

Ivan Josipovic und Ursula Reeger¹
**Die Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 in
 Österreich: Politische Reaktionen und Einschätzungen von
 ExpertInnen aus der Praxis**

1. Einleitung

Im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise des Jahres 2015 nahm Österreich eine beachtliche Anzahl von Asylsuchenden auf, vorwiegend aus dem Nahen Osten und aus Afghanistan. Alleine im genannten Jahr wurden mehr als 88.000 Anträge auf Asyl gestellt. Diese Zuwanderungswelle beeinflusste den politischen Alltag nachhaltig, und das trotz einer historisch gewachsenen Tradition als Einwanderungsland. Angefangen von der Arbeitsmigration der „Gastarbeiter“-Ära der 1960er-Jahre über die Fluchtzuwanderung aus ehemals kommunistischen Staaten bis hin zur EU-Binnenmigration seit Österreichs EU-Beitritt im Jahr 1995: Phasen einer verstärkten Zuwanderung sind keine Neuheit im Österreich der Zweiten Republik, doch die Entwicklungen ab dem Sommer 2015 hatten enorme Auswirkungen auf die politische Landschaft und hallen sowohl im parteipolitischen Diskurs als auch in der Gesetzgebung bis zum heutigen Tag nach. Die Aufnahme und Integration von Geflüchteten, aber auch von anderen Gruppen von MigrantInnen bleibt ein stark politisiertes Thema. Die Ergebnisse einer Umfrage am Tag der Nationalratswahl im Jahr 2017 zeigen, dass „Asyl und Integration“ bei den WählerInnen der drei größten Parteien (ÖVP, SPÖ, FPÖ) das am häufigsten diskutierte Thema war. 58 % der Befragten gaben an, während des Wahlkampfes über diese Themen gesprochen zu haben (SORA/ISA 2017). Es folgten die Themen „Sozialleistungen“ mit 49 % und „Sicherheit“ mit 40 %. Beide Bereiche sind diskursiv an Migration und Integration gekoppelt. Erst zum Zeitpunkt der vorgezogenen Nationalratswahl 2019 zeigt sich ein deutliches Abflauen des Themas Zuwanderung – im Rahmen der Wahltagsbefragung rangiert es mit 23 % nur mehr auf Platz fünf der am häufigsten diskutierten Themen aller Befragten (SORA/ISA 2019).

Woraus speist sich das vielfach konstatierte Krisenmoment der Flüchtlingsbewegungen von 2015 und 2016? Dieser Beitrag versucht über bloße Flüchtlingszahlen in Österreich und der EU hinauszublicken und politische Faktoren für die öffentliche Wahrnehmung von „Krise“ zu identifizieren. Was konstituiert eine solche Situation der Dis-

¹ *Ivan Josipovic* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Migration, Asyl, und politische Steuerung im Mehrebenensystem.

Ursula Reeger ist Senior Researcher am Institut für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Migration und Stadtentwicklung, Governance von Integration, Selbstständigkeit von MigrantInnen und Einstellungen zu Migration und Integration.

kontinuität, in der gesellschaftliche und politische Konflikte über bestehende Strukturen und Maßnahmen entbrennen (Alink/Boin/T'Hart 2011, 289)? Um diesem übergeordneten Erkenntnisinteresse nachzugehen, werfen wir ein Schlaglicht auf zwei Aspekte, die mit der Input-Seite politischer Problembearbeitung verbunden sind, und zwei Aspekte, die an die Output-Seite gekoppelt sind. Auf der Input-Seite fragen wir zum einen, wie politische Parteien als intermediäre Akteure zwischen BürgerInnen und EntscheidungsträgerInnen Zuwanderung als Problem aufgreifen und mitkonstruieren. Zum anderen interessieren wir uns für Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen. Auf der Output-Seite fragen wir erstens danach, welchen Beschränkungen das Handeln der österreichischen Regierung in einem grundrechtssensiblen Bereich wie Asyl unterworfen ist, sofern es sich an liberal-demokratische Grundsätze hält. Zum zweiten werfen wir mithilfe von ExpertInnen einen Blick auf die Implikationen der neu implementierten Maßnahmen.

Im folgenden Schritt (Abschnitt 2) werden demografische Veränderungen im Zusammenhang mit der jüngsten Zuwanderung von Geflüchteten nach Österreich erläutert. Ausgehend von der Annahme, wonach sich die Krise aus einem zweiseitigen Prozess konstituiert, werden anschließend zuerst die Auswirkungen der aktuellen Zuwanderung auf die politische Landschaft diskutiert (Abschnitt 3) und danach wird auf die politischen Reformen in den Bereichen Migration und Integration eingegangen (Abschnitt 4). Die Ankunft von Geflüchteten im Jahr 2015 hat einerseits politische Strukturen infrage gestellt und einen starken Einfluss auf die Parteipolitik ausgeübt, andererseits hat die Politik mit gesetzlichen Reformen reagiert, welche künftige gesellschaftliche Entwicklungen prägen werden. Diese Betrachtungen auf der Makroebene ergänzen wir durch Einschätzungen von ExpertInnen, die in den Bereichen Migrationssteuerung, Flüchtlingsschutz und Integration tätig sind.

In Bezug auf die politische Dynamik und die umfangreichen Gesetzesreformen stützen wir uns auf eine Sekundärdatenanalyse zu Einwanderung und Asyl in Österreich im Zeitraum von 2011 bis 2017, die im Rahmen des Forschungsprojekts RESPOND² durchgeführt wurde (Josipovic/Reeger 2018). Was die Einschätzungen von ExpertInnen betrifft, basieren unsere Ausführungen auf leitfadengestützten Interviews mit insgesamt zehn Personen, die in Wien, in ländlichen Regionen Oberösterreichs und auf der Bundesebene tätig sind und ebenfalls im Rahmen von RESPOND befragt wurden. Wir versuchen, Einschätzungen, die sich aus der täglichen Praxis der Beteiligten ergeben, in den Vordergrund zu stellen und verschiedene Elemente bundespolitischer Reformen zu diskutieren. Bei den ExpertInnen handelt es sich um Personen, die eine Übersicht über den jeweiligen

² RESPOND („Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond“) wird im Rahmen von Horizon 2020 von der EU gefördert. Details finden sich unter <https://www.respondmigration.com/>.

politischen und organisatorischen Kontext haben. Vier unserer GesprächspartnerInnen arbeiten bei NGOs, die im Bereich des Flüchtlingsschutzes und der Grundversorgung tätig sind, eine arbeitet in der kommunalen Verwaltung, eine ist politisch auf Landesebene tätig, zwei sind ExpertInnen auf dem Gebiet des Monitorings von rechtlichen Änderungen im Bereich Asyl und Integration und eine Person ist an der Evaluation und Bereitstellung von Expertisen im Bereich des Grenzmanagements beteiligt. Wir konzentrieren uns auf die Art und Weise, wie diese heterogene Gruppe von ExpertInnen aktuelle politische Ansätze auf der Bundesebene interpretiert und bewertet.

