

# STAAT MACHT FREMDE

## Anmerkungen zum Wandel der österreichischen „Fremden“-Politik vom sozialpartnerschaftlichen Ringen um Arbeitskräftezuwanderung der 1960er Jahre bis zum neoliberalen Marktautoritarismus der Gegenwart

Lisa Grösel

### ABSTRACT

Discourses about migration-topics are playing a predominant role in political discussions nowadays. This phenomenon is not new in history. Political actors and governments in Europe are scandalizing migration since decades. Pushing forward anti-immigrant or racist discourses of difference as well as legislative changes to implement more and more restrictive modes of controlling and excluding foreigners has multiple aims: it provides aggressive reinterpretations of social conflicts along nationalistic lines instead of paradigms of class differences. Secondly it guarantees access and control of transnational migrant labour in times of increasing precarization of labour and social insecurities due to neoliberal political courses. An inquiry of the history of the second republic in Austria shows, that it was not solely the politics of right-wing and conservative governments, who promoted discriminations of non-citizens and social splitting. To illustrate this history of in- and exclusions across and above social spaces within the state I will briefly outline aspects of migration-policies in Austria from three different periods: the controversies between Austrian “Sozialpartner” concerning “guest workers” in the 1960ties; the massive transformations in discourses about migration due to socio-economic dynamics in Europe around the year 1990; and finally the expansion of the use of migrant labour connected to an aggressively restrictive foreign-policy after 2000.

Der Themenkomplex „Migration“ dominiert gegenwärtig tagespolitische Diskurse in ungeheuerlichem Ausmaß. Unter dem Sammeltopos „Migration“ werden Flucht- und Armutswanderungen in Staaten der EU skandalisiert, wird die Anwesenheit von als „Fremden“ markierten Menschen zu einem vorrangigen Problem hochstilisiert. Dabei sollte man doch meinen, dass es für Staaten, die zu den reichsten Ländern der Welt gehören, keine Schwierigkeit darstellt, auch eine große Anzahl von Schutz- und Arbeitssuchenden willkommen zu heißen und zu versorgen. Eine staatliche Politik, die international agierende Unternehmen, Kapital und Finanztransaktionen ausreichend besteuert, hätte wohl auch kein Problem, ihre bedingungslose Versorgung zu finanzieren. Als wirklich grundlegendes und gravierendes Problem hingegen stellt sich mir eine staatliche Gesellschaftspolitik dar, die nicht an den Bedürfnissen der Menschen nach sozialer Sicherheit und einem guten Leben für alle orientiert ist, sondern an kapitalistischen Profit- und Wachstumsinteressen. Zum Thema Migration wären ganz andere Dinge zu diskutieren und auch Konsequenzen daraus zu ziehen, etwa wie sich Agrarförderungen oder der Anbau von Cash Crops auf Ökonomien des globalen Südens auswirken, welche globalen Auswirkungen Waffenexporte oder Emissionshandel haben, grundsätzlich also die Mitverantwortung der reichsten Staaten der Welt an Verarmung, Kriegen und Umweltkatastrophen. Abschottung und Maßnahmen im sicherheitspolitischen und polizeilichen Bereich werden nie eine Lösung sein, sie sind lediglich dazu geeignet, globale Ungleichheit zu verschärfen und soziale Konflikte anzuheizen.

Und doch ist der Themenkomplex Migration EU-weit äußerst prominent in politisch-öffentlichen Diskursen verortet. Heute mehr denn je. Wahlen werden mit ausländerpolitischen Härteprogrammen gewonnen, so auch in Österreich im Herbst 2017. Marlene Streeruwitz schrieb damals: „Über Propaganda in Heultonformat und Heultöne, die keine Gefahr ankündigen, sondern sie erfinden. Über Hassprediger und Herrschenwollende. Über Hier und Heute. In Österreich. Wir leben gerade inmitten eines solchen Heultons. Wir leben umgeben von Propaganda in Heultonformat. Aber. Es sind Heultöne, die keine Gefahr ankündigen. Es sind Heultöne, die die die Gefahr erfinden. Und. Der Heulton ist das siegreiche Stilmittel geworden. Sich den Heulton zur Sprache gemacht zu haben, das heißt schon, Territorium gewonnen zu haben. Denn. Der Krieg findet um die Sprechmacht statt. Es geht darum, wer die Welt deutet.“<sup>1</sup>

Auch wenn uns gegenwärtig die Art und Weise, wie rechte Kräfte populistische Anti-Flüchtlings- und Abschottungspolitik vorantreiben, als extrem unmenschlich und unsozial erscheint, wäre es viel zu verkürzt und vereinfachend, Politiken der Exklusion und der Differenz nur der Rechten zuzuschreiben. Es ist nötig, diese Politiken in ihren jeweiligen sozio-ökonomischen Kontexten und ihrer Geschichtlichkeit zu begreifen. Es ist nötig, kritisch die Frage zu stellen, wem denn „Heultöne, die eine Gefahr erfinden“ von Nutzen sind und wie.

