

Harald Eberhard  
Michael Holoubek  
Thomas Kröll  
Georg Lienbacher  
Stefan Storr (Hrsg)

# 100 Jahre Republik Österreich

Kontinuität – Brüche – Kompromisse

2021

 VERLAG  
 ÖSTERREICH

Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard  
Univ.-Prof. Dr. Michael Holoubek  
Az. Prof. Dr. Thomas Kröll  
Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher  
Univ.-Prof. Dr. Stefan Storr  
Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht,  
Wirtschaftsuniversität Wien

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Buch berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Produkthaftung: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/ wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Herausgeber, der AutorInnen oder des Verlages aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2021 Verlag Österreich GmbH, Wien  
www.verlagoesterreich.at  
Gedruckt in Ungarn

Satz: büro mn, 33613 Bielefeld, Deutschland  
Druck: Prime Rate Kft., 1044 Budapest, Ungarn

Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier

<https://doi.org/10.33196/9783704687708>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7046-8708-1 Verlag Österreich

# Fremde – Migration – Staatsbürgerschaft<sup>1</sup>

Magdalena Pöschl

## Inhaltsübersicht

I.	Der „Fluchtsommer“ 2015 – kein Jahrhundertereignis .....	247
II.	Drei Thesen zu 100 Jahren Migrationsgeschichte .....	251
III.	Zwei Migrationsgeschichten .....	252
	A. Arbeitsmigration .....	252
	1. Strukturmerkmale .....	252
	2. Auswanderung österreichischer Arbeitskräfte .....	252
	3. Umleitung irregulärer Migrantinnen in den Arbeitsmarkt .....	253
	4. Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte .....	255
	5. Öffnung für Unionsbürgerinnen, Abschottung gegen Drittstaatsangehörige .....	257
	6. Bilanz .....	259
	B. Fluchtmigration .....	259
	1. Strukturmerkmale .....	259
	2. Flucht in Österreich .....	260
	3. Flucht aus Österreich .....	263
	4. Flucht nach Österreich, außenpolitisch genützt .....	265
	5. Flucht nach Österreich, innenpolitisch behandelt .....	266
	6. Bilanz .....	268
IV.	Kontinuitäten – Brüche – Kompromisse .....	268

## I. Der „Fluchtsommer“ 2015 – kein Jahrhundertereignis

Republikjubiläen wurden schon viele gefeiert, doch „Fremde – Migration – Staatsbürgerschaft“ war kaum je ein Thema.<sup>2</sup> Wenn die Veranstalter dieses

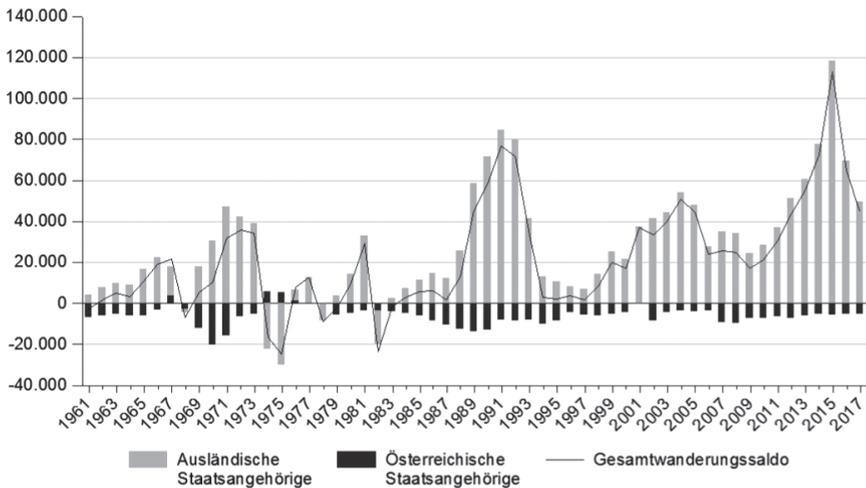
---

1 Für Recherchen, Hilfe bei der Erstellung des Fußnotenapparates und/oder kritische Lektüre des Textes danke ich herzlich *Michael Bajlicz, Stefanie Bermesser, Lorenz Dopplinger, Elke Haslinger, Lilo Martini, Herwig Mitter, Philipp Selim, Jakob Taubald* und *Kilian Wagner*.

2 Kein Thema ist dies bei *Gigler* (Red), 30 Jahre Republik Österreich. Der Kampf um einen Staat (1949); *Institut für Österreichkunde* (Hrsg), 1918–1968. Österreich – 50 Jahre Republik (1968); *Schiffkorn* (Hrsg), 50 Jahre Republik (1968); *Bundespressediens* (Hrsg), 60 Jahre Republik (1978); *Schäffer* (Red), 60 Jahre Bundesverfassung (1980); *Dimmel/Noll* (Hrsg), Verfassung. Juristisch-politische und sozialwissenschaftliche Beiträge anlässlich

nun auf die Tagesordnung setzen, geschieht das wohl unter dem Eindruck der letzten Jahre, in denen Migration nicht nur die Innenpolitik dominiert hat, sondern sogar die Europäische Union an ihre Grenzen zu bringen scheint.<sup>3</sup> Als Auslöser dafür gilt das Jahr 2015, genauer dessen Sommer, gelegentlich auch „Fluchtsommer“ genannt,<sup>4</sup> weil in ihm die Syrien-Krise Europa und auch Österreich mit einer massiven Fluchtmigration erreicht hat. Eine Grafik im Statistischen Jahrbuch „migration & integration“<sup>5</sup> veranschaulicht das Ausmaß dieser Fluchtbewegung: Im Beobachtungszeitraum 1961–2017 markiert das Jahr 2015 tatsächlich den höchsten Punkt im Wanderungssaldo:

**Wanderungssaldo 1961–2017 nach Staatsangehörigkeit**



Q: STATISTIK AUSTRIA, 1961–1995: Bevölkerungsfortschreibung; ab 1996: Wanderungsstatistik. Erstellt am 17. 5. 2018

des 70-Jahr-Jubiläums des Bundes-Verfassungsgesetzes (1990); *Machacek/Pahr/Stadler* (Hrsg), 70 Jahre Republik. Grund- und Menschenrechte in Österreich (1991); *Horak* (Red), 50 Jahre Zweite Republik (1994); *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (Hrsg), 75 Jahre Bundesverfassung. FS aus Anlass des 75. Jahrestages der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz (1995); *ÖJT* (Hrsg), 90 Jahre Österreichische Bundesverfassung (2010). Eine Ausnahme bildet nur *Stieber*, Migration und Zwangsmigration in Österreich, in *Karner/Mikoletzky* (Hrsg), Österreich. 90 Jahre Republik (2008) 101.

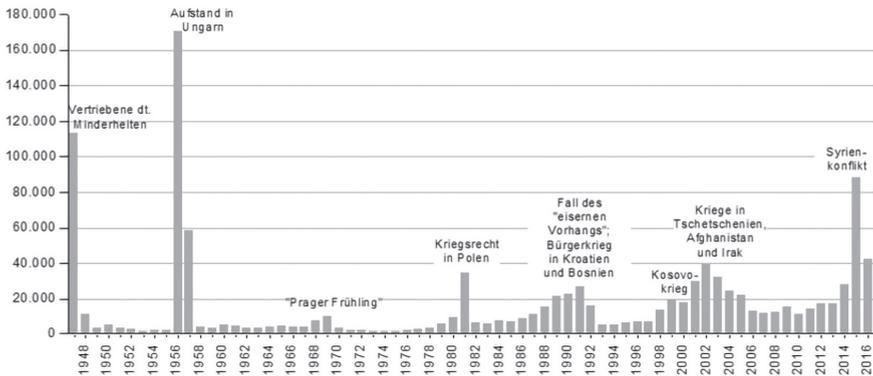
3 Folgerichtig widmete sich aus Anlass des 100. Republikjubiläums eine Veranstaltung sogar schwerpunktmäßig der Migration: *Amoser ua*, 100 Jahre Republik Österreich. Geschichte, Gegenwart und Zukunft von Migration, Flucht und Asyl, in *Meighörner* (Hrsg), Wissenschaftliches Jahrbuch der Tiroler Landesmuseen 2018 (2018) 123.

4 ZB *Kornelius*, Syrien braucht Einmischung, *Süddeutsche Zeitung* 30.8.2015; *Buber-Ennser/Kohlenberger*, Was wissen wir über Geflüchtete, die 2015 nach Österreich kamen? *Der Standard* 27.6.2018.

5 Statistisches Jahrbuch migration & integration 2018 (2018) 25.

Der Beobachtungszeitraum, der in diesem Beitrag interessiert, ist freilich viel länger – er reicht bis 1918 zurück. Das ermöglicht es, den „Fluchtsommer“ 2015 zu kontextualisieren und damit auch ein Stück weit zu relativieren. Geht man von 1961 nur ein paar Jahre in die Vergangenheit, so sieht man etwa, dass Österreich 1956 umfangreichere Fluchtbewegungen zu bewältigen hatte, namentlich infolge des Aufstandes in Ungarn:

### Asylanträge in Österreich 1947–2016



Q: BMI Asylstatistik, UNHCR Population Database. Abgefragt am 10.8.2017.

