



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Asylmissbrauch – Kampfbegriff der
österreichischen Asyldebatte?“

Verfasser

Jakob Arnim-Ellissen

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300
Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft
Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	v
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	vi
Abkürzungsverzeichnis	vii
1. Einleitung	1
1.1 Fragestellung	3
1.2 Aufbau der Arbeit	4
2. Theoretische Grundlagen	5
2.1 Die Konstruktion von Wissen	6
2.1.1 Foucaults „Werkzeugkisten“	11
2.1.2 Die Wissenssoziologische Diskursanalyse	17
2.2 Methodische Grundlagen	24
2.2.1 Vorgangsweise der Forschungsarbeit	24
2.2.2 Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit	30
3. Diskursfeld Asylpolitik: Hintergrund und AkteurInnen	31
3.1 Historischer Hintergrund: Asyl in Österreich	31
3.1.1 Das Transitland als sicherer Hafen: 1945-1970	32
3.1.2 Veränderung der Flüchtlingsströme: 1970-1990	38
3.1.3 Die Politisierung der Migrationspolicy: 1990-2000	39
3.1.4 Schwarz-Blau und Europäisierung: Asylpolitik seit 2000	43
3.2 Rechtliche Grundlagen	48
3.2.1 Österreich	48
3.2.2 Europäische Union	53
3.3 AkteurInnen des Diskursfeldes Asylpolitik	56
3.3.1 Flüchtlinge – Betroffene oder AkteurInnen?	56
3.3.2 Politik und Verwaltung als öffentliche AkteurInnen	58
3.3.3 NGOs zwischen Vertretung und Abhängigkeit	65
3.3.4 Medien: VermittlerInnen oder Handelnde	66
3.4 Entwicklungen im Diskursfeld	69
3.4.1 Politisierung	69
3.4.2 Europäisierung	70
3.4.3 Securitization	72

4. Asylmissbrauch: Analyse eines Phänomens.....	75
4.1 Die parlamentarische Debatte.....	75
4.1.1 Agents Provocateurs und Wirtschaftsflüchtlinge: VII.-XVI. GGP	75
4.1.2 Wirtschaftliche und soziale Kosten: XVII.-XX. GGP	78
4.1.3 Sicherheit und Kriminalität: XXI.-XXII. GGP	83
4.1.4 Kriminalisierung und Polarisierung: XXIII.-XXIV. GGP	90
4.2 Die Entwicklung der politischen AkteurInnen	98
4.2.1 SPÖ: Zwischen Härte und Liberalität.....	99
4.2.2 ÖVP: Missbrauchsbekämpfung aus Verantwortung	101
4.2.3 FPÖ und BZÖ: Eine Frage der Glaubwürdigkeit.....	102
4.2.4 Die Grünen: Allein gegen die Begriffe.....	106
4.2.5 Die Sprechposition InnenministerIn in der Debatte	108
4.3 Exkurs: NGOs in der Öffentlichkeit.....	115
5. Phänomenstruktur: Das Argument Asylmissbrauch.....	119
5.1 Definitionen: „Was ist Asylmissbrauch?“	120
5.2 Ursachen: „Wodurch entsteht Asylmissbrauch?“	122
5.3 Folgen: „Welche Folgen hat Asylmissbrauch?“.....	125
5.4 Lösungen: „Was tun gegen Asylmissbrauch?“	126
5.5 Schlagwörter der Debatte	127
6. Resümee: Der Versuch einer <i>kurzen</i> Antwort	129
6.1 Forschungslücken und Ausblick.....	133
7. Literatur	135
7.1 Statistiken	142
7.2 Gesetze und Richtlinien.....	144
7.3 Stenographische Protokolle des Nationalrats	145
7.4 Presseaussendungen	147
7.5 Politische Schriften.....	150
7.6 Websites	151
Anhang 1: Wortmeldungen nach GGP, Partei und Person	152
Anhang 2: Codes.....	154
Abstract	155
Lebenslauf	157

Danksagung

Ich danke den Regierungen der vergangenen sechs Jahre für die Studiengebühren, mit denen ich die Plätze, die ich in Seminaren nicht bekommen habe, bezahlen durfte – fühlte sich doch gleich besser an!

Ich danke der Universität Wien für die schlecht überlegten, schlecht kommunizierten und schlecht angewendeten Regelungen zum Auslaufen des Diplomstudienplans – Vereinheitlichung wird zum Selbstzweck, wenn Konsequenzen für Studierende nicht bedacht werden.

Ein ehrliches Dankeschön gilt allerdings meinem Betreuer Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer, der trotz des hohen Zeitdrucks, neben vielen Anderen, auch meine Diplomarbeit übernommen und mich zum Abschluss begleitet hat.

Ganz besonders danke ich meinen Mitstudierenden an den österreichischen Universitäten für die interessanteste und lehrreichste Zeit meines Studiums – auch wenn das Feuer inzwischen erloschen ist.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Asylanträge nach Jahrzehnten	33
Abbildung 2: Anerkennungsquote, 1976-2010	33
Abbildung 3: Flüchtlinge aus Jugoslawien, 1957-2000	35
Abbildung 4: Herkunft der AsylwerberInnen, 1958-1971	37
Abbildung 5: Anteil außereuropäischer Asylanträge, 1970-1993	37
Abbildung 6: Herkunft der AsylwerberInnen, 1972-1989	39
Abbildung 7: Asylanträge, 1957-2010	42
Abbildung 8: Herkunft der AsylwerberInnen, 2000-2010	47
Abbildung 9: Fremdenpolizeiliche Maßnahmen, 2002-2010.....	47
Tabelle 1: Korpus B - Nationalratsprotokolle	27
Tabelle 2: Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1951-2011	45
Tabelle 3: Regierungen und InnenministerInnen seit 1945.....	63

Abkürzungsverzeichnis

APA	Austria Presse Agentur
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
BAA	Bundesasylamt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BBG	Bundesbetreuungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
bzw.	beziehungsweise
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
ebd.	ebenda
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURODAC	European Dacylographic comparison system
f.	folgende
FPG	Fremdenpolizeigesetz
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FrG	Fremdengesetz
FräG	Fremdenrechtsänderungsgesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GGP	Gesetzgebungsperiode
GVG-B	Grundversorgungsgesetz-Bund
GVV	Grundversorgungsvereinbarung
Hrsg.	Herausgeber
ICEM	Intergovernmental Committee for European Migration
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
LiF	Liberales Forum
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
NGO	Non-Governmental Organization / Nicht-Regierungsorganisation
NR	Nationalrat
NR-P	Nationalrats-Protokoll
OTS	Originaltext-Service (der APA)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
p.	page
SOKO	Sonderkommission
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat
UMF	Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
usw.	und so weiter
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VdU	Verband der Unabhängige
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
z.B.	zum Beispiel
ZARA	Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit

1. Einleitung

Der Begriff Asylmissbrauch hat sich im Vokabular österreichischer politischer AkteurInnen, über alle Parteigrenzen hinweg (mit Ausnahme der Grünen), fest etabliert. Von Plakaten der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) zur Nationalratswahl 1999¹, über Aussendungen der ÖVP zur Europawahl 2009² bis zu Interviews³ und Zeitungsartikeln⁴, Debatten im österreichischen Parlament und Presseaussendungen von Parteien und Ministerien, kann er überall gefunden werden. Unklar bleibt dabei aber meist, was mit diesem Begriff wirklich gemeint ist. Stattdessen scheint er als Kampfbegriff zu funktionieren, der es ermöglicht eine Reihe von Problemen mit Ursachen und Lösungen zu verknüpfen, ohne konkret werden zu müssen.

Der deutsche Duden definiert die Bedeutung des Begriffes Asylmissbrauch knapp mit „Missbrauch des Asylrechts“⁵, also dem falschen Gebrauch der rechtlichen Grundlagen von Asyl. Die Frage, die sich hier stellt ist, was einen solchen „falschen“ Gebrauch ausmacht? Recht klar scheint dies, wenn bei einem Asylantrag bewusst falsche Angaben gemacht werden. Doch die Verwendung des Begriffes in der Öffentlichkeit geht weit über diese Fälle hinaus, wie in dieser Arbeit gezeigt wird. Unter Asylmissbrauch wird eine ganze Reihe von Handlungen subsumiert: von kriminellen Verhalten, über die Verlängerung von Verfahren durch Berufungen oder Folgeanträge, bis zu wahrheitsgemäß gestellten Anträgen, die von den österreichischen Behörden abgelehnt werden. Um also die Bedeutung des Begriffes Asylmissbrauch zu erfassen, müssen die Aussagen derer analysiert werden, die ihn vorrangig verwenden: AkteurInnen des politischen Systems.

Durch die Analyse der Argumentationsstrukturen zum Begriff Asylmissbrauch soll diese Arbeit einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der Rolle des Begriffes in der öffentlichen Debatte leisten, und die Hintergründe seines Aufstiegs beleuchten. Dabei geht es, wie die folgenden Kapitel zeigen werden, nicht um die Untersuchung eines

¹ Quelle: <http://www.demokratiezentrum.org/bildstrategien/oesterreich.html?index=20>; letzter Zugriff: 11.1.2012.

² Quelle: <http://grieskirchen.oevp.at/fileadmin/Inhaltsdateien/Bezirke/Grieskirchen/besserenargumente.pdf>, letzter Zugriff: 12.1.2012.

³ vgl. <http://www.news.at/articles/0528/510/116842/cap-news-gespraech-auch-vranitzky-asylmissbrauch>, letzter Zugriff: 15.1.2012.

⁴ vgl. <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/1897838/index.do>, letzter Zugriff: 15.1.2012.

⁵ Quelle: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Asylmissbrauch>, letzter Zugriff: 15.1.2012.

„wahren Wesens“ bzw. *Seins* von Asylmissbrauch, sondern um die Aufdeckung der Strukturen, die gesellschaftliches Wissen über Asylmissbrauch konstruieren.

Für das weitere Verständnis dieser Arbeit müssen abschließend einige Begriffsbestimmungen getroffen werden. Erstens bezieht sich „Asyl“ in dieser Arbeit auf das Recht Verfolgter, in einem anderen Land Zuflucht zu suchen. Völkerrechtlich wurde das Recht auf Asyl in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) festgeschrieben. Allerdings nur für jene Flüchtlinge, die aus politischen, rassischen, religiösen Gründen, oder wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, verfolgt werden. Zweitens muss zwischen den Begriffen „Flüchtling“, „Konventionsflüchtling“, „politischer Flüchtling“ und „AsylwerberIn“ unterschieden werden. In dieser Arbeit wird „Flüchtling“ pauschal für Menschen verwendet, die aus unterschiedlichsten Gründen aus ihren Herkunftsländern nach Österreich bzw. Europa gekommen sind. Entscheidend ist dabei letztendlich die Selbstdarstellung dieser Menschen als Flüchtling, und die Verwendung des Begriffes in dieser Arbeit soll ausdrücklich keine Wertung über die jeweiligen Fluchtgründe beinhalten. Die Begriffe „Konventionsflüchtling“ und „politischer Flüchtling“ werden in dieser Arbeit weitgehend synonym verstanden und bezeichnen Flüchtlinge mit Fluchtgründen nach der GFK, wobei „Konventionsflüchtling“ nur bei bereits vorliegender staatlicher Anerkennung dieser Fluchtgründe verwendet wird. Der Begriff „AsylwerberIn“ bezeichnet konkret jene Flüchtlinge, die einen Asylantrag gestellt haben.

1.1 Fragestellung

Die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit beziehen sich vor allem auf das Forschungsprogramm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse von Reiner Keller⁶ und werden in Kapitel 2 näher ausgeführt. Darauf aufbauend wurde die Forschungsfrage folgendermaßen formuliert:

Wie wird und wurde das Phänomen Asylmissbrauch in der österreichischen politischen Debatte konstruiert? Welche Bedeutungszuschreibungen wurden und werden von welchen AkteurInnen vorgenommen und in welchen Beziehungen zueinander stehen sowohl die AkteurInnen, als auch die jeweiligen Definitionen? Welche Ursachen, Folgen und Lösungen wurden und werden mit diesen Bedeutungszuschreibungen verbunden?

Diese Arbeit untersucht also, wie Wissen über das Phänomen Asylmissbrauch in der österreichischen politischen Debatte konstruiert wird, welche AkteurInnen daran beteiligt sind, sowie welche vermuteten Folgen und vorgeschlagenen Lösungswege aus diesem Wissen abgeleitet werden. Als weitere Teilfrage war in der Konzeption dieser Arbeit die Frage nach der Reproduktion des Phänomens in der österreichischen Gesetzgebung vorgesehen. Diese Frage konnte allerdings in der Analyse nur ansatzweise beantwortet werden.

Da es notwendig war, das Untersuchungsfeld stark einzugrenzen, um den Umfang dieser Arbeit nicht zu sprengen, wurde das Hauptaugenmerk auf die politische Debatte im österreichischen Nationalrat gerichtet.⁷ Hinsichtlich der AkteurInnen konzentriert sich diese Arbeit dadurch vor allem auf die im Parlament vertretenen politischen Parteien und die politische Rolle des/der BundesministerIn für Inneres (als Sprechposition). Diese Eingrenzungen wurden nicht willkürlich getroffen, sondern anhand einer Analyse des diskursiven Feldes Asylpolitik und der existierenden Forschungsliteratur zu diesem Feld, deren Ergebnisse in Kapitel 3 erläutert werden.

⁶ siehe Keller, Reiner (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, Wiesbaden; aber auch Keller, Reiner (1997): Diskursanalyse, IN: Hitzler/Honer (Hg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen, p. 309-333; Keller, Reiner (2001): Wissenssoziologische Diskursanalyse, IN: Keller/Hirsland/Schneider/Viehöver (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Opladen, p. 113-144; Keller, Reiner. (2006): Wissen oder Sprache? Für eine wissensanalytische Profilierung der Diskursforschung. IN: Eder (Hg.): Historische Diskursanalysen, Wiesbaden, p. 51-70; Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Wiesbaden.

⁷ Ursprünglich waren in der Analyse auch Protokolle der Sitzungen des Bundesrats, der zweiten Kammer des Parlaments, enthalten. Weil sich bald zeigte, dass sich der Verlauf der Debatten in den beiden Kammern weitgehend deckte, wurde auf die Einbeziehung dieser Dokumente verzichtet.

1.2 Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 beginnt mit der Erläuterung der theoretischen Grundlagen dieser Arbeit. Die theoretische Auseinandersetzung ist bewusst weit gefasst, da es dem Autor bei qualitativer Forschung besonders wichtig erscheint, den Ausgangspunkt der Analyse darzustellen. Kapitel 2.2 beschreibt die angewandten Methoden.