Staatliche Politik spielt eine wesentliche Rolle darin, einen gesellschaftlichen Rahmen für das zu wirken, was als normal angesehen und überhaupt wortwörtlich „zur Diskussion“ gestellt wird, was sprechbar, denkbar ist und was nicht. Es geht hier um Vorstellungswelten und diskursive Normierungen, die letztendlich auch handfeste und „materielle“ Regelwerke und Gesetze umfassen, welche Arbeitsverhältnisse und gesellschaftliche Realität strukturieren. Auseinandersetzungen um die hegemoniale Deutungsmacht sind machtpolitische Kämpfe, denn Herrschaft reproduziert

sich nicht zuletzt darüber, wie weit es ihr gelingt, Vorstellungswelten und Normen in eigenem Interesse zu prägen. Dabei sind politische Formen und Diskurse gleichzeitig Ausdruck wie auch Grundlage gesellschaftlicher Verhältnisse. Das Politische und die jeweilige Form, die das Politische annimmt, sind historisch gewachsen und untrennbar mit den jeweiligen Macht-, Ausbeutungs-, Produktionsverhältnissen und Klassenlagen verbunden. Um politische Diskurse zu begreifen, müssen die ihnen eingeschriebenen Verhältnisse benannt werden. Nationalstaatlichkeit und die repräsentative Demokratie als hier und heute bestimmende Form des Politischen sind untrennbar verwoben mit kapitalistischen Verhältnissen. Der Nationalstaat entwickelte sich als Form bürgerlicher Herrschaft und handelt weder im Interesse all seiner Bürger\_innen, noch bilden Staatsbürger\_innen eine einheitliche Gesellschaft, noch sind Gesetze und Regelwerke klassenübergreifend objektiv oder unparteiisch. Es ist eine der Funktionen des Staates im Kapitalismus, eine bedeutungstiftende Klammer zu bilden, durch die soziale Gegensätze und Klassenverhältnisse im Inneren symbolisch überbrückt werden. Nach außen stellen sich hingegen Klassen- und Ausbeutungsverhältnisse entlang der Grenzen von Staatszugehörigkeiten als national segmentiert dar. Globale, inter- und transnationale Widerstände, Klassenkämpfe und Solidaritäten werden dadurch behindert, während der nationale Gedanke des „Wir“ als ideologischer Kitt im Inneren von sozialen Gegensätzen abstrahiert und verschleiert, wie der Staat Kräfteverhältnisse und Klassenlagen strukturiert. Das „Eigene“ wird homogenisiert, der Ausschluss von „Anderen“ normalisiert. Beides ist dem Staatlich-Politischen in seiner gegenwärtigen Form immanent, gleich welche Ausrichtung größere staatstragende Parteien verfolgen.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Streeruwitz, Marlene: Die Zu-kurz-Gekommenen. Essay, in: Der Standard, Album, 14.10.2017.

<sup>2</sup> Vgl. Grösel, Lisa: Fremde von Staats wegen. 50 Jahre ‚Fremdenpolitik‘ in Österreich, Wien 2016.

und Ausbeutungsverhältnisse sowohl repressiv wie konsensual eingebunden werden.“<sup>3</sup>

Neben dem stets auch vorhandenen Zwang beruht Herrschaft im demokratischen Staat ganz wesentlich eben auch auf Konsens und Zustimmung – ein tragendes Moment der politischen Form, das von Arbeiterbewegungen erkämpft wurde und das eine Teilhabe der arbeitenden und ausgebeuteten Klassen in Strukturen der Regulation und Akkumulation mit sich brachte. Ihre Interessen werden politisch wahrgenommen, vertreten und teilweise um- und durchgesetzt, wobei sich freilich auch neue Strukturen wie etwa Parteiapparate entwickeln, die Tendenzen aufweisen, mehr aus Interesse am eigenen Machterhalt zu agieren. Was passiert nun, wenn Kapitalinteressen rücksichtsloser durchgesetzt werden, wenn Menschen ihre Interessen nicht vertreten sehen, wenn Wohlstand verstärkt von unten nach oben verteilt wird? Es ist unter kapitalistischen Verhältnissen eine der zentralen Funktionen staatlicher Politik, Akkumulationsprozesse am Laufen zu halten, und mit ihnen die Bereitschaft der Menschen, sich ihnen zu unterwerfen, die Bereitschaft, quasi freiwillig Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, die sie erschöpfen und ausbrennen, die krank machen und fürs Leben zu wenig Lohn einbringen. Wie weit nehmen Menschen Lebensbedingungen hin, die es vielen schwer machen, ihre Bedürfnisse – auch ganz elementare wie Wohnen, Nahrung, Schutz vor Kälte oder Hitze – zu stillen? Es ist keine neue Erkenntnis, dass in Zeiten von zunehmender sozialer Unsicherheit von Seiten politischer Akteur\_innen und Protagonist\_innen staatlicher politischer Projekte Diskurse intensiviert werden, die von Ursachen und Verursacher\_innen von Ungleichverteilung ablenken sollen. Eine hegemoniepolitische Konstruktion von Angst- und Neidprojektionen auf „Ausländer\_innen“, „Fremde“ oder „Flüchtlinge“ greift hier auf das Repertoire rassistischer Diskurse der Differenz zu. In Ablenkungs- und Sündenbockdiskursen werden soziale Konflikte umgedeutet und gleichsam externalisiert, um die