2. Die „Flüchtlingskrise“ in Zahlen

Auf den ersten Blick erscheint die Zahl der im Jahr 2015 angekommenen Geflüchteten tatsächlich bemerkenswert, im Verhältnis zum Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, insbesondere jener aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, jedoch vergleichsweise bescheiden. Tabelle 1 zeigt die österreichische Bevölkerung nach Geburtsregionen und -ländern für 2011 und 2017. Zunächst ist hervorzuheben, dass die Zahl von EU-BürgerInnen einerseits und die Zahl von Drittstaatsangehörigen andererseits von vergleichbarer Größe sind. Der Anteil von EU-BürgerInnen an der Gesamtbevölkerung vergrößerte sich seit 2011 in ungefähr demselben Ausmaß wie jener von Drittstaatsangehörigen. Zweitens zeigt sich, dass unter allen Drittstaatsangehörigen Personen aus Bosnien und Herzegowina, Serbien und der Türkei – großteils Eingewanderte der „Gastarbeiter“-Ära und der Balkankriege sowie deren Nachkommen – weiterhin die bei Weitem größten Gruppen darstellen. Um jene Gruppen zu identifizieren, die im Zuge der jüngsten Fluchtzuwanderung eine so breite politische und mediale Aufmerksamkeit erhalten haben, ist ein Blick auf den Anteil von Menschen aus Asien instruktiv, und hier insbesondere jene aus Afghanistan, Irak und Syrien. Diese Zahlen repräsentieren weitgehend die Gruppe jener Menschen, die in den vergangenen Jahren über das Asylsystem oder entsprechende Familienzusammenführungen nach Österreich zugewandert sind. Gegenwärtig erscheint der Anteil mit rund 1,2 % an der Gesamtbevölkerung durchaus bewältigbar. Woher kommt also das Krisengefühl?

Was der Wahrnehmung des Phänomens als Krise zweifelsohne zuträglich war, ist der rasante Anstieg der letztgenannten Zuwanderungsgruppen innerhalb sehr kurzer Zeit. So stieg beispielsweise die Zahl der in Afghanistan geborenen Personen in sechs Jahren um 430 %, jener von SyrerInnen um 1.265 %, was freilich relativ zu sehen ist in Anbetracht der geringen Ausgangszahlen. Doch abseits solcher Zahlenspiele gibt es mindestens zwei politische Kontextfaktoren, die von entscheidender Bedeutung sind, um die Auswirkungen der jüngsten Fluchtzuwanderung auf politische Akteure und Strukturen zu verstehen. Zum einen geht es um die Thematisierung bestimmter Globalisierungsphänomene in der Parteipolitik und zum anderen um Konflikte über Steuerungskompetenzen in einem Mehrebenen-Regierungssystem.

Tabelle 1: Bevölkerung in Österreich nach dem Geburtsland, 2011 und 2017

	2011 Abs.	2011* In %		2017 Abs.	2017* In %	Verän- derung in %
Bevölkerung insg.	8.375.164	100,0		8.772.865	100,0	4,7
Österreich	7.080.458	84,5		7.116.599	81,1	0,5
Ausland	1.294.706	15,5		1.656.266	18,9	27,9
EU und EFTA	585.276	7,0		755.824	8,6	29,1
Drittstaaten	709.430	8,5	100,0	900.442	10,3	100,0
Europa, darunter:	528.856	6,3	74,5	577.595	6,6	64,1
Bosnien und Herzegowina	149.679	1,8	21,1	164.291	1,9	18,2
Kosovo	27.135	0,3	3,8	31.809	0,4	3,5
Mazedonien	21.134	0,3	3,0	25.117	0,3	2,8
Russische Föderation	26.432	0,3	3,7	33.851	0,4	3,8
Serbien	130.931	1,6	18,5	139.137	1,6	15,5
Türkei	158.535	1,9	22,3	160.371	1,8	17,8
Afrika	40.090	0,5	5,7	53.961	0,6	6,0
Asien, darunter:	107.684	1,3	15,2	222.297	2,5	24,7
Afghanistan	8.428	0,1	1,2	44.684	0,5	5,0
Irak	4.870	0,1	0,7	16.197	0,2	1,8
Syrien	3.046	0,0	0,4	41.588	0,5	4,6
Amerika	29.783	0,4	4,2	36.233	0,4	4,0
Andere, unbekannt	3.017	0,0	0,4	10.356	0,1	1,2

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsregister; eigene Berechnung. *Anmerkung: Bei den Prozentangaben zeigt jeweils die erste Spalte den Prozentanteil der Gesamtbevölkerung, die zweite den Prozentanteil der in Österreich ansässigen Bevölkerung aus Drittstaaten.

3. Jenseits bloßer Zahlen: Zuwanderung beeinflusst die Politik

Ab der Mitte des Jahres 2015 erreichten Menschen in großen Gruppen entweder zu Fuß oder mit Zügen und Bussen über Ungarn und Slowenien das österreichische Bundesgebiet. Das öffentlich vermittelte und mediatisierte Bild von Geflüchteten stand dabei in einem scharfen Kontrast zu vorherrschenden Vorstellungen von ihnen als passiven Akteuren (vgl. Krause 2016), die sich ohne die Fähigkeit zu aktivem Handeln und meist völlig unsichtbar über Grenzen hinwegbewegen. Diese Ausnahmesituation war nun mit einem langfristigen parteipolitischen Trend erhöhter politischer Aufmerksamkeit für bestimmte grenzüberschreitende Phänomene gekoppelt. Hooghe und Marks (2017) sowie Strijbis, Helmer und De Wilde (2018) bezeichnen dies auch als *globalization cleavage* oder auf Deutsch: Globalisierungskonfliktlinie. Dieser Begriff adressiert dauerhafte politische Konflikte über soziale, politische und wirtschaftliche Prozesse, die nationalstaatliche Grenzen erodieren. Zuwanderung über das Asylsystem bedient eine solche Konfliktlinie auf zweierlei Weisen: Hier fällt die Wahrnehmung eines Kontrollverlustes über staatliche

Grenzen mit einer vollzogenen Abgabe von Souveränität an inter- und supranationale Entitäten zusammen. Die Entwicklungen ab 2015, als Menschen auf der Suche nach Asyl und einem sichereren Leben entgegen den europäischen Dublin-Bestimmungen auf sichtbare Weise Grenzen überschritten, führten zu einer starken Politisierung des Themas und initiierten einen Wandel innerhalb politischer Strukturen und wichtiger kollektiver Akteure wie der politischen Parteien.

