innerhalb sehr kurzer Zeit vonstatten gehen. Ludger Pries sieht sie ab jenen Zeitpunkt existent, ab dem sich innerhalb einer transnationalen Gesellschaft relativ dichte und dauerhafte Sozialbeziehungen mit einer eigenen sozialen Praxis herausbilden. (vgl. Pries 2008: 174) Transnationale soziale Räume bauen dabei gleichermaßen auf den Gegebenheiten der Herkunfts- und der Ankunftsregionen auf, situieren sich in beiden und verbinden sich miteinander. (vgl. Pries 2001: 51)

Wichtig ist es bei der Betrachtung von transnationalen sozialen Räumen, ebendiese sozialen Räume von den geographischen zu trennen. Der soziale Raum, welcher durch die aktuellen Migrationsformen entsteht, etabliert sich vollkommen über voneinander getrennte Örtlichkeiten hinweg. (vgl. Scheibelhofer 2006: 312) Erst mit der Entkoppelung von Flächen- und Sozialraum lässt sich eine eventuelle verstärkte Abschottung oder Einkapselung des Sozialraums in den Flächenraum erkennen. (vgl. Pries 1997: 36)

Im Rahmen politikwissenschaftlicher Analysen kann das Konzept der Transnationalen sozialen Räume auch dazu recht gut herangezogen werden, um zu überprüfen, inwiefern deren Entstehung die Regulierungsmacht nationaler Regierungen beschneidet.

Der Staat ist es in der Regel zunächst selbst jener Akteur, welcher die Zuwanderung von Arbeitsmigranten initiiert und eine Pionierwanderung verursacht. (vgl. Birsl 2003: 26) In weiterer Folge wird dann ein Prozess in Gang gesetzt, den Ludger Pries als „kumulative Verursachungsdynamik“ (vgl. Pries 1997: 33) bezeichnet, welche in erster Linie durch positiven Erfahrungsschilderungen erfolgreicher Migranten in Gang gesetzt wird. Auch die Geldüberweisungen an die Heimatfamilie stellen einen deutlichen Pull-Faktor für zurückgebliebene Familienangehörige, Bekannte oder etwa Nachbarn dar, die zusätzlich eine nicht unbedeutende Hilfestellung bei der Orientierung im Zielland durch die bereits immigrierten Bezugspersonen erhalten.

Der sich selbst verstärkende Migrationsstrom entzieht sich dann bis zu einem gewissen Grad dem Einfluss des Aufnahmestaates. Ingrid Oswald weißt etwa darauf hin, dass in diesem Fall die Wirksamkeit internationale Abkommen nicht mehr gegeben ist, da diese durch informelle



Arrangements zwischen Personen innerhalb eines Migrantennetzwerkes einfach unterwandert werden können. (vgl. Oswald 2007: 163) Dies erklärt also warum auch nach der Rücknahme von Abkommen zur Anwerbung von Arbeitskräften, während konjunkturell schwächerer Phasen, der Migrationsstrom anhält. Beispiele gibt es dafür in der jüngeren Geschichte Westeuropas genug, wie auch im Rahmen dieser Arbeit noch hervorgehen wird.

Der nationalstaatliche Einfluss auf die Zuwanderung wird durch die Existenz dieser Netzwerke zwar nicht völlig zurückgedrängt, aber zumindest teilweise beschnitten, da Kontrollmechanismen unterlaufen werden können und die Zuwanderer nicht auf staatliche Hilfe in Bezug auf die Niederlassung und Orientierung im Aufnahmeland angewiesen sind. Dabei gilt die Regel, dass die staatlichen Kontroll- und Steuerungsinstrumenten umso stärker unterlaufen werden können, je komplexer das internationale Migrationsgeschehen wird. (vgl. Oswald 2007: 165) Die traditionellen migrationspolitischen Methoden zur Begrenzung der Zuwanderer sind in diesem Falle nur noch mäßig wirksam.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll das Konzept des Transnationalismus im Allgemeinen und die Theorie der Transnationalen sozialen Räume im Speziellen, als Stütze dienen, um die Ursachen moderner Migrationsformen, die Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Bereich der Integration und vor allem die Aspekte des gezielten staatlichen Handelns der beiden untersuchten Staaten, theoretisch erfassen zu können und vergleichbar zu machen.

Bezüglich der Eignung des Transnationalismuskonzepts als Analyserahmen für migrationspolitische Fragestellung sei an dieser Stelle noch auf Veronica Tomei hingewiesen.

*„Wenn insgesamt für das migrationspolitische Politikfeld festgehalten werden muss, dass sein Hauptcharakteristikum in der Transnationalität liegt, so gilt das für die EU-Staaten in besonderem Maße. Aufgrund der geographischen Nähe und des hohen Verflechtungsgrades untereinander sind sie von den jeweiligen nationalen migrationspolitischen Maßnahmen wechselseitig sehr abhängig.“* (Tomei 2004: 33)

## 1.4. Ausgangshypothesen

Ausgehend von den dargestellten Theorieansätzen werden nachfolgend vier Hypothesen gebildet, die im Rahmen der Arbeit ausführlich überprüft werden sollen:

1. Die Bildung transnationaler sozialer Räume erschwerte es beiden Staaten in den letzten Jahrzehnten die Zuwanderung effektiv zu regulieren. Maßnahmen, welche auf die Eindämmung der Migration abzielen, zeigten meist keine messbare Wirkung. Überprüft werden soll diese Hypothese anhand der Darstellung der Auswirkungen unterschiedlicher migrationspolitischer Maßnahmen auf die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung.
2. Dem hohen transnationalen Verflechtungsgrad zwischen den europäischen Staaten entsprechend, gelingt es der Schweiz heute kaum noch ihre migrationspolitische Autonomie zu wahren. Sie ist von den Auswirkungen der Entscheidungen auf EU-Ebene praktisch im selben Ausmaß betroffen wie Österreich als Mitglied der Europäischen Union. Ein Beharren auf reinen nationalstaatlichen Steuerungsmittel würde wenig Aussicht auf Erfolg bieten, weshalb sich die Schweiz in Bezug auf ihre Migrationspolitik kaum noch vom europäischen Integrationsprozess ausnimmt. In diesem Zusammenhang soll dem Verflechtungsgrad der beiden Staaten mit der gesamteuropäischen Migrationspolitik anhand einer Analyse der bereits übernommenen Richtlinien beziehungsweise Abkommen nachgegangen werden.
3. Die aktuellen nationalen Gesetzesgrundlagen in Österreich und der Schweiz wurden in den letzten Jahren dem transnationalen Charakter der Migration in Europa angepasst und zielen darauf ab, die durch Transnationale Räume entstandenen „Schlupflöcher“ möglichst klein zu halten. Der Schweiz gelingt es aufgrund ihres größeren Handlungsspielraumes gegenüber der EU aber wesentlich restriktiver in Bezug auf Zugangsregelungen zu agieren als Österreich und macht davon auch Gebrauch. Hinsichtlich der Beantwortung dieser Hypothese soll die nationale Gesetzgebung der beiden Staaten einer ausführlichen vergleichenden Analyse unterzogen werden.
4. Im Rahmen der heute bereits in vielen Bereichen supra- und transnational regulierten Migration muss angenommen werden, dass der Einfluss nationaler Akteure auf

migrationspolitische Entscheidungen merkbar abnimmt. Um die Einflussmöglichkeiten vergleichend analysieren zu können, wird detailliert auf die einzelnen Akteursgruppen beider Länder eingegangen. Dabei soll vor allem auf politische Parteien, aber auch auf Verbände und NGO's verwiesen werden.

## **1.5. Methode**

Aufgrund ihrer geographischen und demographischen Gemeinsamkeiten stehen Österreich und die Schweiz heute vor ähnlichen Herausforderungen. Da aber empirisch festgestellt werden soll, inwiefern die beiden Staaten und ihre Akteure sich im Umgang mit diesen Herausforderungen unterscheiden, soll die Untersuchung differenzanalytisch durchgeführt werden.

Zur Bearbeitung der Fragestellung werden sowohl Primärquellen, vor allem in Form von Gesetzestexten, als auch Sekundär- beziehungsweise Fachliteratur herangezogen. Die Literaturrecherche erfolgte sowohl an österreichischen, als auch an schweizerischen Universitätsbibliotheken. Im Juni 2008 kam es zum Zwecke der Sichtung und des ausführlichen Studiums der Literatur zu einem mehrtägigen Forschungsaufenthalt in der Schweiz, in dessen Rahmen die Universitäten von Zürich, Bern und Lausanne besucht wurden.

Da es sich bei der Migrations- und Integrationspolitik um sehr dynamische Politikfelder handelt und sich auch der theoretische Forschungsstand ständig ändert, wurde im Rahmen der Literatúrauswahl vor allem auf die Aktualität der Quellen geachtet. Um auch jene Entwicklungen, die zeitlich parallel zur Abfassung der Arbeit stattfanden, bestmöglich in die Untersuchung integrieren zu können, war es allerdings oft nur möglich auf Internetquellen zurückgreifen, welche allerdings ausführlich auf ihre Glaubhaftigkeit und Seriosität überprüft wurden.

## 2. Die Entwicklungsphasen der Migrationspolitik

### 2.1. Überblick

Um eine übersichtliche Vergleichsbasis in Bezug auf die Entwicklung der Migrationspolitik in Österreich und der Schweiz zu erhalten, sollen zunächst einzelne Entwicklungsphasen abgegrenzt werden. Wie bereits in Bezug auf die Entstehung transnationaler sozialer Räume beschrieben (vgl. Kap. 3.1.), kommt es, wie etwa von Ursula Birsl (2003: 26) dargestellt, zunächst zu einer von der Wirtschaft oder staatlich initiierten Pionierwanderung (Initialphase), die in weiterer Folge eine Verselbstständigung der Zuwanderung nach sich zieht.

**Tabelle 1: Die Phasen der Migrationspolitik in Österreich und der Schweiz im Vergleich**

<b>Schweiz</b>			
<b>Initialphasen</b>	<b>Verselbstständigung</b>	<b>staatliche Gegenmaßnahmen</b>	
spätes 19. Jhdt.	ab ca. 1890	ab 1914	erstes Ausländergesetz starker Assimilierungsdruck
40er/50er Jahre	60er/frühe 70er Jahre	ab 1948 → ab 1962 →	Konjunkturpuffer Plafonierungspolitik Kreisemodelle
<b>Österreich</b>			
19. Jhdt. - 1914	keine (zu restriktives Heimatrecht)	–	nicht notwendig
ab 1961 (Raab-Olah-Abkommen)	ab 1968/69	ab 1974 →	Anwerbestopp

Quelle: Eigene Darstellung

Wie in Tabelle 1 ersichtlich, können für Österreich eine und für die Schweiz zwei eindeutige Initialphasen ausgemacht werden, die jeweils zu einer Verselbstständigung führten. In der rechten Tabellenhälfte werden auch bereits die staatlichen Gegenmaßnahmen vorweggenommen, welche in der Folge noch detailliert behandelt werden.

Nachfolgend sollen anhand dieser Entwicklungsstränge unter anderem die einzelnen Analysezeiträume abgegrenzt werden. Die Analyse der aktuellen Entwicklungsphase, die in

beiden Staaten mit Beginn der 1990 Jahre einsetzt, soll allerdings von den in Tabelle 1 benannten Zeiträumen getrennt, am Ende des Kapitels behandelt werden.

## **2.2. Die liberale Zuwanderungspolitik der Schweiz bis 1914 ( 1. Initialphase)**

Die Schweiz war bis tief in das 19. Jahrhundert das, was man heute mit dem Ausdruck Agrarstaat bezeichnen würde. Der weitaus größte Teil der Bevölkerung lebte von der Landwirtschaft und das Arbeitsplatzangebot im starken primären Wirtschaftssektor wurde praktisch ausschließlich durch Einheimische gedeckt. Als durch die fortschreitende Industrialisierung jedoch immer mehr Arbeitsplätze in den Industriesektor verlagert wurden, zogen es viele Schweizer vor, lieber nach Übersee zu emigrieren, als in einer schweizerischen Fabrik zu arbeiten. (vgl. D'Amato 2005: 16 u. Vuilleumier 2007: 195) Dies machte eine Kompensation nötig, die zur Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem benachbarten Frankreich, Italien und aus Deutschland führte und gemäß Theorie der transnationalen sozialen Räume eine erste Initialphase der Zuwanderung darstellte. 1888 erreichte die Schweiz erstmals einen positiven Wanderungssaldo, der bis zur Gegenwart, mit Ausnahme von 1914-1945, beibehalten werden konnte. (vgl. Vuilleumier 2007: 195)

In der Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs, der mit der zunehmenden Industrialisierung einherging, stieg der Ausländeranteil an der gesamten Wohnbevölkerung zwischen 1850 und 1915 deutlich an. (vg. Wicker 2004: 24) Der Zustrom der Arbeitsmigranten verteilte sich allerdings nicht gleichmäßig. 80 Prozent der Zuwanderer konzentrierten sich auf nur neun der damals 22 Kantone. In erster Linie waren Grenzkantone wie Basel-Stadt oder Genf betroffen. Da 95 Prozent der Immigranten aus unmittelbaren Nachbarstaaten einwanderte und 87 Prozent als Industriearbeiter gezählt wurden, war sowohl die geographische als auch die sozio-ökonomische Herkunft der Einwanderer relativ homogen. (vgl. Vuilleumier 2007: 195 u. 197)

Die größten Migrantengruppen stellten zunächst Frankreich und das Deutsche Reich. (vgl. ebd.: 196) Die Integration der Zuwanderer aus diesen beiden Ländern bereitete meist wenige Probleme. Aufgrund der sprachlich und kulturell geringen Unterschiede gliederten sich

sowohl die Franzosen in der Westschweiz, als auch die Deutschen in Deutschschweiz relativ gut ein.<sup>4</sup>

Ab der Jahrhundertwende stellten dann auch die Italiener, zunächst als Saisonwanderer, bald aber auch als dauerhaft ansässige Arbeitsmigranten, einen beträchtlichen Anteil der in der Schweiz lebenden Ausländer. Im Gegensatz zu den Deutschen und Franzosen ließen sich allerdings nur die Wenigsten von ihnen in einer Region nieder, in der sie sich mit ihrer Muttersprache verständigen konnten. Nur 20 Prozent der italienischen Migranten wählten nämlich das Tessin als Endziel ihrer Wanderung. In der restlichen Schweiz begannen sie mit der Zeit ein eigenes gesellschaftliches Leben zu etablieren und schotteten sich immer mehr in eigenen Stadtvierteln ab. (vgl. ebd.: 198)

Schon Ende des 19. Jahrhunderts machten sich gegenüber den Italienern, vor allem in der Deutschschweiz, erste Überfremdungsängste in der Bevölkerung breit. In erster Linie wurden die Zuwanderer aus dem südlichen Nachbarland mit dem Vorwurf des Lohndrückens konfrontiert. Die ersten fremdenfeindlichen Ausschreitungen gegen italienische Arbeiter sind für die Jahre 1893 in Bern und 1896 in Zürich dokumentiert, wo es zur Plünderung italienischer Cafés und sogar zu regelrechten „Menschenjagden“ gekommen sein soll. (vgl. ebd.)

Ungeachtet schon früher xenophober Tendenzen in Teilen der schweizerischen Bevölkerung dominierte in der Politik, entsprechend dem europäischen Trend, sowohl in Bezug auf Güter, als auch auf Menschen, die Idee des Liberalismus und somit der Freizügigkeit. Die Zuwanderungspolitik fiel zudem ausschließlich in die Kompetenz der Gemeinden und Kantone. Auf bundesstaatlicher Ebene gab es bis 1914, zu einem Zeitpunkt wo die Schweiz nach Luxemburg bereits den zweithöchsten Ausländeranteil Europas zu verzeichnen hatte, weder Zuwanderungsbeschränkungen noch Leitlinien oder Ziele in Bezug auf die Einwanderungspolitik. Das einzige migrationspolitische Instrument, über welches der schweizerische Gesamtstaat in diesem Zusammenhang verfügte, waren zwischenstaatliche Abkommen. 1910 gehörten zwar bereits „98 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer einem Staat an, mit dem ein Niederlassungsvertrag bestand“ (Currle 2004: 318), diese Abkommen konzentrierten sich allerdings nicht auf die Regulierung der Neuzuwanderung,

---

<sup>4</sup> Viele deutsche Zuwanderer engagierten sich in den schweizerischen Arbeiterbewegungen ein, was ihnen die Integration erleichterte (vgl. Vuilleumier 2007: 198)

sondern auf die sehr liberal gehandhabten Niederlassungsbedingungen der Migranten im jeweils anderen Land beziehungsweise auf Details wie den Ort der Wehrdienstleistung.<sup>5</sup>

Um der von immer mehr Schweizern gefürchteten Überfremdung entgegenzuwirken, setzte die Politik zumindest bis 1914 noch darauf, eine möglichst eilige und vollständige Assimilation der Zuwanderer herbeizuführen. (vgl. Wicker 2004: 25) Als Mittel zu diesem Zweck wurde damals, ganz im Gegensatz zu heute, die relative rasche Verleihung der Staatsbürgerschaft, oder des damals noch so bezeichneten Heimatrechtes, durchgeführt. Auf Grundlage der Verfassung von 1876 konnten Ausländer in der Schweiz zur Jahrhundertwende bereits nach zwei Jahren Wohnaufenthalt ein Einbürgerungsgesuch stellen.

### **2.3. Die österreichische Binnenmigration bis 1914**

Die Alpen- und Donauländer der Österreichischen Monarchie (ab 1866 Österreichisch-Ungarische Doppelmonarchie) waren im 19. Jahrhundert, im Gegensatz zu den meisten anderen Reichsteilen<sup>6</sup>, ein Zuwanderungsgebiet mit deutlich positiven Wanderungssaldo. Vom Gesamtbevölkerungswachstum, welches zwischen 1819 und 1913 3,5 Millionen betrug, entfielen rund 35 Prozent auf die Zuwanderung. Die meisten Immigranten waren allerdings Binnenwanderer, da sie aus anderen Teilen des Kaiserreiches in die westlichen Industriezentren strömten. (vgl. Hahn 2007: 176) Die auslösenden Faktoren für die Migrationsströme des 19. Jahrhunderts innerhalb der Monarchie waren vor allem das rasche Bevölkerungswachstum, die rasch voranschreitende Industrialisierung und die Anerkennung von Freizügigkeit als Bürgerrecht. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 727)

Trotz der starken Zuwanderung, stagnierte gegen Ende des 19. Jahrhunderts der Ausländeranteil. Da das natürliche Bevölkerungswachstum durch den Geburtenüberschuss auf einem ebenso hohen Niveau lag, machte die ausländische beziehungsweise transleithanische<sup>7</sup> Wohnbevölkerung nie wesentlich mehr als zwei Prozent aus. (vgl. Hahn 2007: 177) Die größte Zuwanderergruppe bildeten mit rund 50 Prozent die Ungarn, gefolgt von Deutschen, Italienern und Russen. Knapp die Hälfte der Immigranten ließ sich in Niederösterreich

---

<sup>5</sup> vgl. „Niederlassungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reiche“ von 1909 ([www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_142\\_111\\_361/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_142_111_361/index.html))

<sup>6</sup> Vor allem Ungarn und Galizien waren mit massiver Auswanderung konfrontiert. (vgl. Kronenbitter 2003: 222)

<sup>7</sup> Transleithanien war die inoffizielle Bezeichnung für die ungarische Reichshälfte der Monarchie

einschließlich Wien nieder. Zuwanderer von außerhalb der Monarchie fand man indessen überwiegend in Grenzgebieten. (vgl. ebd.: 179)

Im Gegensatz zur Schweiz, versuchte man in der Habsburgermonarchie durch die Kombination von Heimatrecht<sup>8</sup>, Armenfürsorge und Schubwesen, die Arbeitskräfte flexibel zu halten und politisch zu steuern. Bei Langzeitarbeitslosigkeit konnten diese etwa problemlos in ihre Heimatregion zurückgedrängt werden. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 727) Auch Ausländer die aus ökonomischen oder anderen Gründen nicht willkommen waren, konnten über die Grenzen abgeschoben werden (vgl. Hahn 2007: 179)

Das Heimatrecht regelte die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde. Es war einerseits die Voraussetzung, um die österreichische Staatsangehörigkeit erlangen zu können, andererseits konnte man allerdings auch nur dann eine Heimatberechtigung erhalten, wenn man Staatsbürger der Monarchie war. Personen aus der ungarischen Reichshälfte galten als Ausländer. Ab 1863 konnte es nicht mehr durch Niederlassung „ersessen“ werden und war nur noch Staatsbeamten und wohlhabende Personen vorbehalten. (vgl. Bauböck 1996: 3) Auch die Nachkommen der Arbeitsmigranten galten als Fremde. In der Folge übertraf in fast allen größeren Städten der Monarchie die Zahl der vor Ort geborenen aber nicht Heimatberechtigten Menschen, jene der rechtlich Einheimischen. (vgl. ebd.: 177) In Österreich herrschte also schon recht früh ein rigideres Staatsbürgerschaftsrecht, als in der Schweiz.

#### **2.4. Die erste Abwehrphase der Schweiz (1915 – 1945)**

Mit dem Aufkommen der Nationalstaaten nach dem ersten Weltkrieg versuchte sich die Schweiz neu zu definieren und ihre Existenz jenseits des Nationalstaatskonzeptes zu begründen. Als wichtigste Pfeiler der eigenständigen schweizerischen Identität wurde mehr denn je auf die Kantonsautonomie und den Föderalismus hingewiesen. In den meisten Politikbereichen wurden daher nur wenige gesamtstaatliche Maßnahmen gesetzt und das Feld den Kantonen überlassen. In der Migrationspolitik bestand wegen der weiter ansteigenden Überfremdungsangst jedoch großer Handlungsbedarf, der nur auf Bundesebene effizient zu

---

<sup>8</sup> Das Heimatrecht der Monarchie stellte allgemein ausgedrückt, das Recht auf ungestörten Aufenthalt dar



bewältigen war und so kam es zu einem Umdenken in der Ausländerfrage, das Wicker mit „Abwehr statt Integration“ betitelt. (Wicker 2004: 26)

Die ersten entscheidenden Maßnahmen wurden 1917 mittels Notstandsgesetzen erlassen. So kam es etwa zur Gründung einer Fremdenpolizei und zum Beschluss eines „Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer“, das den Anpassungsdruck für Migranten spürbar erhöhte. Wollten die Zuwanderer der vorangegangenen Jahre und Jahrzehnte in der Schweiz bleiben, „so konnte dies nur über deren bedingungslose Assimilierung erfolgen, deren Aufrichtigkeit trotz aller Kontrollmaßnahmen von den Behörden ständig angezweifelt wurde.“ (D’Amato 2005: 18) Die Mindestwohnsitzdauer, nach der Einbürgerungsanträge gestellt werden konnten, wurde zudem auf vier Jahre angehoben. Der Bundesrat kam also langsam davon ab, die Staatsbürgerschaft bzw. das Heimatrecht als Mittel zu einer erfolgreichen Integration einzusetzen.

Da die Schweiz in der Zwischenkriegszeit stark von den Wirtschaftskrisen der frühen 20er und 30er Jahre betroffen war und es kaum ein nennenswertes Wirtschaftswachstum gab, blieb die Zuwanderung nach 1918 gering. Außerdem wurde die Niederlassung der Ausländer von den Kantonen selbst stärker beschränkt, woraus eine deutliche Abnahme der Ausländerzahlen resultierte. 1941 erreichte der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz einen Tiefststand von nur mehr 5,2 Prozent.<sup>9</sup> (vgl. Currie 2004: 319)

Zu einem Rückgang der Überfremdungsangst kam es hingegen nicht und die öffentliche Diskussion zu diesem Thema nahm paradoxerweise zu. (vgl. Vuilleumier 2007: 199) In Reaktion darauf verschärfte sich auch auf Bundesebene die Gesetzgebung im Migrationsbereich. 1924 entschied sich der Bundesrat zur Einrichtung eines Ausländerbundesgesetzes, das auf eine weitere Erschwerung der Niederlassung abzielte. (vgl. D’Amato 2005: 18) Die Botschaft zum künftigen „Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer“ (ANAG), das 1931 verabschiedet wurde und 1934 in Kraft trat, enthielt unter anderem folgende Stellungnahme: „Gegen die Zuwanderung von Ausländern gibt es nichts einzuwenden. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass sie sich

---

<sup>9</sup> Der Begriff Wohnbevölkerung schließt neben den in Schweiz wohnhaften Staatsbürgern, Personen mit Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsbewilligung ein, sowie anerkannte Flüchtlinge, Funktionäre internationaler Organisation, Angestellte diplomatischer Vertretungen und ausländischer staatlicher Betriebe (inkl. Familienangehörige) mit ein. Saisonarbeiter, Kurzaufenthalter, Grenzgänger, Touristen und Asylsuchende werden hingegen ausgenommen. (vgl. Currie 2004: 330)

nicht in der Schweiz niederlassen.“ (Mahnig/Piguet: 68) Im ANAG selbst wurde schließlich implizit die Forderung festgeschrieben, einerseits die Schweiz vor „Überfremdung“ zu schützen, andererseits wurde aber auch auf die wirtschaftliche Notwendigkeit einer geregelten Zuwanderung hingewiesen. (vgl. Currle 2004: 318)

Unter dem Druck vieler politischer Flüchtlinge aus dem nationalsozialistischen Deutschland und dem faschistischen Italien verschärfte die Schweiz ab 1933 auch ihre Asylpolitik. Viele Personen wurden sogar unter Lebensgefahr ausgewiesen. Die Schweiz verstand sich während und unmittelbar nach dem Krieg nur als Transit- und nicht als Asylland und beschränkte sich hauptsächlich auf die Förderung der Rückkehr der Flüchtlinge. (vgl. Vuilleumier 2007: 200)

## **2.5. Österreich: Zwischenkriegszeit und Anschluss**

In Österreich wurde durch den ersten Weltkrieg die Arbeitsmigration gestoppt und von Fluchtmigration abgelöst. Bei Kriegsende hielt sich eine große Zahl von Flüchtlingen im heutigen Österreich auf. Schätzungen reichen von 100.000 (vgl. Hahn 2007: 181) bis 310.000 (vgl. Bauböck 1996: 4) „Nichtdeutschen“, wovon jedoch nur etwa 20.000 auch eine staatliche Flüchtlingsunterstützung erhielten. Durch die Grenzverschiebungen und Staatsneubildungen kam es ab 1918 zu beträchtlichen Abwanderungen von sprachlichen Minderheiten, die plötzlich als Ausländer galten. Die Rückwanderung der, vor allem in Wien zahlenmäßig sehr stark vertretenen, Tschechen und Slowaken wurde dabei sogar von der neu gegründeten Tschechoslowakischen Republik gefördert. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 727)

Personen die in einem anderen Nachfolgestaat der Monarchie heimatberechtigt waren, konnten nur dann Österreicher werden, wenn sie in ihrem Heimatland „nach Rasse und Sprache von der Mehrheit der Bevölkerung verschieden“ waren und „nach Rasse und Sprache zur deutschen Mehrheit der Bevölkerung Österreichs gehör[t]en.“<sup>10</sup> Ziel dieser Bestimmung war es, den deutschen Charakter Österreichs nicht zu gefährden, um Vereinigungsbestrebungen mit Deutschland nicht zusätzlich zu erschweren.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Vollzugsanweisung vom 29. Juli auf Basis des Artikels 80 des Staatsvertrags von St. Germain, zit. nach Bauböck/Perchinig 2006, S. 727

<sup>11</sup> Das Rassenkriterium richtete sich implizit gegen Juden aus östlichen Teilen der Monarchie, denen man keine Möglichkeit geben wollte, für eine österreichische Staatsbürgerschaft zu optieren. (vgl. Bauböck 1996: 4 u. Bauböck/Perchinig 2006: 727)

Ebenso wie die Schweiz, hatte auch Österreich in der Zwischenkriegszeit einen negativen Wanderungssaldo vorzuweisen.<sup>12</sup> Neben den Rückwanderungen waren dabei vor allem die schlechte ökonomischen Lage sowie politische Vertreibungen, vor allem von Sozialdemokraten und Nationalsozialisten, verantwortlich. (vgl. Hahn 2007: 182)

1925 wurde als Reaktion auf die wachsende Arbeitslosigkeit in der jungen Republik das Inlandarbeiterschutzgesetz beschlossen, welches die Anstellung von Ausländern erstmals bewilligungspflichtig machte. Die Bewilligungspflicht wurde in der Folge auch bis heute beibehalten. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 727) Die Vergabe der Bewilligungen wurde von den zuständigen Bezirkskommissionen sehr restriktiv gehandhabt. Es gab allerdings Ausnahmen für landwirtschaftliche Saisonarbeiter und Ausländer, die schon vor 1923 ununterbrochen in Österreich lebten. Bei Übertretung des Gesetzes wurden die Arbeitgeber bestraft. (vgl. Bauböck 1996: 5)

Nach dem Anschluss an Hitler-Deutschland wurden 1941 die in Bezug auf die Ausländerbeschäftigung wesentlich strengeren nationalsozialistischen Verordnungen übernommen, die auch in der 2. Republik noch eine Rolle spielen sollten.

## **2.6. Schweiz: Die Anfänge der Gastarbeit nach dem 2. Weltkrieg**

Der vom 2. Weltkrieg verschont gebliebenen und daher relativ boomenden schweizerischen Wirtschaft mangelte es nach 1945 bald an Arbeitskräften und das stetig steigende Lohnniveau machte es den Unternehmen auch sehr einfach ausländische Arbeitskräfte anzulocken. Da aber in den Köpfen der Schweizer weiterhin die Angst vor Überfremdung dominierte, befand sich die Politik in einem Dilemma.

Um die Immigration kontrollierbar zu machen unterzeichnete der Bundesrat daher schon 1948 ein bilaterales Abkommen mit Italien, dass die Rechte und Pflichten der Einwanderer aus dem südlichen Nachbarstaat regelte. Kernstück der Vereinbarung, die sowohl die Interessen der Wirtschaft, als auch der Bevölkerung wahren sollte, war ein so genannter „Konjunkturpuffer“, der die Einwanderungspolitik an den wirtschaftlichen Bedarf an Arbeitskräften koppelte. Die

---

<sup>12</sup> vgl. [www.oeaw.ac.at/vid/download/sr\\_vol12\\_bevoest.pdf](http://www.oeaw.ac.at/vid/download/sr_vol12_bevoest.pdf)

dauerhafte Niederlassung von Arbeitsmigranten sollte auf diesem Wege verhindert und eine rotierende Saisonarbeit begünstigt werden. (vgl. D'Amato 2005: 18.)

In den Jahren nach 1948 folgten Verträge mit weiteren Staaten und es wurden erstmals Aufenthaltstitel<sup>13</sup> eingeführt, welche die Rechte der Migranten regelten. Was etwa den Familiennachzug betraf, galten nur für Personen mit einer Niederlassungsbewilligung keine Beschränkungen. Saisonarbeiter durften hingegen keine Angehörigen nachholen. Jahresaufenthalter erhielten diese Erlaubnis erst nach einer gewissen Anzahl von Jahren. Die detaillierten Bedingungen für einen Statuswechsel hingen dabei von den bilateralen Abkommen mit den Herkunftsländern ab. Die Erlangung einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung war aber in jedem Fall erst nach 10 Jahren des legalen Aufenthalts möglich. (vgl. Currie 2004: 319)

Die angestrebte Pufferfunktion dieser neuen Regelungen kam in den ersten beiden Jahrzehnten ihrer Existenz kaum zum Einsatz. Die Zuwanderung verselbstständigte sich daraufhin zunehmend. Zwischen 1950 und 1960 stieg der Anteil der dauerhaft ansässigen Ausländer in der Schweiz um etwa 75 Prozent auf knapp eine halbe Million Menschen. (vgl. D'Amato 2005: 18.) Anteilsmäßig wuchs die ausländische Wohnbevölkerung, welche meist zur Hälfte durch Saisonarbeiter gestellt wurde, von zunächst 6,1 Prozent im Jahr 1950 auf 10,8 Prozent im Jahr 1960 und erreichte danach bis 1970 fast nochmals eine Verdoppelung. (vgl. Currie 2004: 319) Der Höhepunkt der Zuwanderung wurde 1964 mit fast 250.000 Personen erreicht. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 71) Die Zusammensetzung bezüglich der Herkunftsländer wurde jedoch mit der Zeit immer unterschiedlicher.