Zustimmung zum herrschenden System aufrechtzuerhalten. Widerstandspotentiale sollen eliminiert werden, noch bevor sie sich formieren.

Die Nutzung der „Heultöne“ als hegemoniales Ablenkungsmanöver geht freilich immer auch mit einer sehr konkreten Entrechtung und Schlechterstellung von Menschen einher, die sich, wenn nicht an der Hautfarbe oder an der Religion, an Staatsbürgerschaft, an EU-Zugehörigkeit, an Herkunft festmacht. Eine diskursive und rechtliche Exklusion trägt immer auch dazu bei, die Bevölkerung symbolisch und materiell zu spalten. Über den Nutzen einer Entsolidarisierung hinaus wird Rechtlosigkeit (oder der schwächere legale Status) eines Teils der Bevölkerung auch ökonomisch ausgebeutet, in formellen oder auch informellen Arbeitsverhältnissen, die errungenen Standards in Bezug auf Löhne, Absicherung, Arbeitsschutz, Organisierungsmöglichkeiten werden untergraben. Deren Risiken haben die Arbeitenden alleine zu tragen. Formen von Arbeit unter Ausnutzung migrantischer und teilweise illegalisierter Arbeitskraft entstehen zuerst an den gesellschaftlichen Rändern, wo sie auf weniger Widerstand treffen, um später zur Arbeits- und Lebensrealität für alle zu werden.

Eine restriktive Fremdenpolitik ist im Kontext mit ökonomischen und politischen Entwicklungen zu lesen, und wird nicht erst seit wenigen Jahren eingesetzt, um für Ausgrenzung und Ausbeutung Akzeptanz zu erzeugen und soziale Konkurrenz und die Normalität von Unmenschlichkeit einzuüben. Der fremdenpolitische Kurs der ÖVP-FPÖ-Regierung ist zwar extrem aggressiv, hat aber eine lange Vorgeschichte und ist auch nicht auf Österreich oder ausschließlich nationalistische oder rechte Regierungen beschränkt.

Im Folgenden möchte ich skizzenhaft einige Beispiele aus der Geschichte der österreichischen Fremdenpolitik der 2. Republik umreißen, die die zuvor vorgebrachten Überlegungen illustrieren und etwas konkretisieren sollen.

<sup>3</sup> Hirsch, Joachim/Kannankulam, John: Die Räume des Kapitals: die politische Form des Kapitalismus in der „Internationalisierung des Staates“, in: Hartmann, Eva/Kunze, Caren/Brand, Ulrich (Hg.): Globalisierung, Macht und Hegemonie: Perspektiven einer Internationalen Politischen Ökonomie, Münster 2009, S. 181–211, S. 192f.