3.1. Übernahme des Themas durch politische Parteien

Die Krise Ende 2015 / Anfang 2016 erscheint als eine *critical juncture*, also eine wegweisende Phase für politische Parteien (Hooghe/Marks 2017, 18), die dazu führte, dass die Themen Migration und EU-Integration als dauerhafte Konflikte sowohl für Regierungs- als auch für Oppositionsparteien an Relevanz gewannen. Der Begriff der *critical juncture* beschreibt „Situationen der Unsicherheit, in denen Entscheidungen wichtiger Akteure kausal ausschlaggebend sind für die Wahl eines bestimmten Pfades der institutionellen Entwicklung gegenüber anderen möglichen Pfaden“ (Capoccia 2016).³

Dies gilt wohl am offenkundigsten für die Transformation der Österreichischen Volkspartei (ÖVP). In der programmatischen Profilierung der Partei verschob sich der traditionelle Vorrang wirtschaftspolitischer Belange unter dem aktuellen Bundeskanzler Sebastian Kurz zugunsten von dessen politischer Vision mit dem Themenschwerpunkt „Ordnung und Sicherheit“ im Bereich der Zuwanderung. Wie Bodlos und Plescia (2018) zeigten, erwähnte die ÖVP während des Wahlkampfes 2017 das Thema Migration in mehr Pressemitteilungen als je zuvor. Während der Anteil dieses Themas zwischen 1999 und 2013 durchschnittlich 1,6 % betrug, erreichte er 2017 seinen Höchststand von 7,6 % (Bodlos/Plescia 2018, 1357). Dabei übernahm die ÖVP einen Großteil der Positionen der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) in Bezug auf Einwanderung und Integration (Bodlos/Plescia 2018, 1357). Zusammen mit einer parteiinternen Umstrukturierung und einer neuen politischen Außenkommunikation steigerte die ÖVP ihre Zustimmungsraten auch über den Eintritt in die neue ÖVP-FPÖ-Regierungskoalition hinaus. Dieser Erfolg gipfelte bis dato im Wahlsieg 2019. Bei der vorgezogenen Nationalratswahl erhielt die ÖVP 37,5 % (SORA/ISA 2019).

Für die Sozialdemokraten (SPÖ) und die Grünen erwies sich die Einwanderungsfrage als zutiefst spaltend. Bei der Nationalratswahl 2017 blieb die SPÖ bei einem Allzeittief von 26,9 % relativ konstant, während die Grünen nach 31 Jahren mit nur 3,8 % aus dem Nationalrat ausschieden. Bei der SPÖ führte das Thema Einwanderung zu einer verstärkten öffentlichen Debatte über eine interne ideologische Spaltung. Einerseits, so wurde argumentiert, gebe es einen inneren rechten Flügel, vertreten durch Persönlichkeiten wie z. B. den ehemaligen Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil, der als Landeshauptmann des Burgenlands eine Koalition mit der FPÖ eingegangen war. Andererseits wurde

³ Übersetzung der AutorInnen dieses Beitrags.

im Umfeld des Altkanzlers Christian Kern oft ein liberaler oder gesellschaftspolitisch progressiver Flügel identifiziert. Bei den Grünen spaltete sich das langjährige Mitglied Peter Pilz ab und gründete eine eigene Partei (Liste Jetzt), die sich gerade durch eine Problematisierung des politischen Islams von den Grünen zu differenzieren suchte.

Die rechtspopulistische FPÖ, die seit den späten 1980ern meistens die Themenführerschaft zu Einwanderungsfragen hatte, milderte ihre diesbezügliche Rhetorik bei der Nationalratswahl 2017. Während dies bisweilen in Kontrast zu den parteiinternen Strukturen stand (Mitglieder schlagender Burschenschaften sorgten bei Landtagswahlen für mediale Aufmerksamkeit), erweiterte die Partei ihr thematisches Spektrum mit der Schaffung eines neuen Wirtschaftsprogramms und vermied weitgehend kontroverse Kommentare während des Wahlkampfs (Bodlos/Plescia 2018). Die FPÖ, die über Jahrzehnte den gesamten politischen Diskurs zu Migration nach rechts verschoben hatte (Wodak 2018), profitierte nochmals von der „Flüchtlingskrise“ und erreichte bei der Nationalratswahl 2017 26 %.

Die Wahl 2017 entwickelte sich über weite Strecken zu einem Deutungskampf über migrationspolitische Entwicklungen seit 2015 – als Gewinner gingen konservative und rechte Kräfte hervor. Die daraus resultierende Umgestaltung der Bundesregierung unter ÖVP und FPÖ mündete in einen neuen Zyklus der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Ehe aber die konkreten Resultate dieser Politik näher beleuchtet werden, soll im Folgenden zunächst noch eine weitere Dimension der Wirkungsrichtung zwischen Migrationsdynamiken und Politik erläutert werden, nämlich jene der politischen Kompetenzen zur Migrationssteuerung.