Im langjährigen und internationalen Vergleich gilt die Konjunkturpufferpolitik als sehr liberale Phase in der Zuwanderungspolitik der Schweiz. Aufgrund des für lange Zeit anhaltenden Wirtschaftswachstums und der weitreichenden Rechte, welche Ausländern mit B- und vor allem C-Status gewährt wurden, kam es kaum zu Rückwanderungen aber zu einer stetigen Zunahme der Immigration. Hans Mahnig und Etienne Piguet sprechen sogar von einem „laissez-faire“-Stil, der in Bezug auf die Migrationspolitik der 50er und 60er Jahre kennzeichnend war. (vgl. ebd.: 80) Die Einbürgerungsbestimmungen wurden in der Nachkriegszeit im Gegensatz zur Zuwanderung jedoch deutlich verschärft. Die einschneidendste Maßnahme war dabei 1952 die Verabschiedung des „Bundesgesetzes über

---

<sup>13</sup> Aufenthaltstitel A: Saisonarbeitsbewilligung, Aufenthaltstitel B: Erneuerbare Jahresaufenthaltsbewilligung, Aufenthaltstitel C: Unbefristete Niederlassungsbewilligung

Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts“, welche die minimale Wohnsitzdauer für die Einbürgerung von sechs auf zwölf Jahre erhöhte. (vgl. Wicker 2004: 26)

## **2.7. Österreich: Die Entwicklung zum Einwanderungsland**

Auch in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg blieb Österreich im Allgemeinen und die wirtschaftlich von den Kriegsschäden schwer in Mitleidenschaft gezogene russische Besatzungszone im Osten im Speziellen, vorrangig ein Auswanderungsland. Zielländer der österreichischen Arbeitsemigranten waren vor allem Deutschland und die Schweiz, aber auch Schweden. (vgl. Hahn 2007: 183)

Das erste Problem, das die junge Zweite Republik zu bewältigen hatte, war die Flüchtlingswelle von „Volksdeutschen“, die aus verschiedenen europäischen Staaten nach Österreich strömten. Zudem hielten sich direkt nach Kriegsende noch zahlreiche „Displaced Persons“ (Zwangsarbeiter, ehemalige KZ-Häftlinge und Kriegsgefangene) im Land auf. Für die meisten war Österreich allerdings nur ein Transitland. (vgl. Hahn 2007: 182f, Bauböck/Perchinig 2006: 727) Die ethnisch deutschen Flüchtlinge galten im Gegensatz zu den „Displaced Persons“ zwar grundsätzlich als integrierbar<sup>14</sup>, jedoch wurden auch sie in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund der Lebensmittelknappheit noch als Belastung wahrgenommen. Erst 1952 kam es zu einer arbeitsrechtlichen Gleichstellung und 1954 zu einer Einbürgerungsoption für Vertriebene. (Bauböck/Perchinig 2006: 728)

Abseits der Flüchtlingsproblematik, war die erste wichtige migrationspolitische Maßnahme nach dem Zweiten Weltkrieg der Beschluss des Fremdenpolizeigesetzes von 1954, welches die Aufenthaltsberechtigung regelte. (vgl. ebd.: 731)

Mit Beginn der 60er Jahre wandelte sich Österreich aufgrund der einsetzenden Arbeitsimmigration zu einem eindeutigen Einwanderungsland. (vgl. Hahn 2007: 184) Die Gründe für den wachsenden Arbeitskräftebedarf lagen, neben der Abwanderung österreichischer Arbeitskräfte ins Ausland, im anhaltenden Wirtschaftswachstum, „dem Schrumpfen der industriellen Arbeitskraftreserven unter der Landbevölkerung“, dem „Stagnieren der Frauenerwerbsbeteiligung aufgrund hoher Geburtenziffern und sozialer

---

<sup>14</sup> 350.000 von 530.000 Niedergelassenen wurden bis 1961 eingebürgert

Geschlechterbarrieren“, sowie in der verlängerten Bildungsphase für Jugendliche. (Bauböck/Perchinig 2006: 729) Diese Entwicklung lief zeitlich verzögert, aber relativ ähnlich im Vergleich zu jener in Deutschland und der Schweiz ab.

1961 wurde in der Folge ein Abkommen zwischen den Parteiobmännern von ÖVP (Julius Raab) und SPÖ (Franz Olah) ein Abkommen unterzeichnet, welches den Zweck hatte, den Import ausländischer Arbeitskräfte nach Österreich zu erleichtern. Inhalt sah das Raab-Olah-Abkommen die Schaffung eines Kontingents von 47.000 Ausländern vor, für die Unternehmen nicht nachweisen mussten, dass für einen entsprechenden Arbeitsplatz kein Inländer zur Verfügung gestanden wäre. Der sozialpartnerschaftlich in diese Entscheidung eingebundene ÖGB hatte im Interesse seiner Mitglieder zwar lange Zeit Vorbehalte gegen ein solches Abkommen, gab unter der Voraussetzung „dass Ausländer zu den selben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt würden wie Inländer (...) vor Inländern gekündigt und generell nur auf ein Jahr in Österreich zugelassen würden“ (ebd.: 729) aber schließlich dem langjährigen Druck der Wirtschaft in Bezug auf die Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung nach.

Wie in der Schweiz, allerdings ein Jahrzehnt später, versuchte man also auch in Österreich mit der erweiterten Ausländerbeschäftigung einen Konjunkturpuffer einzuführen. Zum Zwecke der Rekrutierung von Arbeitskräften wurden von der Wirtschaftskammer Anwerbestellen im Ausland eingerichtet. Außerdem wurden 1962 mit Spanien, 1964 mit der Türkei und 1966 mit Jugoslawien, erste Anwerbeabkommen für Gastarbeiter unterzeichnet. (vgl. Hahn 2007: 184 u. Currie 2004: 240)

In den 60er Jahren war, im Grunde genommen, jede ausländische Arbeitskraft willkommen<sup>15</sup>, da der wirtschaftliche Aufschwung eine Knappheit am Arbeitsmarkt auslöste, welche sich als wachstumshemmend herausstellte. Zudem mussten viele Österreicher, welche zu dieser Zeit selbst noch in großer Zahl als Arbeitsmigranten vorzugsweise nach Deutschland oder in die Schweiz abwanderten, ersetzt werden. (vgl. Bauböck 1996: 12)

Der Erfolg der Anwerbestellen und –abkommen viel in den ersten Jahren allerdings sehr bescheiden aus, da die vereinbarten Kontingente kaum ausgenutzt werden konnten. Ein starker Anstieg der Ausländerbeschäftigung setzte erst in den späten 60er Jahren ein, als

---

<sup>15</sup> Die Arbeitskräfte waren unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation willkommen, da es sich hauptsächlich um Hilfs- und Anlernberufe handelte (vgl. Bauböck 1996: 13))

bereits in Österreich arbeitende Migranten ihre Verwandten und Freunde rekrutierten, die zunehmend die institutionalisierten Anwerbstellen umgingen. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 730) Die Bildung dieser Informationsnetzwerke, welche schließlich zu einer Verselbstständigung der Migration führte, erfolgte im westeuropäischen Vergleich relativ spät und in Gegenüberstellung mit der Schweiz sogar mit fast 20jährigem Abstand.

Aufgrund der Eigendynamik von Migrationsnetzwerken kam es 1973 mit über 226.000 Personen zu einem ersten Höhepunkt des Gastarbeiterzustroms.<sup>16</sup> Damit erreichte Österreich innerhalb nur weniger Jahren schweizerische Verhältnisse.

In der Folge dieser Entwicklung veranlasste die Bundesregierung 1974, in erster Linie in Reaktion auf den von der Ölkrise ausgelösten Konjunkturerinbruch, erstmals einen Anwerbestopp. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte sank zwar innerhalb der nächsten Jahre um rund 40 Prozent, zu einer deutlichen Abnahme des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung kam es allerdings auch in Österreich nicht. Dieser stieg aufgrund des Umstandes, dass sich viele Arbeitsmigranten im Land niederließen und ihre Familien in der Regel zu sich holten, bis zu den 80er Jahren wieder leicht an. (vgl. Hahn 2007: 184)

## **2.8 Die zweite Abwehrphase der Schweiz (ca. 1960-1989)**

In der Schweiz führte die praktisch unkontrollierte Zunahme des Ausländeranteils<sup>17</sup> seit Ende des Zweiten Weltkrieges auf mehreren Ebenen zu Problemen. Erstens wurde die Überfremdungsangst, die sich zunehmend auch in Fremdhass äußerte, in der Öffentlichkeit immer deutlicher spürbar. Zweitens warnten Ökonomen vor einer Konjunkturüberhitzung, die durch die hohe Zahl an ausländischen Beschäftigten begünstigt würde und drittens übte Italien immer stärkeren Druck in Hinblick auf die Besserstellung seiner Staatsbürger aus, die mittlerweile das größte Kontingent an Arbeitsmigranten in der Schweiz bildeten. (vgl. ebd.: 69)

Zunächst widmete man sich dem einfachsten dieser Probleme und begann 1961 Verhandlung mit Italien, das unter anderem die Einführung einer Arbeitslosen- u. Krankenversicherung für

---

<sup>16</sup> Die größte Gruppe waren Jugoslawen, die über 78 Prozent der ausländischen Arbeitskräfte stellten. (vgl. Bauböck 1996: 13)

<sup>17</sup> In den 60ern lebten bereits über 400.000 Italiener in der Schweiz. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 72)

seine in der Schweiz lebenden Staatsbürger forderte, sowie weniger Hindernisse bei der Familiennachführung verlangte. Zudem sollte eine Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren beantragt werden können. (vgl. ebd.: 72f) 1964 endeten die Verhandlungen mit einer Kompromisslösung.<sup>18</sup> In der schweizerischen Öffentlichkeit sorgte das Abkommen, dessen Bestimmungen 1965 in Kraft traten und 1967 auf alle west- und mitteleuropäischen Staaten ausgeweitet wurde, (vgl. Vuilleumier 2007: 202) sofort für harte Kritik. Die Regierung rechtfertigt sich mit ökonomischen Gründen und sicherte zu, keine weiteren ausländischen Arbeitskräfte in die Schweiz einwandern zu lassen. Außerdem deutete sie in einem Bundesblatt erstmals an, die Zuwanderungspolitik auch auf die Assimilierung von bewährten Arbeitskräften ausrichten zu wollen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 73) Dies tat allerdings der weiter zunehmenden Fremdenfeindlichkeit keinen Abbruch. So formierten sich als Reaktion auf das Italien-Abkommen mehrere kleine Bürgerbewegungen, welche die Vorläufer der heutigen „Überfremdungsparteien“ darstellten und deren Hauptanliegen ein genereller Einwanderungsstopp war. (vgl. D’Amato 2005: 19)

Um das Problem der praktisch unkontrollierbaren Zuwanderung und einer drohenden Konjunkturüberhitzung zu lösen, entschied sich der Bundesrat 1963 zur Einführung einer Plafonierungspolitik, die festlegen sollte, wie viele Einwanderer dem Schweizer Arbeitsmarkt jedes Jahr zugeführt werden dürfen.“ (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 65) Im Bundesbeschluss von 1. März 1963 heißt es in diesem Zusammenhang: Aufenthaltsbewilligungen „werden nur noch dann erteilt, wenn die effektive Anzahl von Angestellten in einem Betrieb (Schweizer und Ausländer) nach Erteilung der Bewilligung den effektiven Bestand vom Dezember 1962 nicht um mehr als zwei Prozent übersteigt.“ (vgl. ebd. 2004: 71) Laut Currie stellte dies die allererste richtige Maßnahme zur aktiven Steuerung der Zuwanderung dar. (vgl. Currie 2004: 320) Von Erfolg war diese Schritt jedoch nicht gekrönt. Schon innerhalb der nächsten 12 Monate stieg der Anteil ausländischer Arbeitskräfte erneut um sieben Prozent an. Die Wirkungslosigkeit dieser einfachen Plafonierung war dabei vor allem auf zu geringe Kontrollmaßnahmen, kantonale Ausnahmegewilligungen und dem Freiwerden vieler Stellen im sekundären Wirtschaftssektor<sup>19</sup> zurückzuführen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 72) 1964 legte daher der Bundesrat nach und beschloss erstens das effektive Gesamtpersonal um drei Prozent zu reduzieren, was allerdings ebenso erfolglos blieb. (vgl. ebd.: 74)

---

<sup>18</sup> Diese enthielt u.a. nach fünf Jahren Aufenthalt einen Rechtsanspruch auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung. Bei Familienzusammenführung wurde Wartefrist von 36 auf 18 Monate verkürzt.

<sup>19</sup> Viele Schweizer wechselten zu dieser Zeit in den tertiären Wirtschaftssektor.



Auf Druck der Bevölkerung war die Bundesregierung aber weiterhin gezwungen nach Mitteln zur Einschränkung der Zuwanderung zu suchen. 1965 wurde daher eine doppelte „Plafonierung“ eingeführt, welche die Reduzierung des ausländischen Personals in jedem Unternehmen auf 95 Prozent des effektiven Bestandes vom 1. März 1965 vorschrieb und ein Verbot zur Erhöhung des effektiven Gesamtbestandes einer Firmenbelegschaft vorsah. Außerdem wurden Ausnahmeregelungen größtenteils eingeengt, sowie entschieden, ausländische Arbeitnehmer nur noch dann einreisen zu lassen, wenn diese bereits vor ihrer Ankunft in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung zugesichert bekommen haben. 1966 (drei Prozent) und 1967 (zwei Prozent) wurden weitere Reduzierungen der effektiven Zahl von Ausländern pro Unternehmen beschlossen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 74)

Diese Maßnahmen zeigten sehr schnell messbare Wirkungen. Schon 1965 kam es zu einem Rückgang und ab 1968 zu Stabilisierung bei der Neuzuwanderung ausländischer Arbeitskräfte.<sup>20</sup> Für den gesamten Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung traf diese Entwicklung jedoch nicht zu. Vor allem die Familienzusammenführung und der deutlich höhere Geburtenüberschuss bei Migrantinnen führte hier weiterhin zu einem deutlichen Anstieg, (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 75f) wodurch das Problem der Überfremdungsangst weiter bestehen blieb und der Handlungsdruck der Regierung ungebrochen war.

Schon im Juni 1965 wurde von der demokratischen Partei des Kantons Zürich mit 60.000 Unterschriften die erste Volksinitiative gegen Überfremdung mit der Forderung eingereicht, dass der Anteil von „B- und C-Ausländern“ zukünftig zehn Prozent der Wohnbevölkerung nicht überschreiten darf.<sup>21</sup> Der Bundesrat trat jedoch vehement gegen die Initiative auf, da sie für die Wirtschaft unverträglich wäre, versprach aber gleichzeitig selbst Schritte in diese Richtung zu setzen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 75)

Da Versuche, die auf die Senkung der Gesamtzahl der Ausländer in Schweiz abzielten, weiterhin erfolglos blieben und ihr Anteil 1969 erstmals auf über 16 Prozent der Wohnbevölkerung anstieg (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 76), wurde im Mai 1969 eine zweite Volksinitiative zum Thema Migration eingereicht. Initiator war die Nationale Aktion, welche 70.000 Unterschriften für ihr geplantes Referendum mit dem Titel „Überfremdung von Volk

---

<sup>20</sup> Rückgang dürfte zum Teil aber auch mit der zunehmenden Konkurrenz Deutschlands am „transalpinen Arbeitsmarkt“ zu tun haben, welches durch die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EWG immer attraktiver wurde. (Vuilleumier 201)

<sup>21</sup> Im März 1968 wurde die Initiative aufgrund der oben erwähnten Beschlüsse des Bundesrats wieder zurückgezogen.

und Heimat“ sammeln konnte. Die zentralen Inhalte waren dabei die Forderung, dass in keinem Kanton einen Ausländeranteil von zehn Prozent überschritten werden darf<sup>22</sup> und das Verbot der Kündigung von Schweizern, wenn im selben Betrieb Ausländer derselben Berufsgattung angestellt waren. Der Bundesrat lehnte auch diese Initiative mit Verweis auf die ökonomische Notwendigkeiten und aus Sorge um die Verletzung bilateraler Abkommen und der Menschenrechtskonvention im Bereich Familienzusammenführung ab, bekräftigte aber wiederum einen weiteren Anstieg des Ausländeranteiles verhindern zu wollen und die ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz bestmöglich zu assimilieren. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 77) Auch die großen Parteien, die Unternehmen, die Kirchen und die Gewerkschaft stellten sich gegen diese Initiative. (vgl. Vuilleumier 2007: 202)

Als Reaktion auf die Initiative verpflichtete sich der Bundesrat 1970, gegen den Willen der Arbeitgeber und vieler Kantone, erstmals eine Quotenpolitik, auch Globalplafonierung genannt, einzuführen, in deren Rahmen jährliche Kontingente für Saisonarbeiter<sup>23</sup>, Kurzaufenthalte und für Aufenthaltserlaubnisse bis zu einem Jahr festgelegt werden sollten. Davon ausgenommen waren allerdings Pendler und die Vergabe von Niederlassungsbewilligungen. (vgl. Currie 2004: 320) Die Festlegung der Quoten erfolgte auf der Basis von jährlichen Schätzungen über Wegzüge<sup>24</sup> (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 78) im Rahmen eines korporatistischen Verhandlungsprozesses zwischen Bundesverwaltung, Kantonsverwaltung und Sozialpartnern. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) teilt dann Kontingente an jene Kantone und Unternehmen zu, denen es an Arbeitskräften mangelt. Auch die Kantone selbst durften kleine Kontingente zuteilen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 82f) Um die Quotenpolitik zu erleichtern, wurde 1973 ein „informatisiertes Zentralregister“ eingeführt, das sämtliche Daten über Ausländer enthält, die eine A-, B- oder C-Bewilligung besitzen.<sup>25</sup> (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 80)

Die anfangs aussichtsreiche Initiative der Nationalen Aktion wurde in Folge der neuen Regelungen, welche den Großteil der Schweizer offensichtlich zufrieden stellten, mit 54 zu 46 Prozent abgelehnt. Auch eine erneute Überfremdungsinitiative der Nationalen Aktion, die 1972 lanciert wurde und welche die Forderung enthielt, die ausländische Wohnbevölkerung

---

<sup>22</sup> Ausnahme: Genf (25 Prozent)

<sup>23</sup> ab 1973

<sup>24</sup> Konkret wurde dabei die Anzahl von Arbeitskräften berücksichtigt, welche die Schweiz im Bezugsjahr verlassen bzw. durch Tod oder Einbürgerung aus dem Kontingent fallen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 79f)

<sup>25</sup> Identität, rechtliche Stellung, Zivilstand, Wohnort, Beruf, Wirtschaftszweig

bis 1977 auf unter 500.000 zu senken, fand bei weitem keine Mehrheit. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 84f)

Die Quotenpolitik führte sehr rasch zu ersten Teil-Erfolgen. So nahmen etwa die Vergaben von Jahresbewilligungen (B) um mehr als die Hälfte ab. Aber auch die Saisonarbeit, welche 1973 Quoten unterstellt wurden, war ab diesem Zeitpunkt deutlich rückläufig. Keine Lösung ergab sich hingegen bei der ausländischen Wohnbevölkerung, die zwischen 1970 bis 1973 von 17 Prozent auf 18 Prozent weiterhin zunahm. Der Grund für diese Entwicklung lag, wie in den Jahren zuvor, in der Familienzusammenführung und in den Kontingentierungs-Ausnahmen für einige Wirtschaftszweige. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 82ff)

Im Zuge der Ölkrise von 1973/74 konnte erstmals die Wirksamkeit des, schon in den späten 40er Jahren eingeführten, Konjunkturpuffers getestet werden, dessen vorgesehenen Effekte auch sehr rasch einsetzten. Da die Aufenthaltsberechtigungen von arbeitslosen Ausländern nicht erneuert wurden, sank deren Anteil an der Gesamtbevölkerung zwischen 1973 bis 1980 von 18 Prozent auf 14,8 Prozent.<sup>26</sup> (vgl. Currie 2004: 319) Insgesamt waren 67 Prozent der Entlassenen Ausländer, was darauf hinweist, dass es der Schweiz gelang, die Arbeitslosigkeit regelrecht zu exportieren. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 85f) Auch während der 80er Jahre kam die Konjunkturpufferpolitik noch einige Male zum Tragen, allerdings mit weit weniger Erfolg.

Trotz der Abnahme des Ausländeranteils gab es in den 80er Jahren weiterhin Druck von rechtspopulistischer Seite, die Migrationspolitik noch restriktiver zu gestalten. Anti-Überfremdungs-Initiativen, die in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und in den 80er Jahren in großer Zahl eingereicht wurden, waren allerdings chancenlos, da die Regierung als Reaktion darauf, von sich aus mit Ankündigungen und Beschlüssen den fremdenfeindlichen Forderungen entgegengekommen war. (vgl. ebd.: 87) So verabschiedete das Parlament 1981 eine Revision des ANAG's, welche die Forderungen der Überfremdungsgegner in abgeschwächter Form wiedergab. Allerdings wurde sie in einem Referendum knapp abgelehnt, da es für die Rechten zu wenig und für die Linken zu sehr restriktiv war. (vgl. ebd.: 88)

---

<sup>26</sup> Selbstständige Arbeitstätigkeit war zudem nicht erlaubt. (vgl. Vuilleumier 2007: 201)

Aber auch von anderer Seite wurde in den 80er Jahren eine Initiative lanciert<sup>27</sup>, welche die Abschaffung des Saisonnierstatus und die Gleichstellung aller Ausländer mit Schweizern<sup>28</sup> forderte. (vgl. ebd.) Allerdings fanden auch diese Forderungen keine Mehrheit.

Im Oktober 1986 wurde als weiterer Meilenstein der schweizerischen Migrationspolitik die „Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer“ (BVO) erlassen auf deren Grundlage der schweizerische Bundesrat künftig jährlich ein nach drei Kategorien (Jahresaufenthalt, Kurzaufenthalt, Saisonniers) gegliedertes Maximalkontingent festsetzen konnte. (vgl. Currie 2004: 323) Die umfassendste Quote betraf die Saisonniersbeschäftigung. Ihre Zahl wurde in den 80er Jahren jährlich auf ungefähr 150.000 Personen beschränkt. Jahresbewilligungen wurden bis 1988 nur noch in Kontingenten bis maximal 10.000 vergeben. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 84)

Zu Beginn der 80er Jahre (1981) wurde auch zum ersten Mal ein schweizerisches Asylgesetz eingeführt. Zuvor war die Asylgesetzgebung Teil des Ausländerrechts und beruhte vor allem auf Bundesverordnungen. (vgl. Vuilleumier 2007: 203) Wie umstritten das neue Gesetz war, zeigt allerdings der Umstand, dass es bis 1990 gleich dreimal einer Revision unterzogen wurde.

## **2.9. Die österreichische Abwehrphase der 70er und 80er Jahre**

Wie in der Schweiz, erfüllte auch in Österreich die Konjunkturpufferpolitik während der Ölkrise der 70er Jahre ihren vorgesehenen Zweck recht gut. Zwischen 1974 und 1976 verließen 55.000 ausländische Arbeitskräfte wieder das Land. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 731) Die rasche Reaktion auf die negative Wirtschaftsentwicklung war auch deshalb möglich, weil den Gastarbeiter ohnehin nur geringe Rechte in Bezug auf Aufenthalt und Freizügigkeit zugestanden wurden. Der Umstand, dass allerdings auch 60 Prozent der Arbeitsmigranten in Österreich blieben und der Nachzug deren Angehörigen, die früher oder später ebenfalls auf den Arbeitsmarkt drängen würden, den Wanderungssaldo wieder ausglich, ließ in der Öffentlichkeit unter dem Strich aber nicht wirklich einen Erfolg dieser Politik erkennen.

---

<sup>27</sup> „Mitenand“-Initiative von 1981

<sup>28</sup> mit Ausnahme politischer Rechte

Bald stellte sich auch die Ineffizienz der im Raab-Olah-Abkommen vereinbarten zwölfmonatigen Befristung der Gastarbeit heraus. Der Hauptgrund dafür lag darin, dass viele Unternehmen nicht bereit waren, einmal angelernte Arbeitskräfte nach einem Jahr wieder zu ersetzen. Die Migranten blieben in der Regel meist solange, wie ihnen ein Arbeitsplatz geboten wurde. Bauböck und Perchinig sehen in diesen Prozess allerdings nicht in der grundsätzlichen Handlungsunfähigkeit der Politik begründet, sondern verweisen auf „die Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft einerseits und der liberalen Verfassungsdemokratie andererseits“ welche die Steuerung in diesem Zusammenhang erschweren. (vgl. ebd.: 730)

Um einen strikteren gesetzlichen Rahmen für die künftige Migrationspolitik zur Verfügung zu haben, wurde 1975 ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) erlassen, welches den Einfluss der Sozialpartner auf die Migrationspolitik verstärkte und festlegte, dass Kontingente von einer paritätischen Kommission festgelegt werden müssen. Ein weiterer zentraler Punkt war zudem, dass Ausländer nur dann beschäftigt werden durften, wenn das „öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interesse“ dies zuließ. (vgl. ebd.: 731) Die Prüfung ob ein solches Interesse bestand, hatte im Einzelfall zu erfolgen. Die nun deutlich restriktivere Zuwanderungspolitik bewirkte aber zunächst, dass sich die Niederlassung und der Familiennachzug der ausländischen Arbeitskräfte noch beträchtlich beschleunigte, da viele Gastarbeiter bei einer zwischenzeitlichen Rückkehr in ihre Heimat befürchteten, für die Zukunft vom österreichischen Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu bleiben. (vgl. Bauböck 1996: 14)

Der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung stieg von 1971 (2,8 Prozent) bis 1981 zunächst auf 3,9 Prozent und später bis 1991 auf 6,6 Prozent an. (vgl. Hahn 2007: 185) Trotz dieser eindeutigen Zunahme, wurden in den Jahren nach 1975 in migrationspolitischer Hinsicht kaum nennenswerte Schritte gesetzt. Als nächster Meilenstein galt erst die 1987 „erzwungene“ Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes von 1954. Die Regierung war in diesem Zusammenhang vor allem deshalb zum Handeln genötigt, weil das Aufenthaltsverbot aufgrund mangelnder Konformität mit der europäischen Menschenrechtskonvention vom Verfassungsgerichtshof 1985 aufgehoben wurde. Mit der Novelle verlagerte sich auch die Gestaltungskompetenz der Migrationspolitik vom Sozialministerium und der Sozialpartnerschaft zum Innenministerium, welches zuvor lediglich für Asylfragen zuständig war. Aus diesem Grund, sowie dem Aufstieg und der Wandlung der FPÖ zur rechtspopulistischen Partei, wurden Einwanderungsfragen künftig mehr und mehr in die

Öffentlichkeit getragen und auch zu symbolischer Politik (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 731f)

## **2.10. Schweiz: 1990 bis heute**

In den 90ern war die Planung der schweizerischen Migrationspolitik laut Gianni D'Amato vor allem durch vier Faktoren charakterisiert. Erstens kam es in der Schweiz, wie auch im Großteil Westeuropas, zu einer deutlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit. Der zweite Faktor war die stärker werdende Segregation von Ausländern, die vor allem die schweizerischen Städte betraf. Drittens kam es zu einem Ansturm von Asylflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien<sup>29</sup> und viertens stieg die Schweizerische Volkspartei (SVP) von einer „Bauernpartei“ zu einer bedeutenden rechtspopulistischen Kraft auf, die Reformen im Integrationsbereich mit allen Mitteln zu verhindern suchte. (vgl. D'Amato 2005: 22)

Um den von D'Amato erstgenannten Faktor, nämlich der hohen Arbeitslosigkeit, die in großem Ausmaß auch Migranten betraf, entgegenzuwirken, konnten die Methoden der 70er und 80er Jahre kaum mehr erfolgreich zur Anwendung kommen. Da die jährlichen Einwanderungsquoten in den 90ern nicht einmal annähernd ausgeschöpft wurden<sup>30</sup>, konnte auf Konjunkturreinbrüche nicht mehr mittels der bewährten Pufferpolitik antizyklisch reagiert werden. (vgl. Mahnig/Piguet 2006: 95) Des Weiteren erschwerten rechtliche Zugeständnisse gegenüber den Migranten seitens der Bundesregierung, einen raschen Export der Arbeitslosigkeit. (vgl. D'Amato 2005: 22) Dazu zählte etwa die automatische Umwandlung von Jahresausweisen nach fünfmaliger Verlängerung in Niederlassungsbewilligung, was Ende der 80er auch auf Staatsbürger von Spanien und Portugal ausgeweitet wurde<sup>31</sup> und dass nachziehenden Familienangehörigen sofort den selben Status erlangten, wie das sich bereits in der Schweiz befindende Familienmitglied (vgl. Currle 2004: 319). Außerdem stabilisierte sich die ausländische Wohnbevölkerung in zunehmendem Maße. Darauf weist auch der Umstand hin, dass während 90er Jahre die Jahresaufenthaltsbewilligungen zu Gunsten der Niederlassungsbewilligungen abnahmen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 91)

---

<sup>29</sup> Die Kriegsflüchtlinge blieben allerdings aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

<sup>30</sup> Zwischen 1989 und 1998 nahm die Anzahl der Saisonniers in Hinblick auf eine EU-Annäherung von 160.000 auf 40.000 Personen ab (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 91)

<sup>31</sup> galt zuvor nur für Personen mit italienischer Staatsbürgerschaft (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 89)

Der Ausländeranteil stieg allerdings auch in den 90er Jahren weiterhin an. Ein ganz neues Problem stellte dabei die steigende Zahl an Asylwerber dar. Der Bundesrat legte daraufhin fest, dass Asylwerbern eine Arbeitsaufnahme während der ersten drei Monate des Verfahrens nicht mehr gestattet ist. Davor durften Asylwerber unmittelbar nach Einreichen ihres Antrages eine Arbeit annehmen, für den Fall, dass sich keine einheimische Kraft für die betreffende Stelle fand.<sup>32</sup>

Da Asylummigration und der Familiennachzug unter keine Quoten fielen, wurde neben dem Konjunkturpuffer auch die Wirksamkeit der Globalplafonierung außer Kraft gesetzt, wodurch in Bezug auf die politische Steuerung der Zuwanderung neuer Handlungsbedarf seitens der Regierung bestand. Der Bundesrat hielt sich in den 90er Jahren auch nicht mit neuen Konzepten zur Zuwanderung zurück. Eine Ausweitung der Quotenpolitik auf Asylsuchende und Familiennachzug, wurde allerdings von einer großen Mehrheit abgelehnt. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 93f)

Anfang der 90er Jahre kam daher das sogenannte Drei-Kreise-Modell zur Anwendung, das vom renommierten schweizerischen Migrationsforscher Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny entwickelt wurde und deren Basis die „kulturelle Distanz“ war. Staatsangehörigen von EU- und EFTA-Staaten, die zum ersten Kreis gehörten, wurde dabei volle Freizügigkeit im Personenverkehr zugestanden. Für den 2. Kreis, zu dem die USA, Kanada und die meisten osteuropäischen Staaten zählten, galten bereits strengere Bestimmungen bei Einreise, Arbeitserlaubnis und Niederlassung. Staatsbürger aller restlichen Länder gehörten dem dritten Kreis an und wurden nur in Ausnahmefällen für den schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen. Dieses Modell formalisierte allerdings nur bereits bestehende Rekrutierungspolitiken, die seit Jahrzehnten nur auf bestimmte Länder ausgerichtet waren. (vgl. D'Amato 2005: 22f, Mahnig/Piguet 97) Zahlreiche NGO's kritisierten dieses Modell scharf, einige bezeichneten es sogar als rassistisch. Ende der 90er Jahre sollte es schließlich einem Zwei-Kreise-Modell.