Das Diskursfeld Asylpolitik, in dem die Konstruktion des Phänomens Asylmissbrauch stattfindet, wird in Kapitel 3 untersucht. Dazu werden die historische Entwicklung des Politikfelds Asyl in Österreich (Kapitel 3.1), die rechtlichen Grundlagen der Asylfrage (Kapitel 3.2), die AkteurInnen (Kapitel 3.3) und drei besonders wichtige Entwicklungen im Diskursfeld Asylpolitik – Politisierung, Europäisierung und Securitization – erläutert (Kapitel 3.4). Diesem Kapitel liegt die Analyse von historischen Quellen, rechtlichen Dokumenten und der Forschungsliteratur zu diesem Thema zugrunde.

Die Ergebnisse der Untersuchung der Konstruktionsprozesse des Phänomens Asylmissbrauch im österreichischen Parlament werden in Kapitel 4 dargestellt. Dabei wurden verschiedene Blickwinkel gewählt – ein zeitlicher Abriss (Kapitel 4.1) und ein jeweils gesonderter Blick auf die verschiedenen politischen AkteurInnen (Kapitel 4.2) – um die Prozesse möglichst genau zu beleuchten. Abschließend wird in einem Exkurs auf die Rolle von NGOs (Kapitel 4.3) eingegangen.

In Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Analyse auf die Forschungsfrage angewendet. Dazu wird eine Struktur des Phänomens Asylmissbrauch anhand von fünf Kategorien erstellt: Definitionen, Ursachen, Folgen und Lösungen von Asylmissbrauch, sowie Schlagwörter der Debatte. Dies ist natürlich nicht als eine Beschreibung des *Seins* von Asylmissbrauch zu verstehen, sondern vielmehr als Darstellung der Konstruktionsstruktur. Es geht darum zu beleuchten, was verschiedene AkteurInnen unter Asylmissbrauch *verstehen*, nicht was Asylmissbrauch *ist*.

Im abschließenden Kapitel 6 werden die wichtigsten Punkte dieser Arbeit noch einmal zusammengefasst, auf Forschungslücken und Anknüpfungspunkte für weitere Analysen hingewiesen, sowie ein kurzer Ausblick auf die zukünftige Entwicklung des Phänomens Asylmissbrauch in Österreich versucht.

2. Theoretische Grundlagen

Was ist Asylmissbrauch? Das ist die Frage, die dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit zugrunde liegt, in ihrer einfachsten und direktesten Formulierung. Beim Versuch, diese grundlegende Frage zu beantworten, werden jedoch die durch diese Formulierung auftretenden Probleme schnell klar. Das soll nun gezeigt werden, ohne sich zunächst mit den theoretischen Hintergründen zu beschäftigen. Der Begriff bzw. Begriffskomplex „Asylmissbrauch“ ist nicht so einfach fassbar und wird im täglichen Gebrauch mit verschiedenen Definitionen bedacht. Die Frage „Was ist Asylmissbrauch?“ muss also vielmehr in folgender Form gestellt werden: Was versteht man unter Asylmissbrauch? Die Antwort auf diese Frage kann nicht eine gültige Definition, sondern nur eine Reihe von verwendeten Definitionen sein. Eine solche Neuformulierung der Frage trägt wiederum eine weitere Frage in sich und zwar jene nach dem „man“. Etwas breiter gefasst, müssen wir also eigentlich formulieren: Was versteht wer unter Asylmissbrauch? Dadurch wird der Reihe von verwendeten Definitionen eine zweite Dimension beigelegt – jene der AkteurInnen, die jede Definition verwenden. Nun lässt sich einwenden, dass man nur schwer in die Köpfe der AkteurInnen hineinsehen kann, also kaum zu ermitteln ist, was sie unter dem Begriff wirklich „verstehen“. Darum wollen wir die Frage noch einmal umformulieren und dabei stärker auf die Begrifflichkeiten achten: Wie verwenden welche AkteurInnen den Begriff Asylmissbrauch in der Öffentlichkeit? „Verwendet“ werden nun also jene Definitionen, die von AkteurInnen in der öffentlichen Asyldebatte eingebracht werden, was impliziert, dass die Menge an möglichen Definitionen größer sein kann (und vermutlich ist), als jene, die tatsächlich verwendet werden. Eine Erkenntnis, die eine weitere Frage stellt: Warum werden manche Definitionen verwendet, andere hingegen nicht? Nun lässt sich nicht sagen, ob eine Definition richtiger ist als eine andere. Vielleicht scheinen manche im Rahmen der Wortbedeutung einleuchtender, doch begibt man sich hier schnell auf sehr dünnes Eis, wie die folgende Theoriediskussion zeigen wird. Was sich aber zumindest bis zu einem gewissen Grad untersuchen lässt, ist, warum bestimmte AkteurInnen Asylmissbrauch auf eine bestimmte Weise verwenden, wie sie ihre Definition argumentieren und welche Folgen die unterschiedlichen Verwendungen mit sich bringen. Diese, zugegebenermaßen nicht sehr wissenschaftlich formulierten, Eingangsworte umkreisen die grundlegenden soziologischen Fragen nach der Beschaffenheit von Wissen. Auf den folgenden Seiten werden nun die theoretischen

Grundlagen dieser Arbeit, der Wissenssoziologie und Foucaults Diskurstheorie, sowie der Zusammenführung dieser beiden im Forschungsprogramm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse, beleuchtet.

2.1 Die Konstruktion von Wissen

Die Fragen nach der Beschaffenheit des Wissens, das in unserer Gesellschaft über den Begriff Asylmissbrauch existiert, sind genau jene Fragen, die auch die Wissenssoziologie⁸ stellt: „Der Begriff ‚Wissenssoziologie‘ bezieht sich auf heterogene theoretische Positionen und unterschiedliche Forschungsinteressen, die sich mit der sozialen Genese, Zirkulation und den Effekten von Wissen beschäftigen.“⁹ Die Wissenssoziologie will also die oben formulierten Fragen nach der Entstehung, der Verbreitung und den Auswirkungen der verwendeten Definitionen des Begriffskomplexes Asylmissbrauch untersuchen und beantworten. Sie baut auf den Theorien von Karl Marx und Friedrich Engels¹⁰ zur „Standortgebundenheit oder Seinsverbundenheit des Denkens“¹¹ und der Ideologiekritik auf. Demnach werden menschliche Vorstellungen durch soziale Prozesse produziert und in Ideologie gebündelt, die als „Wissensverhältnis [...] die tatsächlichen gesellschaftlichen Ausbeutungsverhältnisse verschleiert bzw. im Unerkannten hält“¹². Karl Mannheim ergänzt diese Zuspitzung auf die Produktionsverhältnisse um weitere soziale Faktoren, wie Generation und Sozialraum, und beschäftigt sich mit den Folgen der „sozialen Gebundenheit“¹³ oder „Seinsverbundenheit“¹⁴ von Wissen für die Soziologie. Dabei entwickelt er einen Wahrheitsbegriff, der zwar keinen Wahrheitsanspruch für eine bestimmte Position zulässt, aber den verschiedenen Positionen zumindest jeweils eigene *richtige* Erkenntnisse zugesteht. Aufgabe der Soziologie sei es nun, diese Erkenntnisse zueinander in Beziehung zu setzen. Nach welchen Bewertungsmaßstäben sie allerdings diese *richtigen* Erkenntnisse ermitteln soll, wird bei Mannheim nicht klar.¹⁵ Aus einer anderen Richtung bearbeitet Emile Durkheim diese Probleme. Er beschäftigt sich mit

⁸ Die folgenden Erläuterungen zur Wissenssoziologie folgen in Grundzügen Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 17-94.

⁹ ebd. p. 19.

¹⁰ Marx, Karl/Engels, Friedrich (1960): Die deutsche Ideologie, Berlin; Engels, Friedrich (1977): Zum Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen, Berlin; Marx, Karl (1971): Zur Kritik der Politischen Ökonomie, IN: Marx, Karl/Engels, Friedrich (1971): Werke Bd. 13, Berlin, p. 3-160.

¹¹ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 25.

¹² ebd. p. 26.

¹³ Srubar, Ilja (1981): Max Scheler: Eine wissenssoziologische Alternative, IN: Stehr Nico/Meja, Volker (Hrsg.): Wissenssoziologie. Sonderheft der 18. KZfSS, p. 349.

¹⁴ ebd.

¹⁵ vgl. Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 27-31.

„Sozial- bzw. Gruppenstrukturen als den sozialen Grundlagen und Determinanten der logischen Klassifikationen und [...] eine emergente soziale Ebene der kollektiven Vorstellungen, Denkkategorien, Klassifikationsweisen usw., die als Gruppenphänomen und -prozess der Weltwahrnehmung der Individuen vorausgesetzt sind.“¹⁶

Die Richtung, in die diese Überlegungen weisen, ist klar: Wissen ist kein objektives Spiegelbild *realer* Begebenheiten, sondern abhängig von sozialen Faktoren. Es kann also nicht gefragt werden, was Asylmissbrauch *ist*, sondern nur was bestimmte AkteurInnen, aus verschiedenen sozialen Kontexten, darunter *verstehen*. In den 1960er-Jahren, vor allem mit den Werken von Peter L. Berger und Thomas Luckmann, sowie Pierre Bourdieu erlebte die Wissenssoziologie eine Akzentverschiebung: „Es geht nicht länger um die Reflexion der sozialen Bedingtheit des Wissens, sondern um die Konturierung eines theoretischen Verständnisses und empirischen Forschungsprogramms zur Analyse seiner *sozialen Konstruktion*.“¹⁷ Wichtig ist dabei, dass „Konstruktion“ hier nicht als bewusster Prozess, sondern als „Metapher für den Aspekt der Tätigkeit und das ‚gemacht sein‘ durch Menschen, ohne einen entsprechenden Plan oder einen gezielten Herstellungsprozess“¹⁸ zu verstehen ist. Auch die Definition von Wissen, also die Eingrenzung des Untersuchungsbereichs, verändert sich und wird bis zu naturwissenschaftlichem Wissen erweitert. Berger/Luckmann definieren Wissen als

„alles, was Bedeutung trägt, Sinn macht oder doch sinnvoll interpretiert werden kann, etwa Handlungsmuster, Deutungsmuster, Normen und Regeln, Sprache, Klassifikationen, Institutionen, Berufe, Gefühle und Empfindungen, Routine- und Referenzwissen.“¹⁹

In diesem Sinne ist natürlich auch die Definition eines Begriffes wie Asylmissbrauch als Wissen zu verstehen und zu behandeln. Dieses Wissen unterliegt Verteilungsstrukturen, d. h. es steht nicht allen gleichermaßen zur Verfügung und nicht alle haben die gleichen Möglichkeiten an der Produktion und Verbreitung von Wissen mitzuwirken.²⁰ In der Gesellschaft, wie Berger/Luckmann sie sehen, werden sozial konstruierte Wissensvorräte durch Vermittlungsinstanzen objektiviert und legitimiert. Subjekte beziehen ihr (subjektives) Deutungs- und Handlungswissen aus diesen (übersubjektiven) Wissensvorräten und sind durch ihr Handeln, das diese Wissensvorräte deutet, wiederum an deren Konstruktion beteiligt.²¹ Es besteht also eine

¹⁶ ebd. p. 32.

¹⁷ ebd. p. 36, Hervorhebung im Original.

¹⁸ ebd. p. 36f.

¹⁹ ebd. p. 39.

²⁰ vgl. ebd. p. 39.

²¹ vgl. ebd. p. 39f.

dialektische Beziehung zwischen Deuten und Handeln: „Jedes Deuten und Handeln greift auf typisierte Wissens Elemente zurück. Diese werden im Deutungs- und Handlungsprozess aktualisiert, transformiert, angesichts neuartiger Problemsituationen modifiziert oder erweitert.“²² Die übersubjektiven oder überindividuellen Wissensvorräte werden durch Bildung von Institutionen mit entsprechenden Rollen als „permanente Lösung‘ eines ‚permanenten‘ Problems“²³ verfestigt. Die Produktion übersubjektiven Wissens beschäftigt auch Bourdieu, der darauf eine marxistische Antwort gibt. Demnach sind die Handlungen von AkteurInnen von „geschichtlich ausgebildete[n] Wahrnehmungs- und Bewertungsschemata [bestimmt], die aus der objektiven Trennung von ‚Klassen‘ hervorgegangen (Alters-, Geschlechts-, Gesellschaftsklassen), jenseits von Bewußtsein und diskursivem Denken arbeiten“²⁴. AkteurInnen konstruieren ihr Wissen zwar selbst, sind dabei aber „strukturellen Zwängen“²⁵ unterworfen.²⁶ Bourdieu fokussiert vor allem auf Klassen- und Herrschaftsverhältnisse, was, laut Keller, „den Blick auf die vielschichtigen Mechanismen des Sozialen“²⁷ verengt.

Diese „Engführung [der] Zusammenhangsannahmen auf die Reproduktion von Herrschaftsverhältnissen“²⁸ vermeidet Anthony Giddens.²⁹ Wie Bourdieu geht auch er von einer Dualität von Struktur aus.³⁰ Er begreift Strukturen als „Regeln und Ressourcen, die konkreten Handlungsereignissen (Praktiken) sowohl zugrunde liegen, als auch in diesen immer wieder erzeugt werden“³¹. AkteurInnen interpretieren diese Regeln, wodurch sie bestätigt, aber auch transformiert werden können.³² Giddens

²² ebd. p. 40.

²³ Berger, Peter/Luckmann, Thomas (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt/Main, p. 74f.

²⁴ Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt/Main, p. 730.

²⁵ Bourdieu, Pierre (1992b): Sozialer Raum und symbolische Macht. In: Ders.: Rede und Antwort, Frankfurt/Main, p. 143.

²⁶ Bourdieus Überlegungen sind für diese Arbeit vor allem bei der Analyse von AkteurInnen und Rollen interessant, worauf im Laufe dieses Kapitels noch detaillierter eingegangen wird.

²⁷ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 52.

²⁸ ebd. 184f.

²⁹ Giddens, Anthony (1979): Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, Hampshire; Giddens, Anthony (1984): Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt/Main; Giddens, Anthony (1987): Structuralism, post-structuralism and the production of culture, IN: Ders.: Social Theory and Modern Sociology, Oxford, Polity Press, p. 73-108; Giddens, Anthony (1992): Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt/Main.

³⁰ „Eine der Hauptaussagen der Theorie der Strukturierung ist, dass die Regeln und Ressourcen, die in die Produktion und Reproduktion sozialen Handelns einbezogen sind, gleichzeitig die Mittel der Systemreproduktion darstellen (der Struktur dualität).“ (Giddens (1992): Die Konstitution der Gesellschaft, p. 71)

³¹ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 202.

³² vgl. ebd. p. 185.

beschreibt drei verschiedene Ausprägungen der Dualität von Struktur: [1] Sinnkonstitution, [2] „formalrechtlich institutionalisierte Legitimation und damit einhergehende Sanktionsweisen, die sich auf [...] Rechte, Verpflichtungen, Verhaltenserwartungen u.a. richten“³³ und [3] Herrschaftsformen, die Ressourcen verteilen und bündeln.³⁴ Strukturen als Regeln führen nicht zu vorhersagbaren Handlungen, sondern sind als Handlungsanleitungen zu verstehen, die von AkteurInnen interpretiert und aktualisiert werden.³⁵ Dies stellt eine „kreative Interpretationsleistung gesellschaftlicher Akteure [dar], die [die Regeln] für ihre praktischen Zwecke, Strategien, Taktiken, Kontexte hin nutzen, auslegen und miterzeugen“³⁶.