3.2. Konflikte zwischen Regierungsebenen

Die andauernde Ankunft von größeren und kleineren Gruppen von Geflüchteten an Österreichs Grenzen hatte spätestens ab Mitte 2015 mindestens drei unmittelbare Konflikte zwischen verschiedenen Regierungsebenen zur Folge. Bei den ersten beiden ging es um Fragen des nationalstaatlichen Handlungsspielraums im Rahmen von EU-Vorgaben, beim dritten um Kompetenzfragen zwischen Bund und Ländern. Im September 2015 führte Österreich wieder systematische Grenzkontrollen an den Grenzübergängen zu Slowenien und Ungarn ein und forderte damit ein Stück nationalstaatlicher Souveränität zurück. Bedenken politischer BeobachterInnen, wonach das Schengen-System in den kommenden Jahren gefährdet sein könnte, bewahrheiten sich zumindest mit Stand Anfang 2019. Gemeinsam mit Deutschland und Dänemark wandte sich Österreich zuletzt im Oktober 2018 an die Europäische Kommission mit der Forderung nach einer weiteren Periode von Schengen-Ausnahmebestimmungen, die systematische Kontrollen an den Grenzübergängen in Spielfeld und Nickelsdorf erlauben. Im selben Monat wurde infolge einer parlamentarischen Anfrage durch Abgeordnete der Opposition im Nationalrat auf den unverhältnismäßigen Ressourcenverbrauch zum Auffinden irregulärer MigrantInnen in Grenzgebieten hingewiesen. Bei einem Assistenzeinsatz des Bundesheeres kamen

2018 demnach 490 SoldatInnen im Burgenland zum Einsatz und griffen 62 Personen auf, 120 zusätzliche Kräfte in Kärnten griffen 64 Personen auf und in der Steiermark konnten 158 SoldatInnen 10 irreguläre MigrantInnen fassen. Während EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos wiederholt auf die Rückkehr zum „normalen Schengen-System“ drängte, argumentierte Innenminister Herbert Kickl im April 2019 weiterhin, dass die „hohe[n] Zahlen von Aufgriffen illegal eingereister bzw. aufhältiger Personen“ Kontrollen an Übergängen zu Slowenien und Ungarn erforderlich machen (Schreiber/Möchel 2019).

Ein weiterer Konflikt entwickelte sich in Folge des EU-Beschlusses zum Relocation-Programm von 120.000 AsylwerberInnen. Als Zielland nutzte Österreich in instrumentell rationaler Manier anfangs die europäische Ebene, um angesichts des starken innenpolitischen Drucks ein Quotensystem zu fordern (Niemann/Zaun 2018). Trotz ihres anfänglichen Engagements für das Relocation-Programm vollzog die österreichische Regierung später aber einen politischen Schwenk und berief sich auf die eigene Position als eine der Top-Asyldestinationen in der EU, gerade um eben keine weiteren AsylwerberInnen aus Griechenland und Italien aufnehmen zu müssen. Nach der Gewährung einer Frist für Österreich bis März 2017 wandte sich der österreichische Bundeskanzler in einem offenen Brief an die EU-Kommission und argumentierte, dass Österreichs Beteiligung an diesem Programm angesichts der hohen Belastung aus den Jahren 2015/2016 nicht gerechtfertigt sei. Von den ursprünglich vereinbarten 1.953 Personen wurden tatsächlich 49 im Jahr 2017 und weitere 29 Anfang des Jahres 2018 aufgenommen.

Ein dritter Konflikt, der unmittelbar mit der Krise zusammenhing, war innerstaatlicher Natur, nämlich jener um die Verteilung von AsylwerberInnen innerhalb des Bundesgebietes. Die Aufnahme von AsylwerberInnen wurde seit 2004 zwischen dem Bund und den Ländern über die Grundversorgungsvereinbarung 15a B-VG geregelt. Demnach verpflichten sich die Länder, AsylwerberInnen nach einer von der Bevölkerungszahl abhängigen Quote aufzunehmen. Im Jahr 2015 waren einige Bundesländer und Gemeinden nicht bereit, Wohnraum zur Verfügung zu stellen, oder sie stießen auf Widerstand in der Öffentlichkeit. Daraus entwickelte sich ein offener Konflikt mit der Bundesregierung, der zur Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes führte. Das sogenannte Durchgriffsrecht erlaubt dem Bund, eigene Unterkünfte in bundeseigenen Immobilien zu betreiben (Müller/Rosenberger 2017, 119).

4. Politik beeinflusst Migration

Die erhöhte Fluchtzuwanderung des Jahres 2015 führte nicht nur zu Krisenerscheinungen bei politischen Akteuren und in etablierten Strukturen. Ebenso erweist sich die politische Gestaltung künftiger Zuwanderung und Integration als durch tiefe Widersprüche geprägt. Rosenberger (2018) spricht mit Verweis auf Hampshire (2013) vom Dilemma zwischen „repräsentativer Politik“ und „liberalen Rechten“. Demnach sind liberale Demokratien zwischen zwei gegensätzlichen Grundüberlegungen hin- und hergerissen. Zum einen existiert ein „rechtsbasierter“ (Rosenberger 2018, 3) Grundgedanke, der weitgehend auf

verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechten, internationalen Verträgen sowie dem Primär- und Sekundärrecht der EU fußt. Zum zweiten ist die Rede von einem „mehrheitsbasierten“ Grundgedanken, der sich aus dem Anspruch elektoraler Demokratien ergibt, die Präferenzen der Mehrheitsbevölkerung politisch zu artikulieren (Rosenberger 2018, 3). Während die Gewährung von Asyl also unter dem Elektorat aus diversen Gründen auf mehr oder weniger Zustimmung stoßen mag, ist das Regierungshandeln liberal-demokratischer Staaten qua Selbstdefinition durch bestimmte universelle Grundrechte und durch Verpflichtungen auf internationaler Ebene eingeschränkt.

4.1. Einwanderungspolitik: Restriktionen im Asylverfahren und der internen Bewegungsfreiheit

Fragmentierte Kompetenzen im Bereich Asyl sowie die konkurrierenden Imperative des Universalismus (Grundrechte für alle) und des Partikularismus (restriktive Abschottung gegenüber Nicht-BürgerInnen) spiegeln sich in der Gesetzgebung wider. Dem nationalen Gesetzgeber sind die Hände in Bezug auf das materielle Asylrecht, also die inhaltlichen Bedingungen für die Qualifikation zu internationalem Schutz, weitestgehend gebunden. Deswegen zielten rechtliche Novellen der vergangenen Jahre vor allem auf verfahrensrechtliche Aspekte ab.