Grafik: Statistik Austria. Erstellt am 10.8.2017

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg befand sich in Österreich ein Vielfaches mehr an Menschen, die keine Staatsbürger waren:<sup>6</sup> ausländische KZ-Überlebende, Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene, aber auch „Volksdeutsche“, die die Nationalsozialisten umgesiedelt hatten, und solche, die nach dem Kriegsende aus ihrem Heimatstaat vertrieben worden waren.<sup>7</sup>

Wer noch ein paar Jahre weiter zurück in die Vergangenheit geht, dem muss bewusst werden, dass Menschen keineswegs nur nach Österreich fliehen, sondern aus der „Ostmark“ auch massenhaft geflohen sind: Zwischen 1938 und dem Beginn der Massendeportationen 1941 haben dies rund 130.000

6 Die angegebenen Zahlen schwanken zwischen 450.000 und 1,6 Millionen, sie übersteigen aber jedenfalls die Zahl der 2015 nach Österreich Geflüchteten um ein Vielfaches. Die Divergenzen beruhen möglicherweise auch auf unterschiedlichen Begriffsbildungen: 450.000 bis 480.000 „Flüchtlinge“ schätzt *Stieber*, Volksdeutsche und Displaced Persons, in Heiss/Rathkolb (Hrsg), *Asylland wider Willen* (1995) 140 (145). Von einer Million „Ausländer[n] im österreichischen Bundesgebiet“ wird in *Bundespressedienst* (Hrsg), *Österreichisches Jahrbuch 1945–1946. Achtzehnte Folge* (1947) 133 f gesprochen. Von 1,6 Millionen „Displaced Persons“ geht *Albrich*, *Zwischenstation des Exodus. Jüdische Displaced Persons und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg*, in Heiss/Rathkolb (Hrsg), *Asylland wider Willen* (1995) 122 (123) aus.

7 ZB *Österreichisches Jahrbuch 1945–1946* (FN 6) 133 f.

Menschen getan<sup>8</sup> – abermals mehr, als 2015 im Gefolge der Syrienkrise nach Österreich geflohen sind.

Bei dieser kurzen Zeitreise ist erst die Fluchtmigration angesprochen, also noch kein Wort über die Arbeits-, Familien- und Bildungsmigration gesagt, im Verhältnis zu der die Fluchtmigration – auch wenn sie im öffentlichen Diskurs dominiert – heute quantitativ einen geringen Anteil hat.<sup>9</sup> Selbst innerhalb der Fluchtmigration zeigt ein Blick auf Zahlen und Fakten jedoch: Der „Fluchtsommer“ 2015 war gewiss fordernd und einprägsam, ein Jahrhundertereignis war er quantitativ nicht.<sup>10</sup> Dass diese Fluchtbewegung Teile der österreichischen Bevölkerung bis heute so stark emotionalisiert, lag wohl eher daran, dass in diesem Jahr mehrere hunderttausend Menschen größtenteils ohne Identitätskontrolle nach Österreich ein- und mehrheitlich durchgereist sind.<sup>11</sup> Das vermittelte offenbar vielen das Gefühl, der Staat habe die Lage nicht mehr ausreichend im Griff. Die eingestellten (und angesichts der Massen

---

8 *Kuretsidis-Haider*, Vertreibung und Vernichtung. Neue quantitative und qualitative Forschungen zu Exil und Holocaust, in Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes (Hrsg), Forschungen zu Vertreibung und Holocaust (2018) 9 (16); *Garscha*, Deportation als Vertreibung. Eichmanns Nisko-Experiment 1939 im Kontext der nationalsozialistischen „völkischen Flurbereinigung“, in Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes (Hrsg), Forschungen zu Vertreibung und Holocaust (2018) 117 (128 ff).

9 So betrug der Anteil der Asylwerbenden an der Gesamtzuwanderung nach Österreich 2015 rund 39 % bzw 88.300 Personen (Statistisches Jahrbuch migration & integration 2016 [2016] 41), 2018 sank er auf rund 9 % bzw 13.700 Personen (Statistisches Jahrbuch migration & integration 2019 [2019] 43). Dennoch schätzt die Bevölkerung die Zahl der Asylanträge für 2018 im Schnitt auf 57.000, also mehr als viermal höher. Deutlich unterschätzt wird zugleich die Zahl der Asylwerbenden aus 2015, die inzwischen eine Arbeit gefunden haben: Das wird lediglich 20 % zugetraut, tatsächlich sind es mit 44 % mehr als doppelt so viele (Österreicher schätzen Zahl der Asylanträge viermal höher ein, als sie tatsächlich ist, Der Standard 18.12.2019). Nähere Daten zu den 2015 Geflüchteten liefern zB *Buber-Ennser/Kohlenberger/Renges*, Was wissen wir über die Geflüchteten, die 2015 zu uns kamen? in *Kohlbacher/Six-Hohenbalken* (Hrsg), Die lange Dauer der Flucht – Analysen aus Wissenschaft und Praxis (2019) 109; *Gatterbauer*, Die lange Dauer der Flucht – Das Ankommen erleichtern durch die Begleitung des Arbeitsmarktservice bis hin zur Arbeitsmarktintegration, in *Kohlbacher/Six-Hohenbalken* (Hrsg), Die lange Dauer der Flucht – Analysen aus Wissenschaft und Praxis (2019) 131.

10 Die gegenwärtige Engführung auf den „Fluchtsommer“ 2015 relativiert sich naturgemäß noch erheblich stärker, wenn man tiefer in die Vergangenheit und über die Staatsgrenzen hinausblickt, sehr instruktiv *Ther*, Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa (2017).

11 Laut *Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport* (Hrsg), Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung – Bundesministerium für Inneres (2018) 27, sind zwischen September 2015 und April 2016 795.000 Personen an der österreichischen Grenze angekommen; laut *Budgetdienst*, Anfragebeantwortung zu den Budgetbelas-

auch faktisch kaum mehr durchführbaren) Grenzkontrollen wurden wohl als Synonym dafür gesehen, dass der Staat die Kontrolle über sein Hoheitsgebiet als solches verloren hatte.

## II. Drei Thesen zu 100 Jahren Migrationsgeschichte

Hundert Jahre Migrationsgeschichte lassen sich nicht auf ein paar Seiten erzählen, deshalb sollen hier drei Thesen zu dieser langen Zeitstrecke genügen:

Erstens: Migration kann nützlich sein, aber auch Ängste auslösen, und oft ist beides der Fall. Dementsprechend kann die Politik zur Migration eine rationale, von Nützlichkeitsabwägungen geprägte Haltung einnehmen, sie kann aber auch einen Zugang wählen, der von Emotionen getrieben ist.

Zweitens: Ebenso wie Migrationspolitik zwischen *ratio* und Emotion hin- und herpendelt, steht sie in einer Spannung zwischen Außen- und Innenpolitik. Dabei verstärken außenpolitische Erwägungen tendenziell den rationalen Zugang, während innenpolitische Erwägungen Gefahr laufen, sich in Emotionen zu verstricken.

Drittens: Eben weil Migrationspolitik zwischen *ratio* und Emotion, zwischen Außen- und Innenpolitik zerrissen ist, wandert sie bisweilen am Grat zwischen Rechtstreue und Rechtsbruch. Zugleich tendiert die Politik in diesem Rechtsfeld stark zu Improvisation, Pragmatismus und manchmal auch zu Symbolpolitik, einfacher gesagt: dazu, sich durchzuwursteln.

Diese drei Thesen werden im Folgenden an zwei Migrationsgeschichten veranschaulicht – zum einen an der Arbeitsmigration, deren politische Behandlung vorrangig rational gesteuert ist (III.A.). Zum anderen wird die Fluchtmigration beleuchtet, weil ihre politische Behandlung von Emotionen dominiert ist (III.B.). Mit dieser Typisierung soll freilich keineswegs gesagt sein, dass sich in die Arbeitsmigrationspolitik nicht bisweilen auch emotionale Elemente mischen oder dass man Fluchtmigration nicht rational steuern könnte: Beides kommt phasenweise durchaus vor.

---

tungen durch die Flüchtlingsmigration (2017) 14, sind in diesem Zeitraum „deutlich über 500.000 Transitflüchtlingen“ durch Österreich weitergewandert.

### III. Zwei Migrationsgeschichten

#### A. Arbeitsmigration

##### 1. Strukturmerkmale

Arbeitsmigranten haben in ihrem Aufnahmestaat natürliche Verbündete – die Arbeitgeberinnen, die an einer Ausweitung des Arbeitskräfte-Angebots interessiert sind. Zugleich haben Arbeitsmigranten natürliche Gegner in den inländischen Arbeitnehmern, die befürchten, Migranten würden sie vom Arbeitsmarkt verdrängen oder mühsam errungene Sozialstandards durch Billigangebote unterlaufen.

Im politischen Diskurs sind Arbeitgeberinnen und inländische Arbeitnehmer annähernd gleich stark, sodass sich ihre Interessenkonflikte in der Regel durch Kompromisse bewältigen lassen, zB indem man sich darauf einigt, Arbeitsmigranten nur aufzunehmen, um Lücken am Arbeitsmarkt zu schließen.<sup>12</sup> Damit ist die Steuerung der Arbeitsmigration zum einen grundsätzlich rational und zum zweiten ein lernendes System: Die Politik wiederholt ein und denselben Fehler nicht stets aufs Neue, sondern ist grundsätzlich in der Lage, für wiederkehrende Probleme laufend bessere Lösungsstrategien zu entwickeln.