Die Frage, um die sich diese Überlegungen drehen, ist jene nach dem Verhältnis von Strukturen und AkteurInnen. In welchem Ausmaß determinieren Strukturen Wissen und Handlungen von AkteurInnen bzw. gestalten AkteurInnen umgekehrt Strukturen? Das Konzept der Hermeneutischen Wissenssoziologie von Ronald Hitzler, Jo Reichertz und Norbert Schröer³⁷, mit der dieser kurze und unvollständige Streifzug durch die Wissenssoziologie sein Ende findet, versucht diese Bruchlinie zu überbrücken, indem struktur- und akteursorientierte Traditionen zusammengeführt werden. Die Hermeneutische Wissenssoziologie geht davon aus, dass „sich Wirklichkeit in Bewußtseinstätigkeiten konstituiert und daß historische Welten gesellschaftlich konstruiert werden“³⁸, folgt damit also der dialektischen Beziehung von Deuten und Handeln nach Berger/Luckmann. Ebenso folgt sie strukturalistischen Ansätzen, durch die Betonung der „dem menschlichen Bewußtsein und seiner Leiblichkeit eingeprägte[n] Grundstruktur“³⁹, deren Regeln sie rekonstruieren will, warnt dabei aber vor übertriebenem Struktur determinismus: „Soziale Akteure können sich ‚frei‘ auf solche Regeln beziehen, also ‚eigen-willig‘ oder ‚eigen-sinnig‘ Stellung nehmen“⁴⁰. Sie beharrt damit auf einer gestärkten Position von AkteurInnen gegenüber Strukturen und konzentriert sich auf „individuelle Akteure als Träger von Wissensbeständen“⁴¹.⁴² Zur

³³ ebd. p. 202.

³⁴ vgl. ebd.

³⁵ vgl. ebd. p. 203.

³⁶ ebd.

³⁷ Hitzler, Ronald/Reichertz, Jo/Schröer, Norbert (Hrsg.) (1999a): Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation, Konstanz.

³⁸ Luckmann, Thomas (1999): Wirklichkeiten: individuelle Konstitution und gesellschaftliche Konstruktion, IN: Hitzler/Reichertz/Schröer (Hrsg.) (1999a): Hermeneutische Wissenssoziologie, p. 19.

³⁹ ebd. p. 28.

⁴⁰ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 67.

⁴¹ ebd. p. 184.

⁴² Die Struktureregeln *beeinflussen* Handeln und Deuten von AkteurInnen zwar, *bestimmen* sie aber nicht: „Die andere Seite ist, daß aber auch dann, wenn in einer bestimmten Gesellschaft bestimmten Akteuren zum Erreichen eines bestimmten Ziels in einer typischen Situation typische Mittel zur Verfügung stehen,

Rekonstruktion der Strukturregeln und Beschreibung der Rollen von AkteurInnen untersucht die hermeneutische Wissenssoziologie sowohl Deutungs- und Handlungsmuster, als auch (seit den 1990er-Jahren) Kommunikationspraktiken und -prozesse.⁴³

Dieser kurze Abriss über die Wissenssoziologie ist ein Versuch, die einleitenden Worte dieses Kapitels theoretisch zu untermauern. Er zeigt, dass Wissen kein Abbild einer realen Wirklichkeit⁴⁴ ist – also nicht nach dem *Sein* von Asylmissbrauch gefragt werden kann, sondern nur danach, was bestimmte Subjekte unter dem Begriff verstehen bzw. wie diese den Begriff verwenden. Wissen unterliegt Verteilungsstrukturen, die es zu untersuchen gilt – was die Fragen aufwirft warum bestimmte Definitionen verwendet, andere hingegen nicht verwendet werden und warum gerade bestimmte Subjekte bestimmte Definitionen verwenden. Schließlich beziehen Subjekte ihr Wissen aus übersubjektiven Wissensvorräten. Dabei gibt es eine dialektische Beziehung zwischen Deuten und Handeln, in der Subjekte das Wissen, das ihrem subjektiven Deutungswissen zugrunde liegt, durch ihre Handlungen verändern.

Diese Arbeit bezieht sich auf das Forschungskonzept der Wissenssoziologischen Diskursanalyse nach Keller⁴⁵, welche die Wissenssoziologie, im speziellen Theorie und Methoden der Hermeneutischen Wissenssoziologie mit Foucaults Diskurstheorie⁴⁶ verbindet. Bevor aber auf die Wissenssoziologische Diskursanalyse näher eingegangen werden kann, ist es nötig, sich mit den Konzepten und Kategorien von Michel Foucault und deren Implikationen für diese Arbeit auseinanderzusetzen.

und auch wenn manche Mittel nahegelegt und andere als mit Gefahren verbunden werden, dies bei den darauf rekurrierenden Akteuren nicht automatisch zur Ausführung entsprechender typischer Handlungen führt.“ (Hitzler, Ronald/Reichert, Jo/Schröer, Norbert (1999b): Das Arbeitsfeld einer hermeneutischen Wissenssoziologie, IN: Diess.: Hermeneutische Wissenssoziologie, p. 12)

⁴³ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 68.

⁴⁴ Dieser Punkt, bezogen auf das System der Sprache, ist auch für die etwas später behandelte Diskurstheorie von entscheidender Bedeutung. In Kellers Worten: „Folgenreich für die Entwicklung diskursanalytischer Ansätze ist die entschiedene Verabschiedung einer Repräsentationsperspektive, d.h. der Vorstellung, Lautbild und Bedeutung eines Zeichens seien eine Widerspiegelung des empirischen Phänomens, auf das es sich bezieht. [...] Erst das System der Sprache erlaubt Verständigung, weil es den Zeichengebrauch durch die verschiedenen Mitglieder einer Sprachgemeinschaft strukturiert.“ (ebd. p. 201) Sprachwissenschaftler Ferdinand de Saussure, auf dessen Theorien sich Keller hier bezieht, bezeichnete das System der Sprache dabei als *langue* und den Sprachgebrauch durch Individuen als *parole*. (vgl. ebd. p. 101)

⁴⁵ siehe Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, aber auch Keller (1997): Diskursanalyse, p. 309-333; Keller (2001): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 113-144; Keller (2006): Wissen oder Sprache?, p. 51-70; Keller (2007): Diskursforschung.

⁴⁶ Keller unterscheidet zwischen Diskurstheorien und Diskursanalysen: „Während *Diskurstheorien* allgemeine theoretische Grundlagenperspektiven auf die sprachförmige Konstituiertheit der Sinnhaftigkeit von Welt entwickeln, konzentrieren sich *Diskursanalysen* auf die empirische Untersuchung von Diskursen. Mit dem Begriff der Diskursanalyse wird allerdings keine spezifische Methode, sondern eher eine *Forschungsperspektive* auf besondere, eben als Diskurse begriffene Forschungsgegenstände bezeichnet.“ (Keller (2007): Diskursforschung, p. 8, Hervorhebungen im Original)

2.1.1 Foucaults „Werkzeugkasten“⁴⁷

Kellers wissenssoziologische Diskursanalyse ergänzt die Theorien der Wissenssoziologie um Konzepte von Foucaults Diskurstheorie⁴⁸, die allerdings in einigen Punkten – wie des Verhältnisses von sozialen Akteuren mit Diskursen – adaptiert und erweitert werden.⁴⁹ Schon in *Ordnung der Dinge*⁵⁰ unterschied Foucault zwischen verschiedenen Zeitepochen zugrunde liegenden Wissensordnungen, welche die Aussagen und Handlungen der jeweiligen Zeit strukturieren.⁵¹ Èric Darier⁵² unterteilt Foucaults Diskurstheorie in drei Phasen – die der Wissensarchäologie, der Genealogie der Macht und der Gouvernementalität. Diese Phasen sind durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in der Analyse gekennzeichnet und bieten damit unterschiedliche Konzepte für Forschende. Foucaults Konzepte und Kategorien bilden zwar kein „theoretisch-methodisch konsistentes“⁵³ Modell, wie Keller zu Recht anmerkt, die Beschäftigung mit ihnen ist aber für eine diskurstheoretisch angelegte Arbeit unerlässlich. In *Archäologie des Wissens*, der Grundlegung der ersten der drei Phasen, fokussierte Foucault (1973) die Diskursanalyse auf die Untersuchung von Aussagensystemen.

Aussagen- und Dispositivsysteme

Foucault geht davon aus, dass Wissen historisch bedingt wird, also durch Diskurse bestimmt ist und erst die Beschreibung der konstituierenden Diskurse eine wirkliche Beschreibung des Wissens ermöglicht.⁵⁴ Er definiert den Diskurs⁵⁵ als „Menge von

⁴⁷ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 127.

⁴⁸ Foucault, Michel (1973): Archäologie des Wissens, Frankfurt/Main; Foucault, Michel (1977): Die Ordnung des Diskurses. Inauguralvorlesung am Collège de France, Frankfurt/Main; Foucault, Michel (1978): Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit, Berlin.

⁴⁹ vgl. Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 96 und allgemein.

⁵⁰ Foucault (1974): Die Ordnung der Dinge. Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt/Main.

⁵¹ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 103.

⁵² Darier, Èric (1999): Foucault and the Environment: An Introduction. In: Ders.: Discourses of the Environment, London, p. 1-34.

⁵³ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 140.

⁵⁴ vgl. Prokic, Tanja (2009): Einführung in Michel Foucaults Methodologie. Archäologie – Genealogie – Kritik, Hamburg, p. 36f.

⁵⁵ Aufbauend auf diese Arbeiten von Foucault legten viele AutorInnen ihre eigenen Definitionen für den Begriff Diskurs vor. So wurde der Diskurs von Link als „eine institutionell verfestigte Redeweise, insofern eine solche Redeweise schon Handeln bestimmt und verfestigt und also auch schon Macht ausübt“ (Link, Jürgen (1983): Was ist und was bringt Diskurstaktik, IN: kultuRRRevolution, 2, p. 60) beschrieben, von Jäger als „Fluß von Wissen bzw. sozialen Wissensvorräten durch die Zeit“ (zit. nach Jäger, Siegfried (2001): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse, IN: Keller/Hirsland/Schneider/Viehöver (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, p. 82), von Laclau als „das Ensemble der Phänomene

Aussagen [...] insoweit sie zur selben diskursiven Formation gehören. [...] Er wird durch eine begrenzte Zahl von Aussagen konstituiert, für die man eine Menge von Existenzbedingungen definieren kann.“⁵⁶ Zur Beschreibung von Diskursen und der Aufdeckung ihrer Formationsregeln braucht es eine Beschreibung der in ihnen enthaltenen Aussagen und deren Formationssystemen, wie Tanja Prokic treffend auf den Punkt bringt: „Der Diskurs hinterlässt seine Gesetzmäßigkeit in den Aussagen; sie sind das, was uns die dem Diskurs immanente Gesetzmäßigkeit vor Augen führen kann.“⁵⁷

Das Formationssystem der Aussagen wird von vier Ebenen – Gegenstände, Äußerungsmodalitäten, Begriffe und Strategien – gebildet. Diese Ebenen formieren Aussagen im Diskurs und durch die Analyse der Aussagen mit Blick auf diese vier Ebenen können die Formationsregeln des Diskurses erkannt und beschrieben werden.⁵⁸

Die vier Ebenen umfassen die Weite des Diskurses – welche Gegenstände also zu einem Diskurs gehören; die AkteurInnen und Kontexte – wessen Äußerungen Teil des Diskurses sind, in welchem Kontext diese stehen und welche Aussagen sie transportieren; wie sich Begriffe im Diskurs formieren bzw. konstruiert werden; und schließlich, welche Themen den Diskurs dominieren bzw. welche Strategien im Diskurs verfolgt werden und welche Aussagen durch diese gefördert bzw. ausgeschlossen werden.⁵⁹

In der zweiten Phase der Entwicklung seiner Diskurstheorie beschäftigt sich Foucault vor allem mit Macht und Machtbeziehungen. Er widmet seine Aufmerksamkeit nun Ausschließungs- und Grenzziehungsprozessen von Diskursen:

„Ich setze voraus, daß in jeder Gesellschaft die Produktion des Diskurses zugleich kontrolliert, selektiert, organisiert und kanalisiert wird – und zwar durch gewisse Prozeduren, deren Aufgabe es ist, die Kräfte und die Gefahren des Diskurses zu bändigen,

gesellschaftlicher Sinnproduktion, das eine Gesellschaft als solche begründet“ (Laclau, Ernesto (1981): Politik und Ideologie im Marxismus. Kapitalismus, Faschismus, Populismus, Berlin, p. 176) und von Keller als „Komplex von Aussageereignissen und darin eingelassenen Praktiken, die über einen rekonstruierbaren Strukturzusammenhang miteinander verbunden sind und spezifische Wissensordnungen der Realität prozessieren“ (Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 230). Einen Überblick über die Einführungsliteratur zum Diskursbegriff gibt Keller in seinem Einführungsbuch zur Diskursforschung. (vgl. Keller (2007): Diskursforschung, p. 19)

⁵⁶ Foucault (1973): Archäologie des Wissens, p. 170.

⁵⁷ ebd. p. 55.

⁵⁸ vgl. Foucault (1973): Archäologie des Wissens, p. 48-59.