## 1960ER: „GASTARBEITER\_INNEN“ UND DAS KRÄFTEMESSEN DER SOZIALPARTNER

In den 1960er Jahren ging es mit der aktiven Anwerbung von „Gastarbeiter\_innen“ bekannter Weise darum, den Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften für eine boomende und expandierende Wirtschaft zu befriedigen. Die Frage der Zulassung nicht-österreichischer Arbeiter\_innen zum Arbeitsmarkt wurde Ende der 1950er zu einem heftig umkämpften Thema zwischen Gewerkschaften und Wirtschaft. Im Kräftemessen zwischen Arbeitnehmer\_innen- und Arbeitgeber\_innenvertretungen war es ein zentraler Gegenstand im Prozess der Verfestigung und Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft in Österreich.<sup>4</sup> Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung waren daran interessiert, den Arbeitsmarkt zu öffnen und zu liberalisieren, nicht alleine wegen zusätzlicher Arbeitskräfte, sondern auch um mit dieser Forderung Druck auf die Gewerkschaften ausüben zu können. Diese wiederum waren bestrebt, das Arbeitskräfteangebot möglichst knapp zu halten um damit die eigene Position und Verhandlungsmacht zu stärken. Problematisch dabei war, dass die mächtige SP-Gewerkschaftsführung als ihre Basis zuallererst eine national definierte, österreichische Arbeiter\_innenschaft ansah, während „Fremde“ lediglich „im Dienste des österreichischen Nationalinteresses befristet ins Land“<sup>5</sup> gelassen werden sollten. Ausländische Arbeiter\_innen wurden als Verhandlungsmasse gesehen oder als Faktoren, die zur nationalen Wertschöpfung und Arbeitsplatzsicherung beitragen sollten, aber nicht als Kolleg\_innen oder Genoss\_innen, deren Interessen es zu vertreten galt. Neu war diese Haltung nicht. War doch schon 1925 auf Drängen der Sozialdemo-

kratie das erste „Inlandsarbeiterschutzgesetz“ durchgesetzt worden, das eine strenge Bewilligungspflicht für nicht-österreichische Staatsbürger\_innen mit sich brachte und damals in erster Linie gegen nicht-deutschsprachige tschechische Arbeiter\_innen gerichtet war.

1961 kam es schließlich nach langen Verhandlungen zu einer Einigung („Raab-Olah-Abkommen“) zur Zulassung von ausländischen Arbeitskräften: Der ÖGB erhielt mehr Mitspracherecht bei Lohn- und Preisverhandlungen und stimmte im Gegenzug der Beschäftigung von Nicht-Österreichern\_innen zu. Allerdings unter der Bedingung, dass strenge Kontrollmechanismen verankert werden mussten, wie etwa jährlich neu zu bestimmende Höchstzahlen und Branchenkontingente sowie eine zeitliche Befristung der Beschäftigung.<sup>6</sup> Die Lebens- und Arbeitsrealität der aktiv angeworbenen Arbeiter\_innen gestaltete sich jedoch völlig anders als das eingeforderte „Rotationsprinzip“. Was jedoch nachhaltige Folgen haben sollte, war die massive Ungleichstellung von „Gastarbeiter\_innen“ und ihrer Familien, die über Generationen hinaus rechtliche und soziale Auswirkungen etwa im Bildungs- und Wohnbereich hatte. Arbeitskräfte ohne österreichische Staatsbürgerschaft blieben von politischer Teilhabe gänzlich ausgeschlossen, sie durften auf Grundlage eines 1947 beschlossenen Gesetzes nicht zu Betriebsrät\_innen gewählt werden.<sup>7</sup> Ihre Exklusion verstärkte die Segregation: Gastarbeiter\_innen hatten jahrzehntelang keinerlei Zugang und Einfluss zum und im Gewerkschaftsapparat, anders als etwa in der Schweiz oder auch in Deutschland.<sup>8</sup>

Mit dem Krisenjahr 1973 änderte sich der politische Umgang abrupt. Kreisky meinte 1973, dass bei der „Verwendung

<sup>4</sup> Vgl. Wollner, Eveline: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive, in: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte 7, Wien 2003 S. 30–39.

<sup>5</sup> Eugène Richard Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt. Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. Immigration und Einwanderungspolitik in Österreich. (Ludwig-Boltzmann-Institut für Gesellschafts- und Kulturgeschichte, Salzburg 1998) Online unter: [http://www.ndu.edu.lb/lerc/publications/Von\\_Metternich\\_bis\\_EU\\_Beitr](http://www.ndu.edu.lb/lerc/publications/Von_Metternich_bis_EU_Beitr) Sensenig-Dabbous, Eugène Richard: Von Metternich zum EU Beitritt. Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. Immigration und Einwanderungspolitik in Österreich, Salzburg 1998, S. 463f.

<sup>6</sup> Perchinig, Bernhard: Migration, Integration und Staatsbürgerschaft in Österreich seit 1918, in: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151, Wien 2009, S. 88–118, S. 100.

<sup>7</sup> Perchinig: Migration, Integration, S. 99.