##### 2. Auswanderung österreichischer Arbeitskräfte

Österreich ist reich an Erfahrungen mit Arbeitsmigration; die früheste setzt am Beginn der Ersten Republik ein. Sie betrifft nicht die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Österreich, sondern im Gegenteil die Abwanderung österreichischer Arbeitskräfte. Sie erreichte am Beginn der Ersten Republik ein außerordentliches Maß<sup>13</sup> und wurde zunächst als schwerer Schlag für die Volkswirtschaft empfunden.<sup>14</sup> Doch bald realisierte die Politik, dass es nicht genügt, sich über ausländische Agenten zu beklagen, die im Inland Auswanderungspropaganda betreiben.<sup>15</sup> Stattdessen schuf man ein Wanderungsamt und stellte Auswanderungswilligen einen Reisepass nur unter der Bedingung aus, dass sie sich zuvor von diesem Amt beraten lassen.<sup>16</sup> Im nächsten Schritt begann das Wanderungsamt, inländische Arbeitskräfte proaktiv ins Ausland

---

12 Darauf einigte man sich zB in Österreich in den 1970er Jahren, s noch unten III.A.4.

13 So stieg die Zahl der Auswanderer in den Jahren 1921–1923 von 5.176 auf 15.497 an, s die Tabelle „Auswanderung nach Übersee, Rußland und der Türkei 1921 bis 1932 nach Zielländern“ in *Bundesamt für Statistik* (Hrsg), Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, 14. Jahrgang (1933) 34.

14 *Bundespressediens* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch 1921. Dritte Folge (1922) 44.

15 Österreichisches Jahrbuch 1921 (FN 14) 44.

16 Österreichisches Jahrbuch 1921 (FN 14) 45.

zu vermitteln.<sup>17</sup> Bald begaben sich dessen Beamte sogar selbst auf Wanderschaft, um zu erkunden, wo in der Welt es günstige Arbeitsgelegenheiten gab.<sup>18</sup> Mithilfe des Wanderungsamtes vermittelte Österreich zunächst sehr viele Arbeitskräfte in die USA,<sup>19</sup> die die Einwanderung jedoch ab 1921 quotierten<sup>20</sup> und 1924 die Quote für Österreicher auf ein Zehntel reduzierten.<sup>21</sup> Österreich richtete deshalb auf internationalen Konferenzen bittere Klagen an die USA – dass österreichische Arbeitskräfte in den USA ihre Familien nun nicht mehr nachholen können, sei hart und ungerecht.<sup>22</sup> Doch diese Klagen verhallten fruchtlos, sodass dem Wanderungsamt nichts anderes übrig blieb, als auf andere Staaten auszuweichen, zunächst auf Südamerika,<sup>23</sup> aber auch auf den Kontinent,<sup>24</sup> bis das Wanderungsamt schließlich österreichische Arbeitskräfte je nach Bedarf in die ganze Welt vermittelte – Hauspersonal nach Großbritannien, Holland und Algerien,<sup>25</sup> hochqualifizierte Arbeitskräfte nach Frankreich,<sup>26</sup> technisches Arbeitspersonal in die Sowjetunion.<sup>27</sup>

Zugespitzt folgte die Arbeitsmigrationspolitik der Ersten Republik also dem Motto: Das österreichische Wanderungsamt ist ein weltweit agierendes Arbeitsmarktservice.

### 3. Umleitung irregulärer Migrantinnen in den Arbeitsmarkt

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren in Österreich massenhaft *Displaced Persons* gestrandet, also Menschen, die sich außerhalb ihres Hei-

17 *Bundespressedienst* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch 1924. Sechste Folge (1925) 216; *Bundespressedienst* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch 1925. Siebente Folge (1926) 176 f; *John*, Arbeitslosigkeit und Auswanderung in Österreich 1919–1937, in Horvath/Neyer (Hrsg), Auswanderungen aus Österreich. Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart (1996) 83 (95).

18 So wurde zB ein Beamter des Wanderungsamtes nach Griechenland und in die Türkei entsandt, um „die Verhältnisse an Ort und Stelle zu studieren und Beziehungen [...] anzubahnen“, Österreichisches Jahrbuch 1925 (FN 17) 177.

19 1922 wanderten insgesamt 10.579 Personen aus, davon 8.256 in die USA: *Bundespressedienst* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch 1922. Vierte Folge (1923) 39 f.

20 Österreichisches Jahrbuch 1921 (FN 14) 46.

21 Österreichisches Jahrbuch 1924 (FN 17) 215; *John* (FN 17) 96.

22 Österreichisches Jahrbuch 1924 (FN 17) 219.

23 Österreichisches Jahrbuch 1925 (FN 17) 175.

24 Österreichisches Jahrbuch 1925 (FN 17) 176.

25 *Bundespressedienst* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch 1930. Zwölfte Folge (1931) 163; *Bundespressedienst* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch 1931. Dreizehnte Folge (1932) 190 f.

26 Österreichisches Jahrbuch 1931 (FN 25) 191.

27 Österreichisches Jahrbuch 1930 (FN 25) 163; Österreichisches Jahrbuch 1931 (FN 25) 189.

matlandes befanden.<sup>28</sup> Ihre Repatriierung verursachte der Bürokratie zwar einen beträchtlichen Aufwand, doch die Politik registrierte zugleich, dass sich unter diesen Menschen auch viele Arbeitskräfte befanden, die man im Inland gut gebrauchen konnte. Das veranlasste die Behörden, die Repatriierung wertvoller Arbeitskräfte gezielt zu verzögern.<sup>29</sup> Ausländern, die einen Mangelberuf beherrschten, bot man sogar die österreichische Staatsbürgerschaft an; dass sie die reguläre Einbürgerungsfrist noch lange nicht erfüllten, war keine ernste Hürde. Denn das Staatsbürgerschaftsgesetz erlaubte schon damals Einbürgerungen „im Interesse des Staates“<sup>30</sup> – ein Tatbestand, der heute rund 20 Mal jährlich zum Einsatz kommt,<sup>31</sup> am Beginn der Zweiten Republik hingegen rund 25.000 Mal genutzt wurde, um Arbeitskräfte oder sonst erwünschte Personen an Österreich zu binden.<sup>32</sup>

Ähnlich verfuhr man mit den vielen deutschsprachigen Vertriebenen, die nach dem Zweiten Weltkrieg nach Österreich kamen. Sie waren zunächst nicht willkommen,<sup>33</sup> allmählich fand man jedoch Gefallen daran, dass sie Deutsch sprachen, der Mehrheitsbevölkerung kulturell nahestanden und sich mit ihrer Arbeitskraft am Wiederaufbau Österreichs beteiligten.<sup>34</sup> So stellte der Gesetzgeber diese Personen 1952 inländischen Arbeitskräften und Selbständigen gleich<sup>35</sup>

---

28 Oben I bei FN 6.

29 So war jedenfalls in der westlichen Besatzungszone für Personen, die „für die österreichische Wirtschaft notwendig und nützlich“ waren, eine Ausnahme von der Repatriierung vorgesehen, Österreichisches Jahrbuch 1945–1946 (FN 6) 135.

30 § 5 Abs 1 Z 3 StbG, BGBl 1945/60.

31 *Statistik Austria*, Eingebürgerte Personen im Inland seit 2010 nach Rechtsgrund (2021), abrufbar unter [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html) (2.3.2021).

32 *Burger/Wendelin*, Vertreibung, Rückkehr und Staatsbürgerschaft. Die Praxis der Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechts an den österreichischen Juden, in: Jabloner ua (Hrsg), Staatsbürgerschaft und Vertreibung (2004) 239 (365 f).

33 *Stieber* (FN 6) 151 f; *Bauböck*, „Nach Rasse und Sprache verschieden“: Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute (1996) 8; *Burger/Wendelin* (FN 32) 355.

34 *Stieber* (FN 6) 152 f; *Bauböck* (FN 33) 8; *Burger/Wendelin* (FN 32) 357.

35 § 2 Abs 6–8 Invalideinstellungsg idF BGBl 1952/165; BG vom 18. Juli 1952, betreffend Maßnahmen hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Gleichstellung der Volksdeutschen mit inländischen Dienstnehmern, BGBl 1952/166; § 6 KrankenpflegeG idF BGBl 1952/168; § 2a ÄrzteG idF BGBl 1952/169; § 4 DentistenG idF BGBl 1952/170; BG vom 18. Juli 1952, über die Stellung der Volksdeutschen bei Ausübung des Notarberufes, BGBl 1952/171; BG vom 18. Juli 1952, betreffend Maßnahmen hinsichtlich der gewerberechtlichen Gleichstellung der Volksdeutschen mit Inländern, BGBl 1952/172; BG vom 15. Oktober 1952 über die Voraussetzungen der Ausübung der Rechtsanwaltschaft durch Volksdeutsche, BGBl 1952/209.

und gab ihnen 1954 schließlich die Möglichkeit, außergewöhnlich früh die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben.<sup>36</sup>

Auch später machte Österreich irreguläre Migration fallweise für den Arbeitsmarkt nutzbar: So nahm man etwa in den 1970er Jahren ein Kontingent von Flüchtlingen aus Uganda auf, mit dem Ziel, wertvolle Arbeitskräfte dauerhaft für den österreichischen Arbeitsmarkt zu gewinnen.<sup>37</sup> In den 1980er Jahren lenkte die österreichische Verwaltung rund 30.000 polnische Flüchtlinge kurzerhand auf den Arbeitsmarkt um und ersparte sich so massenweise Asylverfahren.<sup>38</sup>

Nicht nur unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern zum Teil noch Jahrzehnte später folgte die Arbeitsmigrationspolitik also dem Motto: Auch *Displaced Persons* und Flüchtlinge sind Arbeitskräfte, die man vorübergehend und durch Einbürgerung sogar langfristig in den Arbeitsmarkt integrieren kann.