⁵⁹ vgl. Bührmann, Andrea D. (2005): Das Auftauchen des unternehmerischen Selbst und seine gegenwärtige Hegemonialität. Einige grundlegende Anmerkungen zur Analyse des (Trans-)Formierungsgeschehens moderner Subjektivierungsweisen, IN: Forum Qualitative Sozialforschung, Vol. 6/1, Art. 16, p. 24.

sein unberechenbar Ereignishaftes zu bannen, seine schwere und bedrohliche Materialität zu bannen.“⁶⁰

Dies stellt eine Akzentverschiebung von der Analyse von Aussagesystemen hin zur Analyse von Praktiken und dem „Wechselspiel von Sichtbarem (Materialitäten) und Diskursen“⁶¹ dar, die mit dem Konzept der Dispositive erfasst werden. Unter Dispositiven sind die „tatsächlichen Mittel der Machtwirkungen eines Diskurses“⁶² zu verstehen. Ebenfalls von Foucault begründet, wurde dieser Begriff von ForscherInnen auf unterschiedlichste Weise interpretiert und angewendet.⁶³ Siegfried Jäger definiert das Dispositiv als „[prozessierenden] Zusammenhang von Wissen, welches in Sprechen/Denken – Tun – Vergegenständlichung eingeschlossen ist“⁶⁴. Er siedelt sie also in einem Dreieck von diskursiven Praktiken, nicht-diskursiven Praktiken und Sichtbarkeiten/Vergegenständlichungen an.⁶⁵ Diskursive Praktiken sind Wissen transportierende Muster des Sprach- und/oder Zeichengebrauchs, durch die sich AkteurInnen eines Diskurses artikulieren bzw. die Regeln, die diesen Gebrauch bestimmen. Auf sie zielt also die Analyse von Aussagen und ihren Formationsregeln (Beispielhaft für diskursive Praktiken stehen die vielen Äußerungen, die verschiedene Definitionen des Begriffskomplexes Asylmissbrauch verwenden und diese Definitionen dadurch beeinflussen). Nicht-diskursive Praktiken sind hingegen nicht-sprachliche Äußerungen, also symbolhafte Handlungen, die aber nichtsdestotrotz vom Diskurs beeinflusst sind und ihrerseits den Diskurs beeinflussen (Die Einrichtung einer Sonderkommission Asylmissbrauch wäre ein Beispiel für eine nicht-diskursive Handlung im Kontext des zu untersuchende Diskurses). Diskursive und nicht-diskursive Praktiken sind

„Handlungsmuster, die durch den kollektiven Wissensvorrat als Handlungsrepertoire zur Verfügung gestellt werden, ein sozial konventionalisiertes, mehr oder weniger explizit gewusstes Rezept – oder Skript-Wissen über die ‚angemessene‘ Art und Weise von Handlungsbezügen.“⁶⁶

Vergegenständlichungen sind schließlich die Sichtbarmachung diskursiver Wissenspraktiken durch nicht-diskursive Praktiken, bzw. die physischen Ergebnisse

⁶⁰ Foucault (1977): Die Ordnung des Diskurses, p. 7.

⁶¹ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 136.

⁶² ebd. p. 235.

⁶³ Einen Überblick über den Umgang verschiedener AutorInnen aus den unterschiedlichsten wissenschaftlichen Feldern mit dem Begriff geben Bührmann und Schneider in *Vom Diskurs zum Dispositiv*. (Bührmann, Andrea D./Schneider, Werner (2008): Vom Diskurs zum Dispositiv. Eine Einführung in die Dispositivanalyse, Bielefeld, p. 11ff)

⁶⁴ Jäger (2001): Diskurs und Wissen, p. 106.

⁶⁵ ebd.

⁶⁶ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, 222.

dieser Sichtbarmachung (ein umzäuntes und bewachtes Asylheim, das AsylwerberInnen in einem kontrollierten Raum halten soll, könnte z.B. die Sichtbarmachung eines Sicherheitsdispositives im Asyldiskurs darstellen. In anderen Worten: diese Praktik könnte auf einer gewissen Sichtweise des Phänomens Asylmissbrauch beruhen und im Gegenzug diese Sichtweise festigen und verankern).⁶⁷

Die Ecken des Dreiecks diskursive Praktiken, nicht-diskursive Praktiken und Sichtbarkeiten können als Versuch verstanden werden, die Elemente des Dispositivs in Kategorien zu fassen. Nach Foucault gehören zu diesen Elementen des Dispositivs „Diskurse, Institutionen, architekturelle Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze, kurz: Gesagtes ebenso wohl wie Ungesagtes“⁶⁸, während das Dispositiv selbst, „das Netz [ist], das zwischen diesen Elementen geknüpft werden kann“⁶⁹. So wie der Diskurs nur über seine Aussagen erfasst werden kann, muss auch das Dispositiv über seine Elemente analysiert werden. Für diese Arbeit bedeutet das eine Erweiterung der Analysekatoren von diskursiven Praktiken auch auf nicht-diskursive Praktiken und Vergegenständlichungen des Diskurses, sind es doch

„nicht einfach ‚die Diskurse‘, die Wirklichkeit – das was Menschen als Welt, in der sie leben, individuell wie kollektiv erfahren – konstituieren, auf Dauer stellen oder verändern und damit das gesellschaftliche Sein der Menschen determinieren. Ihre wirklichkeitsschaffenden Machtwirkungen entfalten sie erst über die durch sie prozessierten Wissensordnungen, die durch institutionalisierte diskursive Praktiken im Sinne von Wissenspolitiken hergestellt, durchgesetzt, stabilisiert oder verändert, umgestürzt werden, und die schließlich als vorherrschende Bedeutungen, Sinngehalte, Deutungsmuster das alltägliche Denken und Handeln der Menschen als gesellschaftliche Praxis orientieren.“⁷⁰

Durch die Analyse der Dispositive wird der Untersuchung also eine Analyse der Machtbeziehungen beigelegt.⁷¹

Anhand von Foucaults vier Formationsebenen, ergänzt um das Konzept der Dispositive, kann der Rahmen dieser Untersuchung eine erste Präzisierung erfahren, wobei die aus

⁶⁷ vgl. ebd. p. 250f; Bührmann/Schneider (2008): Vom Diskurs zum Dispositiv; und Jäger (2001): Diskurs und Wissen, p. 106ff.

⁶⁸ Foucault (1978): Dispositive der Macht, p. 120.

⁶⁹ ebd.

⁷⁰ Bührmann/Schneider (2008): Vom Diskurs zum Dispositiv, p. 28f.

⁷¹ ebd. p. 60.

dem Erkenntnisinteresse resultierende Fragestellung diesen Kategorien bereits einige Einschränkungen vorgibt. Diese Arbeit versucht keine umfassende Abgrenzung und Beschreibung eines einzelnen Diskurses, sondern vielmehr die Analyse eines bestimmten sozialen Problems⁷² oder Phänomens⁷³. Um herauszufinden wie und von wem gesellschaftliches Wissen über das, durch den Begriffskomplex Asylmissbrauch erfasste, Phänomen konstruiert wird, untersucht sie die *Äußerungsmodalitäten der Aussagen*: Welche AkteurInnen sprechen wann und aus welcher Position? Wer hat die Definitionsmacht⁷⁴ über den Begriffskomplex Asylmissbrauch? Wer agiert und bestimmt den Diskurs und wer reagiert nur auf andere Aussagen? Welche AkteurInnen überschneiden sich in ihren Aussagen? Sie analysiert die *Begriffe*, die in den Aussagen benutzt werden: Womit wird Asylmissbrauch verbunden? Gibt es Begriffe, die in den Aussagen häufiger vorkommen als andere? Ähneln sich die Begriffe bestimmter AkteurInnen? Sie untersucht die dominierenden *Strategien*: Welche Themen bestimmen die Aussagen? Werden bestimmte mögliche Aussagen durch die vorherrschenden Themen ausgeschlossen? Und schließlich sucht sie nach *Dispositiven* und ihren Elementen, wenn auch nur in einem stark abgegrenzten Feld: Finden die vertretenen Definitionen des Begriffskomplexes Asylmissbrauch Eingang in Gesetze und Verordnungen? Werden von Seiten staatlicher AkteurInnen nicht-diskursive Handlungen gesetzt, die auf diesen Definitionen basieren, von ihnen beeinflusst werden oder umgekehrt sie beeinflussen?

Die Aussage als Wirkungsfeld

Mit Keller⁷⁵ orientiert sich diese Arbeit bei der Unterscheidung von *Äußerungen* und *Aussagen* an Foucault. Erstere bezeichnen den tatsächlichen Akt der Äußerung, also ein singuläres Ereignis, das nicht wiederholt werden kann und unter bestimmten Bedingungen, dem Äußerungskontext, stattfindet. Entscheidend für die Beschreibung von Äußerungen sind ihre AkteurInnen und deren Kompetenzen im Diskurs, die Orte an denen ihre AkteurInnen sich befinden und deren Positionen im diskursiven Feld.

⁷² „Soziale Probleme sind Phänomene, die in Arenen öffentlicher Diskurse und öffentlichen Handelns als problematisch etikettiert werden.“ (Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 73) Keller bezieht sich dabei auf Hilgartner, Stephen/Bosk, Charles L. (1988): The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model, IN: American Journal of Sociology, 94/1, p. 53-78.

⁷³ vgl. Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 243-246.

⁷⁴ Macht kann hier als hegemoniale Kontrolle des Konstruktionsprozesses verstanden werden. Keller definiert Hegemonie, unter Bezugnahme auf Gramsci (Gramsci (1991/2000): Gefängnishefte, Hamburg), als teilweise und zeitlich begrenzte „Herrschaft, Macht und Meinungsführerschaft einer ökonomischen Klasse und ihrer Verbündeten über die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche“ (Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 154).

⁷⁵ vgl. Keller (2007): Diskursforschung, p. 229.

Letztere hingegen sind in gewisser Form Ergebnis von Äußerungen, überschreiten deren enge Grenzen aber und verfügen auch über ihren eigenen Kontext – den „Korrelationsraum“⁷⁶ der Aussage. So können unterschiedliche Äußerungen, auch an verschiedenen Orten und von verschiedenen Subjekten – also mit differierenden Äußerungskontexten – doch dieselbe Aussage transportieren. Aussagen können – im Unterschied zu Äußerungen – auch wiederholt werden, solange „die Gesamtheit der Bedingungen, die sie ermöglicht hat, übereinstimmt“^{77, 78}. Wegen ihrer im Vergleich zur Äußerung weitaus komplexeren und schwerer fassbaren Natur beschrieb Foucault die Aussage als *Funktion*:

„Man braucht also nicht zu staunen, dass man für die Aussage keine strukturellen Einheitskriterien gefunden hat. Das liegt daran, dass sie in sich selbst keine Einheit ist, sondern eine Funktion, die ein Gebiet von Strukturen und mögliche Einheiten durchkreuzt und sie mit konkreten Inhalten in der Zeit und im Raum erscheinen lässt.“⁷⁹

Die Aussage als Funktion ist laut Foucault nicht der „atomistische“⁸⁰ Kern des Diskurses, sondern ein „Wirkungsfeld“⁸¹ zwischen Diskursobjekten, Aussagesubjekten und Aussagefeld.⁸² Die Beziehungen der Aussagen zu diesen drei Eckpunkten müssen in der Diskursanalyse beschrieben werden. Es stellen sich also Fragen nach dem Gebiet, in dem eine Aussage entsteht und wirkt, danach, welche anderen Aussagen sie umgeben, ihr zugrunde liegen und welche sie ihrerseits ermöglicht, und schließlich nach dem Aussagesubjekt, welches laut Foucault nicht automatisch mit dem/der AutorIn

⁷⁶ Prokic (2009): Einführung in Michel Foucaults Methodologie, p. 50.

⁷⁷ ebd. p. 54.

⁷⁸ In diesem Punkt ist die Definition von Bührmann/Schneider wesentlich restriktiver. Zwar stellt auch für sie die Aussage „eine Funktion dar, die wiederholbar ist, da sie im Diskurs in der Form sprachlicher Zeichen etwas zu etwas anderem in Beziehung setzt“ (Bührmann/Schneider (2008): Vom Diskurs zum Dispositiv, p. 26f). Allerdings ist die Wiederholbarkeit von Aussagen durch ihr „Anwendungsfeld, also durch ihren jeweiligen Kontext“ (ebd.) begrenzt.

⁷⁹ Foucault (1973): Archäologie des Wissens, p. 126f.

⁸⁰ ebd. p. 154.

⁸¹ ebd. Dieses Wirkungsfeld (oder einfacher der Aussagekontext) wird von Prokic auch als „assoziertes Feld“ (Prokic (2009): Einführung in Michel Foucaults Methodologie, p. 52) bezeichnet. Beispiele für die Bedeutung dieses Feldes für das Verständnis einer Aussage gibt es viele, anstatt ein neues zu erfinden wird hier das von Prokic gewählte wiedergegeben: „Erscheint beispielsweise der Satz ‚Lachen ist gefährlich‘ in einem Roman, so wird er als Aussage durch die anderen Aussagen konstituiert, in die er sich einreicht und wovon er ein Element ist, und zwar durch die Folge von Aussagen, die die Geschichte eines fanatischen Mönchs erzählen, der die Sünde des Lachens bekämpfen will etc. Oder durch die Folge von Aussagen, die ein Patientengespräch bilden, in welchem der Kieferchirurg seinen Patienten nach einer Operation vor dem Lachen warnt. Erst die Beziehung zu einem Hintergrund und den anderen Aussagen, wie die zu einem fiktiven Roman oder zu einer Praxis oder einer Krankengeschichte, lassen zu, dass der Satz, mit einer Bedeutung und mit einem Sinn ausgestattet, von uns als solcher verstanden werden kann.“ (ebd. p. 53)

⁸² Foucault (1973): Archäologie des Wissens, p. 154.

gleichgesetzt werden kann, und das sich auch bei Aussagen aus demselben Äußerungskontext unterscheiden kann.⁸³ Das Aussagesubjekt

„ist ein determinierter und leerer Platz, der wirklich von verschiedenen Individuen ausgefüllt werden kann; anstatt aber ein für allemal definiert zu werden und sich als solcher während eines ganzen Textes, eines Buches oder eines Werkes zu erhalten, ändert sich dieser Platz – oder vielmehr ist er variabel genug, um entweder mit sich selbst identisch über mehrere Sätze hin fortbestehen oder sich mit jedem Satz ändern zu können.“⁸⁴

Gemeinsam mit der oben beschriebenen Wissenssoziologie in ihrer Ausprägung als Hermeneutische Wissenssoziologie bilden diese Kategorien aus Foucaults „Werkzeugkasten“ die Grundlagen für die Wissenssoziologische Diskursanalyse von Keller, die diese beiden Theorien vereint und dabei versucht jeweilige Stärken zu nutzen und Schwächen auszugleichen.

2.1.2 Die Wissenssoziologische Diskursanalyse

Die Wissenssoziologische Diskursanalyse sucht einen Mittelweg zwischen der Konzentration auf individuelle AkteurInnen der Wissenssoziologie und jener auf Prozesse und Strukturen der Diskurstheorie. Sie will die Reichweite der Wissenssoziologie über individuelle AkteurInnen hinaus erweitern und soziologische Anknüpfungspunkte für die Diskurstheorie bieten. Sie folgt der Wende der Soziologie hin zum kommunikativen Paradigma, begreift Kommunikationszusammenhänge dabei aber als diskursiv konstituiert.⁸⁵ Als verbindendes Element dient das Konzept des Diskursuniversums welches den Deutungshorizont von Gruppen bildet und „die Wirklichkeit der Welt für das jeweilige Kollektiv [erzeugt]“⁸⁶, ein Konzept das in Arbeiten der Wissenssoziologie gefunden werden kann⁸⁷ und mit den oben beschriebenen Konzepten der Diskurstheorie korreliert. Die Ziele der Wissenssoziologischen Diskursanalyse fasst Keller folgendermaßen zusammen:

„Sie rekonstruiert Prozesse der sozialen Konstruktion, Zirkulation und Vermittlung von Deutungs- und Handlungsweisen auf der Ebene von institutionellen Feldern, Organisationen, sozialen Kollektiven und Akteuren. Im Anschluss daran untersucht sie

⁸³ vgl. ebd.