Mahnig und Piguet sehen neben den vier Faktoren die für D'Amato entscheidend waren, auch die Veränderung des politischen Umfelds der Schweiz als entscheidende Größe in der eidgenössischen Migrationspolitik der 90er Jahre an. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 89) In diesem Zusammenhang spielte vor allem das Bemühen der politischen Eliten, sich an die EU

---

<sup>32</sup> 1999 wurde sogar ein generelles Arbeitsverbot verhängt, welches mit Ende 2000, allerdings wieder zurückgenommen wurde.

anzunähern und dem Europäischen Wirtschaftsraum beizutreten, eine gewichtige Rolle. Im Rahmen der Diskussion um einen EWR-Beitritt der Schweiz argumentierten die Gegner, dass der freie Personenverkehr und das Aus des Saisonierstatus mit einer Überschwemmung der Schweiz von Arbeitssuchenden enden würde. Die Befürworter, an deren Spitze der Bundesrat stand, verneinten und argumentierten mit Übergangsfristen und Schutzklauseln. (vgl. ebd.: 98) Trotz der knappen Ablehnung des EWR-Beitritts durch die Bevölkerung im Jahr 1992 und des damit verbundenen Rückschlags im Zusammenhang mit der europäischen Integration der Schweiz, kam es im Migrationsbereich weiterhin zu einer deutlichen Annäherung an die EU. Schon in den 90er erlangten die meisten Unions-Staatsbürger aufgrund des Druckes ihrer Herkunftsländer nach bereits fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung. (vgl. Currie 2004: 321) Mit der Umwandlung des Drei-Kreise-Modells in ein Zwei-Kreise-Modell wurde eine der wesentlichsten Voraussetzung erfüllt, um mit der EU enger zusammenarbeiten zu können, was sich später in der Unterzeichnung der bilateralen Verträge äußerte.

Die jährlichen Kontingente, die auf Basis der „Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer“ (BVO) festgelegt wurden, befanden sich in den 90er Jahren bereits auf einem niedrigeren Niveau als im Jahrzehnt davor. Bei den Jahresaufenthaltern und Kurzaufenthaltern wurden die Quoten meist bei jeweils knapp unter 20.000 Personen festgelegt. Als Saisoniers durften jährlich cirka 100.000 Personen in der Schweiz arbeiten. 2002 wurden die Kontingente für Jahresaufenthalter (von 19.000 im Vorjahr auf 4.000) und Kurzaufenthalter (von 24.000 im Vorjahr auf 5.000) jedoch drastisch reduziert. Der Hauptgründe dafür war vor allem das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union im Jahr 2002. (vgl. Kap. 3.2.) Außerdem wurde der Saisonierstatus völlig abgeschafft. (Currie 323f)

## **2.11. Österreich: 1990 bis heute**

Auch Österreich festigte während der 1990er Jahre seine Stellung als Einwanderungsland. Die wachsende Wirtschaft in den Jahren nach 1989 ergab einen neuen Arbeitskräftebedarf, der wiederum zum Gutteil mit Gastarbeitern aus (Ex-)Jugoslawien und der Türkei gedeckt wurde. Von den zwischen 1989 und 1991 nach Wien eingewanderten Ausländern hatten bereits 56 Prozent Verwandte in der Stadt. (vgl. Hahn 2007: 186)



Noch stärker als die Schweiz war, als direkter Nachbar, Österreich vom Balkankrieg betroffen. Während des gesamten Jahrzehnts nahm die Republik über 100.000 Flüchtlinge aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens auf. Etwa ein Drittel davon, ließ sich auch dauerhaft im Land nieder. (vgl. ebd.: 184). Auch von der 1989/90 vollzogenen Ostöffnung sollte Österreich stärker betroffen sein als die Schweiz. Um einen Ansturm von Flüchtlingen und Migranten aus dem ehemaligen Ostblock abwehren zu können, entschloss sich die Bundesregierung im April 1990 das österreichische Bundesheer zum Assistenzeinsatz an der Grenze heranzuziehen. Der Zustrom aus den vormalig kommunistischen Nachbarländern hielt sich aber ohnehin in Grenzen. Für 90.000 bosnische Kriegsflüchtlinge, für welche die Rückführung in ihr vom Krieg zerstörtes und teilweise auch „ethnisch gesäubertes“ Heimatland unmöglich war, entschied sich die Regierung den Arbeitsmarkt zu öffnen und ihren Status in jenen von regulären Arbeitsmigranten zu ändern. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 733)

Der Jugoslawienkrieg und die verstärkte Arbeitsmigration führten jedoch dazu, dass sich die ausländische Wohnbevölkerung in Österreich zwischen 1987 und 1994 verdoppelte. In den Jahren 1990 bis 1993 gab es sogar eine Nettoimmigrationsrate von einem Prozent der Bevölkerung, was 80.500 Personen im Jahr entsprach und einen europäischen Höchstwert darstellt. In der Öffentlichkeit wurde die Entwicklung in erster Linie als Asylkrise wahrgenommen. Folglich entschloss sich die Regierung dafür, die Asylverfahren restriktiver zu gestalten. (vgl. ebd.: 732) Im Juni 1992 trat daher ein neues Asylgesetz in Kraft, das die sogenannte Drittstaatenklausel beinhaltete, welche besagt, dass der Asylantrag von Flüchtlingen abzulehnen ist, wenn sie bereits in einem anderen Staat vor Verfolgung sicher gewesen wären. Da dies auf alle Nachbarstaaten Österreichs zutrifft, bot die Klausel die Möglichkeit alle Flüchtlinge, die auf dem Landweg kamen, abzuweisen. Die Zahl der Asylwerber sank in der Folge auch beträchtlich. (vgl. ebd.: 733)

Dessen ungeachtet wurde jedoch im November 1992 von der FPÖ ein umstrittenes Ausländervolksbegehren initiiert. Die Zahl der Unterstützer blieb mit 7,4 Prozent allerdings geringer als erwartet. Außerdem löste es mit dem „Lichtermeer“ die größte Demonstration in der Geschichte der Zweiten Republik aus und führte zur Abspaltung des liberalen Flügels der FPÖ. Auch die heute bedeutendste NGO im Bereich der Migrationspolitik „SOS-Mitmensch“ ging aus dieser Demonstration hervor. (vgl. ebd.: 734)

Im Jänner 1993 trat ein neues Fremden-gesetz und mit Juli 1993 ein neues Aufenthaltsgesetz in Kraft, wobei die sozialpartnerschaftlich bestimmte Zuwanderungs- und Arbeitsmarktregulierung durch ein Quotensystem abgelöst wurde, das Neuzuzüge wesentlich erschwerte. Die jährlichen Gesamtquoten, welche die Sozialpartner in Bezug auf die Neuzuwanderung auf Basis des Aufenthaltsgesetzes festlegten, wurden auf die Bundesländer aufgeteilt und hatten sich „an der Lage des Arbeits- und Wohnungsmarktes sowie an den Kapazitäten des Schul- und Gesundheitswesens“ zu orientieren. (vgl. Hahn 2007: 186) Ein weiterer Eckpunkt des neuen Gesetzes war die Bedingung, dass Antragsteller von nun an eine „ortsübliche Unterkunft“ vorzuweisen hatten. Die zahlreichen überbelegten Mietwohnungen erfüllten dieses Kriterium aber meist nicht, was neben den niedrigen Quoten ein wesentlicher Grund dafür war, dass es ab 1993 zu einem deutlichen Rückgang bei der Neuzuwanderung kam. Viele Immigranten dürften in der Folge allerdings ihr Heil in der illegalen Einwanderung gesucht haben. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 733)

Mit dem Fremden-gesetz von 1993 wurde auch der Status des „Saisoniers“ geschaffen, für den es kein Recht auf Aufenthaltsverfestigung und Familiennachzug gibt. Außerdem wurde die Quote für die Neuzuwanderung gesenkt und der Familiennachzug generell nur auf Personen unter 14 Jahren beschränkt. Der Entschluss die Notstandshilfe nur noch an österreichische Staatsbürger auszuzahlen, wurde vom europäischen Gerichtshof für Menschenrechte jedoch als menschenrechtswidrig verurteilt. Seither gilt nur eine Bevorzugung in Österreich geborener Menschen, unabhängig von der Staatsbürgerschaft. (vgl. ebd.: 734)

Die Zeiten der liberalen Zuwanderungspolitik waren durch das Inkrafttreten des neuen Fremden-gesetzes auch in Österreich endgültig vorbei. Darauf weisen auch weitere Maßnahmen, wie die 1994 vorgenommene Senkung der Bundeshöchstquote für die Ausländerbeschäftigung auf acht Prozent des Arbeitskräftepotenzials hin.

Als nächster Eckpunkt in der österreichischen Migrationspolitik sollte sich dann der EU-Beitritt im Jahr 1995 herausstellen. Die zentrale Folge war die Institutionalisierung einer „dreifachen Abstufung der zivilen, sozialen und politischen Rechte zwischen Inländern, EU-Ausländern und Drittstaatsangehörigen“ (ebd.: 732) die dem weiter oben beschriebenen Drei-Kreise-Modells des Nicht-EU-Mitglieds Schweiz sehr ähnlich war. Daraus ergaben sich auch erhebliche Auswirkungen auf die externe Migrationskontrolle. Bürger von EU- und EWR-

Mitgliedsstaaten<sup>33</sup> sind im Sinne des Rechts auf Freizügigkeit, seither von sämtlichen Restriktionen am Arbeitsmarkt und beim Aufenthalt ausgenommen.

Als Folge der neuen Rahmenbedingungen, ging die Zahl der Arbeitskräfte aus Drittstaaten zurück, während jene von EU-Bürger anstieg. (vgl. Hahn 2007: 186) Dies liegt aber auch daran, dass Arbeitsmigranten aus den östlichen Nachbarstaaten seit 2004 nicht mehr als Drittstaatsangehörige gelten. Die ausländische Wohnbevölkerung stieg nach 1995 zwar weniger stark als in den Jahren zuvor, aber trotzdem durchgehend an.

Zu einem noch weitaus beträchtlicheren Anstieg kam es zur Jahrtausendwende bei den Einbürgerungen. Dieser ergab sich vor allem durch die starke Zuwanderung zu Beginn der 90er Jahre in Folge des Jugoslawienkriegs. Um dieser Entwicklung noch rechtzeitig entgegenwirken zu können, verschärfte die Bundesregierung 1998 das Staatsbürgerschaftsgesetz. Unter anderem wurde der Mindestzeitraum für den Erhalt der Staatsbürgerschaft bei einer „nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration“ von vier auf sechs Jahre angehoben. Allerdings wurde auch ein Rechtsanspruch auf die Einbürgerung nach 15 Jahren eingeführt, wenn man eine „nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration“ nachweisen konnte. Zuvor galt dieser Anspruch erst nach 30 Jahren. Das prinzipielle Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft blieb jedoch bestehen

Den bisher letzten großen Meilenstein in der österreichischen Migrationspolitik stellte das Fremdenrechtspaket 2005 dar. Die bedeutendste Änderung betraf dabei das bisherige Fremdenrechtsgesetz, welches durch das Fremdenpolizeigesetz und das Aufenthaltsgesetz ersetzt und somit auf zwei unterschiedliche Gesetzesgrundlagen aufgesplittet wurde. Zudem umfasste das Paket auch ein neues Asyl-, sowie Ausländerbeschäftigungsgesetz. (vgl. Kap. 3)

---

<sup>33</sup> seit den bilateralen Abkommen auch Bürger der Schweiz

## 2.12. Die Wirkung migrationspolitischer Maßnahmen im Vergleich

Die Wirkung der Migrationspolitik lässt sich am Besten anhand der Entwicklung des Ausländeranteils vergleichen. Um das unterschiedliche Zahlenniveau zu veranschaulichen, wird in den Abbildungen 2 und 3 die ausländische Wohnbevölkerung in absoluten Werten dargestellt.



Eigene Darstellung

Daten auf Basis folgender Quelle: [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html)



Eigene Darstellung

Daten auf Basis folgender Quellen: [www.ak-salzburg.at/pictures/d5/wirtschaft\\_im\\_ueberblick.pdf](http://www.ak-salzburg.at/pictures/d5/wirtschaft_im_ueberblick.pdf) (Daten bis 2001) und [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung\\_nach\\_staatsangehoerigkeit\\_geburtsland/022498.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/022498.html) (Daten von 2002 bis 2007)

Die Maßnahmen, welche in der Schweiz Ende der 60er Jahre in Form der „Doppelten Plafonierung“ und der Einführung der Quotenpolitik gesetzt wurden, zeigten in Bezug auf den Ausländeranteil kaum die erhoffte Wirkung. Das Anwachsen der ausländischen Bevölkerung konnte lediglich abgeschwächt werden. Jedoch kam im Zuge der Ölkrise der Konjunkturpuffer, welcher schon seit den späten 40er Jahren vorgesehen war, erfolgreich zur Anwendung.

In Österreich zeigte der Konjunkturpuffer, welcher über die Gastarbeiterpolitik gegeben war, ebenfalls nach der Ölkrise und danach nochmals zwischen 1982 und 1984 seine Wirksamkeit. Da sich aber der Ausländeranteil ohnehin auf einem niedrigeren Niveau bewegte, fiel auch die Abnahme geringer aus. Beiden Ländern gelang es aber in diesem Zusammenhang die Arbeitslosigkeit, welche durch die Wirtschaftskrisen entstand, bis zu einem gewissen Maße zu exportieren. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 85f) Zugute kam ihnen dabei, dass die Rechte in Bezug auf Aufenthalt und Freizügigkeit, in den 70er Jahren relativ schwach war.

Der Ausländeranteil der Schweiz „erholte“ sich davon nur langsam und nahm erst wieder ab Ende der 80er Jahre entscheidend zu. Auch in Österreich blieb die Zuwanderung bis zur Ostöffnung und der Jugoslawienkrise, auf einem sehr niedrigen Niveau. Die letztgenannten Ereignisse hatten allerdings auf beide Staaten entscheidenden Einfluss. In Österreich stieg der Ausländeranteil zwischen 1989 und 1994 von ca. 300.000 auf über 700.000 Personen an. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre entspannte sich die Situation jedoch deutlich. Die Gründe dafür dürften aber nur teilweise in einer Verschärfung der Gesetze liegen. Hauptanlass scheint vielmehr die beruhigte Lage am Balkan, sowie die verstärkte Einbürgerung zur Jahrtausendwende zu sein. Der EU-Beitritt löste keine entscheidenden Migrationswellen aus. Erst ab 2003 stieg der Ausländeranteil wieder deutlicher an.

In der Schweiz kam es seit Beginn der 90er Jahre ebenfalls zu einer beträchtlichen Zunahme, die weder auf das Drei- noch das Zwei-Kreise-Modell mit einer beträchtlichen Abschwächung reagierte. Die Zuwanderung in die Schweiz hält seither, praktisch unvermindert an.

### 3. Gesetzliche Grundlagen und Institutionen

#### 3.1. Überblick

In Österreich und der Schweiz gibt es für die verschiedenen Bereiche, die der Migrations- und Integrationspolitik zuzuordnen sind, eine Reihe unterschiedlicher Gesetzesgrundlagen, die sich in qualitativer, wie in quantitativer Hinsicht unterscheiden. Bevor jedoch auf die einzelnen Regelungen näher eingegangen wird, soll in Tabelle 2 ein erster vergleichender Überblick in Bezug auf die Gesetzesgrundlagen der beiden Staaten gegeben werden.

**Tabelle 2: Gesetzesgrundlagen**

	Gesetzesgrundlage	
	Schweiz	Österreich
<b>Einreise und Kurzaufenthalte</b> (bis 180 Tage)	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG 2007)	Fremdenpolizeigesetz (FPG 2005)
<b>Aufenthaltstitel und Niederlassung</b>		Bundesgesetz über Niederlassung und Aufenthalt (NAG 2005)
<b>Integration</b>		
<b>Ausländerbeschäftigung</b>		Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG 2005)
<b>Asyl</b>	Asylgesetz (AsylG 1998)	Asylgesetz (AsylG 2005)
<b>Staatsbürgerschaft</b>	Bürgerrechtsgesetz (BüG 1952)	Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG 1985)

Eigene Darstellung

Schon auf den ersten Blick lässt sich erkennen, dass sich die einzelnen Bereiche der schweizerischen Migrationspolitik auf eine wesentlich geringere Anzahl unterschiedlicher Gesetze stützen, als dies in Österreich der Fall ist. In der Schweiz beinhaltet das Ausländergesetz 2007 alle grundlegenden Regelungen, was Einreise, Aufenthalt,

Niederlassung, Integration und Ausländerbeschäftigung betrifft. Nur für den Asylbereich und Staatsbürgerschaftsfragen existieren gesonderte rechtliche Basen.

In Österreich werden Aufenthalts- und Niederlassungstitel in erster Linie auf Grundlage des „Bundesgesetzes über Niederlassung und Aufenthalt“ vergeben. Für die Einreise in das Bundesgebiet und Kurzaufenthalte bis 180 Tage, sowie die Ausländerbeschäftigung existieren jedoch, im Gegensatz zur Schweiz, eigene rechtliche Rahmenbedingungen. Im Folgenden sollen nun die einzelnen Gesetzesgrundlagen und ihre wichtigsten Regelungen, getrennt nach den in Tabelle 2 aufgeschlüsselten Bereichen, vergleichend analysiert werden.

### **3. 2. Aufenthalt und Niederlassung:**

Die wichtigste Grundlage der schweizerischen Migrationspolitik bildet, wie bereits erwähnt, das „Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer“ (AuG 2007), das mit 1. Jänner 2008 das alte „Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer“ (ANAG) abgelöst hat und von allen Kantonen sowie von 68 Prozent der abstimmenden Bevölkerung<sup>34</sup> befürwortet wurde. (vgl. Skenderovic/D’Amato 2008: 289)

Das ANAG stammte aus dem Jahre 1931 und war nur sehr allgemein gehalten. Erst auf der Verordnungsstufe wurden die Bestimmungen konkretisiert. (vgl. Müller 2004: 11) Zudem bedeuteten die komplizierten Bewilligungswege einen hohen bürokratischen Aufwand für die zuständigen Gebietskörperschaften. Die wichtigsten Neuerungen des AuG 2008 stellen vor allem höhere Strafordrohungen gegen illegalen Aufenthalt, Schlepper, und Scheinehen, sowie strengere Bestimmungen in Bezug auf die Gewährung von Arbeitserlaubnissen dar. Außerdem wurde das Zulassungssystem dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU angepasst. Für Ausländer, die bereits in der Schweiz leben, verbesserte sich mit dem AuG allerdings die Situation. Vor allem der Familiennachzug und die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen wurde für die letztgenannte Gruppe vereinfacht.<sup>35</sup>

Um sich als Drittstaatsangehöriger in der Schweiz längerfristig aufhalten oder niederlassen zu können, benötigt man bestimmte Aufenthaltstitel, welche mittels eines personalisiertes

---

<sup>34</sup> Wahlbeteiligung: 49%

<sup>35</sup> vgl. [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/gesetzgebung/auslaendergesetz.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/gesetzgebung/auslaendergesetz.html)

Ausweises vergeben werden. Ausländer, die in der Schweiz einen Arbeitsplatz annehmen dürfen, erhalten zunächst eine Aufenthaltsbewilligung, deren Befristung vom Zweck des Aufenthalts und der Arbeitsmarktsituation abhängig ist. In der Regel werden Jahresaufenthaltsbewilligungen (Ausweis B) erteilt, die auf 12 Monate befristet sind, aber jährlich verlängert werden können, wenn es die Arbeitsmarktsituation zulässt. (vgl. Currie 2004: 324) Für Personen die sich, zum Beispiel als Saisonarbeiter oder Berufspraktikanten, nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, werden Kurzaufenthaltsbewilligungen (Ausweis L) ausgestellt. Die Gültigkeitsdauer des Ausweis L richtet sich nach der Befristung des Arbeitsvertrags und beträgt maximal 12 Monate, was aber nicht der Regel entspricht, da er meist für kürzere Zeiträume ausgestellt wird. Die Verlängerung einer Kurzaufenthaltsbewilligung ist nur in Ausnahmefällen einmalig möglich. Um sich unbefristet in der Schweiz aufhalten zu können, benötigen Ausländer eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die für einen bestimmten Kanton ausgestellt wird. Die Erteilung des Ausweis C erfolgt in der Regel nach zehn Jahren ununterbrochenen, ordentlichen Aufenthalts.<sup>36</sup>

Einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gibt es nur für Ehepartner von Schweizern, wenn sich diese mindestens fünf Jahre im Land aufhalten, beziehungsweise für Kinder unter 12 Jahren. (vgl. AuG 2007, Art. 42) Einen speziellen Aufenthaltstitel für Saisoniers (Ausweis A) gibt es seit 2003 nicht mehr. Saisonarbeiter müssen seither eine Kurzaufenthaltsbewilligung beantragen.

Jährliche Kontingente existieren in der Schweiz nur für die Erstvergabe von Jahresaufenthaltsbewilligungen, sowie für Kurzaufenthaltsbewilligungen die vier Monate übersteigen. Niederlassungsbewilligungen unterliegen hingegen keiner Höchstzahl. 2008 durften laut „Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit“ (VZAE 2007) maximal 4.000 Ausweise B und 7.000 Ausweise L ausgestellt werden. (vgl. VZAE, Anhang I - II)

Verfassungsrechtlich stützt sich das AuG auf den Artikel 121 der Bundesverfassung, die seit 1. Jänner 2000 in Kraft ist. Hier widmet sich ein eigener Abschnitt über „Aufenthalt und

---

<sup>36</sup> Angehörige aus EU- und EFTA-Staaten erhielten sie vor Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommen in der Regel nach fünf Jahren. Diese verkürzte Frist gilt heute nur noch für US-Bürger. (vgl. [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/die\\_verschiedenen/ausweis\\_l\\_kurzaufenthaltsbewilligung.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/die_verschiedenen/ausweis_l_kurzaufenthaltsbewilligung.html))



Niederlassung von Ausländer“<sup>37</sup>, der allerdings sehr kurz und allgemein gehalten ist, der Migrationspolitik:<sup>37</sup>

### **Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

#### **3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden**

#### **2. Kapitel: Zuständigkeiten**

#### **9. Abschnitt: Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern**

##### ***Art. 121:***

*1 Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes.*

*2 Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.*

Neben der Kompetenzregelung wird hier die Migrationsthematik in knapper Form auch mit dem Sicherheitsaspekt verknüpft. Regelungen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern finden sich auf Verfassungsebene nicht.

Neben der nationalen Gesetzgebung gibt es auch eine große Zahl an bilateralen Verträgen mit europäischen und außereuropäischen Staaten, welche die Migrationspolitik der Schweiz beeinflussen und den Geltungsbereich des AuG einengen. Die wichtigsten bilateralen Verträge stellen dabei jene mit der Europäischen Union dar. So war das erst mit dem AuG-2008 in das nationale Gesetz implementierte Personenfreizügigkeitsabkommen bereits Gegenstand der Bilateralen Abkommen I, die 1999 unterzeichnet wurden. Die vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes und die freie Wohnsitzwahl für EU-Bürger in der Schweiz und umgekehrt, trat, wenn auch nur schrittweise und mit langen Übergangsfristen versehen, mit 1. Jänner 2002 in Kraft. (vgl. Vahl/Grolimund 2007: 31) Kern des Abkommens ist der Grundsatz der Inländergleichbehandlung, der den Zuwanderern aus EU-Staaten, die gleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen wie Inländern zusichert. Ab 2014 gilt für alle EU-Bürger<sup>38</sup> die uneingeschränkte Freizügigkeit in der Schweiz.

---

<sup>37</sup> vgl. [www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf)

<sup>38</sup> Staatsangehörigen von Rumänien und Bulgarien sind davon allerdings ausgenommen, da für diese noch Übergangsfristen bis 2019 gelten.

Im Rahmen der Bilateralen Abkommen II, die 2004 unterzeichnet wurden, trat die Schweiz schließlich auch dem Schengen- und Dublinabkommen bei, die als wichtigste Punkte die Abschaffung der Grenzkontrollen, grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit, eine gemeinsame Visa-Politik für Kurzaufenthalte und die Zusammenarbeit im Asylwesen vorsehen. (vgl. ebd.: 39f) Die vollständige Umsetzung dieser Punkte unterliegt aber ebenfalls Übergangsfristen.

In Österreich wird die Zuwanderung in erster Linie durch das „Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt“ (NAG 2005), sowie das „Fremdenpolizeigesetz“ (FPG 2005) geregelt. Mit 1.1.2006 ersetzen die beiden Regelungen das „Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden“ (FrG) aus dem Jahre 1998. Während das FPG vor allem die Rechtmäßigkeit der Einreise nach Österreich, die Pass- und Sichtvermerkspflicht für Kurzaufenthalte (bis 180 Tage), sowie fremdenpolizeiliche Maßnahmen wie Schubhaft und Ausweisungen regelt, betrifft das NAG die Vergabe von Aufenthaltstiteln, die 180 Tage übersteigen, sowie das gemeinschaftliche Niederlassungsrecht und die Integrationsförderung.<sup>39</sup> Die Trennung des Fremdenrechts in einen niederlassungsrechtlichen und einen fremdenrechtlichen Teil, wurde vor allem durch europarechtliche Vorgaben nötig.<sup>40</sup> (vgl. Muttonen 2008: 189)

Wie in der Schweiz ist der längerfristige Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen an Aufenthaltstitel gebunden. Eine „Aufenthaltserlaubnis“, die vor allem für Schüler, Studenten, Forscher, Künstler, Selbstständige, Betriebsentsandte und Rotationsarbeitskräfte vorgesehen ist, erhält man in Österreich grundsätzlich auf sechs Monate befristet und muss bereits aus dem Ausland gestellt werden. Ob eine Aufenthaltserlaubnis verlängert werden kann, hängt in erster Linie vom Zweck ihrer Vergabe ab.

Saisonarbeitnehmer<sup>41</sup> erhalten keine „Aufenthaltserlaubnis“, sondern dürfen sich nur mittels speziellem Visum (D + C), das für sechs Monate gewährt wird, im Land aufhalten. Beschäftigungen für Saisonarbeitnehmer unterliegen allerdings jährlichen Höchstzahlen, die mittels Verordnung vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit festgelegt werden. 2008 durften in diesem Zusammenhang maximal 7.500 Visa vergeben werden.<sup>42</sup> Auch für

---

<sup>39</sup> vgl. [international.univie.ac.at/de/portal/aktuelles/fremdenpolizeigesetz/](http://international.univie.ac.at/de/portal/aktuelles/fremdenpolizeigesetz/)

<sup>40</sup> Im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005 wurden insgesamt neun Richtlinien, eine Verordnung und ein Richtlinienvorschlag umgesetzt. (vgl. [www.bmi.gv.at/oeffentlicherheit/2005/09\\_10/FREMDENRECHT.pdf](http://www.bmi.gv.at/oeffentlicherheit/2005/09_10/FREMDENRECHT.pdf))

<sup>41</sup> seit 2003 offiziell als „Befristet beschäftigte Fremde“ bezeichnet

<sup>42</sup> vgl. [www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=ots\\_20071212\\_ots0115&ch=politik](http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=ots_20071212_ots0115&ch=politik)

Erntehelfer, die sich allerdings nur sechs Wochen in Österreich aufhalten dürfen, gibt es eine Höchstquote. 2008 lag sie bei 7.000 Personen. EWR-Bürger und Schweizer sind von den Quoten ausgenommen.

Für den dauerhaften Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen ist in Österreich laut NAG eine Niederlassungsbewilligung<sup>43</sup>, die bei Gewährung des Erstantrages<sup>44</sup> auf ein Jahr und bei Verlängerungen jeweils auf zwei Jahre befristet werden, notwendig. Voraussetzung für den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung ist allerdings eine ausreichende Krankenversicherung, genügend finanzielle Mittel und eine ortsübliche Unterkunft. Einen Antrag auf eine unbefristete Niederlassungsbewilligung ist nach mindestens fünf Jahren dauerhaften Aufenthalts mit regelmäßigem Einkommen<sup>45</sup> möglich. Nur Schlüsselarbeitskräfte<sup>46</sup> können schon nach 18 Monaten eine unbefristeten Niederlassungsbewilligung erhalten.<sup>47</sup> Einer Quotenpflicht unterliegen nur Erstanträge und Zweckänderungen eines gültigen Aufenthaltstitels, sofern die beantragte Niederlassungsbewilligung bei Ersterteilung quotenpflichtig ist. (vgl. Muttonen 2008: 196) Die Quoten werden nach Bundesländern, bestimmten Zuwanderungsgruppen<sup>48</sup> und Wirtschaftsbrachen aufgeschlüsselt und jährlich durch die Niederlassungsverordnung (NLV), die auf Vorschlag des Innenministers vom Hauptausschuss des Nationalrats beschlossen wird, festgelegt. 2008 sah die NLV insgesamt ein Kontingent von maximal 8.050 Personen vor.<sup>49</sup> Auch bei der Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen besteht eine Quotenpflicht. Nach einer maximalen Wartezeit von drei Jahren, haben Familienangehörige allerdings einen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, der keiner Quote mehr unterliegt.

---

<sup>43</sup> werden je nach dem Aufenthaltszweck erteilt als: Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft, Niederlassungsbewilligung – ausgenommen Erwerbstätigkeit, Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt (freier Arbeitsmarktzugang), Niederlassungsbewilligung – beschränkt (Arbeitsmarktzugang nur mit Beschäftigungsbewilligung), Niederlassungsbewilligung – Angehöriger

<sup>44</sup> Der Erstantrag muss grundsätzlich aus dem Ausland gestellt werden. (Ausnahme: Fremde, die zur sichtvermerksfreien Einreise berechtigt sind und in Österreich geborene Kinder von rechtmäßig Niedergelassenen innerhalb der ersten sechs Monate nach ihrer Geburt)

<sup>45</sup> ca. € 8.000 im Jahr

<sup>46</sup> Ausländer gelten als Schlüsselarbeitskräfte, wenn sie über „eine besondere, am inländischen Arbeitsmarkt nachgefragte Ausbildung oder über spezielle Kenntnisse und Fertigkeiten mit entsprechender beruflicher Erfahrung verfügen und für die beabsichtigte Beschäftigung eine monatliche Bruttoentlohnung erhalten, die durchwegs mindestens 60% der Höchstbeitragsgrundlage (...) zusätzlich Sonderzahlungen zu betragen hat.“ (vgl. Muttonen 2008: 183) Die Entscheidung, ob diese Voraussetzungen zutreffen, fällt das AMS.