In dieser Hinsicht wurde seitens der Bundesregierung wiederholt eine Effizienzsteigerung durch die Verkürzung von Beschwerdefristen und durch Einschnitte in Verfahrensgarantien argumentiert. Während die Fristen für Entscheidungen durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) von 6 auf 15 Monate und jene der ersten Berufungsinstanz, dem Bundesverwaltungsgericht (BVwG), von 6 auf 12 Monate vorübergehend verlängert wurden, versuchte die Regierung mehrmals, die Beschwerdefristen für betroffene Individuen gegen Entscheidungen der Bundesbehörde zu verkürzen. Sowohl die Bestimmung einer allgemeinen Verkürzung der Frist für Beschwerden von vier auf zwei Wochen als auch eine nachfolgende Regelung, die speziell auf Fälle abzielte, wo die Entscheidung mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist, wurden vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) für ungültig erklärt. Der VfGH wandte sich gegen das Argument der Effizienzsteigerung, indem er die Bedeutung von Beschwerden für den Einzelfall hervorhob. Deswegen sei eine Verkürzung der Verfahren nur dann angebracht, wenn diese mit „organisations- und verfahrensrechtlichen Maßnahmen“ einhergeht, die den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtsschutz der betroffenen Person sicherstellen (VfGH 2017). Dies hinderte die von ÖVP und FPÖ geführte Regierung jedoch nicht daran, 2018 erneut zweiwöchige Beschwerdefristen in bestimmten Fällen negativer Entscheidungen durch das BFA oder bei Aberkennung von Asyl einzuführen.

Weitere Restriktionen betrafen Fristen für die Familienzusammenführung. Seit 2016 müssen Familienangehörige von AsylwerberInnen ihren Antrag innerhalb der ersten drei Monate nach Statuszuerkennung der asylberechtigten Bezugsperson stellen. Anträge, die nach Ablauf dieser drei Monate eingebracht werden, erfordern einen zusätzlichen

Nachweis über ein stabiles Einkommen, angemessene Unterkunft sowie eine Krankenversicherung. Subsidiär Schutzberechtigte (deren Status nach einem Jahr erneut geprüft wird) müssen insgesamt drei Jahre warten, bis sie ihre Familie nachholen können. Ungeachtet der tatsächlichen Effekte ergab sich die Argumentationsgrundlage von Regierungsakteuren hier weniger aus Überlegungen der Effizienzsteigerung als vielmehr aus der Entlastung des Asylsystems. Doch selbst dieser Grundgedanke erscheint vor dem Hintergrund anderer Maßnahmen widersprüchlich.

So wurde mit der Novelle 2016 beispielsweise das sogenannte „Asyl auf Zeit“ eingeführt, also eine zunächst dreijährige Befristung des Aufenthaltsrechts.⁴ Bei Vorliegen von Aberkennungsgründen wird der Fall nach drei Jahren nochmals aufgerollt. In diesem Zusammenhang weist der Ansatz der Bundesregierung einen ambivalenten Charakter auf, wo weder systemische Effizienz noch Entlastung konsistent verfolgt werden, sondern als gemeinsamer Nenner aller Maßnahmen die Erhöhung von Verfügbarkeit und Kontrolle über AsylwerberInnen und Asylberechtigte zu dominieren scheint. Eine der öffentlich am kontroversesten diskutierten Maßnahmen war dabei die Einführung der sogenannten Asyl-Obergrenze. Es handelt sich um eine festgesetzte Maximalanzahl von jährlichen Asylanträgen (für 2016 lag diese bei 37.500 Anträgen), deren Überschreitung den Erlass einer Notverordnung ermöglichen soll unter Berufung auf die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen“⁵. Die Asylobergrenze wurde bis 2019 nicht erreicht, eine entsprechende Notverordnung hätte aber zur Folge, dass Asylanträge nur mehr an Grenzposten und Registrierstellen der jeweiligen Landespolizeidirektionen gestellt werden könnten, womit Zurückweisungen und Zurückschiebungen in Nachbarstaaten einfacher wären.

Doch nicht nur der Zugang zum Bundesgebiet wurde politisch anvisiert, für bestimmte Personengruppen wurden auch Bewegungsgrenzen innerhalb des Bundesgebietes eingeführt. Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017⁶ kam es zu Wohnsitzbeschränkungen für AsylwerberInnen. Diese können nunmehr ihren Aufenthalt ausschließlich in jenem Bundesland begründen, wo sie Grundversorgung beziehen, also die Versorgungsleistung für alltägliche Grundbedürfnisse. Eine weitere Bestimmung richtete sich speziell an straffällige AsylwerberInnen. Hier ist eine Anordnung der Unterkunftnahme in Grundversorgungsquartieren möglich. Diese Bestimmung wurde ausgedehnt auf vier Bundesquartiere, die zu Rückkehrzentren für abgelehnte AsylwerberInnen umfunktio-

⁴ Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Nr. 24/2016.

⁵ Asylgesetz 2005, 5. Abschnitt.

⁶ Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Grenzkontrollgesetz geändert werden, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Nr.84/2017.

niert wurden, aber auch auf die Bundeserstaufnahmestellen, wo Personen etwa 20 Tage auf ihre Zulassung zum Asylverfahren warten.

Trotz beachtlicher Restriktionen in der Folge der Ereignisse des Jahres 2015 verkündete die neue ÖVP/FPÖ-Regierung ab 2018, wie im Wahlkampf versprochen, weitere Reformen des Asylsystems voranzutreiben. Das Paradigma war wieder jenes der restriktiven und effizienten Asylpolitik, wie sich am Beispiel des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2018⁷ zeigte. Die Steigerung der Verfahrenseffizienz geht erneut zulasten der betroffenen Individuen. Das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 erlaubt den Behörden, asylsuchenden Personen Bargeldbeträge von bis zu 840 EUR abzunehmen, was angesichts komplizierter und kostspieliger Verwaltungsverfahren eher ein symbolischer Akt ist. Darüber hinaus können nun Geodaten von digitalen Geräten asylsuchender Personen als Evidenz bei Zweifel an der Identität, dem Ursprungsland oder der Reiseroute herangezogen werden.

4.2. Einschätzungen der ExpertInnen: Umgang mit zunehmender Unsicherheit

Im Rahmen unserer Gespräche mit ExpertInnen aus der Praxis ergab sich im Zusammenhang mit den politischen Reformen im Bereich Migration vor allem ein Thema, nämlich jenes der Unsicherheit bezüglich der unmittelbaren und weiteren Zukunft. Diese herrschte nicht nur unter AdressatInnen von politischen Maßnahmen, sondern auch unter nichtstaatlichen AkteurInnen, die an der Implementierung der Reformen beteiligt sind. Das mag natürlich mit der hohen Frequenz rechtlicher Reformen zusammenhängen, doch die Probleme ergeben sich auch aus der spezifischen Qualität dieser Reformen.