⁸⁴ ebd. p. 139.

⁸⁵ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 181-186.

⁸⁶ ebd. p. 193.

⁸⁷ vgl. Schütz, Alfred (1971): Gesammelte Aufsätze Bd. 1: Das Problem der sozialen Wirklichkeit, Den Haag.

die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Prozesse. [...] Betont werden sollen die wirklichkeitskonstituierenden Effekte symbolischer Ordnungen und die Beschaffenheit von Diskursen als einer *konkreten und materialen*, also *wirklichen gesellschaftlichen Praxis*. Die Wissenssoziologische Diskursanalyse fragt nach sozialen Konventionalisierungen und Strukturierungen sozialer Ordnungen. Sie analysiert institutionelle stabilisierte Regeln der Deutungspraxis und interessiert sich für die Definitionsrolle beteiligter Akteure. Sie zielt nicht zuletzt auf die Objektivierungen und Konsequenzen von Diskursen in Gestalt von Artefakten, sozialen Praktiken, Kommunikationsprozessen und Subjektpositionen.⁸⁸

Bei der Ausarbeitung der wichtigsten Begriffe und Kategorien des diskursanalytischen Ansatzes der Wissenssoziologischen Diskursanalyse folgt Keller Foucaults Diskurstheorie, deren wichtigste Kategorien in diesem Kapitel schon erläutert wurden. Entscheidender Unterschied ist hingegen das Akteurskonzept, das soziale Akteure als „Vermittlungsinstanz zwischen Diskursen und Aussageereignissen“⁸⁹ einführt.

Soziale AkteurInnen und Sprechpositionen⁹⁰

Bourdieu, der rein strukturalistische Ansätze ablehnte und dessen Überlegungen zu AkteurInnen das Konzept der Wissenssoziologischen Diskursanalyse beeinflusste, betonte die Bedeutung sozialer Klassifikationskämpfe, in denen verschiedene AkteurInnen bzw. Gruppen ihre jeweilige Auffassung der Wirklichkeit durchsetzen wollen.⁹¹

„Darum geht es in den Auseinandersetzungen um die Definition des Sinns der Sozialwelt: um Macht über die Klassifikations- und Ordnungssysteme, die den Vorstellungen und damit der Mobilisierung wie Demobilisierung der Gruppen zugrunde liegen.“⁹²

Diese Kämpfe um die Definition von Sinn sind „konkrete Tätigkeiten und Konstruktionsleistungen sozialer Akteure“⁹³. Die Position von AkteurInnen im sozialen Raum bestimmt ihre „Kapitalverfügung“⁹⁴, die wiederum den Wert der von ihnen getätigten Aussagen – bzw. ihren Einfluss auf die Klassifikationskämpfe – bestimmt.⁹⁵ Die vorhandenen Sprechpositionen unterliegen gewissen Autorisationsmechanismen

⁸⁸ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 188f, Hervorhebungen im Original.

⁸⁹ ebd. p. 204.

⁹⁰ Um dem Prinzip der geschlechtergerechten Sprache Folge zu leisten, wird in dieser Arbeit statt dem Begriff Sprecherposition der Begriff Sprechposition verwendet.

⁹¹ vgl. Keller (2007): Diskursforschung, p. 36.

⁹² Bourdieu (1982): Die feinen Unterschiede, p. 748.

⁹³ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 47.

⁹⁴ Keller (2007): Diskursforschung, p. 35.

⁹⁵ vgl. ebd.

und verleihen im Gegenzug symbolisches Kapital⁹⁶, dessen Wirkung von der Sprechsituation abhängig ist:

„Damit das symbolische Kapital als Potential wirken kann, d.h. damit dem legitimen Sprecher die Anerkennung zuteil wird, muss der Diskurs in einer legitimen Sprechsituation erfolgen (er muss am richtigen Ort, zur richtigen Zeit an die richtigen Zuhörer adressiert sein) und er muss die richtige Form (Redewendungen, Anredeformen, Sprachstil usw.) aufweisen.“⁹⁷

Diese Kombination aus der Kapitalienstruktur (die von der/den Position/en im sozialen Raum abhängt), der (institutionellen) Zusammensetzung des sozialen Feldes und den symbolischen Ordnungen bestimmt als Habitus die „Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata“⁹⁸ von Individuen. Der Habitus „strukturiert in wesentlichen Teilen die Handlungs- und Sprachpraxis der Individuen, und damit auch die Produktion bzw. Reproduktion symbolischer Ordnungen“⁹⁹.

Schließlich betont Bourdieu die Rolle des Staates und seiner Institutionen für die Bestimmung von Positionen und damit in den Klassifikationskämpfen: „Er diagnostiziert die gesellschaftliche Position der Akteure, verknüpft damit spezifische Verhaltenserwartungen und beobachtet, ob die Akteure diesen Erwartungen genüge tun.“¹⁰⁰ Der Staat bestimmt also die „offizielle Klassifizierung“¹⁰¹ der gesellschaftlichen Ordnung – ist wichtigster Akteur im Kampf um Sinndefinitionen –, wird dabei allerdings sehr wohl von sozialen Kollektiven herausgefordert.¹⁰²

Anders als bei Bourdieu spielt bei Foucault das Subjekt „keine bedeutende ‚sinnstiftende‘ Rolle“¹⁰³. Ganz im Gegenteil lehnt Foucault die Priorisierung des Subjekts in der Untersuchung dezidiert ab.¹⁰⁴ Stattdessen fordert er „Analysen der institutionell-diskursiven Formationsregeln und -prozesse von Sprechpositionen einerseits, diejenigen der Rekonstruktion von Macht-Wissens-Praktiken etwa in Gestalt

⁹⁶ vgl. Diaz-Bone, Rainer (2002): Kulturwelt, Diskurs und Lebensstil. Eine diskurstheoretische Erweiterung der bourdieuschen Distinktionstheorie, Opladen, p. 55f.

⁹⁷ ebd.

⁹⁸ Keller (2007): Diskursforschung, p. 35.

⁹⁹ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 49.

¹⁰⁰ ebd. p. 51.

¹⁰¹ Bourdieu (1992): Sozialer Raum und symbolische Macht, p. 15.

¹⁰² vgl. Keller (2007): Diskursforschung, p. 36.

¹⁰³ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 205.

¹⁰⁴ „Wenn es aber einen Weg gibt, den ich ablehne, dann ist es der (man könnte ihn, ganz allgemein gesagt, den phänomenologischen Weg nennen), der dem beobachtenden Subjekt absolute Priorität einräumt, der einem Handeln eine grundlegende Rolle zuschreibt, der seinen eigenen Standpunkt an den Ursprung aller Historizität stellt – kurz, der zu einem transzendentalen Bewusstsein führt.“ (Foucault (1974): Die Ordnung der Dinge, p. 462)

von Technologien (der Erzeugung) des Selbst andererseits“¹⁰⁵. Natürlich verschwindet das Subjekt auch bei Foucault nicht völlig von der Bildfläche, er betont aber die diskursive Konstruktion der Wirklichkeit und erfasst AkteurInnen über die Einflüsse, die Diskurse auf Sprechpositionen und -rollen, Subjektpositionen und Positionierungsprozesse haben.¹⁰⁶ Die Hermeneutische Wissenssoziologie folgt hingegen Bourdieu und Giddens und geht von individuellen sozialen AkteurInnen aus, die in einer dualen Beziehung mit Strukturvorgaben stehen.¹⁰⁷ Einerseits sind soziale AkteurInnen selbstreflexive Subjekte, andererseits aber „Adressaten von Wissensbeständen und darin eingelassenen Wertungen“¹⁰⁸. Diese Subjekte sind bis zu einem gewissen Grad souverän,¹⁰⁹ sie sind fähig, „sich im Rahmen der ihnen soziohistorisch verfügbaren Mitteln nach Maßgabe eigener ‚Sinnsetzung‘ und auch kreativ auf die situativen Erfahrungen und institutionellen Erwartungen zu beziehen, in die sie eintauchen“¹¹⁰. Damit sind Subjekte zu Wirklichkeit konstituierenden Bewusstseinsleistungen fähig,¹¹¹ sie nutzen, prüfen und – unter Umständen – transformieren Wissensbestände und die in ihnen enthaltenen Sinndeutungen und konstituieren dadurch selbst Sinn bzw. soziale Wirklichkeit.¹¹² Bewusstseinsleistungen, die aber eben nur vor dem „Hintergrund und im Rahmen eines historisch gegebenen, sozial konstruierten Wissensvorrates und der von ihm zur Verfügung gestellten Wahrnehmungs- bzw. Erfahrungs-, Deutungs- und Handlungsschemata“¹¹³ möglich sind.¹¹⁴ Ähnlich wie bei Foucault manifestieren sich Strukturvorgaben in Rollen, die AkteurInnen Handlungsmöglichkeiten und Wissensvorräte vorgeben – wie diese Rollen

¹⁰⁵ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 208.

¹⁰⁶ vgl. ebd. p. 211.

¹⁰⁷ vgl. Knoblauch, Hubert/Raab, Jürgen/Schnettler, Bernt (2002): Wissen und Gesellschaft. Grundzüge der sozialkonstruktivistischen Wissenssoziologie Thomas Luckmanns, IN: Luckmann: Wissen und Gesellschaft, Konstanz; und auch Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 214.

¹⁰⁸ „Soziale Akteure sind Adressaten von Wissensbeständen und darin eingelassenen Wertungen, aber auch nach Maßgabe der soziohistorischen und situativen Bedingungen selbstreflexive Subjekte, die in ihrer alltäglichen Be-Deutungsleistung soziale Wissensbestände als Regelbestände mehr oder weniger eigensinnig interpretieren.“ (Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 217)

¹⁰⁹ Hier unterscheidet sich die Hermeneutische Wissenssoziologie mit Giddens von Bourdieu, dessen Strukturdeterminismus „die Individuen zumindest solange zu Marionetten ihres Habitus und damit der Struktur sozialer Felder macht, wie sie nicht soziologisch darüber aufgeklärt sind und sich reflexiv dazu verhalten können“ (ebd.).

¹¹⁰ ebd. p. 218.

¹¹¹ vgl. Luckmann, Thomas (1999): Wirklichkeiten: individuelle Konstitution und gesellschaftliche Konstruktion, IN: Hitzler/Reichert/Schröer (Hrsg.) (1999a), p. 19f.

¹¹² vgl. Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, 217f.

¹¹³ ebd. p. 214.

¹¹⁴ „Die gedankliche Konstitution und Sinnstiftung ist nur möglich auf der Basis eines gesellschaftlichen Typisierungsvorrates, der den einzelnen Subjekten historisch vorgängig existiert und in permanenten Kommunikationsvorgängen vermittelt wird. Individuen sind damit den soziohistorischen Transformationen, Komplexitäten und situativen Bedingungen der Wissensformation insoweit unterworfen, als diese den Sinnhorizont ihrer Lebenswelt bilden.“ (ebd. p. 216)

umgesetzt werden, hängt dann allerdings von den souveränen Subjekten ab.¹¹⁵ In Kellers Worten erlaubt die Hermeneutische Wissenssoziologie also „gegenüber Foucault die Betonung der Rolle gesellschaftlicher Akteure in den Machtspielen des Wissens, ohne dabei in einen naiven Subjektivismus zu verfallen“¹¹⁶.

Die Wissenssoziologische Diskursanalyse übernimmt ihr Akteurskonzept weitgehend von der Hermeneutischen Wissenssoziologie, interessiert sich aber nicht für die „Individualität einzelner Subjekte“¹¹⁷, sondern für soziale AkteurInnen im Zusammenspiel mit dem Diskurs¹¹⁸ – nimmt hier also eine Zwischenposition zwischen Wissenssoziologie und Diskursanalyse ein. Sie versteht *soziale AkteurInnen* als „aktive Produzenten und Rezipienten von Diskursen“¹¹⁹, die Sprechpositionen und Subjektpositionen einnehmen können. *Sprechpositionen* bezeichnen „Orte des legitimen Sprechens innerhalb von Diskursen“¹²⁰ und unter *Subjektpositionen* werden Subjektivierungsmuster verstanden, die von den Diskursen erzeugt werden.¹²¹ Verknüpft mit diesen Positionen sind jeweils *Rollen*, die von sozialen AkteurInnen eingenommen und im Rahmen der oben beschriebenen Einschränkungen des souveränen Subjekts interpretiert werden können.¹²² Dabei verfolgen diese auch persönliche Interessen, greifen auf verschiedene Strategien und Handlungsressourcen zurück¹²³ und können sich in *Diskurskoalitionen* zusammenfinden.¹²⁴

Legt man dieses Akteurskonzept der Wissenssoziologischen Diskursanalyse dem Untersuchungsfeld dieser Arbeit an, ergeben sich einige Implikationen und Fragestellungen: Welche Sprechpositionen mit welchen Autorisierungsmechanismen und welchen Machtkapitalien bietet das Feld? Welche sozialen AkteurInnen füllen diese Sprechpositionen aus? Welche Diskurskoalitionen bilden AkteurInnen? Die Definition von Rollen als interpretierbare Spielanleitungen verlangt, dass die Möglichkeit der unterschiedlichen Auslegung von Rollen durch soziale AkteurInnen berücksichtigt werden muss. Also stellt sich die Frage, wie bspw. die Sprechposition bzw. Rolle

¹¹⁵ Berger/Luckmann bezeichnen Rollen als „ungeschriebenes Textbuch eines Dramas, dessen Aufführung von der immer wiederkehrenden Darstellung vorgeschriebener Rollen durch lebendige Akteure abhängt“ (Berger/Luckmann (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, 79ff).

¹¹⁶ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 186f.

¹¹⁷ ebd. p. 216.

¹¹⁸ vgl. ebd.

¹¹⁹ ebd. p. 187, Hervorhebung im Original.

¹²⁰ ebd. p. 218.

¹²¹ vgl. ebd.

¹²² vgl. ebd. p. 212 und p. 218.

¹²³ vgl. ebd. p. 216.

¹²⁴ Als Diskurskoalition bezeichnet Keller eine „Gruppe von Akteuren, deren Aussagen demselben Diskurs zugerechnet werden können (z.B. durch Benutzung der gleichen ‚story line‘); der Zusammenschluss kann, muss aber nicht bewusst bzw. strategisch erfolgen“ (ebd. p. 230).

InnenministerIn durch verschiedene soziale AkteurInnen ausgeübt wurde. Welche Subjektpositionen werden wie diskursiv gebildet und welche sozialen AkteurInnen nehmen diese Positionen ein? Wird die Rolle „AsylwerberIn“ bzw. „Flüchtling“ durch das Phänomen Asylmissbrauch beeinflusst und welche Rolle spielt der Staat mit seinen Institutionen (der ja nach Bourdieu die Klassifizierungskämpfe dominiert) dabei? Welche Möglichkeiten bieten sich Subjektpositionen? Mit diesen Fragen endet der Überblick über die Wissenssoziologische Diskursanalyse.