#### 4. Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte

In den 1960er Jahren schuf der wirtschaftliche Aufschwung am inländischen Arbeitsmarkt einen Bedarf, der sich mit österreichischen Arbeitskräften nicht mehr decken ließ.<sup>39</sup> Wie in den 1920er Jahren schwärmten österreichische Staatsorgane ins Ausland aus, diesmal aber mit umgekehrtem Antrieb, also nicht, um Österreicherinnen ins Ausland zu vermitteln, sondern um ausländische Arbeitskräfte anzuwerben. Außenpolitisch geschah dies durch völkerrechtliche Abkommen mit Spanien, der Türkei und Jugoslawien.<sup>40</sup> Um

36 BG vom 2. Juni 1954, betreffend den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Volksdeutsche, BGBl 1954/142.

37 *Alizadeh*, Österreichische Flüchtlingspolitik der 70er Jahre, in Heiss/Rathkolb (Hrsg), *Asylland wider Willen* (1995) 188 (189).

38 Näher *U. Davy/Gächter*, Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich, Teil 1, JRP 1993, 155 (168).

39 Näher *Fassmann/Münz*, Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen (1995) 50; *Tálos/Fink*, Arbeitslosigkeit: eine Geißel, die nicht verschwindet, in Karner/Mikoletzky (Hrsg), *Österreich. 90 Jahre Republik* (2008) 229 (235 f); *Bauer*, Zuwanderung nach Österreich, ÖGPP 2008, 5 f, abrufbar unter <https://digital.zlb.de/viewer/rest/image/33336785/zuwanderungnachoesterreich.pdf/full/max/0/zuwanderungnachoesterreich.pdf> (2.3.2021).

40 Abkommen zwischen Österreich und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in Österreich, BGBl 1962/193, verlängert mit BGBl 1969/26; Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Türkischen Republik über die Anwerbung türkischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in Österreich, BGBl 1964/164; Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Regelung der Beschäftigung jugoslawischer Dienstnehmer in Österreich, BGBl 1966/42.

innenpolitische Spannungen abzubauen, einigte man sich zugleich darauf, die angeworbenen Arbeitnehmer nur vorübergehend nach Österreich zu holen, sie also als „Gastarbeiter“ zu behandeln.<sup>41</sup> Rechtstechnisch wurde dies umgesetzt, indem Beschäftigungsbewilligungen erstens kontingentiert und zweitens nur befristet auf ein Jahr vergeben wurden.<sup>42</sup> Dieses System funktionierte mehrere Jahre sehr gut, doch 1973 erschütterte die Ölkrise Österreichs Wirtschaft so tief, dass Arbeitsplätze abgebaut werden mussten<sup>43</sup> – ein Prozess, der bei den „Gastarbeitern“ begann: Sie erhielten keine Beschäftigungsbewilligungen mehr, sodass 40 % der ausländischen Arbeitskräfte abgebaut wurden.<sup>44</sup> Zugleich erhöhte der Gesetzgeber die Anforderungen für Beschäftigungsbewilligungen spürbar.<sup>45</sup> Das neu erlassene AuslBG forderte von ausländischen Arbeitskräften ua, dass sie eine „für Inländer ortsübliche Unterkunft“ nehmen.<sup>46</sup> Zumindest insoweit mussten sie sich an die österreichische Gesellschaft also kulturell anpassen (und mittelbar wohl auch eine ökonomische Hürde überwinden), damit – wie es in den Materialien heißt – die in der Bevölkerung „latent vorhandene Ablehnung von andersartigen Minderheiten“ nicht noch stärker aktiviert wird und in eine Fremdenfeindlichkeit umschlägt.<sup>47</sup>

Ungeachtet dieser Maßnahmen sank der Ausländeranteil in Österreich nur um 5 %, <sup>48</sup> was prima vista verblüfft, aber leicht erklärt ist: Jene Arbeitsmigranten, die noch in Österreich arbeiten durften, wagten es nicht mehr, ihre Familien im Ausland zu besuchen, weil sie befürchteten, schon bei der Rückreise nach Österreich keinen Sichtvermerk mehr zu erhalten. Um dennoch bei ihrer Familie zu sein, holten sie ihre Angehörigen kurzerhand nach Österreich. So löste der Abbau der Arbeitskräfte wider Erwarten eine massive Familienzuwanderung aus.<sup>49</sup> Einige dieser Familien mussten Österreich verlassen,<sup>50</sup>

---

41 Vgl. *Bauböck* (FN 33) 12.

42 Näher *U. Davy/Gächter* (FN 38) 163 f.

43 *Fassmann/Münz* (FN 39) 42; *Bauböck* (FN 33) 15.

44 Nämlich von 227.000 auf rund 139.000: RV 449 BlgNR 17. GP 7.

45 BG vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG), BGBl 1975/218; im Detail zu den Anforderungen *Pöschl*, Migration und Mobilität, Gutachten für den 19. ÖJT (2015) 35 ff.

46 § 4 Abs 3 Z 5 leg cit.

47 RV 1451 BlgNR 13. GP 15.

48 Er verringerte sich von 311.689 Personen im Jahr 1974 (4,1 % der Gesamtbevölkerung) auf 295.692 im Jahr 1984 (3,9 % der Gesamtbevölkerung): *Statistik Austria*, Jahresdurchschnittsbevölkerung 1961–2019 nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit (2020), abrufbar unter [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand\\_und\\_veraenderung/bevoelkerung\\_im\\_jahresdurchschnitt/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/bevoelkerung_im_jahresdurchschnitt/index.html) (2.3.2021).

49 *Bauböck* (FN 33) 14.

50 *MwN Pöschl* (FN 45) 40 f.

viele blieben aber hier, nicht zuletzt weil die Judikatur zu Art 8 EMRK die Ausweisung von Familienangehörigen nicht mehr ohne weiteres zuließ.<sup>51</sup>

Als sich einige Jahre später die wirtschaftliche Lage erholt hatte, wurde das AuslBG novelliert.<sup>52</sup> Der Gesetzgeber verließ nun das Rotationsprinzip zugunsten des Integrationsprinzips: Arbeitsmigranten sollten in Österreich nicht mehr nur „zu Gast“ sein, sondern sich mit ihren Familien dauerhaft niederlassen dürfen. Für diese Wende nennen die Materialien zwei bemerkenswerte Gründe: Erstens habe die Wirtschaftskrise jugoslawische und türkische Arbeitnehmer und ihre Kinder am schwersten getroffen.<sup>53</sup> Zweitens benötige der österreichische Arbeitsmarkt weiterhin Personen, die bereit sind, schwere körperliche Arbeit bei niedrigem Lohn zu verrichten.<sup>54</sup> Auf dieser Grundlage trifft die Regierungsvorlage eine verblüffende Feststellung: Die jugoslawischen und türkischen Arbeitskräfte und ihre Familien – die 10 Jahre zuvor noch auf Fremdenfeindlichkeit gestoßen waren – seien in ihren „nationalen, kulturellen und sprachlichen Unterschieden ein Teil der österreichischen Gesellschaft geworden“.<sup>55</sup> Auch das ist also möglich – wer länger im Inland lebt und arbeitet, kann selbst in seinem Anderssein zur österreichischen Gesellschaft gehören.

Die Lehre, die Österreich aus dieser Phase der Arbeitsmigration gezogen hat, lautet: Ausländische Arbeitskräfte sind auch Menschen. Sie pflegen soziale Bindungen und können, selbst wenn sie anders sind, Teil der österreichischen Gesellschaft werden.

## 5. Öffnung für Unionsbürgerinnen, Abschottung gegen Drittstaatsangehörige

Eine ganz andere Art der Integration erlebt Österreich seit 1995 mit dem Beitritt zur Europäischen Union. Das europäische Recht macht die Union zu einem neuen riesigen Arbeitsmarkt, auf dem erwerbstätige Unionsbürgerinnen Freizügigkeit genießen.<sup>56</sup> Um als Gleiche behandelt zu werden, müssen sie

51 S zu dieser Judikatur, die mit dem Urteil EGMR 21.6.1988, 10730/84 (Berrehab/NL) Rz 22 ff, einsetzt, zB *Thym*, Menschenrecht auf Legalisierung des Aufenthalts? Rechtsprechung des EGMR zum Schutz des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK und deren Verhältnis zum nationalen Ausländerrecht, EuGRZ 2006, 541, und aus der neueren Judikatur exemplarisch EGMR (GK) 18.10.2006, 46410/99 (Üner/NL) Rz 57 ff; 23.6.2008, 1638/03 (Maslov/AT) Rz 71 ff; 16.4.2013, 12020/09 (Udeh/CH) Rz 44 ff.