<sup>8</sup> Erst Ende 2005 wurde nach einem Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Österreich das passive Wahlrecht bei den Arbeiterkammerwahlen auf nichtösterreichische Staatsbürger\_innen ausgedehnt.

von Gastarbeitern“ ein Plafond erreicht worden sei.<sup>9</sup> Jede weitere Aufnahme wurde gestoppt und rasch konkrete Maßnahmen zum „Abbau“ ausländischer Arbeitskräfte eingeleitet. Während zuvor die Ausländer\_innenbeschäftigung vorparlamentarisch und als korporatistische Agenda gehandhabt worden war, wurde 1975 das erste Ausländerbeschäftigungsgesetz beschlossen, und zwar mit der expliziten Absicht einer Reduktion der Anzahl ausländischer Beschäftigter. In den Erläuterungen zum Gesetz ist zu lesen, dass „Inländer davor bewahrt werden müssen, ihre Arbeitsplätze an Ausländer zu verlieren.“<sup>10</sup> Argumentationen dieser Art blieben spätestens seit damals fester Bestandteil hegemonialer Politik in Österreich. Allerdings war und ist weder damals noch heute eine restriktive Fremdenpolitik und eine Exklusion von „Fremden“ (sei es aus dem Arbeitsmarkt oder dem Wohlfahrtsbereich) dazu geeignet, ökonomische und gesellschaftliche Krisen zu bewältigen.

#### WENDE 1990: NEOLIBERALE TRANSFORMATION UND DIE SKANDALISIERUNG DER AUSLÄNDERFRAGE

Das Nationalrats-Wahljahr 1990 markierte einen Wendepunkt in der österreichischen Ausländer\_innenpolitik: Themen um Beschäftigung, Einreise, Aufenthalt von Nicht-Österreicher\_innen sowie Asylgewährung erlangten eine Prominenz als politisch-öffentlicher Topos wie nie zuvor in der Zweiten Republik.

Österreich war zu dieser Zeit bereits intensiv an EG-europäischen Integrationsprozessen beteiligt, seit 1988 war der Beitritt Österreichs zur EU beschlossene Sache.<sup>11</sup> Damit stellten sich neue politische Agenden in Bezug auf die

Regulation von Mobilität, Migration oder der so genannten „Wanderarbeiter\_innen“, die im EU-Kontext von Anfang an aufs engste mit dem polizeilichen und sicherheitspolitischen Bereich verknüpft wurden. Von weitreichender Bedeutung war der Umbruch in den osteuropäischen Staaten. Während der „freie“ Westen die Lockerung der Grenzen im Osten vorantrieb und sich vom Fall des Eisernen Vorhangs begeistert gab, wurde parallel dazu bereits intensiv an neuen Grenzbeziehungen und Barrieren gearbeitet. Eines der gewichtigsten Argumente, warum Österreich nach heftigen Diskussionen (etwa zum Thema Neutralität) doch dem Binnenmarkt beitreten wollte, war das massive Interesse, Standortvorteile nutzen und sich an Kapitalexpert, Investitionen und Märkten in Osteuropa beteiligen zu können. Barrieren für Kapital sollten fallen, die Menschen jedoch, die massiv unter den Folgen der Transformationen zu leiden hatten,<sup>12</sup> sollten nur kontrolliert und selektiv nach kapitalwirtschaftlichem Bedarf mobilisiert werden.

Die Diskurse wandelten sich gegen Ende der 1980er Jahre völlig: Osteuropäer\_innen wurden nicht mehr als „Opfer des Kommunismus“ als Asylwerber\_innen anerkannt, vielmehr wurden Begriffe geprägt wie „Wirtschaftsflüchtling“ oder „Kriminaltourismus“. Der damalige SPÖ-Innenminister Karl Blecha drängte schon 1987 auf eine Umgestaltung der fremdenrechtlichen Materie mit dem Argument der drohenden „Überflutung mit Schwarzarbeitern“.<sup>13</sup>

Im Frühjahr 1990 setzte nach Bekanntwerden von provokativen Plänen des Innenministers Löschnak (SPÖ), 800 männliche rumänische Asylwerber im kleinen Ort Kaisersteinbruch im Burgenland unterbringen zu wollen, eine breite, medial getragene Skandalisierung von Zuwanderung und Asylgewährung ein.<sup>14</sup> Die Verwendung rassistischer und men-

<sup>9</sup> Bratić, Ljubomir: Diskurs und Ideologie des Rassismus im österreichischen Staat. In: Neue Formen liberaler Herrschaft, Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Wien 2003, S. 37–48, S. 41.

<sup>10</sup> Grösel: Fremde, S. 66.

<sup>11</sup> Vgl. Schaller, Christian: Österreichs Weg in die Europäische Union – E(W)G/EU-Diskurs in Österreich, in: Dachs, Herbert (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, Wien 1997, S. 53–62.

<sup>12</sup> Hofbauer, Hannes: Osterweiterung. Vom Drang nach Osten zur peripheren EUIntegration, Wien 2003, S. 55f.

<sup>13</sup> Grösel: Fremde, S. 109.