<sup>47</sup> vgl. [www.auslaender.at/categories/Aufenthalt/Fremdenrechtspaket-2005/](http://www.auslaender.at/categories/Aufenthalt/Fremdenrechtspaket-2005/)

<sup>48</sup> unselbstständige und selbstständige Schlüsselarbeitskräfte, Familienzusammenführung, Personen ohne Erwerbstätigkeit, Mobilitätsquote, Angehörigen-Zweckänderungsquote vgl. Muttonen 2008: 196

<sup>49</sup> vgl. [www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=ots\\_20071212\\_ots0115&ch=politik](http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=ots_20071212_ots0115&ch=politik)

Eine unbefristete Niederlassung ist in Österreich erst mit dem Titel „Daueraufenthalt-EG“ möglich. Dieser berechtigt auch zum längerfristigen Aufenthalt und zur Arbeitsaufnahme in jedem anderen EU-Mitgliedsstaat. Allerdings sind auch die Voraussetzungen zur Erteilung des Daueraufenthaltstitels sehr streng geregelt. So muss der Antragsteller während der letzten fünf Jahre ununterbrochenen zur Niederlassung in Österreich berechtigt gewesen sein und zudem auch die Integrationsvereinbarung bereits erfüllt haben.<sup>50</sup> Mit der Einführung des „Daueraufenthalt-EG“, der 2006 den mit ähnlichen Rechten versehenen Niederlassungsnachweis ersetzte, ist Österreich der EU-Richtlinie 2003/109/EG nachgekommen, die eine Gleichbehandlung von aufenthaltsverfestigten Ausländern vorsah.<sup>51</sup>

Bürger aus dem EWR-Raum und Schweizer, für welche im NAG das „Recht auf Freizügigkeit“ vorgesehen ist, benötigen keinen Aufenthaltstitel um sich in Österreich längerfristig aufhalten zu können. Ihnen wird, wenn sie sich länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhalten, ohne nennenswerten bürokratischen Aufwand, lediglich eine Anmeldebestätigung ausgestellt. Als Voraussetzung um das „Recht auf Freizügigkeit“ in Anspruch nehmen zu können, gelten nur geringe Voraussetzungen. Neben einer ausreichenden Krankenversicherung und ausreichender Existenzmitteln, müssen EWR-Bürger und Schweizer eine bezahlte Berufstätigkeit oder einen Ausbildungsplatz in Österreich vorweisen können.<sup>52</sup>

Im Verfassungsrang finden sich im Gegensatz zur Schweiz keinerlei Grundsätze zur Migrationspolitik. Nur in Bezug auf die Zuständigkeiten wird erwähnt, dass die „Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Ein- und Auswanderungswesen; Passwesen; Aufenthaltsverbot, Ausweisung und Abschiebung; Asyl; Auslieferung;“ (B-VG, Art. 10, Abs. 3) sowie die Fremdenpolizei (vgl. B-VG, Art. 10, Abs. 7) in die Vollziehung des Bundes fallen.

Nachfolgend sind nochmals die wichtigsten Aufenthaltstitel beider Staaten, mit ihren wichtigsten Regelungen aufgelistet. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf den Erwerb bzw. die Verlängerung der Aufenthaltstitel durch Drittstaatsangehörige.

---

<sup>50</sup> vgl. [www.wien.gv.at/amtshelfer/dokumente/personenwesen/einwanderung/niederlassungsbewilligung/daueraufenthalt-eg.html](http://www.wien.gv.at/amtshelfer/dokumente/personenwesen/einwanderung/niederlassungsbewilligung/daueraufenthalt-eg.html)

<sup>51</sup> vgl. [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/56&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/56&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en)

<sup>52</sup> vgl. [www.bmi.gv.at/niederlassung/](http://www.bmi.gv.at/niederlassung/)

**Tabelle 3: Die wichtigsten Aufenthaltstitel der Schweiz**

Aufenthaltstitel	Voraussetzung	Befristung	Verlängerung	Kontingentierung	Rechtsanspruch
<b>Kurzaufenthalt</b>	Saisonarbeitsvertrag, Praktikum, Studienaufenthalt, ...	max. 1 Jahr	1x möglich	nur bei über 4monatigem Aufenthalt	keiner
<b>Jahresaufenthaltsbewilligung</b>	Arbeitsvertrag auf max. 12 Monate befristet	1 Jahr	beliebig oft möglich <sup>53</sup>	nur bei Erstantrag	nur im Sinne der Familienzusammenführung
<b>Niederlassungsbewilligung</b>	10-jähriger Aufenthalt	keine	alle 5 Jahre Erneuerung	keine	Ehegatten nach 5j. Aufenthalt, ledige Kinder unter 12 J mit Ausländern <sup>54</sup>

Eigene Darstellung

**Tabelle 4: Die wichtigsten Aufenthaltstitel Österreichs**

Aufenthaltstitel	Voraussetzung	Befristung	Verlängerung	Kontingentierung	Rechtsanspruch
<b>Erntehelfer</b>	Ausstellung einer fremdenpolizeiliche Unbedenklichkeitsbescheinigung <sup>55</sup>	6 Wochen	nicht möglich	ja	keiner
<b>Saisonarbeiter</b> <sup>56</sup>	Unbedenklichkeits- u. Sicherheitsbescheinigung <sup>57</sup>	6 Monate	1x für weitere 6 Monate möglich	ja	keiner
<b>Aufenthalts-erlaubnis</b>	Nachweis eines Aufenthaltszwecks: zB. Forscher, Student	in der Regel 6 Monate	vom Aufenthaltszweck abhängig	keine	nur im Sinne der Familienzusammenführung
<b>Niederlassungsbewilligungen</b> <sup>58</sup>	in der Regel 5 Jahre Aufenthalt (für Schlüsselarbeitskräfte 18 Monate)	nach Erstantrag auf 1 Jahr, sonst 2 Jahre	beliebig oft möglich	nur bei Erstantrag od. Zweckänderung	bei Familienzusammenführung nach max. 3 Jahren Wartezeit
<b>Daueraufenthalt-EG</b>	Während letzter fünf Jahren niederlassungsberechtigt & Integrationsvereinbarung bereits erfüllt	keine	alle 5 Jahre Erneuerung	keine	unter Erfüllung aller Voraussetzungen → ja

Eigene Darstellung

Die wichtigsten Unterschiede, die sich aus der Gegenüberstellung der Aufenthaltstitel ergeben, fallen im Großen und Ganzen eher gering aus. Eine unbefristete Niederlassung über einen Ausweis C in der Schweiz, oder den europaweiten Daueraufenthalt in Österreich, ist in

<sup>53</sup> Wenn Arbeitsmarkt es zulässt

<sup>54</sup> vgl. AuG 2007, Art. 42

<sup>55</sup> vgl. [www.ams.at/\\_docs/Erntehelfer.pdf](http://www.ams.at/_docs/Erntehelfer.pdf)

<sup>56</sup> Saisonarbeiter („Befristet beschäftigter Fremder“) stellt keinen Aufenthaltstitel im eigentlichen Sinn dar, da sie nur über ein Visum aufenthaltsberechtigt sind

<sup>57</sup> werden vom AMS ausgestellt und dienen als Bestätigung, dass keine inländischen oder niedergelassenen ausländischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen

<sup>58</sup> Wird in Österreich entweder als NB – Schlüsselkraft, NB – ausgenommen Erwerbstätigkeit, NB – unbeschränkt, NB – beschränkt od. NB – Angehöriger vergeben.

beiden Staaten in der Regel erst nach 10 Jahren möglich. In Österreich ist durch die Schlüsselarbeitskraft-Regelung allerdings eine deutliche Verkürzung dieser Frist erreichbar.

Bezüglich der Kontingentierung liegt der bedeutendste Unterschied darin, dass in Österreich, im Gegensatz zur Schweiz, auch kurzfristige Aufenthalte im Rahmen von Ernte- oder Saisonarbeit, Quoten unterliegen, während dies in der Schweiz nur bei einem Aufenthalt von mehr als vier Monaten der Fall ist. Saisoniers erhalten allerdings in der Schweiz einen regulären Aufenthaltstitel, während sie in Österreich nur mittels speziellem Visa arbeitsberechtigt sind. Rechtsansprüche auf bestimmte Aufenthaltstitel bestehen in beiden Ländern nur für Ehegatten oder Kinder von bereits Niedergelassenen, beziehungsweise von Schweizer Staatsbürgern.

### **3. 3. Integration:**

Da die Bestimmungen zur Integration im schweizerischen Ausländergesetz eher allgemein gehalten sind, werden die Grundsätze, Ziele, Aufgaben und Regeln der Integrationspolitik durch die „Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ (VintAA) vom 13. September 2000 geregelt, welche sich allerdings auf das AuG stützt. Die VintAA regelt außerdem exakt „die Aufgaben des Bundesamtes für Migration (BFM) im Bereich der Integration und die Aufgaben und die Organisation der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (Kommission)“ welche die beiden zentralen Institutionen in der schweizerischen Migrationspolitik darstellen.<sup>59</sup> Die schweizerische Integrationspolitik richtet sich nicht, wie in der Vergangenheit, nur an Personen mit Niederlassungsbewilligung, sondern auch an anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen. Auch ein Beitrag der Ausländer zur Integration wird im AuG eingefordert. Bei mangelnden Integrationswillen behält sich der Gesetzgeber Strafen vor.

In Österreich werden Maßnahmen zur Integrationsförderung im NAG geregelt. Kurse, welche die Integration der Zuwanderer beschleunigen und verbessern sollen, waren in Österreich schon seit 1993 im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes vorgesehen, wurden aber erst 1998 mit dem Erlass des Fremdengesetz auch zur Realität. Seit der Fremdengesetznovelle 2003 existiert auch eine Integrationsvereinbarung, die 2005 in das NAG übernommen wurde und

---

<sup>59</sup> vgl. [www.admin.ch/ch/d/sr/142\\_205/a1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/142_205/a1.html)

Migranten zu Deutsch-Integrationskursen verpflichtet. Falls notwendig, werden auch Alphabetisierungskurse angeboten. Bei Nichtteilnahme an den Kursen drohen Sanktionen, die von Geldstrafen bis zur Ausweisung der betreffenden Person führen können. EWR-Bürger, Unmündige, Personen hohen Alters oder schlechten Gesundheitszustandes, Schlüsselarbeitskräfte, sowie Personen, die einen Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse vorlegen können, sind allerdings von der Integrationsvereinbarung ausgenommen.<sup>60</sup> (vgl. Currie 2004: 242)

### **3.4. Asyl**

Für den Asyl- und Fluchtbereich bildet das Asylgesetz vom 26. Juni 1998, welches 2006 beträchtlich verschärft wurde<sup>61</sup>, die Grundlage. Es stützt sich neben dem bereits oben angeführten Artikel 151 auch auf den Artikel 25 der Bundesverfassung und baut auf dem Grundgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention auf.<sup>62</sup>

#### **Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

##### **2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele**

##### **1. Kapitel: Grundrechte**

##### ***Art. 25 Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung***

*1 Schweizerinnen und Schweizer dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden; sie dürfen nur mit ihrem Einverständnis an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden.*

*2 Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.*

*3 Niemand darf in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht.*

---

<sup>60</sup> vgl. [www.auslaender.at/articles/37/1/Integrationsvereinbarung/Page1.html](http://www.auslaender.at/articles/37/1/Integrationsvereinbarung/Page1.html)

<sup>61</sup> Von der Bevölkerung wurde die Vorlage des Bundesrates mit 67,8 Prozent angenommen.

<sup>62</sup> vgl. [www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf)

Grundsätzlich erhalten demnach all jene Asyl, die in ihren Heimatstaaten „nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt“ werden. Kriegsflüchtlinge werden meist auch bei einem negativen Asylbescheid geduldet, solange Kriegshandlungen in ihrer Heimat stattfinden. Anerkannte Asylantragsteller erhalten für die ersten fünf Jahre eine Aufenthaltsbewilligung, die danach in eine Niederlassungsbewilligung umgewandelt werden kann. Einer Arbeit dürfen Asylwerber in der Regel nach drei bis sechs Monaten nach der Einreichung ihres Antrages nachgehen. (vgl. Currie 2004: 326) Die Änderung des Asylgesetzes von 2006 bewirkte vor allem ein effizienteres Vorgehen gegen „Asylmissbrauch“, eine Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren und die Verlängerung der Ausschaffungshaft auf maximal 24 Monate, sowie die Reduzierung auf Nothilfe für abgewiesene Asylbewerber, welche die „freiwillige“ Rückkehr fördern sollte. Außerdem sollte die Asylgesetzgebung an das EU-Recht angepasst werden. Die Gegner der verschärften Regelungen verwiesen allerdings auf die Gefahr, dass echte Flüchtlinge fälschlicherweise abgelehnt werden könnten und der Sozialhilfestopp zum Abtauchen der Abgewiesenen führen würde.<sup>63</sup>

Wie die Schweiz, stellt auch in Österreich die Genfer Flüchtlingskonvention die Grundlage der nationalen Asylpolitik dar. Ein Asylantrag gilt nur dann schon von vorne herein als unbegründet, wenn der Antragsteller aus einem Land stammt, in dem keine Menschenrechtsverletzungen begangen werden, beziehungsweise die Einreise über einen sicheren Drittstaat erfolgt, was auf alle Nachbarstaaten Österreichs zutrifft. Wird ein Asylwerber anerkannt, darf er sich bis zu jenem Zeitpunkt in Österreich aufhalten, an dem keine Verfolgungsgründe in seinem Herkunftsland mehr bestehen. Ansonsten gilt die Aufenthaltsberechtigung, die auch das Recht auf Arbeit enthält, bis zum Ende seines Verfahrens. (vgl. Currie 2004: 247)

Seit den 90er Jahren hat das österreichische Asylgesetz zahlreiche Änderungen erfahren. 2003 wurden allerdings wesentliche Teile einer umfangreichen Novelle vom Verfassungsgerichtshof als menschenrechtswidrig aufgehoben, was 2005 im Rahmen des Fremdenrechtspakets ein neues Asylgesetz nötig machte, welches auch der Anpassung an das Dublin-Abkommen dienen sollte. Außerdem enthielt es Neuregelungen mit dem Ziel einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> vgl. [www.vernunft-schweiz.ch/docs/abstimmung\\_06\\_09\\_Asylgesetz.pdf](http://www.vernunft-schweiz.ch/docs/abstimmung_06_09_Asylgesetz.pdf)

<sup>64</sup> vgl. [www.bmi.gv.at/oeffentlicherheit/2005/09\\_10/REMDENRECHT.pdf](http://www.bmi.gv.at/oeffentlicherheit/2005/09_10/REMDENRECHT.pdf)



### 3.5. Zugang zum Arbeitsmarkt:

Da die Einreise und die Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz eng miteinander verknüpft sind, wird der Zugang zum Arbeitsmarkt ebenfalls über das AuG geregelt. Um in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können, benötigt man generell nur eine rechtmäßig erworbene Aufenthaltsbewilligung, die gleichzeitig auch eine Beschäftigungsbewilligung darstellt, aber nur für einen Kanton gültig ist. Der Antrag auf die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung hat vom Ausland aus zu erfolgen. (vgl. Currie 2004: 328)

Um die Arbeitsmigration in der Schweiz kontrollieren zu können, gibt es, wie bereits weiter oben erwähnt, Höchstzahlen die für bestimmte Aufenthaltstitel, die seit 1986 vom Bundesrat mittels Quotenverordnung festgelegt werden. Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens mit der EU beziehen sich diese Quoten allerdings nur mehr auf Drittstaatsangehörige, da EU-Bürger ihren Arbeitsplatz in der Schweiz frei wählen dürfen. Die Steuerbarkeit der Arbeitsmigration ist aber nicht nur durch die bilateralen Verträge stark eingeschränkt. Da cirka drei Viertel der in der Schweiz lebenden Ausländer eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung besitzen, ist heute die Migration vom Arbeitsmarkt zu einem großen Teil entkoppelt. Erstaufenthaltsbewilligungen, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme an Drittstaatsangehörige ausgestellt werden, erhalten praktisch nur noch „hochqualifizierte Experten“. (vgl. Currie 2004: 324) Zudem besteht der Grundsatz des Inländervorranges, wonach Nicht-EU/EFTA-Bürger in der Schweiz nur dann eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn Ihr Arbeitgeber nachweisen kann, dass für die betreffende Stelle keine Schweizer Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Seit 2004 sind in den Inländervorrang auch Staatsbürger von EU- und EFTA-Staaten miteinbezogen, da diese durch die „Bilateralen Verträge II“, Schweizer Arbeitnehmern gleichgestellt wurden.<sup>65</sup> Für die Bürger der neuen EU-Mitgliedsländer bestehen in Hinblick auf den freien Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt noch bis 2011 Übergangsfristen. Aber auch für die Zuwanderung aus der gesamten EU behält sich der Bundesrat bis 2014 noch die Möglichkeit vor, für zwei Jahre einseitig nochmals Kontingente einzuführen, für den Fall, dass „die Zahl der neuen Arbeitskräfte aus der EU in einem Jahr um 10 Prozent höher ist, als der Durchschnitt der vergangenen drei Jahre.“<sup>66</sup> 2008 hätte diese zehn Prozent-„Ventilklausel“ aufgrund der hohen

---

<sup>65</sup> vgl. [www.infobest.org/DE/INSTANCES/PALMRain/Broschuere%201.%20Juni%202004%20D.pdf](http://www.infobest.org/DE/INSTANCES/PALMRain/Broschuere%201.%20Juni%202004%20D.pdf)

<sup>66</sup> [sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/841909.html](http://sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/841909.html)

Zuwanderung zum Tragen kommen können. Der Bundesrat verzichtete jedoch auf neue Kontingente, da genau in jenen Branchen ein starker Zulauf aus dem Ausland verzeichnet wurde, die eine niedrige Arbeitslosigkeit aufwiesen und Schweizer Arbeitskräfte nicht ersetzt wurden.<sup>67</sup>

In Österreich wird die Beschäftigung von Ausländern, vom Zuzug getrennt, im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG 1975) geregelt. Drittstaatsangehörige, die einen Arbeitsplatz in Österreich annehmen wollen, benötigen, sofern sie nicht schon durch speziellen Aufenthalts- oder Niederlassungstitel, wie zum Beispiel die „Niederlassungsbewilligung-Schlüsselkraft“, zur Arbeit in Österreich berechtigt sind, eine Beschäftigungsbewilligung, die vom Arbeitgeber beantragt werden muss. Voraussetzung für die Erteilung der Beschäftigungsbewilligung, die auf ein Jahr befristet wird und nur für einen Arbeitsplatz beim Antrag stellenden Arbeitgeber gilt, ist, dass keine Inländer, EU-Bürger oder ein bereits niedergelassener Ausländer für die zu vergebende Stelle verfügbar sind, sowie dass die Jahresquote noch nicht überschritten wurde. Eine auf ein Bundesland beschränkte Arbeitserlaubnis, die auf zwei Jahre befristet ist, können Drittstaatsangehörige erst dann beantragen, wenn sie innerhalb der letzten 14 Monate, 52 Wochen legal in Österreich beschäftigt waren. Eine Prüfung des Arbeitsmarktes wird dann im Gegensatz zur Erstbewilligung nicht mehr vorgenommen. Kann ein Antragsteller nachweisen, dass er während der letzten acht Jahre in Summe 60 Monate unselbstständig beschäftigt war, erhält er einen sogenannten Befreiungsschein, der für das gesamte Bundesgebiet für die Dauer von fünf Jahren gültig ist. (vgl. Currie 2004: 249)

EWB-Bürger und Schweiz, die ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen, sowie deren Ehegatten und Kinder, sind aus dem AuslBG ausgenommen und dürfen somit ihren Arbeitsplatz in Österreich frei wählen. Für die Bürger der zehn neuen Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind, gelten mit Ausnahme von Malta und Zypern noch bis 1. Mai 2009 Übergangsfristen. (vgl. Muttonen 2008: 220) Auf bulgarische und rumänische Staatsbürger sind jedoch die Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes noch bis 2013 anwendbar.<sup>68</sup>

Eine Sonderstellung am österreichischen Arbeitsmarkt, besitzen aufgrund eines 1963 unterzeichneten Staatsvertrages, auch türkische Staatsbürger, die nach einem Jahr

---

<sup>67</sup> vgl. [sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/841909.html](http://sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/841909.html)

<sup>68</sup> vgl. [portal.wko.at/wk/dok\\_detail\\_file.wk?AngID=1&DocID=861010&StID=404025](http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?AngID=1&DocID=861010&StID=404025)

ordnungsgemäßer Beschäftigung, Anspruch auf Erneuerung ihrer Arbeitserlaubnis beim gleichen Arbeitgeber haben und schon nach vier Jahren einen Befreiungsschein erhalten können.

Weiters zu erwähnen ist, dass bei der Einsparung von Arbeitsplätzen in einem Betrieb, Ausländer, die eine Beschäftigungsbewilligung erstmals erteilt bekommen haben, vor allen anderen Arbeitnehmern zu kündigen sind. (vgl. Muttonen 2008: 238) Somit besteht parallel zur Schweiz auch in Österreich bis zu einem gewissen Maße ein Inländervorrang.

### **3.6. Staatsbürgerschaft**

Die Schweizer Staatsbürgerschaft wird im Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) geregelt. Das Bürgerrecht ist in drei Bereiche gegliedert und regelt neben der Staatsbürgerschaft auch die Zugehörigkeit zu Kantonen und Gemeinden. Alle drei Instanzen sind befugt über die Vergabe des Bürgerrechts zu entscheiden. Rechtliche Ansprüche auf die Schweizer Staatsbürgerschaft existieren bis heute nicht. Der Bund formuliert nur die Mindestvoraussetzungen. Die Kantone und Gemeinden dürfen frei die Bestimmungen ausfüllen.

Die legale Mindestwohnaufenthaltsdauer in der Schweiz für den Erwerb der Staatsbürgerschaft beträgt 12 Jahre<sup>69</sup>, wobei die Zeit zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 20. Lebensjahr doppelt angerechnet wird. Reichen Ehegatten einen gemeinsamen Antrag ein, braucht der Zweit nur eine fünfjährige Wohnsitzdauer vorweisen. Dies gilt auch für Ehepartner von Schweizern. Neben den zeitlichen Voraussetzungen muss zudem der Einbürgerungswille „geeignet“ sein.

Die Kantone können diese Voraussetzungen erweitern. Die Gemeinden besitzen das Recht ohne Begründung die Aufnahme ausländischer Antragsteller abzulehnen.<sup>70</sup> (vgl. Currie 2004: 326f) Seit einer Revision zur Bürgerrechtsgesetzgebung, im Jahr 1992 wird auch die doppelte Staatsbürgerschaft durch die der Schweiz anerkannt. (vgl. Wicker 2004: 34)

---

<sup>69</sup> Drei Jahre davon müssen in die letzten 5 Jahre vor dem Antrag fallen.

<sup>70</sup> Ausnahme: wenn sie in der Schweiz geboren sind oder zwischen 16 und 25 sind und mindestens 5 Jahre schweizerische Schulen besucht haben. Aber Wohnsitzanforderungen des Bundes gilt auch für dies Gruppe.

In Österreich werden Staatsbürgerschaftsfragen durch das Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG 1985) geregelt. Es wurde zuletzt ebenfalls 2005 novelliert. Die Bestimmungen des StbG werden in erster Linie durch das „ius sanguinis“ (Abstammungsprinzip) dominiert. Bedingungsloser Rechtsanspruch auf die österreichische Staatsbürgerschaft besteht grundsätzlich erst nach 30 Jahren. Nur beim Nachweis nachhaltiger beruflicher und persönlicher Integration, besteht der Anspruch schon nach 15 Jahren. Als Mindestanspruch für die Verleihung der Staatsbürgerschaft gilt der Nachweis eines zehnjährigen rechtmäßigen Aufenthalts. Des Weiteren muss der Antragsteller seit mindestens fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung besitzen. (vgl. Currie 2004: 248) Ausnahmen gibt es für bevorzugte Gruppen, wie zum Beispiel Sportler, Künstler, Ehepartner von Österreichern und Minderjährige, sowie für anerkannte Flüchtlinge (sechs Jahre) und Ehepartner von Österreichern (sechs Jahre<sup>71</sup>). Auch in Österreich geborene Kinder dürfen „bereits“ nach sechs Jahren um die österreichische Staatsbürgerschaft ansuchen. Für Letztere besteht nach der genannten Frist sogar Rechtsanspruch, was den einzig erkennbaren „ius soli“-Einfluss im StbG darstellt. (vgl. Muttonen 232f)

Neben zeitlichen Fristen, stellen seit 2006 des weiteren „der Nachweis über Kenntnisse der deutschen Sprache, Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes“ eine Voraussetzung für den Erhalt der Staatsbürgerschaft dar.<sup>72</sup> (Muttonen 2008: 232) Zudem müssen die Antragsteller den „Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts“ erbringen, der durch die Einkünfte der letzten drei Jahre belegt werden kann. Die Kosten für die Staatsbürgerschaftsverleihung betragen grundsätzlich € 900, für Ehepartner und Kinder jeweils € 200. (vgl. ebd. 234)

Verleihungshindernisse stellen Naheverhältnisse zu extremistischen oder terroristischen Gruppen, ein Aufenthaltsverbot in einem anderen EWR-Staat, sowie jede Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe dar. Die doppelte Staatsbürgerschaft wird in Österreich nur dann geduldet, wenn ein Ausscheiden aus dem bisherigen Nationalverband nicht möglich ist, oder die Republik sich Vorteile daraus verspricht. Die Entscheidung darüber, ob die Staatsbürgerschaft verliehen wird, liegt bei den Ländern. (vgl. Currie 2004: 248)

---

<sup>71</sup> unter Voraussetzung einer fünfjährigen aufrechten Ehe im gemeinsamen Haushalt

<sup>72</sup> Von diesem Nachweis befreit sind Minderjährige und Personen hohen Alters bzw. schlechten Gesundheitszustandes.

### 3.7. Behördenzuständigkeit

Neben den verschiedenen Gesetzesgrundlagen, gelten in den beiden Staaten, wie in Tabelle 5 ersichtlich, auch unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten.

**Tabelle 5: Behördenzuständigkeit**

	Zuständige Institution	
	Schweiz	Österreich
<b>Einreise und Kurzaufenthalte</b> (bis 180 Tage)	Bundesamt für Migration	Fremdenpolizei
<b>Aufenthaltstitel und Niederlassung</b>		Landeshauptleute
<b>Integration</b>		Bundesinnenministerium + Länder
<b>Ausländerbeschäftigung</b>		Arbeitsmarktservice
<b>Asyl</b>		Bundesasylamt (+ Asylgerichtshof)
<b>Staatsbürgerschaft</b>		Landesregierungen

Eigene Darstellung

Die zentrale, alle Fachbereiche überspannende Institution für Migrationspolitik und oberste Ausländerbehörde der Schweiz ist das „Bundesamt für Migration“, das 2005 aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden.<sup>74</sup>

Das BfM gilt als „Fachbehörde des Bundes für Belange der Ein- und Auswanderung, des Ausländerrechts, des Asyl- und Flüchtlingsrechts, sowie des Schweizer Bürgerrechts.“<sup>75</sup> Unterstellt ist es dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartment, das in anderen

<sup>73</sup> je nach Kanton Arbeitsmarkt- oder Migrationsbehörde (vgl. [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/arbeit/nicht-eu\\_efta-angehoerige/verfahrensablauf.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/arbeit/nicht-eu_efta-angehoerige/verfahrensablauf.html))

<sup>74</sup> Der Vorläufer des IMES war wiederum bis 2003 das Bundesamt für Ausländerfragen (BfA), das 1979 aus der Eidgenössischen Fremdenpolizei hervorging.

<sup>75</sup> [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die\\_oe/rechtliche\\_grundlagen.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die_oe/rechtliche_grundlagen.html)

europäischen Staaten dem Justizministerium entsprechen würde, aber auch klassische Kompetenzen eines Innenministeriums besitzt. Der Umstand, dass die Bereiche Polizei und Justiz in einer Stelle vereint sind, mag zwar in Bezug auf die Gewaltentrennung prekär erscheinen, vereinfacht aber die Organisation und Handlungsfähigkeit des BfM. Weiters stellt das Bundesamt das wichtigste Koordinationsorgan in Zusammenhang mit Integrationsbemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden dar und pflegt in allen Belangen der Migrationspolitik auch den Kontakt zu Herkunfts-, Transit- und Zielländern der Migranten.<sup>76</sup> Das BfM führt zudem ein „Zentrales Ausländerregister“ (ZAR) und eine Asylwerberdatenbank mit dem Namen AUPER. (vgl. Currie 2004: 329) Die Beschwerdeinstanz für negative Asylbescheide ist das Bundesverwaltungsgericht, in dem 2007 die bis dahin zuständige „Schweizerische Asylrekurskommission“ (ARK) aufging.

Die zentrale Institution in der Integrationspolitik stellt die eng mit dem BMF zusammenarbeitende „Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen“ (EKM) dar. Ihre Organisation und Aufgaben regelt die Integrationsverordnung (VintAA), die im Jahr 2000 in Kraft getreten ist. (vgl. Currie 2004: 321)

Die Aufgaben der Kommission betreffen die wechselseitige Information des ausländischen und schweizerischen Bevölkerungsteils, die Koordination zwischen Verwaltung und Bundesbehörden einerseits und Ausländervertretungen sowie der im Integrationsbereich tätigen NGO's andererseits, die Schaffung der schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung und die Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen im Gesetzgebungsprozess. Gefördert werden Projekte, die sich beispielsweise mit der Allgemeinbildung von Ausländern, der Integration in die Arbeitswelt, ihrer aktiven Partizipation oder dem interkulturellen Dialog widmen. Über die Genehmigung der Förderung entscheidet das BfM. Finanziell stehen dem Bundesamt für Migration ab 2009 jährlich 16 Millionen Franken (~10,5 Millionen Euro) für Integrationsmaßnahmen zur Verfügung, wovon ein großer Teil zweckgebunden an die EKM weitergegeben wird.

Die Kantone erhalten als einmalige Integrationspauschale 6.000 Franken pro anerkannten Flüchtling und vorläufig aufgenommenen Person. „Diese ist zweckgebunden und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache. 80 Prozent der Integrationspauschale werden als Basispauschale, die restlichen 20 Prozent

---

<sup>76</sup> vgl. [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die\\_oe.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die_oe.html)

erfolgsorientiert ausgegeben. Als Indikator für die Messung des Erfolgs gilt namentlich die Erwerbsquote der Erwerbsfähigen unter Berücksichtigung der kantonalen Arbeitsmarktsituation. “ (Art. 18 VintAA) Die Kantone entscheiden im Rahmen der kantonalen Programme über die Gewährung finanzieller Beiträge an einzelne Projekte.

In Hinblick auf die Auswirkungen der EU-Migrationspolitik auf die Schweiz, spielt auch das Integrationsbüro (IB) des Bundes eine wichtige Rolle. Aufgabe des IB, dass eine gemeinsame Dienststelle des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) darstellt, ist es generell die übergeordneten Stellen über alle für die Schweiz relevanten Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration zu informieren. Einen sehr wichtigen Analysebereich des IB stellt dabei auch die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik dar, da von dieser die Schweiz, die ja mit Ausnahme Liechtensteins zur Gänze von EU-Mitgliedsstaaten umgeben ist, besonders betroffen ist. Da das Integrationsbüro die gesamte Europapolitik des Bundes koordiniert und auch an der Ausarbeitung von Verträgen mit der EU beteiligt ist, übt es einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die schweizerische Migrationspolitik und deren Angleichung an das EU-Recht aus.