Dabei erfahren unsere GesprächspartnerInnen die Zeit des Asylverfahrens als eine Episode, während derer AsylwerberInnen zwar eine grundlegende Versorgung für ihre alltäglichen Bedürfnisse erhalten, gleichzeitig aber wesentliche Zugangsrechte vermissen, die soziale Teilhabe ermöglichen. Immer längere Entscheidungszeiträume des BFA und des BVwG sowie die Überlastung der Bürokratie würden dazu führen, dass Personen immer längere Zeiträume in Österreich verbringen, ohne einer formellen Arbeit oder einer sinnstiftenden Beschäftigung nachgehen zu können. Je nach Interventionsausmaß durch die Länderpolitik oder NGOs, so das Argument, hätte diese Inaktivität negative Auswirkungen auf zukünftige Integrationsbemühungen. Die Menschen würden, abgekoppelt vom sozialen und kulturellen Leben in Österreich, viel Zeit damit verbringen, sich auf eine emotional negativ geladene Vergangenheit zu fokussieren.

⁷ Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-Einrichtungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002, das Hochschulgesetz 2005, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Gedenkstättenengesetz, das Meldegesetz 1991, das Personenstandsgesetz 2013, das Zivildienstgesetz 1986 und das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden, BGBl. I Nr. 56/2018.

Das ist ein Wahnsinn, dass die Menschen da kaputt gemacht werden im Laufe der Zeit. Da kann man schon etwas lernen, entweder man lernt etwas oder ist beschäftigt oder das Gegenteil passiert und man degeneriert eher oder verwahrlost oder wird depressiv. (E03, 2018)

Das Asylverfahren stellt dementsprechend eine lange Phase der Unsicherheit dar, in der strukturelle Teilhabemöglichkeiten als stark abhängig von den Institutionen der Länder und den Freiwilligeninitiativen wahrgenommen werden. Die Bundesebene würde hier trotz abgegebener Kompetenzen restriktiv einwirken, etwa indem Ressourcen nicht in adäquatem Ausmaß bereitgestellt werden, wie zum Beispiel 2018 im Zuge der Kürzung von Geldern für Deutschkurse. Ebenso seien Wohnsitzauflagen oder Anordnungen zur Unterkunftnahme ein weiterer Baustein, um räumliche Abgrenzung herzustellen, wofür einer unserer ExpertInnen jedoch Verständnis mit Blick darauf zeigt, dass AsylwerberInnen bisweilen auf der Suche nach besseren rechtlichen und sozialen Bedingungen asyl- und fremdenrechtliche Verfahren blockieren würden.

Entgegen der langen Wartezeit während des Asylverfahrens erscheinen Entscheidungen durch das BFA als wichtiger biografischer Bezugspunkt für Betroffene, von dem an alles schnell gehen muss: Wohnung finden, Deutsch lernen, Arbeit finden. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen kritisieren unsere GesprächspartnerInnen die zeitliche Befristung von Asylgewährung als Verlängerung der Unsicherheit.

Es ist ganz klar, es ist in der Genfer Flüchtlingskonvention, es ist in den österreichischen Gesetzen vorgesehen, dass es diese Beendigungsgründe gibt, die jederzeit angewandt werden können. Wenn ich so eine Bestimmung einführe, da habe ich schon im Auge, dass ich die Leute verunsichere. Ja, das heißt, sie können sich nicht sicher sein, dass sie auch tatsächlich jetzt bleiben können. Und dann hat das natürlich auch negative Auswirkungen auf die Motivation, hier Integrationsschritte zu setzen. (E07, 2018)

In diesem Zusammenhang wird auch Kritik geübt an der 2018 eingeführten Verlängerung der Mindestwartefrist für Asylberechtigte, die die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen wollen. Die Wartezeit wurde von sechs auf nunmehr zehn Jahre hinaufgesetzt.

4.3. Integrationspolitik

Die Ankunft einer beachtlichen Anzahl von Asylsuchenden führte auch zu Reformen im Bereich der Integration. Integrationspolitik im engeren Sinne umfasst in Österreich auf der nationalen Ebene weitgehend sprachlich-kulturelle Integrationsprogramme, die Deutschkurse und Kurse über den österreichischen Staat und die Gesellschaft beinhalten. Über den Zeitraum von einem Jahrzehnt wurden diese Programme von der Voraussetzung zur Einbürgerung hin zur Anwendung auf verschiedene Gruppen von Zugewanderten erweitert (Gruber/Mattes/Stadlmair 2016).

Im Jahr 2015 führte Sebastian Kurz, damals als zuständiger Minister für Integrationsfragen, gemeinsam mit einer ExpertInnenkommission einen „50-Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten“ ein. Dieser Aktionsplan beinhaltete einen Mainstreaming-Ansatz, indem er den Bereichen Bildung, Arbeit und Wohnen wesentliche Integrationsfunktionen zuschrieb. Während bei Weitem nicht allen Ankündigungen auch Taten folgten, wurden die finanziellen Mittel für Integrationskurse des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) im Jahr 2016 um 25 Millionen Euro aufgestockt. Inzwischen ist das Fördervolumen des Bundes für Integrationsmaßnahmen wieder deutlich reduziert worden. Das Arbeitsmarktservice (AMS) führte zudem sogenannte Kompetenzchecks ein, im Rahmen derer die Berufskompetenzen von Geflüchteten schon vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt individuell evaluiert werden.

Im Jahr 2017 wurden das Integrationsgesetz (IntG)⁸ und das Integrationsjahrgesetz (IJG)⁹ verabschiedet. Letzteres richtet sich an Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte sowie an AsylwerberInnen, bei denen die Gewährung von internationalem Schutz wahrscheinlich ist. Darin werden die genannten Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration festgelegt. Das IntG enthält eine Präambel, die eine offizielle Definition des Begriffs Integration anführt und Maßnahmen sowohl für Schutzberechtigte als auch für andere Drittstaatsangehörige formuliert. Es regelt die Förderung von Sprachkenntnissen sowie Werte- und Orientierungskurse, beinhaltet aber auch eine individuelle Pflicht zur Mitwirkung, die als „Integrationserklärung“ oder „Integrationsvereinbarung“ bezeichnet wird. Generell verpflichten sich die AdressatInnen dieser Maßnahmen, innerhalb der ersten zwei Jahre nach Erwerb eines Titels Prüfungen zur deutschen Sprache und zur Rechts- und Gesellschaftsordnung in Österreich abzulegen. Das Gesetz sieht auch Sanktionen bei Verletzung der Pflicht vor. So kann die für bedarfsorientierte Mindestsicherung (künftig „Sozialhilfe“) zuständige Landesbehörde Kürzungen verhängen.