52 BGBl 1988/231.

53 RV 449 BlgNR 17. GP 9.

54 RV 449 BlgNR 17. GP 8.

55 RV 449 BlgNR 17. GP 8.

56 Art 18, 45, 49, 56 AEUV, RL 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung

sich weder einbürgern lassen, noch brauchen sie sich der Aufnahmegesellschaft kulturell anzupassen, sie werden vielmehr ex lege für gleich erklärt<sup>57</sup> – freilich mit der Folge, dass die Konkurrenz für Inländer am Arbeitsmarkt beträchtlich steigt.

Das veranlasste Österreich, den inländischen Arbeitsmarkt gegen drittstaatsangehörige Erwerbstätige weitgehend abzuschotten, sie sind nur noch in zwei Konstellationen erwünscht: Zum einen benötigt Österreich Drittstaatsangehörige für Tätigkeiten, die die Materialien zum AuslBG schon in den 1980er Jahren unverblümt beschrieben haben: für schwere körperliche Arbeit bei niedrigem Lohn, die in Österreich saisonbedingt seit jeher im Tourismus und in der Land- und Forstwirtschaft anfällt.<sup>58</sup> Diesen Arbeitskräften wird allerdings nicht mehr gestattet, sich mit ihren Familien in Österreich niederzulassen.<sup>59</sup> Sie erhalten maximal sechsmonatige kontingentierte Beschäftigungsbewilligungen, die einmal verlängert werden können; danach müssen die Betroffenen Österreich in der Regel zumindest für drei Monate verlassen, ehe sie eine weitere Beschäftigungsbewilligung erhalten.<sup>60</sup> Sichtlich fällt die Politik hier in das Gastarbeitersystem der 1960er und 1970er Jahre zurück.

Erwünscht sind Drittstaatsangehörige zum anderen, wenn sie einen Mangelberuf ausüben oder hochqualifiziert sind. Ihnen wird zwar – anders als Saisonarbeitskräften – erlaubt, sich in Österreich niederzulassen und ihre Familien nachzuholen,<sup>61</sup> wohl weil man qualifizierte Arbeitskräfte sonst nicht gewinnen kann. Im Übrigen muss die Migrationspolitik jedoch erst lernen, dass Österreich bei der Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte auch in einem Wettbewerb mit anderen Staaten steht. Nur so ist zu erklären, dass Zuwanderungshürden, die in den 1970er Jahren aus einer Abwehrhaltung

---

der Verordnung (EWG) Nr 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl 2004 L 158/77 (Unionsbürger-RL).

57 Art 18 AEUV, Art 24 Unionsbürger-RL.

58 § 5 Abs 1 AuslBG, § 13 Abs 4 NAG sowie darauf basierend zuletzt die Verordnung der Bundesministerin für Arbeit, Familie und Jugend für die befristete Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern im Tourismus und in der Land- und Forstwirtschaft im Jahr 2021, BGBl II 2020/601.

59 Ihr Aufenthalt ist ausdrücklich aus dem NAG ausgenommen: § 1 Abs 1 Z 3 NAG iVm § 24 Abs 1 Z 3 FPG; s auch § 2 Abs 2 Z 3 NAG, wonach eine Niederlassung ua bei einem Aufenthalt zur Aufnahme einer nicht bloß vorübergehenden Erwerbstätigkeit vorliegt. Mangels niedergelassener Ankerperson ist auch kein Familiennachzug möglich, vgl dazu auch *Kind*, AuslBG (2018) § 5 Rz 25.

60 § 5 Abs 3 AuslBG; für die aufenthaltsrechtliche Seite korrespondierend § 20 Abs 1 Z 9 und Abs 2 Z 2 FPG.

61 § 41 (Rot-Weiß-Rot-Karte), § 42 (Blaue Karte EU) und § 46 Abs 1 und 3 (Familiennachzug) NAG; näher *Pöschl* (FN 45) 72 f, 76 f.

gegen Gastarbeiter entstanden sind, noch lange aufrechterhalten wurden.<sup>62</sup> Erst in den letzten Jahren baut die Politik solche Hürden allmählich ab und versucht, ein konkurrenzfähiges Zuwanderungsangebot zu etablieren.<sup>63</sup> Insofern folgt die Arbeitsmigrationspolitik also dem Motto: Österreich hätte gern nützliche Drittstaatsangehörige, muss aber erst lernen, wie man sie gewinnt.

## 6. Bilanz

Als Bilanz der geschilderten Phasen zeigt sich, dass bei der Steuerung der Arbeitsmigration im Großen und Ganzen erstens die Rationalität überwiegt und zweitens Innen- und Außenpolitik in Balance gehalten werden. Drittens ist ein beachtlicher Pragmatismus festzustellen. Wie die Einbürgerungspolitik am Beginn der Zweiten Republik und die Umlenkung von Fluchtbewegungen in den Arbeitsmarkt zeigen, werden rechtliche Instrumente fallweise auch sehr kreativ genützt, um herausfordernde Situationen zu meistern.

## B. Fluchtmigration

### 1. Strukturmerkmale

Wer in einen anderen Staat flüchtet, hat dort keinen natürlichen Verbündeten, denn er kommt nicht und bietet seine Arbeitskraft an, sondern er kommt und bittet zunächst um Hilfe. Er kommt zudem nicht allein, sondern mit vielen, und die vielen kommen plötzlich, und ob sie wirklich Hilfe benötigen – wer soll das wissen?

Aus all diesen Gründen lösen Flüchtende in Aufnahmegesellschaften starke Emotionen aus, und zwar in beide Richtungen. Bei entsprechender Information über die Fluchtgründe können Flüchtende in der Aufnahmegesellschaft auf Mitgefühl und große Hilfsbereitschaft stoßen. Diese Haltung kann aber

---

62 Detaillierte Kritik bei *Pöschl* (FN 45) 136 ff.

63 In diesem Sinne wurde etwa die Gültigkeitsdauer der RWR-Karte an die Blaue Karte angepasst, dh von zwölf auf 24 Monate verlängert (§ 41 Abs 5 NAG idF BGBl I 2017/84). Zudem wird nun auch bei der RWR-Karte auf den Nachweis einer ortsüblichen Unterkunft verzichtet (§ 41 Abs 1 und 2 NAG idF BGBl I 2020/145). Bei der RWR-Karte für Studienabsolventen werden nun neben Diplom- und Masterstudien auch Bachelor- und PhD- bzw Doktoratsstudien als Qualifikation anerkannt (§ 12b Z 2 AuslBG idF BGBl I 2017/66). Die Kriterien „Sprachkompetenz“ und „Berufserfahrung“ im Punkteschema wurden für Fachkräfte in Mangelberufen (Anlage B AuslBG idF BGBl I 2017/66) und sonstige Schlüsselkräfte (Anlage C AuslBG idF BGBl I 2018/94) aufgewertet und das Kriterium „Alter“ wurde geringer gewichtet. Seit 2017 gibt es zudem für Start-up-Gründer eine eigene RWR-Karte (§ 41 Abs 2 Z 5 NAG idF BGBl I 2017/84 iVm § 24 Abs 2 AuslBG idF BGBl I 2017/66).

jäh umschlagen und in einen Abwehrdiskurs kippen.<sup>64</sup> Dann findet die Aufnahmegesellschaft immer neue Gründe, warum sie keine weiteren Flüchtenden mehr aufnehmen kann: weil sie selbst unter Arbeits- und Wohnungsknappheit leidet; weil die Flüchtenden in Wahrheit keine Hilfe brauchen, sondern nur arbeiten wollen, also Wirtschaftsflüchtlinge sind; aber auch umgekehrt: weil sie nicht arbeiten (was ihnen oft sogar verboten wird), sondern sich auf Kosten der Allgemeinheit ein schönes Leben machen wollen; weil sie eigentlich kriminell sind oder gar Terroristen. Der Weg vom Befund, die Aufnahmegesellschaft sei selbst in Not, bis zum Urteil, Flüchtende seien eigentlich Terroristen, ist kurz, und Mitleid kann rasch in diesen Abwehrdiskurs umschlagen.

Für die Politik ist die Fluchtmigration eine gewaltige Herausforderung:<sup>65</sup> erstens, weil die Verwaltung eine große Zahl von Menschen logistisch versorgen, also unterbringen und verpflegen muss; zweitens, weil sie trotz schwierigster Ermittlungsbedingungen möglichst rasch feststellen muss, ob diese Menschen hilfsbedürftig oder in ihren Heimatstaat auszuweisen sind. Drittens wird die Politik bestrebt sein, bei all dem das Wohlwollen des Wahlvolkes mitsamt seinen starken und schwankenden Emotionen nicht zu verlieren.

## 2. Flucht in Österreich

Österreich ist reich an Erfahrungen mit Fluchtmigration, und zwar in alle Richtungen. Die früheste Fluchtgeschichte, über die hier zu berichten ist, beginnt noch in der Monarchie, im Herbst 1914, als russische Truppen nach Galizien vordrangen und in brutalen Pogromen die dort ansässige Bevölkerung vertrieben, allen voran jüdische Menschen.<sup>66</sup> Sie flohen im Staatsgebiet der Monarchie bis nach Wien, waren dort aber alles andere als willkommen,<sup>67</sup> nicht zuletzt, weil die Wiener Bevölkerung aufgrund der mangelhaften Informationspolitik der Regierung nicht wusste, welche Massaker in Galizien

---

64 *Wodak*, Formen rassistischen Diskurses über Fremde, in Brünner/Graefen (Hrsg), *Texte und Diskurse. Methoden und Forschungsergebnisse der Funktionalen Pragmatik* (1994) 265 (277 ff); *Zuser*, Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990, in Institut für Höhere Studien (Hrsg), *Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series No 35* (1996) 49 ff.