In Österreich sind die sachlich zuständigen Behörden für Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen die Landeshauptleute, beziehungsweise die von ihnen ermächtigten Bezirkshauptmannschaften.<sup>77</sup> Was den Vollzug des NAG betrifft, besitzt der Landeshauptmann ein Weisungsrecht gegenüber den Behörden. Die Berufungsbehörde für abgelehnte Anträge stellt das Bundesministerium für Inneres (BMI) dar. (vgl. Muttonen 2008: 193)

Für die Vollziehung des FPG ist die Fremdenpolizei zuständig, die dem Bundesministerium für Inneres unterstellt ist. Die Fremdenpolizei operiert in größeren Städten über „Fremdenpolizeiliche Büros“, die in den Polizeidirektionen eingerichtet sind. In ländlichen Gebieten, sind den Bezirkshauptmannschaften „Fremdenpolizeiliche Referate“ angegliedert.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> In Wien: Magistrate

<sup>78</sup> vgl. [www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/fremdenpolizei.html](http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/fremdenpolizei.html)

Die allgemeinen Aufgaben der Fremdenpolizei werden im FPG wie folgt aufgelistet:

## **Fremdenpolizeigesetz 2005**

### **8. Hauptstück (Aufgaben und Befugnisse der Fremdenpolizeibehörden)**

#### **1. Abschnitt (Behördliche Maßnahmen zur Ausübung der Fremdenpolizei)**

##### **Aufgaben der Fremdenpolizeibehörden auf dem Gebiet der Fremdenpolizei**

###### **§ 52. (1) Die Fremdenpolizeibehörden haben**

- 1. die Einreise in das und den Aufenthalt im Bundesgebiet durch Fremde zu überwachen;*
- 2. die rechtswidrige Einreise und den rechtswidrigen Aufenthalt von Fremden zu verhindern oder zu beenden und*
- 3. die Einreise oder den Aufenthalt von Fremden zu verhindern oder zu beenden, wenn dies aus öffentlichen Interessen, insbesondere aus Gründen der Sicherheitspolizei, der Strafrechtspflege oder der Volksgesundheit notwendig ist.*

(§ 52, Abs. 1, FPG)

Die Berufungsbehörden letzter Instanz in fremdenpolizeilichen Angelegenheiten sind für EWR-Bürger, Schweizer Bürger und begünstigte Drittstaatenangehörige die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern und in allen anderen Fällen die ebenfalls dem BMI unterstehenden Sicherheitsdirektionen. (vgl. § 9, Abs. 1, FPG)

Die zentrale Behörde in der österreichischen Asylpolitik ist das Bundesasylamt (BAA), welches die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in erster Instanz regelt. Der Hauptsitz des ebenfalls als Fachbereich des Innenministeriums geführten BAA ist Wien. Zusätzlich existieren noch sechs Außenstellen in den Bundesländern.<sup>79</sup> Neben der Prüfung der Asylanträge erfolgt über das BAA auch die Rechtsberatung von Asylwerbern. Um die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Beratung zu gewährleisten, werden zu diesem Zweck allerdings Experten von NGO's engagiert.<sup>80</sup>

Bei negativen Bescheiden kann über den Asylgerichtshof (AsylGH), der mit 1. Juli 2008 den „Unabhängigen Bundesasylsenat“ (UBAS) ersetzte, Berufung eingelegt werden. Die Mitglieder des Asylgerichtshofes bestimmt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung. Sitz des AsylGH ist Wien. Eine Außenstelle besteht in Linz.

---

<sup>79</sup> vgl. [www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/bundesasylamt.html](http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/bundesasylamt.html)

<sup>80</sup> vgl. [www.bmi.gv.at/bmireader/documents/591.pdf](http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/591.pdf)



Zweck der institutionellen Umwandlung des Asylsenats in einen Gerichtshof war es, erstens die rechtliche Qualität von Rechtsmittelentscheidungen zu verbessern und zweitens eine Beschleunigung der Asylverfahren zu erreichen. Letzteres wurde vor allem dadurch möglich, dass die Entscheidungen des AsylGH im Gegensatz zum alten UBAS letztinstanzlich sind. Gab es früher noch die Möglichkeit Bescheide des Bundesasylsenats beim Verwaltungsgerichtshof (VwGH) anzufechten, so ist dies seit Juli 2008 weder für Asylwerber, noch für den Innenminister möglich. Somit existieren im österreichischen Asylwesen mit dem Bundesasylamt und dem Asylgerichtshof nur noch zwei Instanzen. Es besteht jedoch noch die Möglichkeit gegen Bescheide des AsylGH Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) einzubringen. Dieser ist allerdings nur befähigt „allfällige Grundrechtsverletzungen durch eine Entscheidung des Asylgerichtshofs zu prüfen, nicht aber die Verletzung sonstiger (einfachgesetzlicher) Rechte, wie etwa die Verletzung von Verfahrensvorschriften.“<sup>81</sup>

Von der Möglichkeit eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof einzubringen, machte in den ersten Monaten nach der Kappung des Zugangs zum Verwaltungsgerichtshof, bereits eine große Zahl von Asylwerber gebrauch. Laut einem Interview der Tageszeitung „Standard“ mit dem VfGH-Präsidenten Gerhard Holzinger vom 25. Oktober 2008, dreht sich mittlerweile die Hälfte aller an das Höchstgericht getragenen Fälle um das Thema Asyl.<sup>82</sup> Maßnahmen zur Entlastung des VfGH sind bisher nicht vorgesehen.

## **4. Die Migrationspolitik im Spannungsfeld Nationalstaat – EU**

### **4.1. Der Vergemeinschaftungsprozess der Migrationspolitik**

Die Migrationspolitik der europäischen Staaten befindet sich seit jeher im Spannungsfeld zwischen Gemeinschaftsebene und Nationalstaat. Viele Mitgliedsstaaten zögern oder weigern sich auf ihre Autonomie in diesem Politikbereich zu verzichten und sind nur beschränkt gewillt Kompetenzen an die EU abzutreten. (vgl. Hirschi 2004: 25)

Unabhängig davon wie ungern ein Staat auf migrationspolitische Autonomie verzichtet, ergeben sich jedoch schon allein aus der Mitgliedschaft bei der EU migrationsrelevante

---

<sup>81</sup> [www.bmi.gv.at/oeffentlSicherheit/2008/05\\_06/ASYLGERICHTSHOF.pdf](http://www.bmi.gv.at/oeffentlSicherheit/2008/05_06/ASYLGERICHTSHOF.pdf)

<sup>82</sup> [derstandard.at/?url=/?id=1224776346373](http://derstandard.at/?url=/?id=1224776346373)

transnationale Verflechtungen, welche die Staaten zu einer Zusammenarbeit zwingen. (vgl. Tomei 2004: 34) Dies gilt vor allem seit der Schaffung des EU-Binnenmarktes im Rahmen der Europäischen Einheitsakte im Jahr 1987. Durch die darin vorgesehene Personenfreizügigkeit, die mittelfristig über die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen erfolgen sollte, ergab sich die unabdingbare Notwendigkeit, die Einreise und Zuwanderung in die Europäische Union zu koordinieren.

Den Ausgangspunkt für den freien Personenverkehr stellte jedoch bereits das erste „Schengener Abkommen über den schrittweisen Abbau von Grenzkontrollen“ (Schengen I) dar, welches zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten im Jahr 1984 geschlossen wurde, aber keinen gemeinschaftlichen, sondern einen rein zwischenstaatlichen Vertrag darstellte. (vgl. ebd. 35) Der eigentliche Startschuss für eine intensive Zusammenarbeit im Bereich der Migrationspolitik fiel aber erst 1990 mit der Unterzeichnung des „Schengener Durchführungsabkommens“ (SDÜ oder Schengen II). Ziel des SDÜ, das 1995 in Kraft trat, war es vor allem das drohende Sicherheitsdefizit infolge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen zu kompensieren. (vgl. Busch 2006: 115) Die Kernpunkte des Durchführungsabkommens waren demnach schärfere Kontrollen der „Schengen-Außengrenzen“, die Einführung eines gemeinsamen Schengenvisums, sowie die Schaffung eines informatisierten Fahndungssystems, des SIS (Schengener Informationssystem), zur gemeinsamen Bekämpfung der Kriminalität.

Zudem wurde in Reaktion auf den auch im Asylbereich entstandenen Handlungsbedarf dem Schengen-Acquis das so genannte „Dublin-Übereinkommen“ (DÜ od. Dublin I) hinzugefügt, das bereit 1990 von den damals zwölf Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wurde. Hinsichtlich des Asylbegriffs stützt sich das Dublin-Abkommen auf die Genfer Konvention. (vgl. Übereinkommen von Dublin; Art.1, Abs.1b) Kernstück des DÜ ist das Prinzip des „Erstasyllandes“, wonach nur noch ein Vertragsstaat für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig sein kann. (vgl. Tomei.: 28) Diese Vereinbarung sollte verhindern, dass Asylwerber parallele oder nachgeordnete Asylanträge stellen können. Sollte ein Asylwerber bereits in einem anderen „Dublin-Staat“ einen Asylantrag gestellt haben, darf er laut DÜ in diesen Staat der Erstantragstellung zurückgeschoben werden. Dublin I hatte für alle EU Staaten Gültigkeit und bedingte einen unionsweiten Austausch von allgemeinen und personenbezogenen Informationen zwischen den Staaten. Um dies zu erleichtern wurde in weiterer Folge eine Datenbank namens „Eurodac“ zum Vergleich von Fingerabdrücken aufgebaut. (vgl.

Schweizerischer Bundesrat 1999: 240) Bis 1999 erfolgte die Zusammenarbeit in Bezug auf das Schengen-Abkommen und das darin integrierte DÜ noch auf rein zwischenstaatlicher Ebene und war nicht Teil der EU-Politik.

Auf supranationaler Ebene begann die Kooperation im Asyl-, Grenzschutz- und Einwanderungsbereich, formell betrachtet, erst am 1. November 1993 mit Inkrafttreten der Verträge von Maastricht. (vgl. Busch 2006: 117) Die Zusammenarbeit in diesem Politikbereich wurde in die so genannte dritte Säule der EU integriert, welche die Kooperation in Justiz- und Inneren Angelegenheiten betraf. Da Beschlussfassungen in dieser dritten Säule nur dann Gültigkeit erlangten, wenn diese einstimmig erfolgten, konnten die einzelnen Regierungen gemeinschaftsrechtlich zu keinen Angleichungen in ihrem Handeln verpflichtet werden. Zudem wurden viele Beschlüsse unverbindlich, etwa als Empfehlungen oder Entschließungen, vereinbart. Die beschlossenen Maßnahmen stellten deshalb vielmehr „politische Willenserklärungen“ der damals zwölf Mitgliedsstaaten dar, mit dem Ziel ihre Politik in bestimmten Bereichen zu harmonisieren. (vgl. Busch 2006: 118 u. Tomei 2004: 54f) Eine Ausnahme galt hier jedoch für die Visapolitik, wo auf gemeinschaftsrechtliche Instrumente, wie Verordnungen und Richtlinien, zurückgegriffen werden konnte.<sup>83</sup> (vgl. Tomei 2004: 57)

Mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 wurde schließlich das Schengener Acquis<sup>84</sup> in den institutionellen Rahmen der EU übernommen. Seither gehören, mit Ausnahme Großbritanniens und Irlands<sup>85</sup> alle EU-Staaten dem Schengen-Raum an. (vgl. Tomei 2004: 62)

Eine weitere wichtige Neuerung des Amsterdamer Vertrages war die Überführung des migrationspolitischen Bereichs von der dritten in die erste Säule der Gemeinschaft, wo prinzipiell schon mit qualifizierten Mehrheiten eine gültige Beschlussfähigkeit möglich ist. Dänemark wurde allerdings aus jenen Bereichen, welche in die Erste Säule transferiert

---

<sup>83</sup> Dies betraf vor allem das für den EU-Raum vereinheitlichte Visaformular, sowie die Liste jener Staaten, deren Bürger Visa für die Einreise in die EU beantragen mussten.

<sup>84</sup> Mit dem Begriff „Schengener Acquis“ werden alle Beschlüsse, die im Rahmen des Schengener Abkommens getroffen wurden, zusammengefasst. Zu diesem Zeitpunkt war auch das „Dülin-Übereinkommen“ bereits Teil des „Schengener Acquis“.

<sup>85</sup> Die beiden Inselstaaten haben bis dato das Schengener Abkommen nicht unterzeichnet. Laut Artikel 4 des „Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“ können sie allerdings „jederzeit beantragen, daß (sic!) einzelne oder alle Bestimmungen dieses Besitzstands auch auf sie Anwendung finden sollen“. (vgl. Vertrag von Amsterdam, Protokoll zur Einbeziehung des Schengen Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, Art. 4) Der Rat hat dann einstimmig über den Antrag abzustimmen.

wurden, ausgenommen.<sup>86</sup> Das skandinavische Königreich besitzt daher in Bezug auf das Schengen-Acquis eine Sonderstellung. Für die Einführung der Gemeinschaftsmethode wurde ein Übergangszeitraum bis Mai 2004 vereinbart. Seit diesem Zeitpunkt muss auch das Europäische Parlament im Rahmen des Entscheidungsprozesses konsultiert werden. Davon ausgenommen sind jedoch die großen Bereiche der Wirtschaftsmigration und der Integration bereits Zugewanderter. (vgl. Bendel/Haase 2008) Zudem wurde im Vertrag von Amsterdam festgehalten, dass Maßnahmen, die Staaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ergreifen, ebenfalls von der Zuständigkeit des Gemeinschaftsrechtes ausgenommen sind.

Auch der Vertrag von Nizza<sup>87</sup> sah vor, dass Rechtsakte, welche die klassische Wirtschaftsmigration und Asylanten betreffen, weiterhin einstimmig erlassen werden müssen. Mit Inkrafttreten des Vertrages im Februar 2003, wurden jedoch auch vermehrt Ausnahmen, wie etwa die Passerelle-Klausel geschaffen. Demnach kann der Rat der EU für jene Bereiche, die weiterhin in der dritten Säule verbleiben, einstimmig beschließen, dass bei der Beschlussfassung zu einer qualifizierten Mehrheit übergegangen wird. (vgl. Weidenfeld/Wessels 2006: 70)

Ein weiteres wichtiges Ereignis für die gesamteuropäische Migrationspolitik war der Gipfel des Europäischen Rates 1999 in Tampere, wo zahlreiche Ziele für die Intensivierung der gemeinsamen Migrationspolitik festgelegt wurden. Die Kernpunkte stellten vor allem die Entwicklung eines gemeinsamen Asylsystems, verstärkte Integrationsbemühungen für Drittstaatsangehörige und ein koordiniertes Vorgehen gegen illegale Einwanderung dar. (vgl. Hirschi 2004: 30)

In den darauf folgenden Jahren kam es auch zur Verabschiedung zahlreicher Richtlinien, die sich an den Zielen von Tampere orientierten und welche die einzelnen Mitgliedsstaaten innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen hatten. 2004 wurden die Eckpunkte im Rahmen des Haager Programms, welches die Leitlinien für den Zeitraum 2005-2010 festlegte, im Großen und Ganzen bestätigt. Kernanliegen dieser Leitlinien war es allerdings nicht, die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Integration und Asyl weiter zu vertiefen, sondern die bestehenden gemeinsamen Grundlagen zu festigen und die Mitgliedstaaten auf die Umsetzung der bereits formulierten Richtlinien zu drängen. (vgl. Bendel/Haase 2008)

---

<sup>86</sup> Dänemark ist daher aus der gemeinschaftlichen Migrations- bzw. Asylpolitik de facto ausgenommen.

<sup>87</sup> Der Vertrag von Nizza wurde am 26. Februar 2001 unterzeichnet und trat am 1. Februar 2003 in Kraft.

Auch hinsichtlich des Schengen-Acquis brachte Tampere eine wesentliche Änderung. Im Jahr 2003 wurde das Dublin-Übereinkommen von 1990 durch die Dublin II-Verordnung ersetzt und zahlreiche Zusatzregelungen geschaffen, die unter anderem den verstärkten Schutz von Familien betrafen. Außerdem wurden einheitliche europäische Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern festgelegt. (vgl. „Dublin II-Verordnung“)

Der Schengen-Raum wurde in den Jahren 2004 und 2007 auf die zwölf neuen Mitgliedstaaten der EU ausgedehnt. Hinsichtlich der vollständigen Durchführung der Schengen-Richtlinien gibt es in einigen Staaten allerdings noch Übergangsfristen. So sind in Zypern, Rumänien und Bulgarien die Personenkontrollen an den Grenzen weiterhin aufrecht. Mit Island, Norwegen und der Schweiz sind bisher auch noch drei Staaten außerhalb der Europäischen Union dem Schengen-Raum beigetreten. Die Schweiz hat das Abkommen im Rahmen der Bilateralen Verträge II mit Oktober 2004 übernommen. Die Operationelle Teilnahme, welche einen Wegfall der Personenkontrollen an der Grenze bewirkte, erfolgte aber erst mit 12. Dezember 2008. Die Warenkontrollen blieben allerdings aufrecht, da die Schweiz nicht Teil der Zollunion ist. Österreich ist bereits seit April 1995 offizielles Schengen-Mitglied.

Der derzeit unterbrochene Ratifizierungsprozess des Lissabon-Vertrages, welcher die vertraglichen Grundlagen der EU, infolge des Scheiterns der EU-Verfassung, bis 2009 auf eine neue, der vergrößerten EU angepassten Rechtsgrundlage stellen hätte sollen, sieht weitere Schritte in Richtung Vergemeinschaftung der Migrationspolitik vor. Die europäische Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sollte demnach zukünftig als ordentliches Gesetzgebungsverfahren unter Einbeziehung des Parlaments in Straßburg erfolgen. Im Bereich der Festlegung, wie viele Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um eine selbständige oder unselbständige Arbeit aufnehmen zu dürfen, sollten die Mitglieder jedoch ihre vollständige Souveränität bewahren. (vgl. Vertrag von Lissabon, Art. 63a, Abs. 5) Somit bleibt die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung weiterhin in der Dritten Säule geregelt, welche für Änderungen prinzipiell einstimmige Beschlüsse des Rates vorsieht. (vgl. Bendel/Haase 2008) In Bezug auf die Passerelle-Klausel, die schon mit dem Vertrag von Nizza eingeführt wurde, soll es, laut Lissabon-Vertrag, den nationalen Parlamenten jedoch freistehen, ein Veto gegen einen solchen Mehrheitsbeschluss einzulegen.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> vgl. [www.europa.admin.ch/themen/00502/00742/00743/00747/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkkIN1f3iAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo](http://www.europa.admin.ch/themen/00502/00742/00743/00747/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkkIN1f3iAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo)

## 4.2. Der aktuelle Vergemeinschaftungsgrad der Migrationspolitik

**Tabelle 6: Die wichtigsten Regelungen auf Gemeinschaftsebene**

Politikbereich	Regelungen
<b>Asyl</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Dublin II</u>-Verordnung von 2003 (regelt welche Staaten für Asylanträge zuständig sind)</li> <li>- Richtlinie über <u>Aufnahmebedingungen</u> von 2003 (regelt Mindeststandards für die Aufnahme von Asylwerbern)</li> <li>- <u>Qualifizierungsrichtlinie</u> von 2004 (regelt Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft)</li> <li>- <u>Asylverfahrensrichtlinie</u> von 2005 (regelt Mindeststandards für erstinstanzliche Verfahren)</li> </ul>
<b>Arbeitsmigration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bisher keine einheitlichen Vorschriften für die Zulassung von Arbeitsmigranten</li> <li>- 2005 entwickelte die Kommission einen <u>strategischen Plan</u> zur legalen Zuwanderung</li> </ul>
<b>Integration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bisher keine ausdrückliche europäische Zuständigkeit,</li> <li>- <u>größtenteils nur Absichtserklärungen und Vorschläge</u> zur intensivierten Zusammenarbeit und zum Erfahrungsaustausches</li> </ul>
<b>Illegale Einwanderung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktionsplan vom Februar 2002 zur <u>Bekämpfung der illegalen Einwanderung</u> und des Menschenhandels in der Europäischen Union.</li> <li>- Das <u>Rückkehraktionsprogramm</u> vom November 2003 umfasst unionsweite Mindeststandards und Leitlinien für die Rückkehr illegaler Einwanderer.</li> </ul>
<b>Legale Einwanderung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das <u>Recht auf Familienzusammenführung</u> wird durch die Richtlinie 2003/86/EG geregelt, an welche die Mitgliedsstaaten ihre nationale Gesetzgebung bis Oktober 2005 anpassen.</li> <li>- Der <u>Status Langfristiger Aufenthalt</u> wird durch die Richtlinie 2003/109/EG geregelt und betrifft die Vergabe eines speziellen Aufenthaltstitels an Personen, die mindestens fünf Jahre lang in einem Mitgliedstaat seinen rechtmäßig Wohnsitz hatte. (vgl. Kap. 3.2.) Die Richtlinie musste bis Jänner 2006 umgesetzt werden.</li> <li>- Die Richtlinie 2004/114/EG regelt die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum <u>Studium</u> in der EU.</li> <li>- Die Richtlinie 2005/71/EG regelt die Bedingungen für den Aufenthalt von <u>Forschern</u> aus Drittstaaten in der EU.</li> </ul>
<b>Visumpolitik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abkommen von Schengen</li> </ul>

Eigene Darstellung auf Basis von Informationen auf der Homepage der Europäischen Kommission (vgl. [ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm) und [ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/asylum/fsj\\_asylum\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm)) Zugriff: 21.11.2008

Neben der Visumpolitik fanden die deutlichsten Angleichungen im Asylbereich statt, wo über die vier genannten Rechtsinstrumente, die Schaffung einheitlicher Bedingungen am weitesten vorangeschritten ist.

Die bislang erlassenen Maßnahmen in Bezug auf die Steuerung von Migrationsströmen konzentrieren sich vor allem auf die Abwehr illegaler Einwanderung und die faire

Behandlung legal eingereister Drittstaatsangehöriger. (vgl. Weidenfeld/Wessels 2006: 72) Die wichtigsten Regelungen im Bereich der illegalen Einwanderung beschränkt sich auf einen Aktionsplan zur deren Bekämpfung, sowie auf ein Rückkehraktionsprogramm mit Mindeststandards für die Abschiebung. In Bezug auf die legale Einwanderung wurden bisher nur Richtlinien zur Familienzusammenführung, der rechtlichen Besserstellung von langfristig ansässigen Migranten, sowie die Zulassungsbedingungen für Studenten und Forscher auf europäischer Ebene geregelt.

Im Bereich der Arbeitsmigration gibt es zurzeit, wie bei der Integration, keine einheitlichen Vorschriften. Bemühungen in diese Richtung blieben bisher erfolglos, da die meisten Staaten nicht bereit sind ihre Regelungskompetenzen abzugeben. Mittelfristig sind daher keine bedeutenden Fortschritte zu erwarten. Im November 2008 beschloss das Europäische Parlament allerdings eine Richtlinie über die Einführung der Blue Card, welche eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte Arbeitskräfte darstellt und an relativ strenge Bedingungen geknüpft ist.<sup>89</sup> Die Nationalstaaten können aber nicht zur Ausstellung von Blue Cards gezwungen werden, sondern besitzen weiterhin das Recht selbst festzulegen, wie viele hochqualifizierte Drittstaatsangehörige sie ins Land holen möchten.<sup>90</sup>

### **4.3. Der „Autonome Nachvollzug“ der Schweiz**

Unter „Autonomen Nachvollzug“ bezeichnet man in der Schweiz die Anpassung des nationalen Rechts an das Recht der Europäischen Union. Teilweise werden dabei Gesetzestexte sogar wörtlich übernommen. In erster Linie betrifft dieser Nachvollzug das Wirtschaftsrecht, wo bereits bei etwa 85 Prozent der Bestimmungen eine Europakompatibilität hergestellt wurde.<sup>91</sup> Auch in der Migrationspolitik hat bisher, vor allem aufgrund des Beitritts zu Schengen und Dublin, nicht zuletzt aber auch im Rahmen der

---

<sup>89</sup> „Zu den Mindestanforderungen einer Blue Card sollen nach Ansicht des Europäischen Parlaments ein Hochschulabschluss oder eine fünfjährige Berufserfahrung sowie ein Gehalt von mindestens dem 1,7-fachen des durchschnittlichen Bruttolohns gehören.“ ([www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/018-42218-322-11-47-902-20081117IPR42214-17-11-2008-2008-true/default\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-42218-322-11-47-902-20081117IPR42214-17-11-2008-2008-true/default_de.htm))

<sup>90</sup> vgl. [www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/018-42218-322-11-47-902-20081117IPR42214-17-11-2008-2008-true/default\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-42218-322-11-47-902-20081117IPR42214-17-11-2008-2008-true/default_de.htm)

<sup>91</sup> vgl. [www.zeit.de/download/zei\\_dp/dp\\_c03\\_kux.pdf](http://www.zeit.de/download/zei_dp/dp_c03_kux.pdf)

Verabschiedung des neuen AuG, ein gewisser Nachvollzug des EU-Rechts stattgefunden. Im Folgenden soll nun analysiert werden, wie sehr sich die Migrationspolitik der Schweiz bereits an die Vertragswerke der EU angepasst hat, beziehungsweise inwiefern die Schweizer Regierung selbst noch im Stande ist, migrationspolitische Maßnahmen für das eigene Land unabhängig zu setzen.

Vorab soll jedoch kurz darauf eingegangen werden, welche Motivation für die Schweiz besteht, generell im Bereich der Migrationspolitik Souveränität aufzugeben und mit der EU zusammenzuarbeiten. Als Hauptgrund hierfür muss man zunächst die geographische Lage benennen. Mit der Ausnahme Liechtensteins ist die Schweiz vollständig von EU-Staaten umgeben. EU-Beschlüssen, die Frankreich, Deutschland, Österreich und Italien treffen, müssen sich also indirekt auch auf die Schweiz auswirken. Zudem bestehen mit den genannten Nachbarstaaten auch sehr enge Wirtschaftsbeziehungen. Der Umstand, dass Handlungs- und Problemfelder im heutigen Europa räumlich und normativ nicht mehr deckungsgleich sind, hat also zur Folge, dass die nationalstaatliche Steuerungsfähigkeit nicht mehr im selben Ausmaß wie in früheren Jahrzehnten gegeben ist (vgl. Tomei 2004: 36)

Edda Currlie sieht in diesem Zusammenhang die Schweiz in einer ausweglosen Situation: „Je intensiver die EU sich um ein koordiniertes Migrationskonzept bemüht, desto mehr verstärkt sich der Druck auf die gänzlich von EU-Staaten umgebene Schweiz, sich diesem Standard anzunähern und ihre einstmals international abgeschottete Position auch im Kontext der Migrationspolitik aufzugeben“ (vgl. Currlie 2004: 317)

Der erste massive Einschnitt in die migrationspolitische Souveränität der Schweiz war die Unterzeichnung der bilateralen Verträge I, welche das Personenfreizügigkeitsabkommen enthielten. Das Ergebnis, das nach Wegfall aller Übergangsfristen daraus resultierte, war, dass sämtliche EU-Bürger, die in der Schweiz arbeiten wollen, weder durch Kontingente, noch durch eine Inländerbevorzugung daran gehindert werden konnten. Um den schweizerischen Arbeitsmarkt jedoch nicht zu sehr zu strapazieren, beschloss der Bundesrat sogenannte „flankierte Maßnahmen“, die für Kurzzeit-Beschäftigte in der Schweiz Mindestlöhne vorsehen, um dem befürchteten Lohndumping von Arbeitnehmern aus den zwölf neuen EU-Mitgliedsländern entgegenzuwirken. 2014 soll der freie Personenverkehr allerdings auch



vollständig auf die Beitrittsstaaten von 2004 ausgedehnt werden.<sup>92</sup> Spätestens ab diesem Zeitpunkt wird es in Bezug auf Einreise, Aufenthalt und Arbeitswahl von EU Bürgern in der Schweiz keine autonome eidgenössische Migrationspolitik mehr geben. (vgl. Müller 2004: 36) Was der Schweiz an Souveränität bleibt, sind jedoch die Bereiche Integration, Einbürgerungen und der Zugang zu Sozialleistungen. Da diese Themen bislang außerhalb der ersten Säule der EU geregelt werden, gilt dies allerdings auch für die EU-Mitgliedsstaaten.

Den zweiten bedeutenden Souveränitätsverlust in der Migrationspolitik stellte für die Schweiz die Unterzeichnung der Bilateralen Verträge II dar, da sie die Übernahme des Schengen-Acquis zur Folge hatte. Vom Beitritt zur Schengenzone profitiert vor allem der schweizerische Tourismus, da Visaanträge von Urlaubern, beispielsweise aus Fernost, für die Schweiz nicht mehr extra gestellt werden müssen. Die Ungültigkeit von EU-Visa für die Schweiz sorgte in den Jahren vor 2004 vermehrt zur Meidung des Landes von Reiseveranstaltern. Weiters verschafft der Schengen-Beitritt den schweizerischen Behörden den Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS), das eine länderübergreifende Kriminellendatenbank darstellt. (vgl. Kap. 4.1.) Auch durch die Übernahme der Dublin-Verordnung erzielte die Schweiz einen großen Nutzen, weil im Zuge dessen der Druck auf das schweizerische Asylsystem wesentlich verringert werden konnte. Da Asylwerber nur noch in einem „Dulin-Land“ ihren Asylantrag stellen dürfen, wäre die Schweiz wohl für viele Flüchtlinge eine zweite Option gewesen. Von allen in der Schweiz gestellten Asylanträgen entfielen zum Zeitpunkt des Schengen-Beitritts ungefähr 20 Prozent auf Zweitbeanträge. (vgl. Vahl/Grolimund 2007: 74)

Im Rahmen von gemeinschaftlichen Beschlüssen zu Schengen- oder Dublinthemen besitzt die Schweiz heute zwar eine Mitsprache-, aber praktisch kein Mitbestimmungsrecht. Der Souveränitätsverlust muss hier also für die Schweiz als noch wesentlich gravierender bezeichnet werden, als er sich für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union herausstellte, da Letztere aktiv mitbestimmen können. Im Gegensatz zu den EU-Staaten muss die Schweiz aber das System auch nicht in Form von Beiträgen mitfinanzieren. Nur im Rahmen der EU-Erweiterung von 2004 beteiligte sich die Eidgenossenschaft einmalig mit einer Milliarde Franken (Kohäsionsmilliarde, cirka 634 Millionen Euro) am Abbau der

---

<sup>92</sup> Für Rumänien und Bulgarien wurden noch bis 2019 Übergangsfristen ausverhandelt. (vgl. [www.swissinfo.org/ger/startseite/EU\\_akzeptiert\\_lange\\_Uebergangsfrist\\_bei\\_Freizuegigkeit.html?siteSect=109&sid=8680472&cKey=1201680922000&ty=st](http://www.swissinfo.org/ger/startseite/EU_akzeptiert_lange_Uebergangsfrist_bei_Freizuegigkeit.html?siteSect=109&sid=8680472&cKey=1201680922000&ty=st))

wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union.<sup>93</sup> Ein Teil des Verwendungszweckes der Kohäsionsmilliarde betraf dabei auch die bessere Sicherung der Außengrenzen, sowie die Verbesserung der Bearbeitung von Einwanderungs- und Asylangelegenheiten.<sup>94</sup> Ansonsten blieb die Schweiz bisher von finanziellen Beiträgen ausgenommen.

Insgesamt kann die migrationspolitische Verflechtung der Schweiz mit der EU bereits als sehr fortgeschritten bezeichnet werden. In kaum einem anderen Politikbereich haben die Eidgenossen bisher so weitreichende Kompetenzverluste hinnehmen müssen. Die Gründe dafür liegen einerseits in den genannten Vorteilen, die der Schweiz durch die Zusammenarbeit entstehen, andererseits aber auch in der zunehmenden europäischen Integration und Globalisierung, die es einem relativ kleinen mitteleuropäischen Land kaum noch erlauben, sich völlig abzuschotten.