Im Jahr 2016 führte das Land Oberösterreich die bis dahin restriktivsten Maßnahmen ein, welche später der neuen ÖVP/FPÖ-Bundesregierung als Modell für eine bundeseinheitliche Reform dienten. Dort wurde die bedarfsorientierte Mindestsicherung für Asylberechtigte mit befristetem Aufenthalt auf 560 EUR gekürzt, von denen wiederum 155 EUR an Integrationspflichten gebunden waren. Im Jahr 2018 kippte der Europäische Gerichtshof jedoch diese Bestimmung und argumentierte, dass sie gegen die EU-Qualifikationsrichtlinie¹⁰ verstößt, die unter anderem festlegt, über welche Rechte Personen

⁸ Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, BGBl. I Nr. 68/2017.

⁹ Bundesgesetz zur Arbeitsmarktintegration von arbeitsfähigen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten sowie AsylwerberInnen, bei denen die Zuerkennung des internationalen Schutzes wahrscheinlich ist, im Rahmen eines Integrationsjahres, BGBl. I Nr. 75/2017.

¹⁰ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen

mit Anspruch auf internationalen Schutz verfügen.¹¹ Dies hielt die Bundesregierung nicht davon ab, mit dem Sozialhilfe Grundsatzgesetz¹² 2019 wohlfahrtstaatliche Leistungen weiterhin an „integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele“ zu koppeln. Somit sollen künftig mindestens 35 % der Gesamtleistung, die einer zugewanderten Person zustehen, nur noch in Form von Sachleistungen („Arbeitsqualifizierungsbonus“) erhältlich sein. Auf diese Weise werden in erster Linie Sprachkurse finanziert.

4.4. Einschätzungen der ExpertInnen: Konfligierende Verständnisse von Integration

Die ExpertInnen aus der Praxis schätzen den integrationspolitischen Diskurs der Bundesebene als sehr stark auf individuelle Leistungen fokussiert ein. Schutzberechtigte müssten nach Erhalt eines Status rasch gemäß staatlich festgelegter Parameter bestimmte Hürden überwinden, um als integriert zu gelten. Unsere GesprächspartnerInnen verweisen demgegenüber darauf, dass Integration ein langer Prozess ist, der auch soziale Investitionen erfordert.

Integration wird, glaube ich, in der Öffentlichkeit oder auf politischer Seite sehr häufig so gesehen: Innerhalb von einem Jahr perfektes Deutsch können, nach der Anerkennung innerhalb von 4 Monaten ein eigenes Leben führen können, Job finden, Wohnung finden und quasi nicht mehr auffallen. Und einen 8-stündigen Werte- und Orientierungskurs machen, wo sie dann völlig überzeugt sind, wo Demokratie und Gleichbehandlung und Gleichberechtigung und alles verinnerlicht wurden. [...] Das ist aber nicht die Realität. (E06, 2018)

Die Politik macht Regeln und sagt: Der Hürdenlauf beginnt jetzt, und wenn Du alle Hürden schaffst, dann bist Du integriert. Wir sagen: Integration muss ein Prozess sein, ich vergleiche sie auch oft mit einem fahrenden Zug. Wenn ich sage ‚ok, Du musst im Sinne der Integration in den Zug einsteigen‘, dann müssen die Leute eine bestimmte Zeit parallel zum Zug laufen. Ich muss sie vorbereiten, begleiten und unterstützen. (E05, 2018)

Zum zweiten gibt es unterschiedliche Ansichten betreffend die Integration von AsylwerberInnen. Die Bundesebene hält es nicht für notwendig oder wünschenswert, in diese Gruppe zu investieren, da es sein kann, dass die Betroffenen ohnehin nicht in Österreich bleiben dürfen. Demgegenüber argumentieren unsere InterviewpartnerInnen, dass Integrationsbemühungen wie etwa Sprachkurse ehest möglich beginnen müssen, da dies sonst zwangsläufig negative Effekte auf die spätere Situation von

mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

¹¹ Urteil vom 21. November 2018, Ayubi, Rechtssache C-713/17, EU:C:2018:929.

¹² Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe, BGBl. I Nr. 41/2019.

Schutzberechtigten hat. Sie illustrieren wiederholt das paradoxe Verhältnis zwischen den Ansprüchen, die an Individuen gestellt werden, einerseits und bundespolitischen Maßnahmen andererseits.

Uns macht die paradoxe Situation narrisch [verrückt, Anm.], dass auf der einen Seite alle schreien: Sprache ist das Um und Auf, und auf der anderen Seite wird das nicht ermöglicht. Auf der einen Seite gibt es den Fachkräftemangel, und auf der anderen Seite: Du darfst nicht. Die Politik ist eigentlich die, die immer Integration einmahnt, sie aber Tag für Tag immer mehr verhindert. (E05, 2018)

Die auf lokaler Ebene tätigen GesprächspartnerInnen kritisieren zudem die knapper werdenden Mittel für Integrationsmaßnahmen, insbesondere Sprachkurse, aber auch die Kürzung der Mittel für das AMS. Auf der Bundesebene herrsche demnach eine Logik der Abschottung und der Meidung von Maßnahmen, die eine Attraktivierung Österreichs als Zielland bewirken würden – zum Schaden jener Personen, die bereits in Österreich sind und bleiben werden.

Stattdessen [muss es darum gehen] sich darauf [zu] konzentrieren, was man mit den Leuten macht, die jetzt hier sind und denen etwas anbieten, damit es keine gesellschaftlichen Konflikte gibt und das auch zu befrieden, auch ein bisschen präventiv und eher Geld in die Hand zu nehmen und zu investieren in ein besseres Zusammenleben. Und das langfristig als einfach dieses ‚bloß kein Geld investieren‘, also ja, nur diese Abschottung. (E03, 2018)

Während die Zuwanderungspolitik vor allem im Bereich Asyl weitgehend zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene ausgehandelt wird, kann das diffusere Feld der Integration auch auf darunterliegenden Ebenen wie jenen der Länder und Gemeinden mitgestaltet werden. Dies, so unsere InterviewpartnerInnen, seien jene Ebenen, wo Integration oder deren Fehlen am stärksten spürbar sind. Dabei stellen sie wiederholt die Interventionsrolle lokaler Akteure und deren alltägliche Problemlösungsleistungen den fehlenden politischen Kompetenzen gegenüber.