65 Näher *Merli/Pöschl* (Hrsg), *Asylrecht als Experimentierfeld. Eine Analyse seiner Besonderheiten aus vergleichender Sicht* (2017).

66 *Hoffmann-Holter*, Jüdische Kriegsflüchtlinge in Wien, in Heiss/Rathkolb (Hrsg), *Asylland wider Willen* (1995) 45 (45 f); *Mentzel*, Weltkriegsflüchtlinge in Cisleithanien 1914–1918, in Heiss/Rathkolb (Hrsg), *Asylland wider Willen* (1995) 17 (22); *Staudinger*, „Juden auf Wanderschaft“ Galizische Kriegsflüchtlinge in Wien, in *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (Hrsg), *Forschungen zu Vertreibung und Holocaust* (2018) 197 (201 f).

67 *Hoffmann-Holter* (FN 66) 47 f; *Mentzel* (FN 66) 23.

verübt worden waren.<sup>68</sup> Maßgeblich für die Ablehnung war zudem, dass die Wiener Bevölkerung aufgrund des Krieges selbst in wirtschaftlicher Bedrängnis war,<sup>69</sup> aber gewiss ebenso, dass die aus Galizien Vertriebenen eben jüdischer Herkunft waren – das wurde in antisemitischen Hetzkampagnen gegen die Galizier überdeutlich.<sup>70</sup>

Als die Monarchie 1918 endgültig zerbrach, entstand die Republik Deutschösterreich. Sie hatte rasch zu klären, wer ihre Staatsbürgerinnen sind. Aus diesem Grund wurde ein Staatsbürgerschaftsgesetz erlassen, das allerdings gezielt so formuliert war, dass die jüdischen Flüchtlinge – anders als andere Altösterreicher – nicht eingebürgert werden konnten.<sup>71</sup>

Dieses Staatsbürgerschaftsregime wurde zwar bald durch den Staatsvertrag von St. Germain überholt.<sup>72</sup> Die darin vereinbarten Regelungen wurden in der Folge jedoch – entgegen der Intention der vertragschließenden Parteien – so interpretiert, dass jüdische Galizier abermals nicht eingebürgert werden konnten.<sup>73</sup> Der Landeshauptmann von Niederösterreich und Wien, *Albert Sever*, machte sogar noch vor der Unterzeichnung des Staatsvertrages im Herbst 1919 einen Erlass des Staatsamtes des Inneren kund, der kriegsbedingt nach Deutschösterreich Geflohene zur Ausreise binnen zehn Tagen aufforderte.<sup>74</sup> Wie interne Dokumente zeigen, war diese „Abreisendmachung“ ungeachtet

68 Zum gezielten Informationsmangel im Hinterland über die Vorgänge im Kriegsgebiet *Hoffmann-Holter* (FN 66) 48; *Mentzel* (FN 66) 25 f.

69 *Mentzel* (FN 66) 24.

70 *Hoffmann-Holter* (FN 66) 51 f; *Mentzel* (FN 66) 24; *Staudinger* (FN 66) 202 f, 204, 206.

71 *Kolonovits*, Rechtsfragen des Wiedererwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Opfer des Nationalsozialismus (Vertriebene) nach österreichischem Staatsbürgerschaftsrecht, in *Jablonek ua* (Hrsg), Veröffentlichung der Österreichischen Historikerkommission. Vermögensentzug während der NS-Zeit sowie Rückstellungen und Entschädigungen seit 1945 in Österreich, Band 7: Staatsbürgerschaft und Vertreibung (2004) 7 (41 ff). Zur Genese des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom 5. Dezember 1918, *StGBI* 1918/91, s auch *Grandner*, Staatsbürger und Ausländer. Zum Umgang Österreichs mit den jüdischen Flüchtlingen nach 1918, in *Heiss/Rathkolb* (Hrsg), Asylland wider Willen (1995) 60 (61 ff); *Burger*, Heimatrecht und Staatsbürgerschaft österreichischer Juden. Vom Ende des 18. Jahrhunderts bis in die Gegenwart (2014) 136.

72 Näher *Grandner* (FN 71) 67 ff; *Kolonovits* (FN 71) 45 ff.

73 *Grandner* (FN 71) 75 ff; *Hoffmann-Holter*, „Abreisendmachung“: Jüdische Kriegsflüchtlinge in Wien 1914 bis 1923 (1995) 230 ff, 244 ff; *Kolonovits* (FN 71) 47 ff; *Burger* (FN 71) 138.

74 *Hoffmann-Holter* (FN 66) 54 f; *dieselbe* (FN 73) 197 ff; *Grandner* (FN 71) 71 sowie die ebd abgedruckte Kundmachung; *Reiter*, Ausgewiesen, abgeschoben. Eine Geschichte des Ausweisungsrechts in Österreich vom ausgehenden 18. bis ins 20. Jahrhundert (2000) 478 ff.

ihrer neutralen Formulierung primär gegen die jüdischen Galizier gerichtet.<sup>75</sup> In der vorgegebenen Frist war diese Anordnung allerdings schon faktisch undurchführbar, weil es an ausreichenden Transportmöglichkeiten fehlte.<sup>76</sup> Zudem sorgte der Erlass wegen seiner antisemitischen Stoßrichtung international für Kritik,<sup>77</sup> die die Regierung rasch zu Relativierungen veranlasste: Die vom Erlass adressierten Personen könnten, wie nun beschwichtigend betont wurde, eine Ausnahme erwirken, wenn dies im öffentlichen Interesse lag, sie eine dauernde Arbeitsstellung hatten oder sonst besonders berücksichtigungswürdige Gründe vorlagen.<sup>78</sup> So konnten viele Betroffene ihre „Nützlichkeit“ dartun und eine Aufenthaltsberechtigung erlangen.<sup>79</sup> Bei der Behandlung der Ansuchen wurde allerdings neuerlich eine Diskriminierung jüdischer Flüchtlinge beklagt,<sup>80</sup> auf die der zuständige Minister mit einer Richtlinie reagierte, die die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen näher konkretisierte.<sup>81</sup>

In der Folge wurden vor allem mittellose und arbeitslose Flüchtlinge ohne besondere Qualifikation ausgewiesen, doch wurden diese Bescheide zunächst nur schleppend vollstreckt.<sup>82</sup> Ende 1920 verschärfte sich die Ausweisungspraxis allerdings, was Polen zu einer Beschwerde beim Völkerbund veranlasste. Für das wirtschaftlich darniederliegende, auf Völkerbundanleihen angewiesene Österreich kam diese Intervention denkbar ungelegen.<sup>83</sup> Der außenpolitische Druck trug aber wohl dazu bei, dass die beiden Staaten eine vom Völkerbundrat approbierte Vereinbarung trafen, nach der Österreich zwar grundsätzlich Ausweisungen durchführen darf, aber verschiedene Ausnahmen zulassen und insbesondere eine massenhafte Ausweisung von Galiziern unterlassen muss.<sup>84</sup> Tatsächlich führte Österreich dann zahlreiche Ausweisungen durch, die ursprünglich geplante Kollektivausweisung fand jedoch nicht statt.<sup>85</sup> So blieben viele jüdische Galizier letztlich in Wien; doch blieben sie hier Fremde, nicht zuletzt, weil der deutschnationale Innenminister *Leopold Waber* eine

---

75 *Grandner* (FN 71) 71; *Hoffmann-Holter* (FN 66) 55; *dieselbe* (FN 73) 199; *Reiter* (FN 74) 481 f.

76 *Hoffmann-Holter* (FN 73) 201; *Reiter* (FN 74) 483 f.

77 *Hoffmann-Holter* (FN 73) 202, 204.

78 *Hoffmann-Holter* (FN 73) 202.

79 *Reiter* (FN 74) 485 f, 501, 504.

80 *Reiter* (FN 74) 493.

81 *Reiter* (FN 74) 493 f.

82 Das Auseinanderklaffen zwischen Betroffenen und tatsächlich Abgereisten ist minutiös verzeichnet bei *Reiter* (FN 74) 488 ff, 497 ff, 501, 504; zu den administrativen Problemen bei der Vollstreckung dieser Ausweisungen aaO 494 ff.

83 *Hoffmann-Holter* (FN 73) 240 ff.

84 *Hoffmann-Holter* (FN 73) 242 f.

85 *Hoffmann-Holter* (FN 66) 55 f.

antisemitische Einbürgerungspolitik betrieb,<sup>86</sup> die vom VwGH auch noch gestützt wurde.<sup>87</sup>

Eigentlich folgte die Fluchtmigrationspolitik Deutschösterreichs und der Ersten Republik also dem Motto: Wir teilen nur mit „völkisch“ Gleichen; doch trugen außenpolitische Erwägungen immerhin dazu bei, dieser Politik die eine oder andere Spitze abzubrechen.