#### **4.4. Österreich – Musterschüler oder Nachzügler?**

Der gravierendste Unterschied zwischen Österreich und der Schweiz in Bezug auf europarechtliche Vorgaben liegt in der Übernahmepflicht von gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen. Während die Schweiz selbst entscheidet, inwiefern sie sich abseits der in den bilateralen Verträgen geregelten Bereiche an die europäische Migrationspolitik anpasst, ist ein EU-Mitglied zur Übernahme von Richtlinien gezwungen. Österreich kann diesen Schritt zwar hinauszuzögern, besitzt aber spätestens nach einer Entscheidung des europäischen Gerichtshofes keine Möglichkeiten mehr dessen Überführung in nationales Recht zu umgehen.

Die Europäisierung der österreichischen Migrationspolitik verlief in den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt nur sehr schleppend. So wurde des Öfteren versucht „die rechtlichen Konsequenzen des EU-Beitritts so lange wie möglich hinauszuschieben.“ (Bauböck/Perchinig 2006: 735) Beispielsweise wurde ein Assoziationsabkommen, das die EWG 1963 in Bezug auf die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung türkischer Arbeitnehmer unterzeichnet hatte, von Österreich nicht als „Acquis Communautaire“ angesehen. Daher weigerte sich die Bundesregierung bis zu einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), türkischen

---

<sup>93</sup> vgl. [www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/)

<sup>94</sup> vgl. [www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/Themen/Sicherheit\\_Stabilitaet\\_und\\_Unterstuetzung\\_der\\_Reformen](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/Themen/Sicherheit_Stabilitaet_und_Unterstuetzung_der_Reformen)

Arbeitnehmern das passive Wahlrecht bei Betriebsratswahlen zuzuerkennen. Erst der EuGH zwang Österreich schlussendlich zur Gleichstellung der türkischen Arbeitsemigranten.

Mit Bildung der Schwarz-Blauen Bundesregierung setzte allerdings ein Wandel in Bezug auf die Integration von EU-Recht in nationales Recht ein. Noch im Jahr 2000 wurde im Rahmen der Bemühungen der Koalitionsregierung, die Aufhebung der EU-Sanktionen<sup>95</sup> zu erreichen, zwei EU-Richtlinienvorschläge gegen Diskriminierung im Eilverfahren in das nationale Recht übernommen. Die Umsetzung der Richtlinien erfolgte allerdings wiederum sehr schleppend. (vgl. ebd. 736)

Österreich war in der Folge auch eines der ersten Länder, das die „Richtlinie 2003/109/EG zum Daueraufenthalt“ in nationales Recht implementiert hat. Das Ergebnis daraus war die Schaffung des Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt-EG“.<sup>96</sup>

Die Umsetzung weiterer EU-Richtlinien hatte sich die Regierung dann im Rahmen des Fremdenrechtspaket 2005 zur Aufgabe gemacht. So erfolgte die Aufsplittung des ehemaligen Fremdengesetzes in ein Fremdenpolizei- sowie ein Niederlassung- und Aufenthaltsgesetz in erster Linie aus europarechtlichen Gründen.

Insgesamt betrachtet, kann Österreich weder als Vorreiter, noch als Nachzügler bei der Implementierung von gemeinschaftlichen Richtlinien zur Migrationspolitik bezeichnet werden. Vielmehr scheint die Geschwindigkeit, mit der EU-Recht übernommen wird, davon abzuhängen, inwiefern Österreich, wie im Rahmen der EU-Sanktionen von Außen unter Druck gerät und ob gerade Gesetzesnovellierungen durchgeführt werden, die es erlauben, EU-Richtlinien rasch und unkompliziert zu implementieren.

---

<sup>95</sup> Die Sanktionen wurden aufgrund der Regierungsbeteiligung der rechtspopulistischen FPÖ von Seiten der restlichen 14 EU-Staaten im Februar 200 über Österreich verhängt, im September desselben Jahres allerdings wieder aufgehoben.

<sup>96</sup> vgl. [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/56&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/56&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en)

## 5. Die Integrationspolitik und ihre Auswirkungen

Integrationspolitik ist in der Schweiz, wie in den meisten europäischen Staaten ein relativ neues Phänomen. Im Rahmen der Gastarbeiterpolitik, die in der Schweiz früh einsetzte, ging man lange Zeit von einer Rückkehr der ins Land geholten Arbeitskräfte aus, was aktive Maßnahmen zur Integration nicht sinnvoll erscheinen ließ. Aber auch in Bezug auf die Integration der bereits niedergelassenen Ausländer fühlte man sich von staatlicher Seite lange Zeit nicht zuständig, ihre Eingliederung in die Gesellschaft zu fördern beziehungsweise zu erleichtern. Als selbstverständlich wurde es hingegen angesehen, dass Integrationsbemühungen von den Zuwanderern selbst auszugehen hatten.

Eine große Rolle spielte schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts der schweizerische Identitätsschutz, in dessen Rahmen eine Assimilierung unerlässlich schien. Noch 1963 empfahl der Bundesrat, keine Saisonarbeiter aus Portugal, der Türkei und außereuropäischen Staaten aufzunehmen, weil ihre „Assimilierung schwierig, ja praktisch unmöglich sei“. (vgl. Chaudet/Tegamey/Haver et.al 2004: 371) Zudem gab die Regierung noch ein Jahr vor dem Inkrafttreten des Italienabkommens eine Erklärung ab, die Zuwanderungspolitik auch auf die Assimilierung ausrichten wollen. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 73) 1969 wurde diese Erklärung in Reaktion auf das Referendum über die „Überfremdung von Volk und Heimat“ vom Bundesrat nochmals bekräftigt. Somit setzte ab Ende der 60er Jahre ein kontinuierliches Umdenken des Bundesrats von Rotation zu aktiven Integrations- beziehungsweise Assimilationsmaßnahmen ein. (vgl. Vuilleumier 2007: 202)

Es dauerte allerdings bis zu den 90er Jahren, bis wirklich erstmals konkrete integrationspolitische Maßnahmen gesetzt wurden. Jedoch dominierte auch zu dieser Zeit noch der Vorrang des Identitätsschutzes. Nicht zuletzt die Einführung der Drei-Kreise-Politik sollte vermeintlich schwer integrierbare Zuwanderer von der Schweiz fernhalten. Die eidgenössische Integrationspolitik beschränkte sich also zunächst darauf, zu selektieren und Menschen mit potentiellen Integrationsnachteilen an der Immigration in die Schweiz zu hindern.

Obwohl die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), die 1995 im Rahmen des Beitritts der Schweiz zur Internationalen Konvention gegen rassistische Diskriminierung gegründet wurde, die Migrationspolitik der Regierung im Zusammenhang mit dem Kreise-

Modell als rassistisch diskriminierend bezeichnete, wurde es zunächst beibehalten und im Rahmen des EU-Beitritts nur leicht modifiziert. Durch letzteres haben sich aber auch die symbolischen Grenzen verschoben. Südeuropäer werden, im Gegensatz zu Afrikanern oder Muslimen, nicht mehr als kulturell anders betrachtet. (vgl. Wicker 2004: 35) In der heutigen Migrationspolitik der Schweiz wurde der Gegensatz „erwünscht - unerwünscht“ durch die Dichotomie „Bürger – Gastarbeiter“ ersetzt, wobei sich die „Unerwünschten“ seither im Asylbereich sammeln. (vgl. ebd.: 33)

Die Einbürgerung wird in der Schweiz als Bestätigung einer erfolgreichen Integration und nicht als Mittel zur Integration betrachtet. Dieses Prinzip entwickelte sich allerdings erst im Laufe des 20. Jahrhunderts. Während man auf Basis der Verfassung von 1878 schon nach zwei Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts ein Einbürgerungsgesuch stellen konnte, ist das heute in der Regel frühestens erst nach zwölf Jahren möglich.

Zudem führt die derzeitige Integrationspolitik dazu, dass auch ein großer Teil der zweiten Ausländergeneration nicht einbürgern wird. Hätte man 1998 alle Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die innerhalb der Schweiz geboren sind, eingebürgert, wäre der Ausländeranteil mit einem Schlag von knapp 19 Prozent auf etwa sieben Prozent gesunken. (vgl. Chaudet/Tegamey/Haver et.al 2004: 372) Insgesamt hätten mit Stand vom Jahr 2000 schon 600.000 Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz die Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllt. (vgl. ebd.) Das komplizierte, aufwändige und kostenintensive Verfahren der Einbürgerung schreckt viele potentiellen Staatsbürgerschaftskandidaten ab.

Wie in Schweiz gab es auch in Österreich lange Zeit aus den selben Gründen kein Interesse an einer Integration von Einwanderern. Der erste große Schritt in Richtung einer aktiven Integrationspolitik von Seiten der Bundesregierung wurde 1997 mit dem Integrationspaket unternommen. Zusammengesetzt aus dem Fremdenengesetz mit dem Grundsatz „Integration vor Neuzuwanderung“, Novellen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, der Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung und des Arbeitslosenversicherungsgesetzserlasses, hatte es eine stufenweise Aufenthaltsverfestigung zum Ziel. (vgl. Hahn 2007: 186) Das heißt, dass die Aufenthaltssicherheit automatisch mit der Aufenthaltsdauer wachsen sollte. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 734)

Auch in Österreich wird die Einbürgerung explizit nicht als Instrument, sondern als Belohnung für eine erfolgreiche Integration gehandhabt. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 735) Österreich gilt innerhalb der EU sogar als „Vorreiter einer konservativen europäischen Einwanderungspolitik“. Vor allem in Bezug auf Familiennachzug und Quotenregelungen wird Österreich als Hardliner angesehen. (ebd.: 736 u. 740) Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten bestehen noch immer keine Ansprüche auf Staatsbürgerschaft bei Geburt in Inland und eine Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung ist nur in Ausnahmefällen möglich. Als Maßstab für eine erfolgreiche Integration dienen vor allem die deutschen Sprachkenntnisse.

Seit 2003 werden daher Drittstaatsangehörigen während der ersten vier Aufenthaltsjahre zu einem 100stündigen Sprach- und Integrationskurs verpflichtet.<sup>97</sup> Bis Mitte 2004 kamen allerdings nur zehn Prozent der Zielgruppe diesen Erfordernissen nach. 2005 folgte dann eine Gesetzesreform, welche eine Ausweitung der Stundenzahl vorsah. Bei Nichtteilnahme an den Kursen drohen zumindest theoretisch Sanktionen, die bis zum Entzug des Niederlassungsnachweises führen können. (vgl. Currie 2004: 204)

Im Rahmen einer 2006 europaweit durchgeführte Studie unter der Leitung der „Migration Policy Group“ und des British Council, wurden sowohl Österreich als auch der Schweiz erhebliche Mängel bei der Integration von Immigranten bescheinigt. Im ermittelten „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX), der unter anderem die politische Teilhabe, Gleichberechtigungsangelegenheiten, sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt berücksichtigte, rangierte die Schweiz an 16. und Österreich sogar nur an 26. und somit vorletzter Stelle unter den 28 untersuchten Staaten.<sup>98</sup>

## **5.1. Der „Integrationsföderalismus“**

Der Föderalismus ist generell ein besonderes Charakteristikum des Politischen Systems der Schweiz. Die Integrationspolitik gehört zu jenen Bereichen, wo der Föderalismus sehr ausgeprägt zum Ausdruck kommt, da den Kantonen und Gemeinden ausgeprägte Kompetenzen zugewiesen werden. Mit Ausnahme der Gewährung der finanziellen Förderung

---

<sup>97</sup> Ausgenommen sind aber Kinder, ältere Menschen und Personen die gute Deutschkenntnisse der Behörde glaubhaft machen können.

<sup>98</sup> vgl. [www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf](http://www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf)

und der Koordination, liegen praktisch alle Kompetenzen „unterhalb“ des Bundesstaates. (vgl. Kap. 3.7)

Auch in Österreich findet die Durchführung der Integrationspolitik zum Großteil in den Bundesländern statt. Als Beispiel soll an dieser Stelle auf Wien hingewiesen werden, dass 1992 durch einen Gemeinderatsbeschluss, den Wiener Integrationsfonds (WIF) ins Leben rief, welcher sich, „nicht immer zur Freude seiner Initiatoren- zu einem kritischen Gegenpol zur restriktiven Regierungspolitik“ entwickelte. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 734) Den Gremien des WIF gehörten neben Funktionäre aller im Gemeinderat vertretenen Parteien mit Ausnahme der FPÖ, auch zahlreiche Experten diverser staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen an. (vgl. [www.wien.gv.at/archiv/rkspez/1998/25/](http://www.wien.gv.at/archiv/rkspez/1998/25/)) 2004 wurde der Integrationsfonds in die neu geschaffene Magistratsabteilung für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17) überführt. Die Aufgaben der MA 17 liegen vor allem in der Koordination von Initiativen und finanziellen Förderungen für im Bereich der Integration tätige Gruppen. Zudem arbeitet der WIF selbst Konzepte aus um das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten zu fördern, schafft Beratungsstellen und gibt Empfehlungen an die Stadtregierung ab. (vgl. [www.wien.gv.at/integration/arbeits.html](http://www.wien.gv.at/integration/arbeits.html)) Dabei arbeitet die MA 17 auch eng mit NGO's und Integrationsvereinen zusammen. 1996 wurde in Wien auch der Posten eines Integrationsstadtrats geschaffen. In den restlichen Bundesländern fällt die Zuständigkeit für Integration Landesräten zur, die primär anderweitige Zuständigkeiten besitzen.<sup>99</sup>

Nachfolgend sollen an den Beispielen Arbeitsmarkt und politischer Teilhabe, in kurzer Form ein Überblick über die noch immer bestehenden Integrationsmängeln gegeben werden.

## **5.2. Beispiel 1: Die Integration am Arbeitsmarkt**

Der Großteil der in der Schweiz wohnhaften Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft verrichtet Arbeiten, die keine oder nur geringe Qualifikationen erfordern und dementsprechend schlecht bezahlt sind. Zudem bieten sie wenig Aussicht auf Dauerhaftigkeit.

---

<sup>99</sup> Als Beispiele sollen an dieser Stelle die Länder Tirol, wo die Integrationszuständigkeit dem Landwirtschaftslandesrat zufällt sowie Niederösterreich, wo die Kultur- und Sportlandesrätin für den Integrationsbereich verantwortlich ist, genannt werden.

Im öffentlichen Dienst sind ausländisch Staatsangehörige praktisch gar nicht zu finden. (vgl. Chaudet/Tegamey/Haver et.al 2004: 374)

Prinzipiell gibt es aber bei der Arbeitsmarktintegration große Unterschiede zwischen den Nationalitäten. Einwanderer vom Balkan und aus Portugal findet man meistens im Gastgewerbe. Italiener und Spanier sind hingegen eher im Gewerbe-, Bank- oder Versicherungssektor beschäftigt, wo Personen mit Niederlassungsbewilligung bevorzugt werden. (vgl. ebd. 375)

Der Ausgangspunkt zu dieser Ungleichverteilung liegt prinzipiell schon in den unterschiedlichen Bildungswegen der verschiedenen Nationen. Italienische und spanische Einwanderer sind vor allem in zweiter Generation sehr gut integriert. 22 Prozent der Einwandererkinder aus diesen Ländern beginnen, unabhängig davon ob sie bereits eingebürgert wurden oder nicht, ein Universitätsstudium, was in etwa auch dem Anteil der schweizerischen Studienbeginner entspricht. Bei Zuwanderern vom Balkan oder der Türkei ist dieser Prozentsatz hingegen weit geringer. (vgl. Bolzman/Fibbi/Vial 2004: 457)

Auch in Österreich machen Arbeitsmigranten in der Regel keine große Karriere. Der Soziologe Rainer Münz spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer Marginalisierung der ausländischen Arbeitskräfte. (vgl. Münz 2001: 62)

Als einen der Hauptfaktoren, welcher die Integration von Ausländern in den österreichischen Arbeitsmarkt erschwert, sieht Münz dabei das österreichische Proporzsystem. Der Klientelismus bei Postenvergaben, sowie bei Beförderungen im öffentlichen Dienst und der verstaatlichten Industrie benachteiligter Zuwanderer ist vor allem seit den 60er Jahren stark ausgeprägt. Auch Banken beschäftigen nahezu ausschließlich Österreicher. (vgl. ebd. 63f)

Relativ gut integrierte Einwanderergruppen, deren Mitglieder in größerer Zahl auch in gehobenen Positionen zu finden wären, wie beispielsweise die Italiener und Spanier in der Schweiz, gibt es in Österreich bisher nicht.

An Vorschlägen zur besseren Integration am Arbeitsmarkt mangelt es momentan in beiden Staaten. In „Zukunft 2010“, einem Leitlinienpapier der österreichischen Sozialpartner, das



sich unter anderem mit der Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt beschäftigt, wird in diesem Zusammenhang lediglich auf Schlüsselarbeitskräfte eingegangen.<sup>100</sup>

### **5.3. Beispiel 2: Die Politische Teilhabe**

Sowohl in der Schweiz, als auch in Österreich sind ausländische Staatsbürger, unabhängig von ihrer Wohnsitzdauer, von bundesweiten Wahlen und Referenden ausgeschlossen. Auf kommunaler Ebene wird nur in machen Kantonen der französischsprachigen Schweiz den ausländischen Staatsbürgern, unabhängig davon, ob sie EU-Bürger sind, ein aktives Wahlrecht zuerkannt. (vgl. Vuilleumier 2007: 204) Ansonsten unterstehen die Ausländer in der Schweiz hauptsächlich Gesetzen, auf die sie keinen Einfluss haben, da sie nicht stimmberechtigt sind.

In Österreich besitzen nur EU-Ausländer das kommunale Wahlrecht. Drittstaatsangehörigen sind hingegen von der politischen Partizipation ausgeschlossen. Seit 1974 besitzen Letztere allerdings das aktive, aber nicht das passive Wahlrecht zum Betriebsrat womit sie seither in den Betrieben zwar präsentiert, aber nicht vertreten sind<sup>101</sup>. 2005 wurde zudem vom Nationalrat beschlossen, dass allen Ausländern auch bei Arbeiterkammerwahlen das passive Wahlrecht zuteil werden soll. Der Beschluss war in erster Linie eine Reaktion auf ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, bei dem entschieden wurde, dass der Ausschluss von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, mit denen ein Abkommen über Nichtdiskriminierung bei den Arbeitsbedingungen besteht, dem Gemeinschaftsrecht widerspricht.<sup>102</sup>

Politische Vertretungskörper für Fremde wurden in Österreich bisher abgelehnt. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 731) In der Schweiz besitzen Ausländer zwar keine offizielle, aber mit der Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, (die zur Hälfte aus Personen mit Migrationshintergrund besteht) zumindest eine vertretungsähnliche Behörde. Aufgrund des politischen Widerstandes der Mehrheit der Parteien sind in beiden Staaten mittelfristig kaum Änderungen im Bereich der politischen Partizipation zu erwarten.

---

<sup>100</sup> vgl. [www.sozialpartner.at/sozialpartner/20071001\\_Sozialpartner%20Ma%C3%9FnahmenpaketArbeitsmarkt\\_vorl%C3%A4ufigeEndversion.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/20071001_Sozialpartner%20Ma%C3%9FnahmenpaketArbeitsmarkt_vorl%C3%A4ufigeEndversion.pdf)

<sup>101</sup> Staatsangehörige der Türkei sind aufgrund eines Kooperationsabkommens für das passive Wahlrecht zugelassen.

<sup>102</sup> vgl. [www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR\\_2005/PK0927/PK0927.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_2005/PK0927/PK0927.shtml)

## 6. Akteure der Migrationspolitik

### 6.1. Ideologische Positionen und Konzepte der politischen Parteien

Seitdem Migrationspolitik ein gesamtgesellschaftliches Anliegen ist, wird mit dem Fremden politisiert. Vor allem rechtspopulistische Parteien lassen mit radikalen Forderungen, immer wieder aufhorchen. Aber auch das linke Parteienspektrum unterbreitet mitunter außergewöhnliche Vorschläge in Bezug auf die Steuerung der Zuwanderung. Die Parteien unterscheiden sich nicht nur in ihren Forderungen, sondern auch in ihrem Einfluss auf die Migrationspolitik der beiden Länder. Im Folgenden soll zur besseren Vergleichbarkeit das Parteienspektrum der beiden untersuchten Staaten in vier große Lager aufgespalten werden.

#### 6.1.1. Rechtspopulistische Parteien

**Tabelle 7: Rechtspopulistische Parteien in der Schweiz und Österreich**

Schweiz			Österreich		
Parteibezeichnung	%	Sitze	Parteibezeichnung	%	Sitze
Schweizerische Volkspartei (SVP)	28,9	62	Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)	17,5	34
Eidgen. Demokratische Union (EDU)	1,3	<sup>103</sup>	Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)	10,7	21
Lega dei Ticinesi (LT)	0,5	1			
Sonstige (Schweizer Demokraten, Freiheitspartei Schweiz)	0,6	1			
		-			

Eigene Darstellung; Quelle der Daten: [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de), (Zugriff: 06.11.2008)

Wie in Tabelle 7 ersichtlich, stellt schon allein die Zusammensetzung des rechtspopulistischen Parteienspektrums der beiden Staaten, ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal dar. Während es in der Schweiz mit der SVP nur eine dominante Kraft gibt, die fast das gesamte rechte Spektrum des Parteiensystems abdeckt, teilen sich in Österreich mit der FPÖ und dem BZÖ zwei, allerdings äußert ähnliche mittelgroße Parteien, dasselbige auf. Die protestantisch fundamentalistisch orientierte EDU (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 107) sowie die „Lega dei Ticinesi“ spielen in der

<sup>103</sup> Mit Stand vom November 2008 werden 62 Abgeordnete der SVP zugerechnet, allerdings wurden 68 in Listenverbindungen als SVP-Abgeordnete gewählt

schweizerischen Tagespolitik aufgrund ihrer geringen Stimmenanteile nur eine geringe Rolle und sollen hier lediglich am Rande behandelt werden. Andere, wie die „Schweizer Demokraten“ und die „Freiheitspartei“ sind überhaupt nur noch von historischer Bedeutung und in der öffentlichen Wahrnehmung praktisch nicht mehr präsent. Aus Gründen der Vollständigkeit, sollen aber auch sie an dieser Stelle genannt werden.

Die gegenwärtige Dominanz der SVP, die seit 2003 auch stimmenstärkste Partei der Schweiz ist, beziehungsweise das Duopol von FPÖ und BZÖ, ergab sich aus der gegengesetzten Entwicklung des Parteiensystems in den letzten Jahren. Während die SVP durch anhaltende Wahlerfolge und einen starken Zuwachs an Wählerstimmen andere rechtspopulistischen Parteien fast vollständig verdrängte oder in sich integrierte,<sup>104</sup> spaltete sich das BZÖ, in einer Zeit des deutlichen Wählerschwundes von der FPÖ ab. Das Bündnis Zukunft Österreich stellt durch seine Regierungsbeteiligung zwischen 2004 und 2006, sowie durch seinen Erfolg bei den Nationalratswahlen 2008 aber eine kaum mindere Einflussgröße als die FPÖ, auf die österreichische Innenpolitik dar.

Die große Gemeinsamkeit aller hier genannten rechtspopulistischen Kräfte ergibt sich aus ihrer Betonung des so genannten Ausländerthemas. Zuwanderung, Asyl und Einbürgerung sind seit jeher zentrale Punkte in den Parteiprogrammen, Positionspapieren, sowie in den Wahlkämpfen der Parteien. In der öffentlichen Wahrnehmung werden sie von weiten Bevölkerungsteilen mitunter sogar alleinig durch ihre Ausländerpolitik definiert. In einer Wahltagsbefragung vom Meinungsforschungsinstitut SORA<sup>105</sup>, die im Rahmen der Nationalratswahlen 2008 durchgeführt wurde, gaben 73 Prozent der befragten FPÖ-Wähler und 75 Prozent der befragten BZÖ-Wähler an, dass ihnen das Thema Zuwanderung „sehr wichtig“ sei. Die beiden Parteien hoben sich in diesem Zusammenhang deutlichen von ihren politischen Mitbewerbern ab.<sup>106</sup> Auch für viele SVP-Wähler stellen laut Wahlstudien die Positionen ihrer Partei zu migrationspolitischen Fragen ein wichtiges Wahlmotiv dar. (vgl. Skenderovic/D’Amato 2008: 223)

---

<sup>104</sup> Zwischen 1996 und 2000 schlossen sich beispielsweise drei Nationalräte der Freiheitspartei, darunter auch der Parteipräsident, der SVP an. (vgl. Skenderovic/D’Amato 2008: 109)

<sup>105</sup> n=1200

<sup>106</sup> Bei den befragten SPÖ-Wählern stuften nur 41%, bei den ÖVP-Wählern 30% und bei den Grün-Wählern 33%, das Zuwanderungsthema für sich persönlich als „sehr wichtig“ ein. (vgl. [www.sora.at/images/doku/SORA\\_ISA\\_Analyse\\_NRW\\_2008.pdf](http://www.sora.at/images/doku/SORA_ISA_Analyse_NRW_2008.pdf))

Nachfolgen findet sich eine Auflistung von Forderungen und Positionen der drei genannten rechtspopulistischen Parteien, die in Parteiprogrammen, Positionspapieren und auf Parteihomespages veröffentlicht sind. Die Häkchen symbolisieren, dass die jeweilige Partei die beschriebene Position ausdrücklich vertritt.

**Tabelle 8: Die Positionen der Rechtspopulistische Parteien im Vergleich**

<b>Positionen (lt. Parteiprogrammen/Positionspapieren/Parteihomespages)</b>	<b>SVP</b>	<b>FPÖ</b>	<b>BZÖ</b>
prinzipielle Verschärfung der Zuwanderungs- und Asylpolitik	✓ *1	✓ *5	✓ *6
„Minuszuwanderung“	-	✓ *7	-
Abschiebung von straffälligen Asylwerbern	✓ *1	✓ *11	✓ *14
Kein Stimmrecht für Ausländer	✓ *1	-	-
Berufung auf christliche Werte	✓ *1	✓ *5	-
Einbürgerung als letzter Schritt des Integrationsprozesses	✓ *1	✓ *12	✓ *13
Aberkennung der Staatsbürgerschaft von Neostaatsbürgern bei Straftaten	✓ *4	✓ *8	✓ *9
Landesweites Bauverbot für Minarette	✓ *3	✓ *10	✓ *2
Familien nur als Ganzes einbürgern	✓ *4	-	-

Eigene Darstellung, Positionen lt. Parteiprogrammen und Positionspapieren bzw. den angegebenen Internetquellen:

- \*1 Wahlplattform 2007-2011 der SVP  
([www.svp.ch/file/wahlplattform07-11-d.pdf](http://www.svp.ch/file/wahlplattform07-11-d.pdf))
- \*2 Wahlprogramm des BZÖ zur Nationalratswahl 2008  
([www.bzoe.at/download/wahlprogramm.pdf](http://www.bzoe.at/download/wahlprogramm.pdf))
- \*3 Der Züricher Bote. (Ausgabe vom 27.06.2008)  
[www.svp-zuerich.ch/nt/download/zb/bote080627.pdf](http://www.svp-zuerich.ch/nt/download/zb/bote080627.pdf)
- \*4 Positionspapier der SVP zur Erteilung des Schweizer Bürgerrechts (Juli 2008)  
([www.svp.ch/file/Einb=fcrgerungspapier\\_08.pdf](http://www.svp.ch/file/Einb=fcrgerungspapier_08.pdf))
- \*5 Parteiprogramm der FPÖ  
([www.fpoe.at/fileadmin/Contentpool/Portal/PDFs/Parteiprogramme/Parteiprogramm\\_dt.pdf](http://www.fpoe.at/fileadmin/Contentpool/Portal/PDFs/Parteiprogramme/Parteiprogramm_dt.pdf))
- \*6 Bündnispositionen des BZÖ  
([www.bzoe.at/download/programme/bzoe\\_positionen.pdf](http://www.bzoe.at/download/programme/bzoe_positionen.pdf))
- \*7 vgl. [www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=616&pS=1180648799&tt\\_news=13568](http://www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=616&pS=1180648799&tt_news=13568)
- \*8 vgl. [www.fpoe-stmk.at/index.php?id=1090&backPID=1743&tt\\_news=12362](http://www.fpoe-stmk.at/index.php?id=1090&backPID=1743&tt_news=12362)
- \*9 vgl. [www.bzoe.at/index.php?content=vorort\\_wien\\_info&detail=1094](http://www.bzoe.at/index.php?content=vorort_wien_info&detail=1094)
- \*10 vgl. [www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=1741&tt\\_news=16063](http://www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=1741&tt_news=16063)
- \*11 vgl. [www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=1741&tt\\_news=22074](http://www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=1741&tt_news=22074)
- \*12 vgl. [www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=1741&tt\\_news=21465](http://www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=1741&tt_news=21465)
- \*13 [www.bzoe-klub.at/Pressedienste/Mai2008/20.05.2008\\_Darmann.html](http://www.bzoe-klub.at/Pressedienste/Mai2008/20.05.2008_Darmann.html)
- \*14 [www.bzoe-parlamentsklub.at/Pressedienste/November2008/05.11.2008\\_Hagen.html](http://www.bzoe-parlamentsklub.at/Pressedienste/November2008/05.11.2008_Hagen.html)

Betrachtet man die Parteiprogramme und Positionspapiere von SVP, FPÖ und BZÖ, so lassen sich zahlreiche Parallelitäten feststellen. Alle drei Parteien treten generell für eine Verschärfung der Zuwanderungs- und Asylpolitik ein und lehnen die Behauptung, dass es sich beim jeweils eigenen Staat um ein Einwanderungsland handelt, strikt ab. Dabei kommt

vor allem eine auf die Ängste der Menschen Bezug nehmende Überfremdungsrethorik zur Anwendung. (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 133) Vor allem die Angst vor dem Islam wird dabei geschürt. In diesem Zusammenhang treten alle der drei genannten Parteien, von denen sich SVP und FPÖ auch auf christlich-abendländische Werte berufen, für ein landesweites Bauverbot von Minaretten ein.