Eine notwendige Eingrenzung

Um den Umfang dieser Arbeit nicht zu sprengen ist zum Abschluss dieser theoretischen Grundlagen eine Eingrenzung des Untersuchungsfeldes unumgänglich. Schon die Forschungsfrage richtet sich dezidiert auf die Konstitution des Phänomens Asylmissbrauch im *öffentlichen* Diskurs. Darunter versteht der Autor mit Keller „öffentliche Definitionskämpfe zwischen kollektiven Akteuren“¹²⁵. In Abgrenzung zu Spezialdiskursen (wie z.B. in der Wissenschaft) interessieren also jene Diskurse, die der allgemeinen Öffentlichkeit nicht nur zugänglich, sondern explizit auch an diese gerichtet sind.¹²⁶ Die öffentliche Aufmerksamkeit ist für die Konstruktion des Phänomens bzw. sozialen Problems also ein entscheidender Faktor, und die an den Definitionskämpfen beteiligten AkteurInnen müssen um öffentliche Zustimmung für ihre Sicht der sozialen Welt werben. Vor allem die Massenmedien werden dadurch zu „zentrale[n] Arenen der gesellschaftlichen Wirklichkeitskonstruktion“¹²⁷ Dazu verfolgen die AkteurInnen Diskursstrategien und verwenden Mobilisierungsformen, wie bspw. Dramatisierung, Moralisierung und Klischees¹²⁸ – sie *framen* ihre Aussagen:

"To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item prescribed."¹²⁹

Durch Auswahl und Präsentation von Aussagen werden Charakter, Ursachen und Konsequenzen eines Phänomens durch Kommunikatoren (gemäß ihrer Weltsicht) auf

¹²⁵ ebd. p. 73.

¹²⁶ vgl. ebd.

¹²⁷ ebd. p. 77.

¹²⁸ vgl. Schetsche, Michael (1996): Die Karriere sozialer Probleme. Eine soziologische Einführung, München, p. 21ff; dazu auch Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 79.

¹²⁹ Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, IN: Journal of Communication, 43/4, p. 52.

eine bestimmte Weise dargestellt.¹³⁰ Dieser Vorgang wird (bewusst oder unbewusst) durch Frames (Deutungsrahmen) geleitet.¹³¹ Über ihre Verbreitung durch Aussagen wirken sich Frames dann auf die EmpfängerInnen des öffentlichen Diskurses aus.¹³² Verwendung und Wirkung solcher Frames muss also analysiert werden, um die Verhandlung öffentlicher Diskurse nachvollziehen zu können.

Selbst mit dieser Eingrenzung umfasst das Untersuchungsfeld aber einen weit größeren Raum, als diese Arbeit abdecken kann. Deshalb beschränkt sich die Fragestellung auf politische AkteurInnen und dabei dezidiert auf die Konstruktionsprozesse des Phänomens Asylmissbrauch in der Debatte im österreichischen Nationalrat.¹³³

Damit ist nun das theoretische Fundament dieser Arbeit gelegt, die verwendeten Analysekatoren und Annahmen definiert und erläutert. Durch die Beantwortung der darauf basierenden Forschungsfrage sollen in den folgenden Kapiteln die Strukturen der Konstruktion des Phänomens Asylmissbrauch – als „Phänomenstruktur“¹³⁴ – offen gelegt werden.

¹³⁰ "The character, causes, and consequences of any phenomenon become radically different as changes are made in what is prominently displayed, what is repressed and especially in how observations are classified." (Edelman, Murray J. (1993): Contestable categories and public opinion, IN: Political Communication, 10/3, p. 232)

¹³¹ vgl. Entmann (1993): Framing, p. 52f.

¹³² vgl. ebd. p. 54.

¹³³ Für die Begründung dieser Eingrenzung sei auf Kapitel 3.3 verwiesen.

¹³⁴ ebd. p. 243-246.

2.2 Methodische Grundlagen

Die Wissenssoziologische Diskursanalyse vereint als Forschungskonzept die vorangehend beschriebenen theoretischen Grundlagen mit den Methoden der qualitativen Sozialforschung.¹³⁵ Keller betont, dass Diskursanalyse unumgänglich Interpretationsarbeit sei, weshalb sie einer „methodischen Reflexion und Kontrolle ihrer Interpretations-, d.h. Verstehens- und Erklärungsprozesse“¹³⁶ bedarf. Als Forscher, der sich des Forschungskonzepts Wissenssoziologische Diskursanalyse bedient, ist es also unumgänglich, im Vorfeld die eigene Vorgehensweise und Methodik darzulegen.

2.2.1 Vorgangsweise der Forschungsarbeit

Die Festlegung des Forschungsprozesses orientierte sich im Wesentlichen an den konzeptionellen Stufen des Forschungsprozesses von Keller: [1] Festlegung des Themas und vorläufige Formulierung der Fragestellung, [2] Bestimmung der Untersuchungsgrößen und Auswahl der Methoden, [3] Datenerhebung und -auswertung und [4] Interpretation und Aufbereitung.¹³⁷

Begründung der Methodenwahl

Durch den Bezug auf das Forschungsprogramm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse ergeben sich bereits einige Vorgaben für die Methodenwahl, insbesondere was den Einsatz der qualitativen Textanalyse betrifft. Anhand einer ersten Auseinandersetzung mit wissenschaftlicher Literatur, sowie historischen und rechtlichen Texten über das Themengebiet, wurde dann die Forschungsfrage spezifiziert und der entsprechende Rahmen für die Textanalyse festgelegt. Dabei wurde der Schwerpunkt auf die Analyse von stenographischen Sitzungsprotokollen des österreichischen Nationalrats gesetzt, um dem Fokus der Forschungsfrage auf die Konstruktion des Phänomens Asylmissbrauch in der politischen Debatte zu entsprechen. Die Debatte des Nationalrats bietet ein Forum für die wichtigsten AkteurInnen im österreichischen politischen System, und durch den Einsatz moderner Kommunikations- und Informationstechnologien wird ihre Öffentlichkeitsfunktion zunehmend verstärkt.¹³⁸ Zur hohen Bedeutung von politischen AkteurInnen für das

¹³⁵ vgl. Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 187.

¹³⁶ ebd.

¹³⁷ vgl. Keller (2007): Diskursforschung, p. 80f.

¹³⁸ vgl. Scheffbeck (2006): Das Parlament, p. 162.

Diskursfeld Asylpolitik, die der angesprochenen Eingrenzung der Forschungsfrage zugrunde liegt, wird auf Kapitel 3, insbesondere 3.3, verwiesen.

Datenerhebung: Der Korpus

Die untersuchten Materialien können grob in zwei Korpora eingeteilt werden: Korpus A umfasst wissenschaftliche Literatur über den Forschungsbereich, sowie historische und rechtliche Texte, die Informationen über das Diskursfeld Asylpolitik geben. Korpus B umfasst Quellen, die Aussagen zum Phänomen Asylmissbrauch enthalten. Korpus A dient nicht der eigentlichen Analyse des Phänomens Asylmissbrauch selbst, sondern der Informationsgewinnung über das Feld, in dem sich das Phänomen bewegt. Die gewonnenen Informationen dienen einerseits zur Textauswahl für Korpus B, andererseits aber auch zur Analyse des Diskursfelds, deren Ergebnisse in Kapitel 3 aufbereitet sind. Korpus B, die eigentliche Quelle für die Analysearbeit, setzt sich aus drei verschiedenen Dokumenttypen zusammen. Erstens umfasst er Presseaussendungen von politischen und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, zweitens stenografische Protokolle des österreichischen Nationalrates und drittens politische Schriften der österreichischen Parteien. Die Analyse der Texte aus Korpus B erfolgte getrennt nach Dokumenttyp und -herkunft. Damit soll die Berücksichtigung des jeweiligen Aussagekontextes und die Vergleichbarkeit der gewonnenen Informationen sichergestellt werden. Bei der Bewältigung des teilweise großen Umfangs von Korpus B helfen die Methoden der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. Sie erlauben eine Eingrenzung des Analysematerials vor der Feinanalyse.

Zur Auswahl der relevanten Textstellen aus den stenographischen Protokollen des österreichischen Nationalrats wurden diese zuerst nach den Schlüsselbegriffen „Asyl“ und „Missbrauch“ durchsucht. Dazu wurde die „Erweiterte Suche“ auf der Homepage des Österreichischen Parlaments genutzt.¹³⁹ Für den Untersuchungszeitraum (Beginn der Zweiten Republik bis zur Regierungsumbildung der rot-schwarzen Koalition am 21. April 2011) wurden mit dem Suchbegriff „asyl* missbrauch*“¹⁴⁰ und der Eingrenzung auf „Stenographische Protokolle“ 846 Ergebnisse gefunden. Natürlich wurden damit

¹³⁹ Website des Österreichischen Parlaments, <http://www.parlament.gv.at/SUCH/?advanced=true&simple=false&mode=pdadvanced>, letzter Zugriff: 7.1.2012.

¹⁴⁰ „*“ steht in Suchmaschinen als Platzhalter. Die Zeichenkette „asyl*“ findet also nicht nur Dokumente die „asyl“ enthalten, sondern auch jene in denen „asylant“ oder „asylwerber“ vorkommt. Die Suchmaschine unterscheidet nicht zwischen Groß- und Kleinschreibung und findet mit der Zeichenkette „missbrauch“ auch Dokumente die „mißbrauch“ in der alten Schreibweise enthalten.

auch Dokumente gefunden, in denen „Asyl“ und „Missbrauch“ nicht im direkten Zusammenhang stehen. So könnte z.B. in einer Nationalratssitzung über Asylgesetze diskutiert, aber in einem anderen Zusammenhang von Machtmissbrauch gesprochen worden sein. Außerdem durchsucht die Suchmaschine auch die Protokolle des österreichischen Bundesrates. Um diese für diese Arbeit irrelevanten Dokumente auszuschneiden, wurden die Nationalratsprotokolle unter den 846 Treffern ausgewählt und die PDF-Dateien erneut mit verschiedenen Schlüsselwörtern durchsucht, diesmal mit der Suchfunktion des Programms Adobe Acrobat. Um eine möglichst breite Wortwahl zum Begriffskomplex Asylmissbrauch abzudecken, wurde mit dem Suchstring „asyl flucht mißbrauch missbrauch“ und der Einstellung „Match any of the words“ gearbeitet. Dabei wird jedes einzelne Vorkommen der Suchworte registriert.¹⁴¹

Die Fundstellen in jedem Dokument wurden gelesen und in den Fällen, in denen ein Konnex zwischen den Begriffen „asyl“ bzw. „flucht“ und „missbrauch“ bzw. „mißbrauch“ besteht, markiert. Gesondert wurde auf das Vorkommen von Schlüsselwörtern der Debatte – wie „Scheinasylant“, „Wirtschaftsflüchtling“, „Asylshopping“ und „Asyltourismus“ – geachtet. Nach dem Ausscheiden der Protokolle, die keine relevanten Fundstellen enthielten, verblieben 144 Protokolle aus 14 verschiedenen Gesetzgebungsperioden (GGP) mit 455 markierten Fundstellen. Als Fundstelle wurde dabei der komplette Redebeitrag gezählt, in dem ein solcher Konnex vorhanden war.

Die Zusammensetzung dieser 455 Beiträge wurde in Tabelle 1 nach GGP, Partei und Art (Redebeitrag, Fragestunde, Zwischenruf) aufgeschlüsselt. Tabelle 1 zeigt außerdem, wie viele Beiträge pro GGP von Mitgliedern der jeweiligen Bundesregierung stammen, und wie viele Einzelpersonen für die Beiträge verantwortlich sind. Außerdem wurde angegeben, auf wie viele Sitzungen pro GGP sich die Beiträge jeweils verteilen und der Anteil an den gesamten Sitzungen einer Periode berechnet.

Die Aufschlüsselung in Tabelle 1 lässt ein Ansteigen der Menge an relevanten Beiträgen erkennen und auch die Verteilung auf die Parteien lässt gewisse Schlüsse zu. Es sei aber darauf hingewiesen, dass die Untersuchung nicht auf eine quantitative Analyse ausgelegt ist. Dementsprechend vorsichtig muss das Datenmaterial in dieser

¹⁴¹ Die Suchfunktion von Adobe Acrobat übernimmt die Funktion des Platzhalters „*“. Auch hier wurden also all jene Begriffe gefunden, die mit ‚asyl‘, ‚flucht‘ oder ‚missbrauch‘/‚mißbrauch‘ beinhalten. Außerdem unterscheidet Acrobat auch nicht zwischen ‚u‘ und ‚ü‘, es wurden also auch Begriffe wie ‚flüchtling‘ registriert.

Hinsicht behandelt werden.¹⁴² Eine technische Einschränkung, die nicht umgangen werden konnte, ist die Aufbereitung der älteren Nationalratsprotokolle in zweisepaltiger Form. Dadurch können relevante Textstellen durch den Filter gerutscht sein, da die Suchfunktion der Parlamentsseite einen umgebrochenen Begriff fallweise nicht findet. Die einzige Möglichkeit, das Problem zu umgehen, wäre die manuelle Lektüre aller Nationalratsprotokolle gewesen, weshalb diese Einschränkung in Kauf genommen werden musste. Tatsächlich dürfte davon aber nur ein sehr kleiner Teil der Protokolle betroffen sein.

Tabelle 1: Korpus B - Nationalratsprotokolle

GGP		rel.		Beiträge							davon					
Sitzungen		Anteil		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	BZÖ	LIF	KPÖ	RB	FS	ZR	Ges.	BM	Pers.
7	95	5	5,26%	2	4	0	-	-	-	2	7	0	1	8	0	4
8	85	2	2,35%	0	2	0	-	-	-	0	2	0	0	2	0	2
9	109	0	0,00%	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
10	95	1	1,05%	1	0	0	-	-	-	-	1	0	0	1	0	1
11	175	2	1,14%	1	1	0	-	-	-	-	2	0	0	2	0	2
12	52	0	0,00%	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
13	151	0	0,00%	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
14	123	0	0,00%	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
15	149	5	3,36%	5	1	2	-	-	-	-	6	2	0	8	4	5
16	161	2	1,24%	1	0	2	-	-	-	-	3	0	0	3	0	2
17	152	12	7,89%	3	5	11	5	-	-	-	21	3	0	24	1	18
18	174	20	11,49%	11	10	12	10	-	1	-	42	2	0	44	4	29
19	50	2	4,00%	1	0	0	0	-	1	-	2	0	0	2	0	2
20	182	15	8,24%	8	6	13	2	-	3	-	31	0	1	32	5	20
21	117	8	6,84%	1	1	5	1	-	-	-	8	0	0	8	1	8
22	163	26	15,95%	9	44	56 ¹	11	-	-	-	115	0	5	120	13	44
23	75	19	25,33%	6	13	33	4	13	-	-	62	0	7	69	8	30
24	101	25	24,75%	16	25	48	10	30	-	-	116	6	10	132 ²	12	48
18	2209	144	6,52%	65	112	182	43	43	5	2	418	13	24	455	48	
WM zu rel. Sitzungen				0,451	0,778	1,264	0,339	0,977	0,14	0,286						

Anmerkungen

1. Enthält auch Beiträge jener FPÖ-MandatarInnen, die bei der Spaltung der Partei zum BZÖ wechselten
2. Enthält drei Beiträge von freien Abgeordneten, die von BZÖ zu FPÖ wechselten, zu der Zeit als sie ihre Aussage tätigten aber ohne Klubzugehörigkeit waren.