<sup>14</sup> Bauböck, Rainer: Migrationspolitik, in: Dachs, Herbert (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, Wien 1997, S. 678–698, S. 685.

schenverachtender Diskurse und Begrifflichkeiten, die heute zum politischen Alltagsrepertoire gehören, bildete damals einen Bruch mit dem, was bisher öffentlich sprech- und denkbar hatte sein dürfen. Anders als häufig angenommen, wäre es verkürzt zu sagen, dass die FPÖ hierin die treibende Kraft war. Sowohl rassistisch-ausgrenzender Sprachgebrauch als auch restriktivere fremdenpolitische Gesetzgebung entfaltete sich im Zusammen- und Wechselspiel unterschiedlicher Interessen und Akteur\_innen, maßgeblich der großkoalitionären Regierungsparteien SPÖ und ÖVP. Beide stellten in Abgrenzung zur FPÖ ihre Positionen zwar gerne als moderat und konzilient dar, waren aber in ihrer Politik der symbolischen Abwertung und regulativen Abgrenzung federführend.<sup>15</sup> „Es war Innenminister Löschnak, der in einer ORF-Pressestunde am 13. Jänner 1990 öffentlich von einem ‚Strom von Türken‘ nach Österreich sprach, vom ‚Schlepperunwesen‘ und dass niemand einen Anspruch auf Asyl habe. [...] Löschnaks Kabinettschef Manfred Matzka wurde im Standard vom 12. Jänner 1990 mit ‚das Boot ist mehr als voll‘ zitiert. Zentralsekretär Josef Cap sprach vom ‚Schwarzarbeiter-tourismus‘, weltweit finde eine ‚Völkerwanderung‘ statt. Löschnak goss Öl ins Feuer, indem er im März 1990 von weltweit 500 Millionen Menschen sprach, die nach ‚neuen Lebensbedingungen‘ strebten, die Mehrheit von ihnen wäre nicht wirklich auf der Flucht, sondern würde aus Gründen wandern, die von der Genfer Konvention nicht abgedeckt werden würden.“<sup>16</sup>

Damals wie heute entbehren derlei verbale Angstmacheparolen jeder faktischen Grundlage. Die Wanderungen waren völlig überschaubar. Erklärungen lassen sich aus einem breiteren Kontext ableiten: Im Sozialbericht von 1988 ist nachzulesen, dass, während Einkünfte aus Besitz und Unternehmen im Verhältnis zum Anteil an unselbständigen Einkommen stark im Steigen begriffen waren, Reallöhne sanken, und das trotz Wirtschaftswachstum und Ansteigen des BIP. Das war etwas völlig Neues. Unterschiede in Einkommen und Arbeitsqualität vertieften sich,

die Schere zwischen Arm und Reich klappte zunehmend weiter auseinander. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen war trotz Rekordkonjunktur mit 80.000 viermal so hoch als noch 1980. Staatliche Politik stand damit unter starkem Legitimationsdruck. Unter der nunmehr den politischen Kurs bestimmenden neoliberalen Parole von Wettbewerbsstaatlichkeit und Standortvorteil hatte die Politik in verstärktem Ausmaß begonnen, neue und prekäre Formen von Arbeit zu legitimieren, die flexibler und durch weniger arbeitsrechtliche Regelungen bestimmt sein sollten, wie z. B. über das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz von 1988, das Leiharbeit legalisierte. An derartigen Arbeitsplätzen arbeiteten vielfach nicht-österreichische Arbeiter\_innen, da die Jobs für Österreicher\_innen nicht attraktiv waren, die Löhne zu niedrig, die Arbeitsbedingungen zu schlecht. Es war ein fataler Kreislauf: Schlechtere Arbeitsbedingungen wurden ohne Widerstände eingeführt und gesetzlich verankert, weil ja „nur“ Ausländer\_innen betroffen waren. Diese arbeiteten auch deshalb prekär und knapp an oder unter Mindeststandards, weil sie weniger Rechte und erschwerten Zugang zu regulären Jobs hatten, weil sie unter Druck standen und Gefahr liefen, die Grundlagen für ihren Aufenthalt in Österreich zu verlieren. Gleichzeitig wiesen politisch-öffentliche Diskurse auf ausländische Arbeitskräfte als Verursacher sozialer Probleme (die jedoch eigentlich im Wandel der politischen und ökonomischen Verhältnisse in Richtung Neoliberalismus zu suchen waren), während faktisch die Demontage von sozial gesicherten Regelarbeitsplätzen und sozialstaatlichen Normen vorangetrieben wurde, was sich letztendlich auf alle auswirken sollte.

## 2000ER: MARKTAUTORITARISMUS UND DIE NUTZUNG TEMPORÄRER MIGRANTISCHER ARBEITSKRAFT

In den 2000ern wurde zunehmend offensichtlich, dass auch EU-Beitritt und globale wirtschaftliche Expansion die systemimmanenten kapitalistischen Krisen nicht auf-

<sup>15</sup> Vgl. Zuser, Peter: Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990, in: IHS Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series No. 35, Wien 1996.