### 3. Flucht aus Österreich

Nach dem „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich und spätestens nach dem Novemberpogrom war vielen Menschen klar, dass sie unter der nationalsozialistischen Herrschaft kein Leben mehr hätten. Sie mussten fliehen, die Frage war nur: wohin? Viele Länder hatten ihre Grenzen für jüdische Flüchtlinge inzwischen entweder vollständig gesperrt<sup>88</sup> oder gestatteten eine Zuwanderung nur in engen Quoten.<sup>89</sup> Auf Initiative der USA kam es zu einer Konferenz in Evian, auf der 32 Staaten das humanitäre Problem erörterten, das die Judenverfolgung der Nationalsozialisten ausgelöst hatte.<sup>90</sup> Doch die Staaten gingen ohne Lösung auseinander: Die einen erklärten, überhaupt keine Flüchtlinge mehr bei sich aufnehmen zu können, die anderen sahen sich außerstande, allfällige Quoten für Flüchtlinge aus Deutschland und Österreich anzuheben.<sup>91</sup> Und selbst jene Staaten, die noch Flüchtende aufnahmen, machten deren Aufenthalt teils von Nützlichkeitsabwägungen abhängig<sup>92</sup> oder doch von der Voraussetzung, dass dem Staat keine Kosten entstehen, was

86 *Grandner* (FN 71) 77 ff; *Hoffmann-Holter* (FN 73) 245 ff; *Kolonovits* (FN 71) 62 ff.

87 Näher *Kolonovits* (FN 71) 55 ff.

88 *Anderl*, Flucht und Vertreibung 1938–1945, in Horvath/Neyer (Hrsg), *Auswanderungen aus Österreich. Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart* (1996) 235 (239).

89 Eine Quotenregelung hatten zB die Niederlande, s *Anderl* (FN 88) 248, und die USA, s *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (Hrsg), *Österreicher im Exil. USA 1938–1945 Band 1* (1995) 30 ff, 47 ff.

90 *Anderl* (FN 88) 238 f; *Meyer*, Keiner will sie haben. Die Exilpolitik in England, Frankreich und den USA zwischen 1933 und 1945 (1998) 46.

91 *Anderl* (FN 88) 238 ff; *Meyer* (FN 90) 47 f.

92 So waren etwa von der Einwanderung in die USA einerseits gewisse Personengruppen (zB Alkoholiker, Analphabeten und Kommunisten) grundsätzlich ausgeschlossen, s *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (FN 89) 30, 51 f, andererseits manche Gruppen (zB Geistliche, Professoren, Künstler, Studierende) von der Quotenpflicht sogar ausgenommen, *Anderl* (FN 88) 267; *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (FN 89) 30, 50. Die meisten Staaten Lateinamerikas verlangten für die Einreise die Zugehörigkeit zu bestimmten Berufsgruppen oder die Bereitschaft, gewisse, idR landwirtschaftliche Tätigkeiten zu übernehmen, *Anderl* (FN 88) 259.

im Klartext bedeutete: Zuflucht fand nur, wer Eigenkapital oder – realisti-  
scher – einen Bürgen hatte.<sup>93</sup> Wem ungeachtet dieser harten Bedingungen die  
Flucht gelang, der erfuhr in vielen Staaten Fremdenfeindlichkeit und oft auch  
Antisemitismus. Nach Beginn des Krieges wurden Flüchtende überhaupt als  
„feindliche Ausländer“ behandelt, dh strikt überwacht oder sogar interniert.<sup>94</sup>

Bei aller Härte kam es vereinzelt allerdings auch zu humanitären Gesten.  
Paradigmatisch für einen Staat, der seine Aufnahmepolitik zwar grundsätz-  
lich kühl an Nützlichkeiten orientierte, aber dann doch beherzt Menschen  
rettete, war Großbritannien: Prominente Flüchtende wie Wissenschaftler und  
Künstler fanden dort relativ großzügig Aufnahme,<sup>95</sup> nicht hingegen kleine  
Leute,<sup>96</sup> ausgenommen wiederum Hauspersonal, weil dieses am Arbeitsmarkt  
benötigt wurde.<sup>97</sup> Unter dem Schock des Novemberpogroms entschloss sich  
Großbritannien aber zugleich zur humanitären Großtat, 10.000 jüdische Kin-  
der bei sich aufzunehmen<sup>98</sup> – oft die einzigen Angehörigen einer Familie, die  
den Holocaust überlebten.

Letztlich konnten sich vor der Shoa etwa 110.000 österreichische Jüdinnen  
und Juden retten, während rund 65.500 umkamen, weil sie nicht mehr recht-  
zeitig fliehen konnten, weil sich kein Staat fand, der sie aufnahm oder weil  
sie von ihren Verfolgern auf der Flucht eingeholt wurden.<sup>99</sup>

Wer aus der „Ostmark“ floh und um Hilfe bat, erhielt von der Welt also zwie-  
spältige Antworten: Viele Staaten schlossen ihre Grenzen, manche nahmen  
immerhin die „Nützlichen“ auf, nur wenige halfen schlicht aus Humanität.

---

93 Zur Bürgschaftserklärung („Affidavit“) als Voraussetzung für ein Einwanderungsvisum  
in die USA *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (FN 89) 29, 33 f,  
53 ff; *Anderl* (FN 88) 266; für Großbritannien s *Meyer* (FN 90) 20 ff, 27; für die meisten  
Staaten Lateinamerikas *Anderl* (FN 88) 259.

94 *Anderl* (FN 88) 242 f, 246 f, 248, 251, 257, 261, 264, 269.

95 *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (Hrsg), *Österreicher im  
Exil. Großbritannien 1938–1945* (1992) 5 f; *Anderl* (FN 88) 245 f; *Meyer* (FN 90) 22.

96 *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (FN 95) 6.

97 *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (FN 95) 50; *Anderl* (FN 88)  
245; *Meyer* (FN 90) 25.

98 *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (FN 95) 11. Den Kindern  
wurde die Einreise zwar nur mit der Auflage erlaubt, dass sie das Land binnen drei  
Jahren wieder verlassen; nach Ablauf dieser Frist war jedoch klar, dass an eine Rück-  
kehr nicht zu denken war. Insgesamt wurden zwischen Anfang Dezember 1938 und  
Ende August 1939 2262 Kinder nach Großbritannien geschickt, *Dokumentationsarchiv  
des österreichischen Widerstandes* (FN 95) 12; *Anderl* (FN 88) 246. Mit Kriegsbeginn  
endeten die Kindertransporte, weil Großbritannien keine Kinder aus dem Land des  
Kriegsgegners mehr aufnehmen wollte, *Göpfert, Der jüdische Kindertransport von  
Deutschland nach England 1938/39. Geschichte und Erinnerung* (1999) 155 ff.

99 *Anderl* (FN 88) 273.

#### 4. Flucht nach Österreich, außenpolitisch genützt

Unter dem Eindruck der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges einigte sich die Staatengemeinschaft 1951 auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Staaten unter bestimmten Voraussetzungen zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet. Österreich hat diese Konvention 1955 ratifiziert,<sup>100</sup> also zu einer Zeit, zu der die nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich aufhältigen *Displaced Persons* großteils in ihre Heimatstaaten repatriert waren. Wie erwähnt,<sup>101</sup> hat Österreich diese Aufgabe allerdings auch genützt, um Personen für den Arbeitsmarkt zu rekrutieren und damit in die emotional besetzte Fluchtmigration ein rationales Nützlichkeitskalkül hineingetragen.

Bald darauf gelang es Österreich, eine Fluchtbewegung auch in einen außenpolitischen Erfolg zu wenden: Nach der Niederschlagung des Ungarnaufstandes 1956 erklärte sich Österreich spontan bereit, 180.000 Flüchtende aus Ungarn bei sich aufzunehmen<sup>102</sup> und errang dadurch nicht nur die Sympathie der Welt. Indem Österreich Flüchtende aus einem kommunistischen Land aufnahm, demonstrierte es – kurz nach dem Abschluss des Staatsvertrages von Wien – auch seine Zugehörigkeit zur westlichen Welt.<sup>103</sup> Dass die österreichische Bevölkerung diese außenpolitisch bedeutsame Entscheidung auch nach innen und im Alltag mittrug, mag auch an der engen historischen und kulturellen Verbindung zu Ungarn liegen. Vor allem aber stellte die Politik von Beginn an klar, dass Österreich nur als Transitland fungieren könne – „Wir brauchen die Hilfe der Welt“, formulierte der damalige Staatssekretär *Bruno Kreisky*,<sup>104</sup> und tatsächlich half die Welt: Schon 1956 erklärten sich 43 Staaten bereit, Flüchtlinge zu übernehmen oder Österreich in anderer Form zu unterstützen.<sup>105</sup> Nur ein Jahr später erreichte Österreich, dass die Vereinten Nationen die Hilfe für Ungarnflüchtlinge zu einer Aufgabe der gesamten freien Welt erklärten.<sup>106</sup> So konnte die österreichische Bürokratie tun, was sie schon in der Ersten Republik mit großer Könnerschaft getan hatte: Sie vermittelte Menschen in die ganze Welt, sodass am Ende nur etwa 10 % der Geflohenen in Österreich blieben und auch integriert wurden.<sup>107</sup>

100 BGBl 1955/55.

101 Oben III.A.3.

102 *Zierer*, Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956? in Heiss/Rathkolb (Hrsg), *Asylland wider Willen* (1995) 157 (163 ff).

103 *Bauböck* (FN 33) 8 f.

104 *Zierer* (FN 102) 166.

105 *Zierer* (FN 102) 166 ff.

106 *Zierer* (FN 102) 166 ff.

107 *Bauböck* (FN 33) 8 f.