Legende

GGP	Gesetzgebungsperiode	ZR	Zwischenrufe
rel.	relevante Sitzungsprotokolle	Ges.	Gesamtzahl der Beiträge
Anteil	Anteil der relevanten Protokolle an den Gesamtprotokollen einer GGP		
RB	Redebeiträge	BM	Beiträge von BundesministerInnen
FS	Fragestunde	Pers.	Einzelpersonen
WM zu rel. Sitzungen	Wortmeldungen im Verhältnis zu relevanten Sitzungen der Perioden, in denen diese Partei im Parlament vertreten war		

¹⁴² Beispielsweise lässt sich zweifellos sagen, dass das Thema Asylmissbrauch im Nationalrat an Bedeutung gewonnen hat. Es kann aber sehr wohl sein, dass in den frühen Perioden Asylmissbrauch verstärkt unter „Missbrauch durch Flüchtlinge“ diskutiert wurde. Fiel in dieser Sitzung das Schlüsselwort ‚asyl‘ nicht, dann kommt diese, an sich relevante, Textstelle auch nicht im Korpus vor.

Zur Auswahl der Presseaussendungen wurde auf die Suchmaschine des Original-Text-Service der Austria Presse Agentur¹⁴³ und das Programm Adobe Acrobat zurückgegriffen. Durch das Angebot der APA war die Suche von vornherein auf den Zeitraum ab 1. Jänner 1998 beschränkt, das Ende wurde mit 21. April 2011 festgelegt. Die Suche nach den Schlüsselworten „asyl* +missbrauch*“ ergab 758 Ergebnisse. Daraus wurden jene Aussendungen ausgewählt, die von InnenministerInnen, ihren jeweiligen Ministerien, oder von NGOs ausgesendet wurden. Diese wurden anschließend gelesen und auf den üblichen Konnex zwischen den Begriffen „asyl“ und „missbrauch“ untersucht. Dabei verblieben 15 Presseaussendungen von NGOs und zehn von amtierenden InnenministerInnen oder ihren Ministerien im Korpus, und wurden in die Analyse übernommen (siehe Kapitel 4.3 und 4.4).

Der letzte Teil des Korpus B umfasst aktuelle politische Schriften. Bei der Zusammenstellung wurde auf die Websites der österreichischen Parteien zurückgegriffen. In die Analyse aufgenommen wurden die jeweiligen Grundsatzprogramme (die allerdings teilweise über zehn Jahre alt sind), das aktuelle Regierungsprogramm der großen Koalition, eine Schrift der SPÖ über drei Jahre Regierung Faymann, der Initiativantrag für den letzten Bundesparteitag der FPÖ und das Handbuch für politische Funktionäre des Freiheitlichen Bildungsinstituts.

Alle Quellen zu den Nationalratsprotokollen, Presseaussendungen und politischen Schriften im Korpus B sind in der Bibliographie in den Unterkapiteln 7.2, 7.3 und 7.4 angeführt.

Datenanalyse: Codierung und Paraphrasierung

Die Analyse des Korpus B erfolgte durch mehrmaliges Lesen aller relevanten Textstellen mit unterstützender Codierung und anschließender Paraphrasierung. Dazu wurde eine Reihe von Codes bestimmt, mit denen die Inhalte von Textstellen kategorisiert wurden. Die Codes lassen sich in fünf verschiedene Kategorien einteilen: Definitionen, Ursachen, Folgen, Lösungen (von bzw. für Asylmissbrauch) und Schlagwörter der Debatte. Beispielhaft sollen an dieser Stelle die Codes der Kategorie Definitionen herausgegriffen werden: [DA] unberechtigter Antrag, [DK] Kriminalität,

¹⁴³ Website des Original-Text-Services der APA, <http://www.ots.at>, letzter Zugriff: 21.1.2012.

[DV] Verfahrensverschleppung und [DS] Spionage.¹⁴⁴ Die Codes wurden im Verlauf der Analyse mehrmals verfeinert und sind natürlich nicht ausschließlich zu verstehen. So kann bspw. mit derselben Wortmeldung Asylmissbrauch als Missbrauch durch Kriminalität und als Missbrauch durch einen unberechtigten Antrag definiert werden. Spricht einE AbgeordneteR etwa von unberechtigten Anträgen, mit denen sich verurteilte StraftäterInnen vor einer Abschiebung schützen wollen, so wurde die entsprechende Stelle mit beiden Codes versehen.

Nach der Codierung wurden die Textstellen aus zwei verschiedenen Blickwinkeln (einmal im zeitlichen Verlauf der Debatte und einmal aus der Sicht bestimmter AkteurInnen) und getrennt nach Dokumenttyp (Protokoll, Presseaussendung, politische Schrift) in paraphrasierender Form ausgewertet. In einem letzten Schritt wurden die Ergebnisse der Analyse der unterschiedlichen Arten von Dokumenten zusammengeführt.

Ergebnispräsentation: Die Phänomenstruktur

Die Ergebnisse der Analyse werden in Kapitel 4 und Kapitel 5 präsentiert. Dabei wird zuerst die Debatte aus den beiden angesprochenen Blickwinkeln in narrativer Form¹⁴⁵ nachgezeichnet und anschließend werden, in der Form einer Phänomenstruktur¹⁴⁶, die, auch in der Wahl der Codes festgehaltenen, Elemente der Konstruktion des Phänomens Asylmissbrauch, erläutert. Diese zweigestaltige Darstellung ermöglicht einerseits die Verortung der Ergebnisse im zeitlichen Verlauf und die Darlegung des „Muster[s], mit dem die verschiedenen Deutungsbausteine eines Diskurses verknüpft sind“¹⁴⁷, und andererseits die „*dimensionale Erschließung des Phänomens*“¹⁴⁸.

Auf quantitative Methoden wurde weitgehend verzichtet, lediglich Verteilungshäufigkeiten von Wortmeldungen (nach AutorIn und Zeit) wurden erhoben. Diese stellen aber keinen integralen Teil der Forschungsarbeit dar, sondern sollen lediglich der Verdeutlichung bestimmter durch die qualitative Analyse festgestellter Ergebnisse dienen.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Ein vollständiger Überblick über alle verwendeten Codes findet sich in Anhang 2 dieser Arbeit.

¹⁴⁵ vgl. Keller (2007): Diskursforschung, p. 107f

¹⁴⁶ vgl. ebd. p. 99-104.

¹⁴⁷ ebd. p. 107.

¹⁴⁸ ebd. p. 100.

¹⁴⁹ siehe Tabelle 1 und Anhang 1.

2.2.2 Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit

Was die Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit einer Analyse und ihrer Ergebnisse betrifft, steht die qualitative Forschung vor größeren Herausforderungen, als ihr quantitatives Gegenstück.¹⁵⁰ Gerade die qualitative Textanalyse lässt viel Spielraum für individuelle Entscheidungen und ist weitgehend abhängig von der Interpretationsarbeit des Forschenden. Daher macht es wenig Sinn, hier ähnliche Maßstäbe wie bei quantitativen Forschungsmethoden anzulegen. Trotzdem muss natürlich auch hier versucht werden, dem/der LeserIn möglichst hilfreiches Werkzeug zur Bewertung der Vorgangsweise und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse in die Hand zu geben. Was Keller für die Soziologie fordert, gilt auch in der Politikwissenschaft:

„Dennoch – wenn Soziologie empirische Wissenschaft, nicht aber ‚fiction‘ oder Reportage sein will, ist der Anspruch an die prinzipielle Offenlegung und Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Interpretationsschritte aufrecht zu erhalten. Dies wiederum macht eine gewisse methodische Systematik des Vorgehens notwendig.“¹⁵¹

Daher wurde in diesem Kapitel versucht, die methodische Vorgangsweise und auch die theoretischen Grundlagen genau darzulegen, um damit eine möglichst gute Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

¹⁵⁰ vgl. ebd. p. 111.

¹⁵¹ ebd. p. 73.

3. Diskursfeld Asylpolitik: Hintergrund und AkteurInnen

Um den Kontext diskursiver und nicht-diskursiver Praktiken im Diskursfeld¹⁵² Asylpolitik zu untersuchen beginnt dieses Kapitel mit einem historischen Abriss über Asyl in Österreich, gefolgt von einer Analyse der rechtlichen Hintergründe und der AkteurInnen des Politikfeldes und endet mit einem abschließenden Blick auf drei besonders bedeutende Entwicklungen im Diskursfeld.

3.1 Historischer Hintergrund: Asyl in Österreich

In den bisher 65 Jahren der Zweiten Republik spielten Asyl- und Flüchtlingspolitik beinahe durchgehend eine wichtige Rolle in der österreichischen Öffentlichkeit. Altflüchtlinge¹⁵³ und Displaced Persons (DPs) aus dem zweiten Weltkrieg waren kaum versorgt, da wurde Österreich schon zu einem wichtigen Transitland aus den Staaten des kommunistischen Ostens nach Westeuropa und Übersee. Das Selbstbild Österreichs als sicherer Hafen für Flüchtlinge kam durch eine Reihe von interdependenten Entwicklungen ab den 1990ern schwer unter Druck – welche dieser Entwicklungen Ursachen und welche Folgen waren, ist schwer zu beurteilen. Die Veränderungen der Migrationströme, der Wandel vom Transit- zum Zielland, die Politisierung der Migrationspolicy, der Aufstieg der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) zur zweitstärksten Partei und in die Koalitionsregierung mit der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), sowie die Europäisierung von Asylpolitik, führten zu einer Reihe von Reformen und Novellierungen und zunehmend restriktiverer Immigrations- und Asylpolitik. Trotz der Versuche, Asylgesetzgebung als Zugangskontrollsystem zu instrumentalisieren,¹⁵⁴ stiegen die Asylanträge über die Jahrzehnte kontinuierlich an (siehe Abbildung 1). Die Asylanerkennungsquote war hingegen stärkeren Schwankungen unterworfen, wobei sich zeigt, dass die Reformen der 90er- und 00er-Jahre die Anzahl der positiven Bescheide zwar verringerten, diese Effekte aber nur

¹⁵² Als Diskursfeld versteht der Autor grundsätzlich ein Themengebiet, in dem mehrere Einzeldiskurse angesiedelt sind. Keller beschreibt das als „Arena, in der verschiedene Diskurse um die Konstitution bzw. Definition eines Phänomens wetteifern“ (Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 73). Die Konzentration auf das Phänomen Asylmissbrauch enthebt diese Arbeit der Verantwortung, eine vollständige Abgrenzung des diskursiven Feldes und der darin angesiedelten Einzeldiskurse vorzulegen. Stattdessen soll in diesem Kapitel das Umfeld beschrieben werden, in dem die Konstruktionsprozesse zum Phänomen Asylmissbrauch agieren.

¹⁵³ Als Altflüchtlinge gelten hier jene Menschen, deren Flucht durch Ereignisse ausgelöst wurde, die mit den beiden Weltkriegen zusammenhängen.

¹⁵⁴ vgl. Kraler, Albert (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, IN: Zincone, Giovanna/Penninx, Rinus/Borkert, Maren (Hrsg.): The Making of Migration and Integration Policies in Europe: Processes, Actors and Contexts in Past and Present, Amsterdam, p. 12.

kurzfristig anhielten (siehe Abbildung 2). Die folgenden Seiten geben einen zeitlichen Überblick über das Diskursfeld Asyl im Österreich der Zweiten Republik. Zahlen und Fakten wurden, soweit nicht anders angegeben, den, bis 2001 vom Bundespressedienst herausgegebenen, österreichischen Jahrbüchern entnommen.¹⁵⁵

3.1.1 Das Transitland als sicherer Hafen: 1945-1970

Die erste große Herausforderung für die Flüchtlingspolitik der Zweiten Republik stellte sich sofort mit dem Ende des 2. Weltkrieges. Hunderttausende Flüchtlinge, vor allem Angehörige deutschsprachiger Minderheiten in Osteuropa, aber auch fremdsprachige AusländerInnen aus osteuropäischen Staaten, vor allem Jugoslawien und Ungarn, mussten versorgt werden. 1948 waren das insgesamt 525.660 Menschen, darunter 367.029 so genannte „Volksdeutsche“¹⁵⁶. In den folgenden Jahren kehrte ein großer Teil der fremdsprachigen Flüchtlinge wieder in die Heimatländer zurück, während die rechtliche Situation der deutschsprachigen Flüchtlinge mittels eines befristeten Gesetzes, welches ihnen die Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft durch einfache Erklärung ermöglichte, geklärt wurde.¹⁵⁷ Die letzten Lager für Altflüchtlinge wurden allerdings erst 1965 aufgelöst, wofür über 7.500 Wohnungen errichtet wurden, die durch UNHCR und dem Bundesministerium für Inneres gefördert wurden.¹⁵⁸ 1955 trat im selben Jahr, in dem die Alliierten Österreich endgültig verließen, Österreich der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 bei, wodurch die Rechtstellung jener Flüchtlinge gefestigt wurde, auf die die Flüchtlingsdefinition der GFK zutrifft, also die aus „wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung, verfolgt zu werden“¹⁵⁹ ihr Heimatland verlassen mussten.