<sup>16</sup> Grösel: Fremde, S. 138.

halten konnten. Auch in den reichen Zentren wurde eine Verschlechterung und Verunsicherung von Lebens- und Arbeitsbedingungen für den größten Teil der Bevölkerung massiv spürbar. Politisch-öffentliche abwertende und ausschließende Diskurse um „Andere“, um „Fremde“ waren schon vor Schwarz-Blau zu einem fixen Bestandteil hegemonialer politischer Kultur geworden. Komplementär zu den Differenzdiskursen fand – und unter der ÖVP-FPÖ Koalition nach 2000 in viel massiverem Ausmaß – eine Ausweitung von Sektoren prekarierteter und billiger Arbeit statt, die sich entrechteter migrantischer Arbeitskraft bedienten. Die Ausweitung prekarierteter Arbeitsverhältnisse baute geradezu darauf, dass sich die Arbeitenden nur schlecht organisieren oder gemeinsam zur Wehr setzen konnten, etwa weil die Arbeit privat, vereinzelt oder auch illegalisiert stattfand, und weil sie eben von Menschen geleistet wurde, die einen benachteiligten rechtlichen Status hatten und von politischer Teilhabe ausgeschlossen waren, wie Nicht-österreichische bzw. Nicht-EU-Staatsbürger\_innen.

EU-weit herrschte in den 2000er Jahren eine Politik vor, die als marktautoritär bezeichnet werden kann, die von unten nach oben verteilte, staatliche Wohlfahrt und soziale Sicherheiten minimierte und Produktionskosten auf dem Rücken von Arbeiter\_innen reduzierte.<sup>17</sup> Nicht nur in Österreich fanden solche Prozesse statt, auch etwa in Deutschland unter einer Rot-Grünen Regierung mit der Agenda 2010 (Stichwort Hartz IV). Staatliche Politik zielte in Richtung „Reform“ im Sinne einer „Zurückformung“ zu Bedingungen, die keine sozialen und regionalen Regeln und Beschränkungen für Verwertung anerkennen.<sup>18</sup> Mit dem EU „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ von 1997 verpflichteten sich alle EU-Mitglieder im Namen des freien Wettbewerbs auf strenge Haushaltsdisziplin und einen Verzicht von Protektionismus, was in der Praxis Einsparungen im staatlichen Wohlfahrtsbereich mit sich brachte, aber auch kleinräumige und kleinteilige Produktion gefährdete. Der Pakt galt auch für

die Beitrittskandidaten in Osteuropa (2004 traten 10 Staaten der EU bei, 2 weitere 2007) und bedeutete eine Verpflichtung zu neoliberalen Strukturereformen, brachte die Öffnung für transnationale Investitionen, soziale Sparpolitiken, Deregulierungen und den freien Verkehr von Kapital, Dienstleistungen und Arbeit. Die beiden letzten Posten allerdings waren innerhalb der alten EU umstritten und hart umkämpft: Österreich bestand gemeinsam mit Deutschland darauf, nicht sofort volle Freizügigkeit herzustellen, sondern möglichst lange Übergangsfristen zu schaffen, was auch durchgesetzt wurde. In Österreich wurden die Fristen bis aufs Maximum, nämlich sieben Jahre, verlängert. Für diese Dauer wurden Menschen aus den neuen EU-Staaten rechtlich weiterhin nach dem Ausländerbeschäftigungs- und Fremdenrecht mit Bewilligungspflicht behandelt, waren also nicht mit EU-Bürger\_innen gleichgestellt. Das hieß aber nicht, dass ihre Arbeitskraft in Österreich unerwünscht war, im Gegenteil. Die neue Regierung wollte explizit mehr Saisoniers nach Österreich bringen. Wirtschaftsminister Bartenstein (ÖVP) dazu 2002: „Aber ganz bewusst wollen wir diesen Saisoniers kein Recht auf Niederlassung, kein Recht auf Familienzusammenführung einräumen; weil wir das so für richtig halten.“<sup>19</sup>

Es gab schon vor dem Jahr 2000 Kontingente für Beschäftigungsbewilligungen als Saisoniers: 1998 waren es knapp über 1000, im Jahr 2000 beinahe 3000 mit rasant steigender Tendenz. Im Juni 2000 wurde zusätzlich zu den Saisonkontingenten eine neue Kategorie der „Erntehelfer“ eingeführt, die die Arbeitsaufnahme von bis zu sechs Wochen bei sichtvermerksfreier Einreise vorsah. Neu war auch, dass für sie keine Pensionsversicherungsbeiträge gezahlt werden mussten. Die Kontingente stiegen in den folgenden Jahren auf einen Höchststand von 8000 Saisoniers und 7500 Erntehelferinnen.<sup>20</sup> Da Kontingentplätze mehrmals im Jahr vergeben werden konnten, arbeiteten faktisch 2002 schon 25.000 Erntehelfer\_innen in Österreich, 2006 wurden

<sup>17</sup> Hofbauer, Hannes: Die Diktatur des Kapitals. Souveränitätsverlust im postdemokratischen Zeitalter, Wien 2014, S. 160.