Am Beginn der Zweiten Republik folgte die Fluchtmigrationspolitik also dem Motto: Wir helfen aus völkerrechtlicher Pflicht, und wir machen außenpolitisch das Beste daraus.

## 5. Flucht nach Österreich, innenpolitisch behandelt

In den späten 1980er Jahren trat in der Fluchtmigrationspolitik ein Paradigmenwechsel ein, aus verschiedenen Gründen:<sup>108</sup> Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa setzte eine starke Ost-West-Wanderung ein, die Österreich ebenso erreichte wie eine ökonomisch bedingte Süd-Nord-Wanderung. Zugleich verstärkte sich die Migration durch die Freizügigkeit im EWR; dazu kamen Fluchtbewegungen im Gefolge des Bürgerkrieges in Bosnien und Kroatien. Das Zusammenwirken dieser Faktoren ließ die Zuwanderung nach Österreich zwischen 1989 und 1993 sprunghaft ansteigen. Teils fanden diese Migrantinnen direkt auf den Arbeitsmarkt, teils reisten sie aber auch sichtvermerksfrei ein und beehrten dann Asyl, was die Behörden als Missbrauch werteten, weil ihnen die Voraussetzungen für Asyl nicht vorzuliegen schienen.<sup>109</sup> Dennoch konnten diese Migranten allerdings schutzbedürftig sein, weil sie aufgrund internationaler Konflikte aus ihrer Heimat vertrieben worden waren. Freilich mochten darunter auch Menschen gewesen sein, die – nachdem Österreich seinen Arbeitsmarkt gegen nichtqualifizierte Drittstaatsangehörige zunehmend abschottete<sup>110</sup> – über die Fluchtmigration auf den Arbeitsmarkt zu kommen versuchten. So mischten sich unter „echte“ Flüchtlinge auch Menschen, die nicht Schutz vor Verfolgung suchten, sondern „nur“ Arbeit und ein besseres Leben. Das verfestigte ein Vorurteil, das gegen Flüchtende seit jeher bestand – dass sie eben nur „Wirtschaftsflüchtlinge“ sind. Dazu kam, dass auch in Österreich phasenweise Arbeitsplatz- und Wohnungsknappheit bestand,<sup>111</sup> sodass die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung sank und die Fremdenfeindlichkeit spürbar stieg.<sup>112</sup>

---

108 Zum Folgenden mwN *Pöschl* (FN 45) 46 f.

109 Exemplarisch RV 525 BlgNR 18. GP 6.

110 Oben III.A.5.

111 Zur Situation am Arbeitsmarkt um 1990 *U. Davy/Gächter* (FN 38) 173 f; *Münz/Zuser/Kytir*, Grenzüberschreitende Wanderungen und ausländische Wohnbevölkerung: Struktur und Entwicklung, in Fassmann/Stacher (Hrsg), Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen (2003) 20 (25 ff). Zur Situation am Wohnungsmarkt *Kaufmann*, Einwanderung und Probleme der Wohnungspolitik in Österreich, in Althaler/Hohenwarter (Hrsg), Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (1992) 140 (145 ff).

112 *Fassmann/Münz*, Österreich – Einwanderungsland wider Willen, in Fassmann/Münz (Hrsg), Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktion (1996) 209 (215); ausführlich *Gärtner*, Gibt es einen „neuen“ Rassismus in

Die Gesetzgebung reagiert darauf mit einer stetigen Verschärfung der Asylpolitik, die die Grenzen des rechtlich Zulässigen ausreizt und immer wieder auch überschreitet.<sup>113</sup> Bisweilen betreibt sie auch reine Symbolpolitik, setzt also Maßnahmen, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und die Bevölkerung zu beruhigen, ohne die Asylrechtslage in der Sache substantiell zu ändern.<sup>114</sup> In der jüngeren Vergangenheit verzichtete die Politik bisweilen sogar bewusst auf den Nutzen, der aus Fluchtbewegungen gezogen werden könnte. So wurde Asylwerbenden 2018 verboten, eine Lehre in einem Mangelberuf zu absolvieren,<sup>115</sup> obwohl die Wirtschaft an solchen Lehrstellen ein massives Interesse hat und diese Ausbildungen auch dazu beitragen, Spannungen gegenüber Asylwerbenden abzubauen. Im selben Jahr wurde ferner die Einbürgerungsfrist für Asylberechtigte von sechs auf zehn Jahre hinaufgesetzt<sup>116</sup> – ein Bruch mit der jahrzehntelangen Tradition, Asylberechtigte unter erleichterten Bedingungen einzubürgern,<sup>117</sup> wie dies Art 34 GFK auch ausdrücklich verlangt. Auf das „Spannungsverhältnis“ der beschriebenen Verschärfung zur GFK wies im Begutachtungsverfahren sogar das Bundes-

---

Österreich? in Althaler/Hohenwarter (Hrsg), Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (1992) 189 (192 ff, 198 ff).

- 113 Zu den zahlreichen Gesetzesaufhebungen durch den VfGH s die Nachweise bei *Pöschl* (FN 45) 62 f.
- 114 Ein Beispiel ist das Neuerungsverbot, das vom VfGH aus verfassungsrechtlichen Gründen „entschärft“ werden musste und dann kaum mehr zum Einsatz kam, weil es den Behörden eher mehr Arbeit machte statt sie zu entlasten (*Heller*, Das neue Asylsystem – eine erste Bewertung, in ÖJK [Hrsg], Asyl – Migration – Integration [2010] 47 [49]); auch die Vielzahl an Vorschriften, die das Asylverfahren verfassungswidrig verschärften und daher aufgehoben werden mussten, verursachten den Behörden einen hohen Verwaltungsaufwand (mwN *Pöschl* [FN 45] 63). Weitere Beispiele bei *Selim*, Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung im österreichischen Asylrecht, *migraLex* 2017, 2 (12 f) und *Merli/Pöschl*, Asylrecht als Experimentierfeld: Schlussfolgerungen, in *Merli/Pöschl* (FN 65) 205 (216).
- 115 Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Beschäftigung von Asylwerberinnen und Asylwerbern; Erlass, GZ BMASGK-435.006/0013-VI/B/7/2018 (2018); *Gableitner-Gertz*, *Asylum Information Database (AIDA) – Country Report: Austria* (2019) 89 f, abrufbar unter <https://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/> (2.3.2021).
- 116 § 11a Abs 7 StbG idF BGBl I 2018/56.
- 117 So wurde mit der Novelle BGBl 1965/250 in § 10 Abs 2 StGB darauf verzichtet, dass Flüchtlinge vor der Einbürgerung aus dem Verband ihres bisherigen Heimatstaates ausscheiden, weil dies gerade ihnen erhebliche Schwierigkeiten bereitet (RV 497 BlgNR 10. GP 23). Zudem wurde den Behörden in § 11 aufgetragen, bei der Ausübung des freien Ermessens auf die allfällige Flüchtlingseigenschaft des Einbürgerungswerbers besonders Bedacht zu nehmen (RV 497 BlgNR 10. GP 35). Mit BGBl I 1998/124 wurde für Flüchtlinge die Einbürgerungsfrist bei der Ermessenseinbürgerung auf vier Jahre herabgesetzt (§ 10 Abs 5 Z 4) und mit BGBl I 2006/37 ein Anspruch auf Einbürgerung nach sechs Jahren normiert (§ 11a Abs 4).

ministerium für Europa, Integration und Äußeres hin<sup>118</sup> – dennoch wurde die Fristverlängerung beschlossen, ohne dass erkennbar ist, was sie bringen soll.

## 6. Bilanz

Bilanziert man die Fluchtmigrationspolitik, so ist unverkennbar, dass die Emotion hier dominiert. Die Erfahrung lehrt allerdings zum einen, dass außenpolitische Erwägungen die Politik in diesem Feld durchwegs disziplinieren, und zum anderen, dass sich große Herausforderungen oft nur mit Pragmatismus und Improvisation bewältigen lassen. Nicht zuletzt zeigt sich, dass Recht auch symbolisch vielseitig nutzbar ist: Es kann eingesetzt werden, um die Bevölkerung zu beruhigen, aber ebenso, um jene Emotionen aufzuheizen, von denen sich rechtspopulistische Politik ernährt.

## IV. Kontinuitäten – Brüche – Kompromisse

Der Untertitel des vorliegenden Tagungsbandes trägt den Mitwirkenden auf, in ihrem Referenzgebiet Kontinuitäten, Brüchen und Kompromissen nachzuspüren.

Die wichtigste Kontinuität, die sich in 100 Jahren Migrations- und Staatsbürgerschaftsrecht zeigt, ist der Kompromiss – zwischen rationalem und emotionalem Zugang ebenso wie zwischen außenpolitischen und innenpolitischen Erwägungen. Diesen Kompromiss schließt die österreichische Politik im Großen und Ganzen, indem sie findig und pragmatisch ist, indem sie improvisiert, und manchmal auch, indem sie sich durchwurstelt.

Phasenweise kommt es aber – und dies ist die zweite Kontinuität – zu Brüchen, so wenn die Politik gezielt Emotionen schürt, die Nützlichkeiten von Migrationsbewegungen brachliegen lässt, innenpolitische Erwägungen vor außenpolitischen Rücksichten absolut priorisiert, und schließlich, wenn sie das Recht sehenden Auges bricht.

---

118 29/SN-38/ME XXVI. GP 3.