Ja, also auf Gemeindeebene kann man auf jeden Fall sagen, dass sich hier ganz andere Wahrnehmungen entwickelt haben und wir sehen das ja immer wieder, wenn es darum geht, dass Flüchtlinge abgeschoben werden sollen, dass die Gemeinden den Kontakt zu Menschen haben. Sie leisten hier in der Integrationsarbeit sehr viel Positives und können dann auch Entscheidungen, die halt von der Zentralbehörde getroffen werden, nicht nachvollziehen und suchen eigentlich andere Lösungen. Das Problem ist natürlich, dass man die auch nicht findet, weil diese Lösungen rechtlich nicht vorgesehen sind. Das ist das eine, also, dass dort wo die Integration stattfindet, keine wirklichen Einflussmöglichkeiten auf die Rahmenbedingungen bestehen. (E07, 2018)

5. Zusammenfassung

Die Krise des Jahres 2015 wurde größtenteils dadurch ausgelöst, dass das österreichische Asyl- und Unterbringungssystem binnen kürzester Zeit eine vergleichsweise große Anzahl von Personen aufnehmen musste. Um die anhaltenden Manifestationen der Krise zu verstehen, so haben wir argumentiert, ist es jedoch notwendig, jenseits der bloßen Zahlen von Geflüchteten mindestens zwei Dimensionen dieses Problems zu berücksichtigen: das politische System und den Rechtsstaat. Die erste Frage lautet, wie politische Parteien als intermediäre kollektive Akteure zwischen BürgerInnen und politischem System das Problem aufgreifen, welche inneren Interessenskonstellationen dadurch beeinflusst werden und wie sich dies letztlich in die Legitimation von Regierungsmätern übersetzt. Hier, so das Argument, war eine Vertiefung der Globalisierungskonfliktlinie zu beobachten, wobei eine zunehmende politische Mehrheit bestimmte Rechte von AsylwerberInnen infrage stellte und in diesem Zusammenhang auch zentrale Kompetenzen für die nationalstaatliche Regierungsebene zurückforderte. Hinsichtlich der zweiten Dimension haben wir versucht hervorzuheben, wie Regierungshandeln in einem normativ geladenen Feld wie Asyl bestimmten politischen und rechtlichen Einschränkungen liberaler Demokratien unterliegt. Während eine wachsende demokratische Mehrheit restriktive Maßnahmen befürwortete, mussten politische EntscheidungsträgerInnen zwischen elektoralem Druck einerseits und dem Imperativ liberal-demokratischer Grundrechte andererseits navigieren. Wir haben politische Reformen im Bereich der Zuwanderung und der Integration jeweils gemeinsam mit den Einschätzungen von ExpertInnen aus der Praxis diskutiert und zentrale Konfliktpunkte hervorgehoben. Dazu gehören vor allem die Themen verstärkter aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit für AsylwerberInnen und Schutzberechtigte sowie widersprüchliche integrationspolitische Ansätze.

Bibliografie

- Alink, Fleur/Boin, Arjen/T'Hart, Paul 2001: ‚Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe‘, *Journal of European Public Policy*, Jg. 8, Nr. 2, 286–396.
- Bodlos, Anita/Plescia, Carolina 2018: ‚The 2017 Austrian snap election: a shift rightward‘, *West European Politics*, Jg. 41, Nr. 6, 1354–1363.
- Capoccia, Giovanni 2016: ‚Critical Junctures‘, in Orfeo Fioretos/Tulia G. Falletti/Adam Sheingate (Hg.): *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, 89–106.
- Gruber, Oliver/Mattes, Astrid/Stadlmair, Jeremias 2016: ‚Die meritokratische Neugestaltung der österreichischen Integrationspolitik zwischen Rhetorik und Policy‘, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 45, Nr. 1, 65–79.
- Hampshire, James 2013: *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*. Cambridge.

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2017: ‚Cleavage theory meets Europe’s crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage‘, *Journal of European Public Policy*, Jg. 25, Nr. 1, 1–27.
- Josipovic, Ivan/Reeger, Ursula 2018: ‚Country Report Austria, Legal & Policy Framework of Migration Governance‘, in RESPOND: Working Papers – Global Migration: Consequences and Responses, Vienna, 1–64.
- Krause, Ulrike 2016: „It seems you don’t have identity, you don’t belong“. Reflexionen über das Flüchtlingslabel und dessen Implikationen‘, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 23, Nr. 1, 8–38.
- Müller, Sandra/Rosenberger, Sieglinde 2017: ‚Nach der Asylkrise 2015. Die österreichische Asyl- und Grenzmanagementpolitik‘, in Elisabeth Alber/Alice Engl/Günther Pallaver (Hg.): *Politika 2017: Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen, 65–86.
- Nieman, Arne/ Zaun, Natascha 2018: ‚EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives‘, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 56, Nr. 1, 3–22.
- Rosenberger, Sieglinde 2018: ‚Navigating the Representative-Politics-Liberal-Rights Dilemma: Social Policy Designs for Nonremoved Migrant‘, *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Jg. 17, Nr. 1, 1–16.
- Schreiber, Dominik/ Möchel, Kid 2019: „Latente Terrorgefahr“: Kickl verlängert Grenzkontrollen‘, *Kurier*, 7. April. Abgerufen am 30. April 2019 unter <https://kurier.at/chronik/oesterreich/latente-terrorgefahr-kickl-verlaengert-grenzkontrollen/400459000>.
- SORA/ISA 2017: *Wahlanalyse Nationalratswahl 2017*. Abgerufen am 30. April 2019 unter http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2017_NRW_Wahlanalyse.pdf.
- SORA/ISA 2019: *Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse Nationalratswahl 2019*. Abgerufen am 10. Oktober 2019 unter https://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2019_NRW_Grafiken-Wahltagsbefragung.pdf.
- Strijbis, Oliver/Helmer, Joshua/De Wilde, Pieter 2018: ‚A cosmopolitan-communitarian cleavage around the world? Evidence from ideological polarization and party-voter linkages‘, *Acta Politica*, 1–24.
- VfGH 2017: ‚VfGH hebt verkürzte Beschwerdefrist in Asylverfahren als verfassungswidrig auf‘, *VfGH-Presseinformation*, 9. Oktober. Abgerufen am 30. April 2019 unter https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_hebt_verkuerzte_Beschwerdefrist_in_Asylverfahren.de.php.
- Wodak, Ruth 2018: ‚Vom Rand in die Mitte – „Schamlose Normalisierung“‘, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 59, Nr. 2, 323–335.