<sup>18</sup> Hofbauer: Diktatur des Kapitals, S. 81.

<sup>19</sup> Grösel: Fremde, S. 209.

<sup>20</sup> Grösel: Fremde, S. 214f.

insgesamt, Saisoniers und Erntehelferinnen, schon über 60.000 Bewilligungen vergeben.<sup>21</sup>

Mit dem so genannten „Integrationspaket“ wurde 2002 u. a. eine zeitliche Ausdehnung der Saisonarbeit von einem halben auf maximal ein Jahr beschlossen. Nach dieser Zeit mussten die Arbeiter\_innen Österreich verlassen, konnten aber nach kurzer Unterbrechung (unbezahlt und ohne Versicherungs- oder sonstigen Schutz) ihre Arbeit erneut aufnehmen, ohne dabei Ansprüche auf Niederlassung oder Leistungen und Rechte zu erwerben, die sich erst ab einem Jahr der Beschäftigung heraus ergaben wie u. a. das Recht auf Familiennachzug.

Nicht nur Landwirtschaft und Tourismusindustrie waren von prekariertem ausländischer Arbeitskraft abhängig. 2006 waren geschätzte 40.000 Personen im Pflegebereich tätig,<sup>22</sup> völlig irregulär, ohne Rechtsschutz, ohne Sozialversicherung oder andere soziale Absicherungen. Erst nach heftigen Diskussionen um die illegale Pflege wurden 2006 Angehörige der neuen osteuropäischen EU-Länder von den Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ausgenommen, sofern sie im Pflegebereich arbeiteten. Ab 2007 wurde die 24-Stunden-Pflege quasi als freies Gewerbe geregelt – was wiederum bedeutete, dass die meisten Risiken bei den Arbeitenden selbst lagen.

Es sollte zu denken geben, wie selbstverständlich Arbeitsverhältnisse mittlerweile geworden sind, die darauf bauen, dass Menschen soziale Risiken selbst übernehmen und organisieren müssen, dass Arbeit geleistet werden muss, deren Entlohnung nicht ausreicht um den Lebensunterhalt zu sichern, während gleichzeitig staatliche Politiken Sicherheitsdiskurse in den Vordergrund rücken und Polizei-, Grenzschutz- und Kontrollapparate unter hohen Kosten aufrüsten. Auf der einen Seite wird erhöhte (Arbeits-)Mobilität eingefordert, auf der anderen wird Mobilität skandalisiert und mit gewaltvollen und unmenschlichen Methoden zu verhindern versucht. Es ist dieser scheinbare Widerspruch zwischen dem neoliberalen Postulat von Selbst-Mobilisierung auf der einen und Abschottungspolitik auf der anderen Seite, in dessen Spannungsfeld Menschen sich selbst zu disziplinieren und optimieren haben, sich quasi freiwillig Leistungs- und Konkurrenzdenken unterwerfen sollen, in dem Unmenschlichkeit und Ausschlüsse als „normal“ und selbstverständlich eingeübt werden sollen. Es geht dabei um eine Politik, die kapitalökonomische vor soziale Effizienz reiht, die Ungleichheit konserviert und intensiviert, die entsolidarisiert und Grenzen zieht, wo keine sein müssten oder sollten, und die dabei Interessensgegensätze verschleiert, die tatsächlich vorhanden sind. Dem gilt es entgegenzutreten.

<sup>21</sup> Schumacher, Sebastian: Die Neuorganisation der Zuwanderung durch das Fremdenrechtspaket 2005, in: KMI Working Paper Series der Akademie der Wissenschaft Wien Nr. 12, Wien 2008, S. 12.

<sup>22</sup> Biff, Gudrun: Satisfying Labour Demand through Migration in Austria, online unter: [https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/labour-001-081-EN\\_download\\_incl.-cover.pdf](https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/labour-001-081-EN_download_incl.-cover.pdf) (Zugriff: 1.8.2018), S. 59.

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Wissenschaftliches Jahrbuch der Tiroler Landesmuseen](#)

Jahr/Year: 2018

Band/Volume: [11](#)

Autor(en)/Author(s): Grösel Lisa

Artikel/Article: [Staat macht Fremde 139-146](#)