Im Hinblick auf den Ausländeranteil in Österreich fordert die FPÖ sogar eine Minuszuwanderung, und will, dass der Staat Migranten aktiv dazu „motiviert“, in ihre Heimat zurückzukehren.<sup>107</sup> Das BZÖ und die SVP beschränken sich in offiziellen Statements bisher nur auf eine klare Einschränkung der Zuwanderung.<sup>108</sup> Die SVP trat in den letzten Jahren zudem vehement gegen das Stimmrecht von Ausländern bei Wahlen und Referenden ein, was aber auch daran liegen dürfte, dass dieses Thema in der Schweiz um vieles intensiver diskutiert wurde, als in Österreich.<sup>109</sup>

Im Integrationsbereich vertreten alle genannten Parteien die Ansicht, dass die Einbürgerung erst am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses erfolgen sollte und nicht als Mittel zur Integration dient. Die Staatsbürgerschaft wird dabei aber nicht als unantastbar gesehen, sondern sollte bei schweren Rechtsvergehen auch wieder entzogen werden können. Eine Besonderheit stellt die SVP-Position dar, dass Familien nur als Ganzes eingebürgert werden sollten, wenn alle Mitglieder die Anforderungen dafür erfüllen. Im aktiven Integrationsbereich halten sich alle rechtspopulistischen Parteien zurück. Die FPÖ lehnte daher beispielsweise stets die Mitarbeit im Wiener Integrationsfond ab.<sup>110</sup>

Die größte Gemeinsamkeit hinsichtlich der Ausländerpolitik der drei Parteien lässt sich mit dem Begriff des „Wohlfahrtschauvinismus“ (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 19) erklären. Sowohl die SVP, als auch die FPÖ und das BZÖ vertreten die Vorstellung von einem exklusiven Sozialstaat, welcher der eigenen nationalen Gemeinschaft vorbehalten sein sollt. Nicht zuletzt die Selbstdefinition der FPÖ als „soziale Heimatpartei“<sup>111</sup> kann als Ausdruck dieser Vorstellung gewertet werden

---

<sup>107</sup> vgl. [www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=616&pS=1180648799&tt\\_news=13568](http://www.fpoe.at/index.php?id=477&backPID=616&pS=1180648799&tt_news=13568)

<sup>108</sup> vgl. [www.bzoe-parlamentsklub.at/Pressedienste/November\\_2007/15.11.2007\\_Westenthaler2.html](http://www.bzoe-parlamentsklub.at/Pressedienste/November_2007/15.11.2007_Westenthaler2.html) u. Positionspapier der SVP zur Asyl- und Ausländerpolitik (März 2006) [<http://www.svp.ch/file/060320-auslaenderpolitik-d.pdf>]

<sup>109</sup> vgl. [www.svp.ch/file/040712d.pdf](http://www.svp.ch/file/040712d.pdf)

<sup>110</sup> vgl. [www.wien.gv.at/archiv/rkspez/1998/25/](http://www.wien.gv.at/archiv/rkspez/1998/25/)

<sup>111</sup> vgl. [www.andreas-moelzer.at/index.php?id=485](http://www.andreas-moelzer.at/index.php?id=485)

Weiters scheint in beiden Staaten mit dem Rechtspopulismus auch eine EU-kritische Haltung einherzugehen, was vor allem auf SVP und FPÖ zutrifft. Die Freiheitlichen überlegten in den letzten Jahren sogar die Option eines EU-Austritts in ihr Parteiprogramm aufzunehmen.<sup>112</sup> Die SVP lehnt einen EU-Beitritt seit jeher kategorisch ab und verbindet diese Position identitätspolitisch nicht selten mit der Migrationspolitik. (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 126) Auch das BZÖ hat sich „die Wahrung des souveränen Nationalstaates“<sup>113</sup> auf ihre Fahnen geheftet und spricht sich gegen jede weitere Kompetenzabgabe an die Europäische Union im Bereich der Migrationspolitik aus, wollte ein Ausscheiden aus der EU aber bisher nicht in Betracht ziehen.

Der Einfluss der SVP auf die Migrationspolitik muss vor allem für die Legislaturperiode 2004 bis 2007 als sehr wesentlich bezeichnet werden, da der Parteivizepräsident Christoph Blocher während dieses Zeitraums dem Eidgenössischen Polizei- und Justizdepartment und somit auch den Migrationsangelegenheiten des Bundes vorstand. Neben verschiedenen Reformen im Asylwesen, wurde unter seiner Amtszeit auch das neue Ausländergesetz verabschiedet, welches zahlreiche Verschärfungen beinhaltete. (vgl. ebd.: 226) Vor 2004 und auch wieder nach dem Bundesratsaustritt mit Ende 2007, bediente sich die SVP vor allem der Möglichkeit des Referendums um ihre Anliegen durchzusetzen. Obwohl sie trotz ihrer relativen Popularität die meisten Abstimmungen verloren hat, setzte sie ihre Initiativenfähigkeit aber immer wieder dazu ein, um die Regierung dazu zu bewegen, die Anwesenheitsdauer von Ausländern zu beschränken. (vgl. D'Amato 2005: 19) So wurde etwa die „Initiative gegen Asylrechtsmissbrauch“, die unter anderem die Konzipierung einer konsequenten Drittstaatenregelung<sup>114</sup> vorsah, mit 50,1 Prozent der Stimmen abgelehnt. Die SVP übte allerdings schon mit der Lancierung ihres Referendums soviel Druck auf den Bundesrat aus, dass dieser eine Verschärfung der Asylgesetzgebung, durchführte. (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 198f) Zuletzt initiierte die SVP eine Volksabstimmung für die „Demokratische Einbürgerung“<sup>115</sup>. Die zentrale Forderung des Referendums sah vor, dass die Gemeinden abschließend über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern entscheiden können, ohne dass die Entscheide begründet werden müssen und angefochten werden können. Zudem sollten die Gemeinden in der Wahl des Verfahrens alle Freiheiten

---

<sup>112</sup> vgl. [diepresse.com/home/politik/innenpolitik/344984/index.do](http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/344984/index.do)

<sup>113</sup> vgl. Programm des BZÖ, [www.bzoe.at/index.php?content=bzoe\\_programm](http://www.bzoe.at/index.php?content=bzoe_programm)

<sup>114</sup> „Damit war gemeint, dass das Gesuch eines Asyl Suchenden (sic!) in der Schweiz, der sich vor seiner Einreise in die Schweiz bereits einige Zeit in einem aus menschenrechtlicher Sicht <<sicheren>> Staat aufgehalten hatte und dorthin auch zurückkehren konnte, in Zukunft in der Regel nicht mehr berücksichtigt werden sollte.“ (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 198f)

<sup>115</sup> „Die Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» (Einbürgerungsinitiative)

besitzen und insbesondere auch Urnenabstimmungen durchführen können.“<sup>116</sup> Von allen im Bundesrat vertretenen Parteien und schließlich auch von über 63 Prozent der Wähler wurde die Forderung allerdings abgelehnt.

In Österreich führte vor allem die Regierungsbeteiligung der FPÖ von 2000-2004 und nach deren Abspaltung bis 2006 jene vom personell fast identen BZÖ zu einer aktiven Einflussnahme der rechtspopulistischen Parteien auf die Migrationspolitik. Jedoch wurden wenige der radikalen FPÖ-Forderungen der späten 90er Jahre durchgesetzt. Durch die internationale Kritik und die Isolation Österreichs im Rahmen der EU-Sanktionen, war die FPÖ vor allem in den ersten Jahren ihrer Regierungsbeteiligung, im Bereich der Ausländerpolitik zur Zurückhaltung gezwungen. Das erste Koalitionsabkommen mit der ÖVP vom Februar 2000 bedeute daher im Großen und Ganzen nur eine Fortsetzung der bisherigen Politik. (vgl. Bauböck/Perchinig 2006: 736) Erst mit den Jahren wurde der Einfluss der FPÖ und später des BZÖ auf die Migrationspolitik spürbar. Im Juli 2005 wurde im Rahmen des Fremdenrechtspakets beispielsweise die Verlängerung der Schubhaft für Asylwerber, sowie die heftig kritisierte Zwangsernährung für hungerstreikende Schubhäftlinge beschlossen. (vgl. ebd.: 738) Obwohl sich auch die ÖVP-Innenministerin zu diesen Neuerungen des Asylwesens bekannte, muss angenommen werden, dass die Initiative zu diesen Beschlüssen zu einem nicht unwesentlichen Teil von Seite des BZÖ beziehungsweise von der früheren FPÖ ausgegangen ist.

Das direktdemokratische Mittel des Volksbegehrens kam in Österreich in Bezug auf migrationspolitische Forderungen erst einmal zur Anwendung. 1993 wurde von der FPÖ ein Anti-Ausländervolksbegehren initiiert, das mit einer Stimmbeteiligung von etwas mehr als sieben Prozent allerdings nur einen relativ geringen Zuspruch erhielt.

Aktuell ist der Einfluss von FPÖ und BZÖ auf die Migrationspolitik des Bundes beschränkt. Gestärkt durch ihren Wahlerfolg bei den Nationalratswahlen 2008, bietet sich derzeit lediglich die Möglichkeit über die Oppositionsrolle Druck auf die Regierung auszuüben.

---

<sup>116</sup> vgl. [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2008/02.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2008/02.html)

## 6.2.2. Christdemokratische und Liberale Parteien

**Tabelle 9: Christdemokratische und Liberale Parteien im Vergleich**

Schweiz			Österreich		
Parteibezeichnung	%	Sitze	Parteibezeichnung	%	Sitze
Freisinnig-Demokratische Partei (FDP)	15,6	31	Österreichische Volkspartei (ÖVP)	26,0	51
Christlich-Dem. Volkspartei (CVP)	14,6	31	(Liberales Forum [LIF])	2,1	-
(Evangelische Volkspartei [EVP])	2,4	2			

Eigene Darstellung; Quelle der Daten: [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de), (Nov. 2008)

Den liberalen und christdemokratischen Parteien können in der Schweiz in erster Linie die beiden Traditionsparteien FDP und CVP zugeordnet werden. (vgl. Gabriel 1997: 39 u. 43) Mit Abstrichen muss hier ebenso auf die Evangelische Volkspartei hingewiesen werden, die jedoch meist auch als Zentrumsparterie angesehen wird. (vgl. ebd. 37) In Bezug auf Österreich soll an dieser Stelle vor allem die ÖVP behandelt werden, für die ebenfalls die Bindung an die Religion in Form des Katholizismus als parteistiftend gilt (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 145) und die sich auch in ihrem Selbstverständnis als christdemokratische Partei definiert.<sup>117</sup>

Die CVP und die FDP sind sich in ihren Positionen zur Migrationspolitik prinzipiell sehr ähnlich. So heißt es etwa in einem Positionspapier der Freisinnigen aus dem Jahr 2006, dass sich ihre Forderungen an den Landesinteressen der Schweiz, an der humanitären Verpflichtung und an der Verbesserung der Integrationsmaßnahmen orientiert.<sup>118</sup> Die CVP bezieht sich vor allem auf ökonomische Gründe und sieht in diesem Sinne die Zuwanderung von Ausländern in die Schweiz als unerlässlich an, um den Wohlstand des Landes auf dem heutigen Niveau halten zu können. Beide Parteien sprechen sich aber auch ausdrücklich gegen die unbegrenzte Emigration aus und fordern vor allem jene Personen ins Land zu hohlen, die der schweizerischen Wirtschaft von Nutzen sein können. Auch im Bereich der Integration fordern die FDP und die CVP mehr Engagement. Die Christdemokraten treten zudem dafür ein, dass Einbürgerungsverfahren an Sprachtests gekoppelt werden sollten.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> vgl. Grundsatzprogramm der ÖVP, [www.oevp.at/download/000298.pdf](http://www.oevp.at/download/000298.pdf)

<sup>118</sup> vgl. Positionspapier zu den vier Säulen der Migrationspolitik, [www.fdp.ch/platform/content/element/68601/Migrationspolitik.pdf](http://www.fdp.ch/platform/content/element/68601/Migrationspolitik.pdf)

<sup>119</sup> vgl. Parteiprogramm der CVP, [www.cvp.ch/upload/prj/document/Parteiprogramm-dt1.pdf](http://www.cvp.ch/upload/prj/document/Parteiprogramm-dt1.pdf)



Im Gegensatz zur SVP setzten sich FDP und CVP sowohl für die Unterzeichnung des Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU als auch für den Beitritt zum Schengen und Dublin-Abkommen vehement ein. Bei den Referenden von 2006 über das neue Ausländergesetz und die Verschärfung des Asylgesetzes, stellten sich allerdings beide gemeinsam mit der SVP auf die Seite der Befürworter. (vgl. ebd.)

Auch die Forderungen der ÖVP unterscheiden sich kaum von jenen CVP und FDP. So lehnt etwa auch die ÖVP eine uneingeschränkte Einwanderung ab, ist aber der Zuwanderung gegenüber aufgeschlossen, solange sie die Aufnahmefähigkeit des Landes nicht übersteigt. Im Integrationsbereich will die ÖVP allerdings nur dann Zuwanderer aktiv unterstützen, wenn sich diese langfristig und legal in Österreich aufhalten.<sup>120</sup>

Der Einfluss der ÖVP auf die österreichische Migrationspolitik der letzten Jahrzehnte muss als sehr wesentlich bezeichnet werden. Die Partei befindet sich seit 1986 durchgehend in der Regierung und stellt seit 2000 auch ohne Unterbrechung den Innenminister. Schon alleine deshalb muss die ÖVP als jene Partei mit dem größten Einfluss auf die österreichische Migrationspolitik der letzten Jahre bezeichnet werden. So wurde etwa, wie bereits oben erwähnt, mit dem Fremdenrechtspaket einer der bedeutendsten migrationspolitischen Meilensteine in der Geschichte unter Federführung eines ÖVP-Innenminister initiiert und verabschiedet.

Auch die FDP und die CVP hatten in den letzten Jahrzehnten mehrmals das für Migrationsagenden zuständige Polizei- und Justizdepartement inne. Zwischen 1960 und 2003 wurde der Departementvorsteher stets von einer der beiden bürgerlichen Parteien gestellt, welche ebenso zahlreiche Gesetzesreformen umgesetzt haben.

Die Evangelische Volkspartei fiel bisher kaum mit Äußerungen zur Migrationspolitik auf. Auch ihre Positionspapiere und Programme enthalten wenige konkrete Forderungen zu diesem Politikbereich. Im Rahmen der Parlamentswahlen 2007 ging die EVP auf Kantonebene in Zürich Listenverbindungen mit der CVP, sowie der rechtspopulistischen und ebenfalls protestantisch orientierten EDU ein, deren kulturkämpferischen Tönen für die EVP offensichtlich kein Hindernis in Bezug auf die Zusammenarbeit darstellte. (vgl. Skenderovic/D'Amato 2008: 107)

---

<sup>120</sup> vgl. Grundsatzprogramm der ÖVP, [www.oevp.at/download/000298.pdf](http://www.oevp.at/download/000298.pdf)

Das Liberale Forum ist in Österreich seit 1999 nicht mehr in Clubstärke im Nationalrat vertreten.<sup>121</sup> Daher war auch sein Einfluss auf die Mitgestaltung der österreichischen Innenpolitik seit der Jahrtausendwende stark eingeschränkt. Im Fremdenbereich tritt das LIF vor allem dafür das Ausländerwahlrecht auf Gemeindeebene ein. Des Weiteren wird gefordert, dass Sozialleistungen die von ausländischen Bürgern mitfinanziert werden, diesen auch zugute kommen sollen.<sup>122</sup>

### 6.2.3. Sozialdemokratische Parteien

**Tabelle 10: Sozialdemokratische Parteien im Vergleich**

Schweiz			Österreich		
Parteibezeichnung	%	Sitze	Parteibezeichnung	%	Sitze
Sozialdem. Partei der Schweiz (SP)	19,5	43	Sozialdem. Partei Österreichs (SPÖ)	29,3	57

Eigene Darstellung; Quelle der Daten: [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de), (Nov. 2008)

Die Sozialdemokratie wird in beiden untersuchten Parteiensystemen durch jeweils eine Partei repräsentiert. Die schweizerische SP und die österreichische SPÖ unterscheiden sich aber deutlich in ihrer Entwicklung und der aktuellen Stimmenstärke. Während die SPÖ zwischen 1945 und 1990 als eine der zwei großen österreichischen Millieuparteien immer mehr als 40 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte, blieb die SP aufgrund einer starken politischen Konkurrenz und eines wesentlich geringeren sozialdemokratischen Wählerpotentials in der Schweiz immer unter der 30 Prozent-Marke. Seit Ende der 70er Jahre nahm der Wählerzuspruch jedoch bei beiden, lange Zeit stimmenstärksten Parteien ihres Landes, fast parallel ab. Die SPÖ stellte jedoch nach den Nationalratswahlen 2008 mit einem Ergebnis von knapp 30 Prozent der Stimmen noch immer auf Platz Eins, während ihre schweizerische Schwesternpartei seit 2003 ihre stimmenmäßige Vormachtstellung an die SVP abgeben musste.

Im Gegensatz zu den bereits weiter oben behandelten Parteien der Schweiz, setzt sich die SP für deutlich liberalere Bestimmungen in Bezug auf die Ausländerpolitik ein. So fordert sie

<sup>121</sup> 2006-2008 wurde das LIF durch einen Abgeordneten im Nationalrat vertreten. Dieser gehörte allerdings der sozialdemokratischen Parlamentsfraktion an.

<sup>122</sup> vgl. LIF-Grundsatzprogramm, [www.liberales.at/site/article\\_list.siteswift?so=all&do=all&c=download&d=article%3A658%3A1](http://www.liberales.at/site/article_list.siteswift?so=all&do=all&c=download&d=article%3A658%3A1)

etwa Erleichterungen für Familiennachzug und Einbürgerungen, sowie das Ausländerwahlrecht auf Kantons- und Gemeindeebene.<sup>123</sup> In ihrem aktuellsten Positionspapier zum Thema Migrationspolitik aus dem Jahre 2002 definiert die SP die Schweiz ausdrücklich als Einwanderungsland. Sie lehnt zudem Ausländerkontingente als Instrument der Zuwanderungssteuerung generell ab und tritt beim Thema Einbürgerung gegen Entscheidungsbefugnisse für Kantone und Gemeinden ein.<sup>124</sup> Für eine aktive Integrationspolitik setzt sich die SP bereits seit den frühen 80er Jahren ein.

Auch die SPÖ vertritt in Bezug auf die Migrationspolitik grundsätzlich liberale Standpunkte als die FPÖ, das BZÖ und die ÖVP. Im Gegensatz zur SP stellte die SPÖ für drei Jahrzehnte, von 1970 bis 2000 durchgehend den Innenminister der Republik Österreich. Vor allem in den späten 90er Jahren ist sie allerdings aufgrund der Politik von SPÖ-Innenminister Karl Schlögl heftig kritisiert worden. Den Höhepunkt erreichte die Kritik durch den Tod des Asylwerbers Markus Omofuma und der darauf folgenden Rücktrittsweigerung von Schlögl, was schlussendlich auch zu einem Bruch des zuvor guten Klimas zwischen der SPÖ und den im Migrationsbereich tätigen NGO's führte. (Bauböck/Perchinig 2006: 735) Auch in der Oppositionsrolle stand die SPÖ weiterhin unter Kritik. 2005 stimmt sie im Parlament, dem mit den Regierungsparteien ÖVP und BZÖ ausverhandelten restriktiven Fremdenrechtspaket zu. In den Koalitionsverhandlungen nach den Nationalratswahlen 2006 und 2008 verzichtete die SPÖ zugunsten der ÖVP auf die Nominierung des Innenministers.

Da die SP in ihrer Geschichte bisher noch nie das Polizei- und Justizdepartement innehatte, beschränkt sich ihre Einfluss auf die Arbeit in parlamentarischen Kommissionen und das lancieren von Volksabstimmungen. Beispielsweise initiierte die SP 2006 gemeinsam mit den Grünen und der Unterstützung mehrerer NGO's ein Referendum gegen das neue Ausländer- und Asylgesetz, erlitt dabei aber eine deutliche Niederlage.

---

<sup>123</sup> vgl. Parteiprogramm der SP, [www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Diverses/Parteiprogramme/1982\\_Parteiprogramm\\_d.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Diverses/Parteiprogramme/1982_Parteiprogramm_d.pdf)

<sup>124</sup> vgl. Grundlagen der Migrationspolitik der SP, [www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2002-10-22\\_Migrationspolitik.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2002-10-22_Migrationspolitik.pdf)

#### 6.2.4. Grüne Parteien

**Tabelle 11: Grüne Parteien im Vergleich**

Schweiz			Österreich		
Parteibezeichnung	%	Sitze	Parteibezeichnung	%	Sitze
Grüne Partei der Schweiz (GPS)	9,6	20	Die Grünen (GRÜNE)	10,4	20
Grünliberale Partei Schweiz (GLP)	1,4	3			

Eigene Darstellung; Quelle der Daten: [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de), (Nov. 2008)

Im Schweizer Parlament ist neben der Grünen Partei, die sich wie „Die Grünen“ in Österreich eher am Sozialismus orientiert, auch eine Grünliberale Partei der Schweiz vertreten, die als bürgerlich gilt (vgl. Gabriel 1997: 38) und die man im Rahmen dieser Arbeit vorgenommenen Gliederung, vom ideologischen Standpunkt betrachtet, gleichermaßen unter den liberalen Parteien einreihen könnte. Mit ihren Ziel den Missbrauch im Asylwesen entschieden bekämpfen zu wollen und die Einwanderung entsprechend der Bedürfnisse der Gesellschaft und der Wirtschaft ausrichten zu wollen, betonen sie in ihren Forderungen zur Ausländerpolitik, im Gegensatz zur GPS oder den österreichischen Grünen, auch deutlich den Abwehrgedanken.<sup>125</sup> Aufgrund ihrer geringen Stimmenstärke, spielten die Grünliberalen in Bezug auf die Migrationspolitik der Schweiz bisher aber praktisch keine Rolle.

Auch die GPS und österreichischen Grünen können bisher aufgrund fehlender Regierungsbeteiligungen nur beschränkt eine aktive Einflussnahme auf die Ausländerpolitik ihres Landes vorweisen. Beide sehen diesen Politikbereich allerdings als eines ihrer Kernanliegen und beziehen daher klare Positionen. Besonders konkret werden die Schweizer Grünen in ihren migrationspolitischen Forderungen. Neben einer papierlosen, erleichterten Einbürgerung, fordern sie politische Rechte für Ausländer auf allen Ebenen und eine großzügige Aufnahme von Gewaltflüchtlingen. Außerdem sollen Drittstaatenangehörige am Arbeitsmarkt den EU-Bürgern gleichgestellt werden. Weiters sollen Migranten in jeglichen Gremien und Kommissionen mittels Quotenregelung adäquat vertreten sein um ihre Benachteiligung zu überwinden. Von staatlicher Seite ist, so die grünen Forderungen, zudem auch aktiv der Rassismus zu bekämpfen, indem Behörden zu Informationskampagnen verpflichtet werden.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> vgl. Leitlinien der grünliberalen Partei der Schweiz, [www.grunliberale.ch/doku/positionen/leitlinien-ch.pdf](http://www.grunliberale.ch/doku/positionen/leitlinien-ch.pdf)

<sup>126</sup> vgl. Migration gestalten – Integration fördern – Flüchtlinge schützen. Grüne Position zur Migrationspolitik. [www.gruene.ch/d/politik/pp/Migrationspolitik\\_d.pdf](http://www.gruene.ch/d/politik/pp/Migrationspolitik_d.pdf)

Auch die österreichischen Grünen, welche die Republik als Einwanderungsland definieren, vertreten in diesem Zusammenhang klare Positionen. Im Bereich der Steuerung der Migration treten sie für ein relativ offenes Einwanderungsmodell ein, dass auf einem Punktesystem beruht. Allerdings wollen auch sie so genannte Schlüsselarbeitskräfte damit bevorzugen.<sup>127</sup> Außerdem treten sie für eine rechtliche Besserstellung von Asylwerbern<sup>128</sup> und im Rahmen ihrer Integrationspolitik vor allem gegen Fremdenfeindlichkeit ein.<sup>129</sup> Das Fremdenrechtspaket 2005 lehnten sie im Gegensatz zur SPÖ, die sie wegen deren Zustimmung heftig kritisierten, entschieden ab. 2008 waren „Die Grünen“ jene Partei, die mit Alev Korun die erste Nationalratsabgeordnete mit Migrationshintergrund stellten und mit der Teilorganisation „10. Bundesland“ besitzen die Grünen als einzige österreichische Partei und im Gegensatz zur GPS auch eine Migranten-Plattform.

In Bezug auf migrationspolitische Themen nutzte bisher keine der genannten Grünparteien auf Eigeninitiative die Möglichkeit eines Referendums (Schweiz) oder Volksbegehrens (Österreich). Die GPS sowie die österreichischen Grünen nahmen in diesem Zusammenhang aber bisher durchwegs Gegenpositionen zu den rechtspopulistischen Parteien ein.

## 6.2. Verbände und NGO's

**Tabelle 12: Die wichtigsten Sozialpartner in der Schweiz und in Österreich**

Schweiz	Österreich
<u>Arbeitnehmervertreter:</u> Schweizer Arbeitgeberverband (SAV) Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)	<u>Arbeitnehmervertreter:</u> Arbeiterkammer (AK) Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB)
<u>Arbeitgebervertreter:</u> Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Economiesuisse	<u>Arbeitgebervertreter:</u> Wirtschaftskammer Österreich (WKO) Industriellenvereinigung (IV)
<u>Landwirtschaftliche Vertretung:</u> Schweizerischer Bauernverband (SBV)	<u>Landwirtschaftliche Vertretung:</u> Landwirtschaftskammern (LKO)

Eigene Darstellung

<sup>127</sup> vgl. [www.gruene.at/menschenrechte/einwanderungspolitik/](http://www.gruene.at/menschenrechte/einwanderungspolitik/)

<sup>128</sup> vgl. [www.gruene.at/menschenrechte/asyl/](http://www.gruene.at/menschenrechte/asyl/)

<sup>129</sup> vgl. Grüne Leitlinien zur Integrationspolitik, [www.gruene.at/uploads/media/gruene\\_integrationsleitlinien\\_02.pdf](http://www.gruene.at/uploads/media/gruene_integrationsleitlinien_02.pdf)

Eine wichtige Rolle im Bereich der schweizerischen Migrationspolitik nehmen auch die Verbände ein. Dabei stellt vor allem das „Ausbalancieren“ der Interessen von der Wirtschaft und den zuwandererfeindlichen Bewegungen bis heute eine große Herausforderung für die Schweizer Migrationspolitik dar. (vgl. Mahnig/Piguet 2004: 79)

Die schweizerischen Wirtschaftsverbände üben über den Dachverband der Klein- und Mittelbetriebe (Gewerbeverband) und den Industrieverband (Economiesuisse), vor allem direkt auf die Bundesverwaltung entscheidenden Einfluss aus. Wie groß dabei der Einfluss wirtschaftlicher Überlegungen auf die bisherige Migrationspolitik der Schweiz war, ist umstritten. Klar ist jedoch, dass im Konflikt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, erstere einen sehr viel größeren Einfluss geltend machen konnten. (vgl. ebd.: 102)

Auch in Österreich übt die Einflussnahme der Sozialpartner einen nicht zu unterschätzenden Druck auf die Migrationspolitik aus. Aufgrund der engen, auch personellen Verflechtung der ÖVP mit der Wirtschaftskammer, der Industriellenvereinigung und der Landwirtschaftskammer einerseits, sowie zwischen der SPÖ mit dem Gewerkschaftsbund und der Arbeiterkammer andererseits, können die Interessensvertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern meist direkt über die Parteien ihre Vorstellungen in Bezug auf die Arbeitsmigration einbringen.

Im Gegensatz zur Schweiz kommt in Österreich der Arbeitgebervertretung in Form des ÖGB eine bedeutsame Rolle als migrationspolitischer Akteur zu. So konnte die Gewerkschaft, die lange Zeit Vorbehalte gegen die Anwerbung von Zuwanderern hatte, im Interesse seiner Mitglieder das Anwerbeabkommen, das in den 60er Jahren beschlossen wurde, lange Zeit hinauszögern. In späterer Folge musste aber der ÖGB immer wieder dem Druck der Wirtschaft in Bezug auf die Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung nachgeben. (Bauböck/Perchinig 2006: 729) Die österreichischen Arbeitgebervertreter konnten aber erreichen, dass ausländische Arbeitnehmer nur zu den selben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden dürfen, wie Inländer.

NGO's die sich in der Schweiz für Ausländer engagieren, sind vor allem im Antidiskriminierungs- beziehungsweise Antirassismusbereich tätig. Zu den Bekanntesten zählt dabei etwa die Integrationsplattform „Human Rights“.

Auch in Österreich gibt es zahlreiche NGO's, die sich im Migrationsbereich engagieren. Eines der wichtigsten Sprachrohre dieser NGO's ist „SOS-Mitmensch“. (vgl. Bauböck/Perchinig: 734) Die Organisation ging 1993 aus den Protesten gegen das von der FPÖ initiierte Ausländervolksbegehren hervor. Der Misserfolg des Volksbegehrens stellte bisher auch den größten Erfolg der NGO dar. 1995 schloss sich SOS-Mitmensch dem von der „Migration Policy Group“ koordinierten europäischen Dachverband „Starting Line Group“ an, die sehr stark an der Formulierung der Antidiskriminierungspolitik der EU beteiligt war, wodurch sich das Betätigungsfeld von SOS-Mitmensch auch auf die europäische Ebene ausdehnte. Die Arbeitsbeziehungen zwischen den österreichischen NGO's im Migrationsbereich und der Europäischen Kommission sind seit dem Beitritt gut, trotz Kritik an der Festung Europa. (vgl. ebd. 735)

Der Arbeitsbereich der „Nichtregierungsorganisationen“ umfasst unter anderem die Unterstützung von Asylwerbern, die Integration und die Anti-Rassismus-Arbeit. Seit dem Tod des Asylanten Marcus Omofuma und dem Bruch mit der SPÖ konzentrieren sich die NGO's aber vor allem auf antirassistische Arbeit. (vgl. ebd.) Auf politischer Ebene arbeiten sie heute vor allem mit den Grünen zusammen.

Neben den klassischen NGO's sind auch die katholische Caritas-Organisation, sowie die evangelische „Diakonie“ bedeutende Akteure der österreichischen Migrationspolitik. Vor allem die Caritas genießt eine relativ große Medienaufmerksamkeit und kann auf diese Weise Druck auf die Politik ausüben. Der Tätigkeitsbereich der katholischen Nonprofit-Organisation umfasst vor allem die Unterbringung, Betreuung und Beratung von Flüchtlingen, sowie die Unterstützung in Bezug auf die Integration in den Wohnungs- und Arbeitsmarkt.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> vgl. [www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/migrantinnen/](http://www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/migrantinnen/)

## 7. Schlussfolgerungen

Bei Österreich und der Schweiz handelt es sich um zwei Staaten, die sich heute in Bezug auf ihre Migrationspolitik sehr ähnlich sind. Doch dies war nicht immer so. Die wirtschaftlich durchwegs florierende Eidgenossenschaft wurde wesentlich früher mit Massenzuwanderung konfrontiert, was auch ein zeitigeres Einsetzen der Arbeitsmigration zur Folge hatte. Als Problem wurde die Massenzuwanderung in die Schweiz schon zur Jahrhundertwende wahrgenommen und erste gesetzliche Grundlagen zur Kontrolle der Immigration wurden, wie in Österreich, bereits in der Zwischenkriegszeit gesetzt.

Von Versuchen die Zuwanderung aktiv zu steuern, kann man in der Schweiz allerdings erst ab den frühen, und in Österreich ab den späten 60er Jahren, reden. Diese ersten Steuerungsversuche fielen auch mit dem Aufkommen moderner transnationaler Praktiken zusammen, weshalb sie wenig Wirkung zeigten. Vor allem die Schweiz war aufgrund ihrer europäischen Vorreiterrolle in Bezug auf die Zuwanderungsbeschränkung zu einen „trial-and-error-Prozess“ (Mahnig/Piguët 2004: 74) gezwungen. Doch auch in Österreich konnte kaum auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden. Vielfach ergriffen man aber, meist mit einer zeitlichen Verzögerung von einigen Jahren, ähnliche Maßnahmen wie in der Schweiz. Die Erfolge hinsichtlich einer Beschränkung der Migration waren allerdings in beiden Staaten bescheiden. Einzig über die Wirtschaftskrisen der 70er und 80er Jahre und den an die ökonomische Lage gekoppelten Konjunkturpuffer gelang es die Zuwanderungszahlen und die ausländische Wohnbevölkerung insgesamt, für kurze Zeit zu senken.

Die Schwierigkeit und über weite Zeiträume Erfolglosigkeit der Steuerungsversuche in der Schweiz und Österreich müssen dabei groÙteils auf das Entstehen transnationaler sozialer Räume zurückgeführt werden. Am Deutlichsten zweigt dies der Umstand, dass auch nach Anwerbestopps ausländischer Arbeitskräfte, der Zuzug fast durchwegs und unvermindert anhielt. Dies setzt die Existenz ausgeprägter Informations- und Unterstützungsnetzwerke voraus. Sogar deutliche Verschärfungen der Zuwanderungsregeln führten kaum zu einer Stabilisierung oder gar zur Abnahme der ausländischen Wohnbevölkerung. Vor allem der Familiennachzug ließ sich schwer beschränken, was auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten dazu führte, dass eine gewisse Zuwanderung aufrecht blieb. Die in Kapitel 1.4. formulierte Hypothese 1 kann daher verifiziert werden.



Durch das Abkommen von Schengen und nicht zuletzt auch durch die Vergemeinschaftung mehrerer migrationspolitischer Bereiche auf Ebene der EU, nahm der transnationale Verflechtungsgrad zwischen den Europäischen Staaten, vor allem seit den 1980er Jahren beträchtlich zu. Die Schweiz erkannte schon relativ früh, dass eine nationalstaatliche Abschottung, vor allem im Migrations- und Asylbereich hinsichtlich einer effektiven Zuwanderungssteuerung, kontraproduktiv wäre. Durch die Unterzeichnung der „Bilateralen Verträge“ I und II und die daraus resultierende Übernahme des Schengen-Acquis wurde auch die Zusammenarbeit mit der EU intensiviert.

Die migrationspolitische Autonomie der Schweiz wurde durch die weitreichende europäische Integration des Landes beschnitten. Dadurch, dass die Schweiz kein EU-Mitglied ist, hat sie im Gegensatz zu Österreich, zudem kein Stimmrecht bei gemeinschaftlichen Beschlüssen, die das Schengen-Acquis betreffen. Die Schweiz ist aber auch nicht zur Übernahme von Richtlinien, welche außerhalb des Schengen-Abkommens beschlossen werden, verpflichtet. In diesen Bereichen besitzt die Eidgenossenschaft somit noch mehr Autonomie als die EU-Mitglieder.

Die Teilnahme der Schweiz am europäischen Integrationsprozess findet im Bereich der Migrations- und Asylpolitik daher bislang praktisch nur über die Abkommen von Schengen und Dublin statt. Außerhalb dieser Abkommen ist jedoch auch der migrationspolitische Vergemeinschaftungsprozess der EU noch nicht sehr weit vorangeschritten. Hinsichtlich der Arbeitsmigration besitzt Österreich heute im Prinzip noch immer die gleichen Möglichkeiten wie die Schweiz. Mit Bezug auf Hypothese 2 kann also festgehalten werden, dass die Schweiz nur partiell an der europäischen Migrationspolitik teilnimmt und dies auf einen Umfang beschränkt, der es ihr erlaubt gerade jene Nachteile auszugleichen, mit denen sie als, in Bezug auf die EU isolierter Staat, zu kämpfen hätte. Wesentlich mehr migrationspolitische Regulierungskompetenzen bleiben ihr dadurch gegenüber Österreich jedoch nicht.

Dass der Faktor EU-Mitgliedschaft keinen wesentlichen Unterschied für die Zuwanderungspolitik der beiden Staaten bedeutet, bestätigt auch die Analyse der nationalen Gesetzesgrundlagen. Eine unbefristete Niederlassung ist in beiden Staaten in der Regel erst nach zehn Jahren ordentlichen Aufenthalts möglich. Nur in Österreich sind Erleichterungen für Schlüsselarbeitskräfte vorgesehen. Auch bezüglich der Einbürgerungsvoraussetzungen und der Quotenpolitik ähneln sie die beiden Staaten weitgehend. Mit Ausnahme von

Asylwerbern wird Drittstaatsangehörigen der Zugang zum Arbeitsmarkt großteils nur noch unter der Voraussetzung spezieller Qualifikationen ermöglicht. Obwohl sich die Schweiz nicht an Richtlinien, wie beispielsweise an jene zum dauerhaften Aufenthalt (Richtlinie 2003/109/EG), halten muss, legt sie im Großen und Ganzen keine restriktiveren Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln fest, als Österreich. Hypothese 3 muss somit widerlegt werden.

Da sowohl in Österreich, als auch in der Schweiz in Zeiten des migrationspolitischen Souveränitätsverlustes noch immer ausgeprägte Regelungskompetenzen zur Verfügung stehen, kann mit Bezug auf Hypothese 4 festgehalten werden, dass auch der Einfluss nationaler, vor allem parteipolitischen Akteure, als noch immer sehr bedeutend eingestuft werden muss. In der Schweiz ist seit Jahrzehnten vor allem der Druck der rechtspopulistischen Parteien auf die Migrationspolitik spürbar. Durch das direktdemokratische Mittel des Referendums muss sich der schweizerische Bundesrat auch wesentlich mehr bemühen, die Interessen der Wirtschaft mit jenen fremdenfeindlicher Gruppierungen auszugleichen. In Österreich besitzen die rechtspopulistischen Parteien dieses Druckmittel, im Rahmen eines Volksbegehrens, nur in sehr abgeschwächter Form, wodurch sie, zumindest aus der Oppositionsrolle heraus, nur eingeschränkt Druck ausüben können. Die großen bürgerlichen Parteien und die Sozialdemokraten waren in beiden Staaten meist in der Regierung vertreten und konnten somit direkt auf die Migrationspolitik einwirken. Zudem wird in Österreich über SPÖ und ÖVP auch der Einfluss der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sichergestellt. Auch in der Schweiz werden die Sozialpartner, wenn auch in geringerem Ausmaß, im Rahmen von migrationspolitischen Entscheidungen, die sich auf den Arbeitsmarkt auswirken, konsultiert. NGO's sind in beiden Staaten vor allem im Antidiskriminierungs- beziehungsweise Antirassismusbereich tätig.

Abschließen soll auch noch kurz auf die Integrationspolitik hingewiesen werden. Da in diesem Bereich von Seite der EU bislang kaum Vorgaben existieren, obliegt die Integrationspolitik noch immer den Nationalstaaten. Die Durchführung von Integrationsmaßnahmen findet allerdings hauptsächlich auf Bundesländer- beziehungsweise auf Kantonsebene statt. Die Ergebnisse der bisherigen Maßnahmen, welche eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern gewährleisten sollen, zeigen allerdings den großen Handlungsbedarf der in beiden Ländern in diesem Zusammenhang noch besteht. Vor allem am Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich unterscheiden sich die Karrieren von Personen mit

Migrationshintergrund noch drastisch von jenen der Durchschnitt-Schweizer oder Österreicher. Bestätigt hat dies nicht zuletzt auch das schlechte Abschneiden der Schweiz und vor allem Österreichs im Rahmen des „Migrant Integration Policy Index“ mit dessen Darstellung die Arbeit an dieser Stelle enden soll.

**Tabelle 13: „Migrant Integration Policy Index“**

<b>Rang</b>	<b>Staat</b>	<b>Indexwert</b>
1	Schweden	88
2	Portugal	79
3	Belgien	69
4	Niederlande	68
5	Finnland	67
	Kanada	67
7	Italien	65
8	Norwegen	64
9	Großbritannien	63
10	Spanien	61
	EU-15	60
11	Slowenien	55
	Frankreich	55
	Luxemburg	55
	Alle 28	54
14	Deutschland	53
	EU-25	53
	Irland	53
<b>16</b>	<b>Schweiz</b>	<b>50</b>
17	Ungarn	48
	Tschechische Republik	48
19	Estland	46
20	Litauen	45
21	Polen	44
	Dänemark	44
	EU-10	44
23	Malta	41
24	Slowakei	40
	Griechenland	40
<b>26</b>	<b>Österreich</b>	<b>39</b>
	Zypern	39
28	Lettland	30

Quelle: [www.integrationindex.eu/topics/2638.html](http://www.integrationindex.eu/topics/2638.html); Indexbewertung nach sechs Einzelaspekten: Arbeitsmarktzugang, Familiennachzug, Langzeitaufenthalt, Zugang zur Staatsbürgerschaft, politische Partizipation, Diskriminierung;

## 8. Bibliographie

### 8.1. Literatur:

**Bauböck, Rainer:** „Nach Rasse und Sprache verschieden“. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. (Wien. 1996)

**Bauböck, Rainer:** Toward a Political Theory of Migrant Transnationalism. In: *International Migration Review*. Vol. 37, Nr. 3 (2003) S. 700 – 723

**Bauböck, Rainer; Perchinig, Bernhard:** Migrations- und Integrationspolitik. In: Dachs, Herbert [Hrsg.]: *Politik in Österreich. Das Handbuch*. (Wien. 2006) S. 726 – 742

**Berthold, Christof:** Integration durch Staatsbürgerschaft? Reflexionen zur österreichischen Staatsbürgerschaft im Spannungsfeld internationaler Migration sowie ausgewählter Ethnizität- und Multikulturalismuskurse. [Dipl.] (Wien. 2008)

**Birsl, Ursula:** Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? (Opladen. 2005)

**Birsl, Ursula u.a.:** Migration und Interkulturalität in Großbritannien, Deutschland und Spanien. Fallstudien aus der Arbeitswelt. (Opladen. 2003)

**Bolzmann, Claudio; Fibbi, Rosita; Vial, Maria:** Was ist aus ihnen geworden? Die Integration der jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner: *Migration und die Schweiz*. (Zürich. 2004) S. 453 – 480

**Busch, Nicholas:** Baustelle Festung Europa. Beobachtungen, Analysen, Reflexionen. (Klagenfurt. 2006)

**Chaudet, Isabelle; Regamey, Caroline; Haver, Beatriz et al.:** Lösungsansätze für den Umgang mit sozialen Problemen von Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner: *Migration und die Schweiz*. (Zürich. 2004) S. 371 – 389

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

**D'Amato, Gianni [Hrsg.]:** Herausforderung Integration: städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa (Zürich. 2005)

**Faist, Thomas:** Grenzen überschreiten. Das Konzept Transstaatliche Räume und seine Anwendung. In: Faist, Thomas [Hrsg.]: *Transstaatliche Räume. Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*. (Bielefeld. 2000) S. 9 – 56

**Gabriel, Jürg Maritn:** Das politische System der Schweiz. Eine Staatsbürgerkunde. (Bern, Stuttgart, Wien. 1997)

**Glick-Schiller, Nina; Basch, Linda; Blanc-Szanton, Cristina:** Towards a Definition of Transnationalism: Introductory Remarks and Research Questions. In: dies. [Hrsg.] *Towards a Transnational Perspective on Migration. Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. (New York. 1992) S. 1 – 24

**Hahn**, Sylvia: Österreich. In: Bade, Klaus u.a. [Hrsg.]: Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. (Paderborn. 2007) S. 171 – 188

**Han**, Petrus: Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentrale Aussagen. (Stuttgart. 2006)

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

**Kälin**, Walter: Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft: Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner: Migration und die Schweiz. (Zürich. 2004) S. 139 – 160

**Kronenbitter**, Günther: „Krieg im Frieden“. Die Führung der k.u.k. Armee und die Großmachtpolitik Österreich-Ungarns 1906 – 1914. (München. 2003)

**Lercher**, Kerstin: Transnationale soziale Räume lateinamerikanischer Migrantinnen in Wien. [Dipl.] (Wien. 2004)

**Mahnig**, Hans; **Piguet**, Etienne: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklung und Auswirkungen. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner: Migration und die Schweiz. (Zürich. 2004) S. 65 – 108

**Müller**, Christian: Der Gestaltungsspielraum in der Migrationspolitik. (Bern. 2004)

**Münz**, Rainer: Österreich: Marginalisierung von Ausländern – eine österreichische Besonderheit? In: Bade, Klaus [Hrsg.]: Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration zu Beginn des 21. Jahrhunderts. (Rasch. 2001) S. 61 – 65

**Oswald**, Ingrid: Migrationssoziologie. (Konstanz. 2007)

**Papagianni**, Georgia: Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law. (Leiden. 2006)

**Pelinka**, Anton; **Rosenberger**, Siglinde: Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends. (Wien. 2003)

**Pries**, Ludger: Neue Migration im transnationalen Raum. In: ders. [Hrsg.]: Transnationale Migration. (Baden-Baden. 1997) S. 15 – 44

**Pries**, Ludger: Internationale Migration. (Bielefeld. 2001)

**Pries**, Ludger: Die Transnationalisierung der sozialen Welt. (Frankfurt am Main. 2008)

**Scheibelhofer**, Elisabeth: Migration, Mobilität und Beziehung im Raum: Egozentrierte Netzwerkzeichnungen als Erhebungsmethode. In: Hollstein, Betina u.a. [Hrsg.]: Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen. (Wiesbaden. 2006) S. 311 – 331

**Schweizerischer Bundesrat**: Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht 1999. (Bern. 1999)

**Skenderovic**, Damir; **D’Amato**, Gianni: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren. (Zürich. 2008)

**Smith**, Michael; **Guarnizo**, Luis: Transnationalism from below. (New Brunswick. 1998)

**Tomei**, Verónica: Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa. (Stuttgart. 2001)

**Treibel**, Annette: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. (Weinheim, München. 2003)

**Vahl**, Marius; **Grolimund**, Nina: Integration ohne Mitgliedschaft. Die bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft. (Zürich, Basel, Genf. 2007)

**Vuilleumier**, Marc: Schweiz. In: Bade, Klaus u.a. [Hrsg.]: Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. (Paderborn. 2007.) S. 189 – 204

**Weidenfeld**, Werner; **Wessels**, Wolfgang [Hrsg.]: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. (Berlin. 2006)

**Wicker**, Hans-Rudolf: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner: Migration und die Schweiz. (Zürich. 2004) S. 12 – 62

## **8.2. Parteiprogramme/Positionspapiere/Broschüren:**

Bündnispositionen des BZÖ (ohne Datum)

[[www.bzoe.at/download/programme/bzoe\\_positionen.pdf](http://www.bzoe.at/download/programme/bzoe_positionen.pdf)] Zugriff: 11.11.2008

Der Züricher Bote. (Ausgabe vom 27.06.2008)

[[www.svp-zuerich.ch/nt/download/zb/bote080627.pdf](http://www.svp-zuerich.ch/nt/download/zb/bote080627.pdf)] Zugriff: 10.11.2008

Die vier Säulen der Migrationspolitik. Positionspapier der FDP Schweiz. (Jänner 2006)

[[www.fdp.ch/platform/content/element/68601/Migrationspolitik.pdf](http://www.fdp.ch/platform/content/element/68601/Migrationspolitik.pdf)] Zugriff: 12.11.2008

Grundlagen der Migrationspolitik der SP (Oktober 2002)

[[www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2002-10-22\\_Migrationspolitik.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2002-10-22_Migrationspolitik.pdf)]

Zugriff: 12.11.2008

Grundsatzprogramm der ÖVP (April 1995)

[[www.oevp.at/download/000298.pdf](http://www.oevp.at/download/000298.pdf)] Zugriff: 12.11.2008

Grüne Leitlinien zur Integrationspolitik (ohne Datum)

[[www.gruene.at/uploads/media/gruene\\_integrationsleitlinien\\_02.pdf](http://www.gruene.at/uploads/media/gruene_integrationsleitlinien_02.pdf)] Zugriff: 13.11.2008

Leitlinien der grünliberalen Partei der Schweiz (Juli 2007)

[[www.grunliberale.ch/doku/positionen/leitlinien-ch.pdf](http://www.grunliberale.ch/doku/positionen/leitlinien-ch.pdf)] Zugriff: 12.11.2008

Migration gestalten – Integration fördern – Flüchtlinge schützen. Grüne Position zur Migrationspolitik. (ohne Datum)

[[www.gruene.ch/d/politik/pp/Migrationspolitik\\_d.pdf](http://www.gruene.ch/d/politik/pp/Migrationspolitik_d.pdf)] Zugriff: 12.11.2008

Parteiprogramm der CVP (September 2004)

[[www.cvp.ch/upload/prj/document/Parteiprogramm-dt1.pdf](http://www.cvp.ch/upload/prj/document/Parteiprogramm-dt1.pdf)] Zugriff: 12.11.2008

Parteiprogramm der FPÖ (April 2005)

[[www.fpoe.at/fileadmin/Contentpool/Portal/PDFs/Parteiprogramme/Parteiprogramm\\_dt.pdf](http://www.fpoe.at/fileadmin/Contentpool/Portal/PDFs/Parteiprogramme/Parteiprogramm_dt.pdf)]  
Zugriff: 10.11.2008

Parteiprogramm der SP (November 1982)

[[www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Diverses/Parteiprogramme/1982\\_Parteiprogramm\\_d.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Diverses/Parteiprogramme/1982_Parteiprogramm_d.pdf)]  
Zugriff: 12.11.2008

Positionspapier der SVP zur Erteilung des Schweizer Bürgerrechts (Juli 2008)

[[www.svp.ch/file/Einb=fcrgerungspapier\\_08.pdf](http://www.svp.ch/file/Einb=fcrgerungspapier_08.pdf)] Zugriff: 10.11.2008

Positionspapier der SVP zur Asyl- und Ausländerpolitik (März 2006)

[[www.svp.ch/file/060320-auslaenderpolitik-d.pdf](http://www.svp.ch/file/060320-auslaenderpolitik-d.pdf)] Zugriff: 10.11.2008

Programm des BZÖ (ohne Datum)

[[www.bzoe.at/index.php?content=bzoe\\_programm](http://www.bzoe.at/index.php?content=bzoe_programm)] Zugriff: 11.11.2008

Wahlprogramm des BZÖ zur Nationalratswahl 2008 (ohne Datum)

[[www.bzoe.at/download/wahlprogramm.pdf](http://www.bzoe.at/download/wahlprogramm.pdf)] Zugriff: 11.11.2008

Wahlplattform 2007-2011 der SVP (ohne Datum)

[[www.svp.ch/file/wahlplattform07-11-d.pdf](http://www.svp.ch/file/wahlplattform07-11-d.pdf)] Zugriff: 10.11.2008

### **8.3. Gesetze/Verträge:**

**Übereinkommen von Dublin** vom 15.06.1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags. [[www.proasyl.de/texte/dublin.htm](http://www.proasyl.de/texte/dublin.htm)] Zugriff: 09.12.2008

**„Dublin II-Verordnung“** vom 18.02.2003: Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. [[www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf)]  
Zugriff: 09.12.2008

**Vertrag von Amsterdam** zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. [[www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf)]  
Zugriff: 30.11.2008

**Vertrag von Lissabon** zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. [[bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/FXAC07306DEC/FXAC07306DEC\\_02.pdf](http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/FXAC07306DEC/FXAC07306DEC_02.pdf)]  
Zugriff: 30.11.2008

#### **8.4. Internetquellen:**

Bendel, Peter; Haase, Marianne: Dritte Phase: Migrationspolitik als Gemeinschaftsaufgabe seit 1999. (2008) [[www.bpb.de/themen/812ACX,0,Dritte\\_Phase%3A\\_Migrationspolitik\\_als\\_Gemeinschaftsaufgabe\\_%28seit\\_1999%29.html](http://www.bpb.de/themen/812ACX,0,Dritte_Phase%3A_Migrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_%28seit_1999%29.html)] (Zugriff: 1.12.2008)

[derstandard.at/?url=/?id=1224776346373](http://derstandard.at/?url=/?id=1224776346373) (Zugriff: 8.12.2008)

[europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/56&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/56&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en) (Zugriff: 22.11.2008)

[international.univie.ac.at/de/portal/aktuelles/fremdenpolizeigesetz/](http://international.univie.ac.at/de/portal/aktuelles/fremdenpolizeigesetz/) (Zugriff: 02.10.2008)

[portal.wko.at/wk/dok\\_detail\\_file.wk?AngID=1&DocID=861010&StID=404025](http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?AngID=1&DocID=861010&StID=404025) (Zugriff: 04.10.2008)

[sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/841909.html](http://sc.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/841909.html) (Zugriff: 25.09.2008)

[www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_142\\_111\\_361/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_142_111_361/index.html) (Zugriff: 12.09.2008)

[www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf) (Zugriff: 12.09.2008)

[www.admin.ch/ch/d/sr/142\\_205/a1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/142_205/a1.html) (Zugriff: 12.09.2008)

[www.ak-salzburg.at/pictures/d5/wirtschaft\\_im\\_ueberblick.pdf](http://www.ak-salzburg.at/pictures/d5/wirtschaft_im_ueberblick.pdf) (Zugriff: 10.10.2008)

[www.ams.at/\\_docs/Erntehelfer.pdf](http://www.ams.at/_docs/Erntehelfer.pdf) (Zugriff: 16.10.2008)

[www.andreas-moelzer.at/index.php?id=485](http://www.andreas-moelzer.at/index.php?id=485) (Zugriff: 16.11.2008)

[www.auslaender.at/articles/37/1/Integrationsvereinbarung/Page1.html](http://www.auslaender.at/articles/37/1/Integrationsvereinbarung/Page1.html) (Zugriff: 24.10.2008)

[www.auslaender.at/categories/Aufenthalt/Fremdenrechtspaket-2005/](http://www.auslaender.at/categories/Aufenthalt/Fremdenrechtspaket-2005/) (Zugriff: 24.10.2008)

[www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die\\_oe.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die_oe.html) (Zugriff: 12.09.2008)

[www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die\\_oe/rechtliche\\_grundlagen.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/die_oe/rechtliche_grundlagen.html) (Zugriff: 12.09.2008)

[www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/gesetzgebung/auslaendergesetz.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/gesetzgebung/auslaendergesetz.html) (Zugriff: 12.09.2008)

[www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/arbeit/nicht-eu\\_efta\\_angehoerige/verfahrensablauf.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/arbeit/nicht-eu_efta_angehoerige/verfahrensablauf.html) (Zugriff: 02.10.2008)

[www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/die\\_verschiedenen/ausweis\\_1\\_kurzaufenthaltsbewilligung.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/die_verschiedenen/ausweis_1_kurzaufenthaltsbewilligung.html) (Zugriff: 02.10.2008)

[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html) (Zugriff: 10.10.2008)



[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2008/02.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2008/02.html) (Zugriff: 16.11.2008)

[www.bmi.gv.at/bmireader/documents/591.pdf](http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/591.pdf) (Zugriff: 04.10.2008)

[www.bmi.gv.at/oeffentlsicherheit/2005/09\\_10/FREMDENRECHT.pdf](http://www.bmi.gv.at/oeffentlsicherheit/2005/09_10/FREMDENRECHT.pdf) (Zugriff: 04.10.2008)

[www.bmi.gv.at/niederlassung/](http://www.bmi.gv.at/niederlassung/) (Zugriff: 04.10.2008)

[www.bmi.gv.at/oeffentlSicherheit/2008/05\\_06/ASYLGERICHTSHOF.pdf](http://www.bmi.gv.at/oeffentlSicherheit/2008/05_06/ASYLGERICHTSHOF.pdf) (Zugriff: 04.10.2008)

[www.bmi.gv.at/oeffentlsicherheit/2005/09\\_10/REMDENRECHT.pdf](http://www.bmi.gv.at/oeffentlsicherheit/2005/09_10/REMDENRECHT.pdf) (Zugriff: 04.10.2008)

[www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/migrantinnen/](http://www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/migrantinnen/) (Zugriff: 16.11.2008)

[www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/bundesasylamt.html](http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/bundesasylamt.html) (Zugriff: 13.10.2008)

[www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/fremdenpolizei.html](http://www.demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/lexikon/fremdenpolizei.html) (Zugriff: 13.10.2008)

[www.europa.admin.ch/themen/00502/00742/00743/00747/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmc7Zi6rZnqCkkIN1f3iAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo](http://www.europa.admin.ch/themen/00502/00742/00743/00747/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmc7Zi6rZnqCkkIN1f3iAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo) (Zugriff: 29.11.2008)

[www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/018-42218-322-11-47-902-20081117IPR42214-17-11-2008-2008-true/default\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-42218-322-11-47-902-20081117IPR42214-17-11-2008-2008-true/default_de.htm), (Zugriff: 21.11.2008)

[www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/) (Zugriff: 02.12.2008)

[www.infobest.org/DE/INSTANCES/PALMRain/Broschuere%201.%20Juni%202004%20D.pdf](http://www.infobest.org/DE/INSTANCES/PALMRain/Broschuere%201.%20Juni%202004%20D.pdf) (Zugriff: 13.11.2008)

[www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf](http://www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf) (Zugriff: 01.12.2008)

[www.integrationindex.eu/topics/2638.html](http://www.integrationindex.eu/topics/2638.html) (Zugriff: 11.12.2008)

[www.oeaw.ac.at/vid/download/sr\\_vol12\\_bevoest.pdf](http://www.oeaw.ac.at/vid/download/sr_vol12_bevoest.pdf) (Zugriff: 10.09.2008)

[www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=ots\\_20071212\\_ots0115&ch=politik](http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=ots_20071212_ots0115&ch=politik) (Zugriff: 19.11.2008)

[www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR\\_2005/PK0927/PK0927.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_2005/PK0927/PK0927.shtml) (Zugriff: 09.12.2008)

[www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de) (Zugriff: 15.11.2008)

[www.sora.at/images/doku/SORA\\_ISA\\_Analyse\\_NRW\\_2008.pdf](http://www.sora.at/images/doku/SORA_ISA_Analyse_NRW_2008.pdf) (Zugriff: 16.11.2008)

[www.sozialpartner.at/sozialpartner/20071001\\_Sozialpartner%20Ma%C3%9FnahmenpaketArbeitsmarkt\\_vorl%C3%A4ufigeEndversion.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/20071001_Sozialpartner%20Ma%C3%9FnahmenpaketArbeitsmarkt_vorl%C3%A4ufigeEndversion.pdf) (Zugriff: 28.11.2008)

[www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung\\_nach\\_staatsangehoerigkeit\\_geburtsland/022498.htm](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/022498.htm) (Zugriff: 10.10.2008)

[www.swissinfo.org/ger/startseite/EU\\_akzeptiert\\_lange\\_Uebergangsfrist\\_bei\\_Freizuegigkeit.html?siteSect=109&sid=8680472&cKey=1201680922000&ty=st](http://www.swissinfo.org/ger/startseite/EU_akzeptiert_lange_Uebergangsfrist_bei_Freizuegigkeit.html?siteSect=109&sid=8680472&cKey=1201680922000&ty=st) (Zugriff: 29.11.2008)

[www.vernunft-schweiz.ch/docs/abstimmung\\_06\\_09\\_Asylgesetz.pdf](http://www.vernunft-schweiz.ch/docs/abstimmung_06_09_Asylgesetz.pdf) (Zugriff: 03.11.2008)

[www.wien.gv.at/amtshelfer/dokumente/personenwesen/einwanderung/niederlassungsbewilligung/daueraufenthalt-eg.htm](http://www.wien.gv.at/amtshelfer/dokumente/personenwesen/einwanderung/niederlassungsbewilligung/daueraufenthalt-eg.htm) (Zugriff: 17.11.2008)

[www.wien.gv.at/archiv/rkspez/1998/25/](http://www.wien.gv.at/archiv/rkspez/1998/25/) (Zugriff: 16.11.2008)

[www.zeit.de/download/zei\\_dp/dp\\_c03\\_kux.pdf](http://www.zeit.de/download/zei_dp/dp_c03_kux.pdf) (Zugriff: 28.11.2008)

## 8.5. Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeiterkammer (Österreich)
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Schweiz)
ARK	Asylrekurskommission (Schweiz)
AssE	Assistenzeinsatz des Bundesheeres (Österreich)
AsylG	Asylgesetz (Schweiz, Österreich)
AsylGH	Asylgerichtshof (Österreich)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Schweiz)
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz (Österreich)
BAA	Bundesasylamt (Österreich)
BfF	Bundesamt für Flüchtlinge (Schweiz)
BfM	Bundesamt für Migration (Schweiz)
BMI	Bundesministerium für Inneres (Österreich)
BüG	Bürgerrechtsgesetz (Schweiz)
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (Schweiz)
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CVP	Christlich-Demokratische Volkspartei
EDA	Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten
EDU	Eidgenössische Demokratische Union
EFTA	Europäische Freihandelszone
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVD	Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements
EVP	Evangelische Volkspartei
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum (EU+EFTA)
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FPG	Fremdenpolizeigesetz (Österreich)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GLP	Grünliberale Partei der Schweiz
IB	Integrationsbüro des Bundes (Schweiz)

IMES	Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (Schweiz)
IV	Industriellenvereinigung
LIF	Liberales Forum
LKO	Landwirtschaftskammer Österreich
LT	Lega dei Ticinesi
NAG	Bundesgesetz über Niederlassung und Aufenthalt (Österreich)
NGO	Non Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NLV	Niederlassungsverordnung (Österreich)
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖVP	Österreichische Volkspartei
UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat (Österreich)
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz (Österreich)
SAV	Schweizer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SVP	Schweizerische Volkspartei
VfGH	Verfassungsgerichtshof (Österreich)
VintAA	Integrationsverordnung (Schweiz)
VwGH	Verwaltungsgerichtshof (Österreich)
WIF	Wiener Integrationsfond
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
ZAR	Zentrales Ausländerregister (Schweiz)

# L e b e n s l a u f

**Name** Michael Steurer

**Geburtsdaten** 26. Dezember 1983, Mödling

**Staatsbürgerschaft** Österreich

**Schulischer Bildungsweg:** 1990-1994 Volksschule in Matzendorf  
1994-1998 Hauptschule in Felixdorf  
1998-2003 Bundeshandelsakademie in Wiener Neustadt

**Präsenzdienst:** 2003-2004 Garderegiment, Wien

**Akadem. Bildungsweg:** seit 10/2004 Diplomstudium Politikwissenschaft (Univ. Wien)  
seit 02/2006 Diplomstudium Geographie (Univ. Wien)

**Berufserfahrung:** 07-08/2007 Praktikant bei der NÖ Landesregierung  
(Abteilung Pressedienst und Öffentlichkeitsarbeit)

**Sprachkenntnisse:** Deutsch (Muttersprache)  
Englisch (fließend in Wort und Schrift)  
Französisch (Maturaniveau)

Berndorf, 16. 12. 2008

## **Abstract**

Die Diplomarbeit untersucht vergleichend die Migrations- und Integrationspolitik der Schweiz und des EU-Mitglieds Österreich. Dabei werden sowohl die historische Entwicklung des Politikfeldes, als auch die aktuellen Regelungen in Bezug auf den Aufenthalt, die Niederlassung, den Arbeitsmarktzugang und die Integration von Migranten eingehend analysiert. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt aber vor allem auf dem Einfluss der EU-Politik hinsichtlich der Zuwanderungssteuerung der beiden Staaten. Den theoretischen Rahmen der Arbeit bildet im Allgemeinen das Konzept des Transnationalismus und im Speziellen die Theorie der „transnationalen sozialen Räume“. Dabei wird von der Existenz länderübergreifender Informations- und Unterstützungsnetzwerke ausgegangen, welche heutzutage die effektive Migrationssteuerung mittels nationalstaatlicher Mittel wesentlich erschweren.

This thesis examines the differences in migration and integration policy of Austria and Switzerland. The historical development of migration policy and also the recent regulations referring to the residence, the workforce entry and the integration of migrants are analyzed. The main question deals particularly with the influence of European Union politics concerning immigration controls of both countries. Nowadays, the Schengen and Dublin agreements force Austria and Switzerland to participate in European migration and asylum cooperation. The theoretical underpinning of this research is generally based on the concept of Transnationalism and in particular on the theories of Transnational Social Spaces.