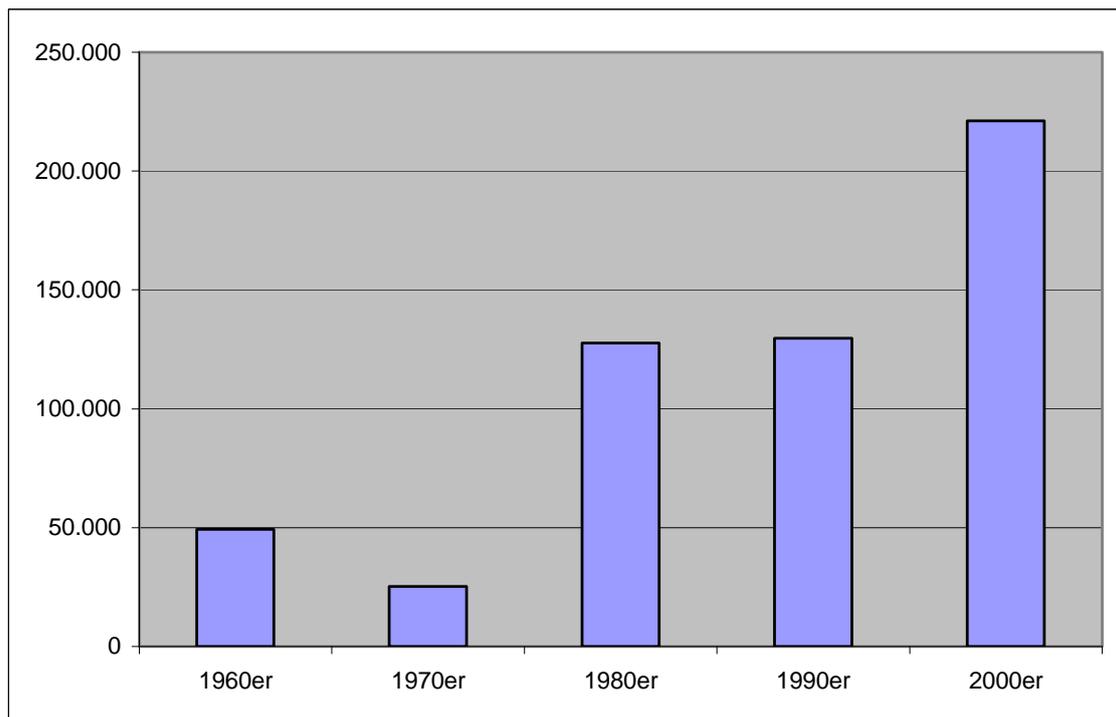
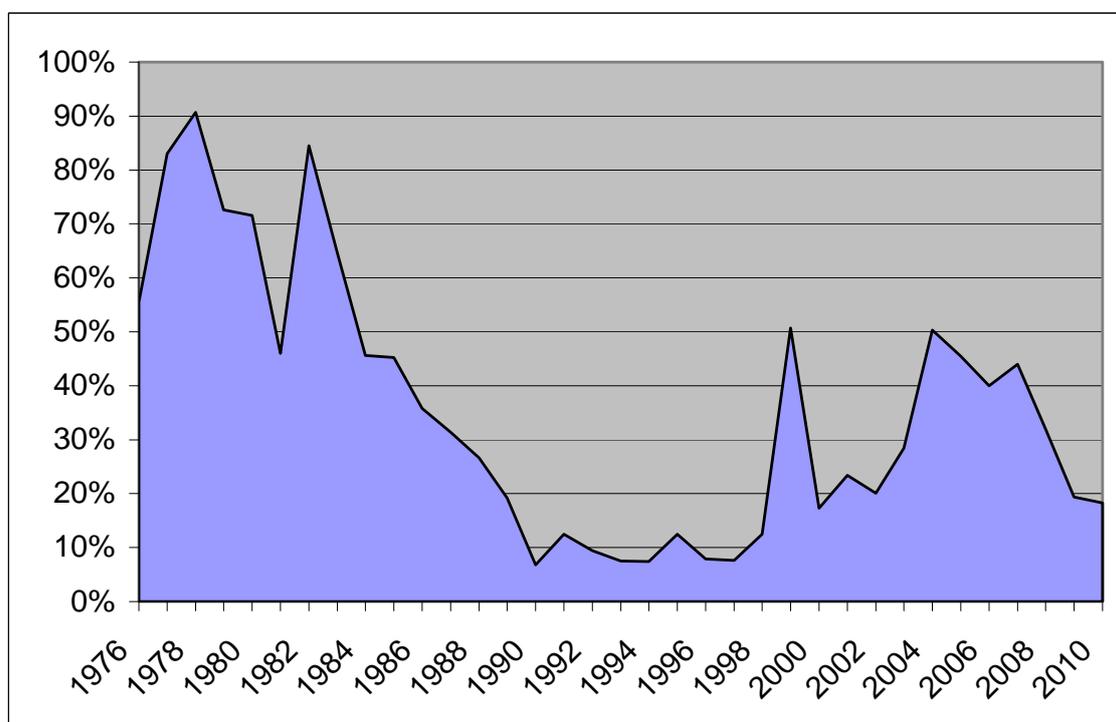
¹⁵⁵ Bundespressedienst (1949-2001): Österreichisches Jahrbuch, Bände 1948-2000, Wien.

¹⁵⁶ Als Volksdeutsche wurden „Angehörige deutschsprachiger Minderheiten in Ost- und Südosteuropa“ (Beerman, Victor/Rosenmayr, Stefan (1988): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik, IN: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien, p. 482) verstanden.

¹⁵⁷ vgl. Bundespressedienst (1955-1966): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1954-1965; dazu auch Beermann/Rosenmayr (1988): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik p. 483f.

¹⁵⁸ vgl. Bundespressedienst (1966): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1965, p. 169; Bundespressedienst (1967): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1966, p.112.

¹⁵⁹ BGBl Nr. 55/1955.

Abbildung 1: Asylanträge nach Jahrzehnten¹⁶⁰Abbildung 2: Anerkennungsquote, 1976-2010¹⁶¹

¹⁶⁰ Quelle: Bundespressdienst (1961-2001): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1966-2000; Knapp, Anny (kein Datum): Überblick Erledigungen der Asylbehörden 1981-2010.

¹⁶¹ Quelle: ebd. Anm.: Bis 1997 enthalten mangels genauer Zahlen die abgelehnten Anträge auch Verfahrenseinstellungen und zurückgezogene Anträge. Die tatsächliche Anerkennungsquote kann in diesem Zeitraum also höher liegen als angezeigt.

Während der 1950er-Jahre kamen vor allem Flüchtlinge aus den kommunistischen Nachbarländern nach Österreich. Die Flüchtlingskrisen während des ungarischen Volksaufstandes 1956 und des Prager Frühlings 1968 etablierten das österreichische Selbstbildnis eines sicheren Hafens für Flüchtlinge.¹⁶² Tatsächlich strebte Österreich aber vor allem die Weiterleitung von Flüchtlingen in andere europäische Länder sowie nach Übersee an. Vor allem jugoslawischen Flüchtlingen wurde der Asylstatus oft verweigert, sie wurden als Wirtschaftsflüchtlinge in ihre Heimat zurückgeschickt.¹⁶³

Ungarischer Volksaufstand und jugoslawische *Wirtschaftsflüchtlinge*

Zusätzlich zu 214.482 Altflüchtlingen, die sich noch in Österreich befanden¹⁶⁴, strömten zwischen Oktober und Dezember des Jahres 1956, nach dem ungarischen Volksaufstand und der folgenden sowjetischen Intervention, 164.275 Flüchtlinge aus Ungarn nach Österreich. Zwar wurden 93.148 sofort ins Ausland weitergeleitet, die restlichen 69.684 blieben aber vorerst in Österreich, 46.954 davon wurden in Lagern untergebracht – unter anderem in einer ehemaligen Kaserne in Traiskirchen.¹⁶⁵ Im Jahr darauf folgten noch einmal 15.707 ungarische Flüchtlinge.¹⁶⁶ Mit Unterstützung des Internationalen Komitees für Europäische Migration (ICEM) wanderten viele von ihnen in den folgenden Jahren aus,¹⁶⁷ andere kehrten nach Ungarn zurück. Trotzdem lebten Anfang 1961 noch 8.940 ungarische Flüchtlinge in Österreich,¹⁶⁸ dauerhaft verblieben nur zehn Prozent der insgesamt 180.000 Flüchtlinge in Österreich.¹⁶⁹

Abgesehen von den Ereignissen rund um den Volksaufstand in Ungarn kamen bis 1967 aber die meisten Neuflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Schon 1957 flüchteten 14.357 JugoslawInnen über die Grenze nach Österreich, bis 1966 sollten sie in jedem Jahr mehr als 50 Prozent der Neuankömmlinge stellen (siehe Abbildung 3 für die Anträge jugoslawischer Flüchtlinge im Zeitverlauf und Abbildung 4 für den Anteil der AsylwerberInnen nach Herkunft). Anders als die ungarischen Flüchtlinge

¹⁶² vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 5.

¹⁶³ vgl. ebd. und folgendes Kapitel dieser Arbeit.

¹⁶⁴ vgl. Bundespressedienst (1957): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1956, p. 118.

¹⁶⁵ vgl. Beermann/Rosenmayr (1988): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik, p. 482.

¹⁶⁶ vgl. Bundespressedienst (1958): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1959, p. 76.

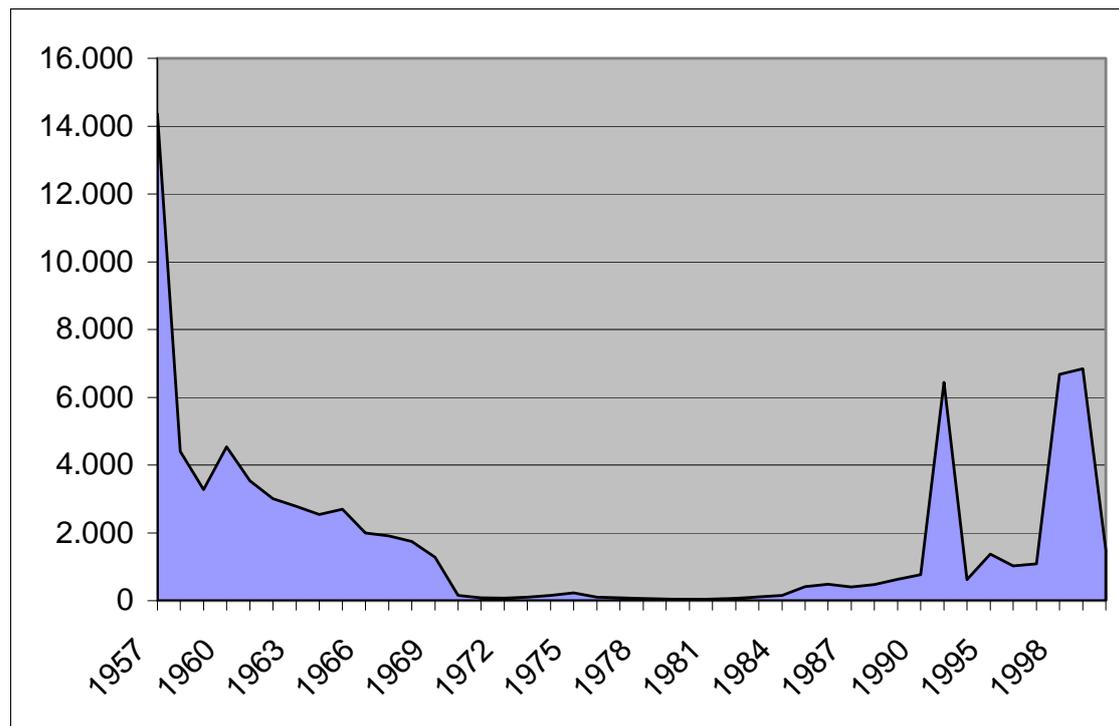
¹⁶⁷ Laut Website der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Nachfolgeorganisation des ICEM wanderten insgesamt 138.000 UngarInnen aus Österreich in andere europäische Länder und nach Übersee aus. (vgl. Website der IOM, http://www.iomvienna.at/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=58&lang=de, letzter Zugriff: 15.12.2011.)

¹⁶⁸ vgl. Bundespressedienst (1961): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1960, p. 143.

¹⁶⁹ Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2010): Unterbringung regieren: Institutionalisierung eines föderalen Konfliktes, IN: Rosenberger (Hrsg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, p. 19.

begründeten sie ihre Flucht meist mit wirtschaftlichen Ursachen. Viele von ihnen wurden von den Behörden als „Kriminelle, staatspolizeilich bedenkliche Elemente sowie Personen, die ihre Familie in Jugoslawien unversorgt zurückgelassen hatten, und Jugendliche, die dem Elternhaus entlaufen sind“¹⁷⁰, aber auch „mangels Flüchtlingseigenschaft“¹⁷¹ nach Jugoslawien zurückgeschickt.

Abbildung 3: Flüchtlinge aus Jugoslawien, 1957-2000¹⁷²



In der zweiten Hälfte der 1960er begannen die Asylansuchen von Flüchtlingen aus der ehemaligen Tschechoslowakei und aus Ungarn anzusteigen, bei gleichzeitigen Rückgängen der Ansuchen von jugoslawischen Flüchtlingen, allerdings zunächst ohne die Gesamtzahl maßgeblich zu erhöhen. Das änderte sich erst wieder mit dem Prager Frühling. Drei Jahre zuvor, im Oktober 1965, wurde der Asylbeirat geschaffen, der sich aus BeamtInnen des Innenministeriums, einem/einer VertreterIn des Flüchtlingshochkommissars beim Europarat, den Vorsitzenden und den österreichischen Delegierten des Beirates für Flüchtlingsfragen beim Europarat sowie je einem/einer

¹⁷⁰ Bundespressedienst (1961): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1960, p. 147.

¹⁷¹ Bundespressedienst (1959): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1958, p. 102.

¹⁷² Quellen: Bundespressedienst (1958-2001): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1957-2000.

BeamtIn des Justizministeriums, des Sozialministeriums und des Außenministeriums zusammensetzte, und das Innenministerium in Asylfragen beraten sollte.¹⁷³

Der Prager Frühling 1968

Schon vor 1968 waren die Flüchtlingsbewegungen aus der Tschechoslowakei nach Österreich stetig angestiegen.¹⁷⁴ Als im August 1968 schließlich die Truppen des Warschauer Paktes in Prag einmarschierten, strömten erneut über 100.000 Flüchtlinge nach Österreich,¹⁷⁵ nur ein Bruchteil davon suchte aber tatsächlich um Asyl an – 4.176 noch im selben Jahr, 6.530 ein und 1.192 zwei Jahre später. Anders als zwölf Jahre zuvor, als alle ungarischen Flüchtlinge geschlossen Asylstatus erhalten hatten, mussten sie individuell Asyl beantragen.¹⁷⁶ Im Jahr 1968 trat in Österreich auch das erste bundesweite Asylgesetz (AsylG 1968) in Kraft, wodurch AsylwerberInnen die Möglichkeit erhielten ihre Anerkennung als Flüchtlinge rechtlich durchzusetzen und eine Rechtsgrundlage für den dauerhaften Aufenthalt von anerkannten Flüchtlingen in Österreich geschaffen wurde.¹⁷⁷ Die meisten der tschechoslowakischen Flüchtlinge reisten aber entweder in andere Länder weiter, oder kehrten in ihre Heimat zurück.¹⁷⁸

In den ersten zwei Dekaden nach dem 2. Weltkrieg spielte Flüchtlingspolitik in Österreich also eine wichtige Rolle. Im Rahmen der politischen Krisen in Ungarn und der Tschechoslowakei entwickelte sich das Selbstbild eines sicheren Hafens für Flüchtlinge, tatsächlich war Österreich (auch im offiziellen Selbstverständnis) vor allem Transitland. Die Unterscheidung zwischen politischen und wirtschaftlichen Flüchtlingen zeigte sich früh in der unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen aus Jugoslawien auf der einen und jenen aus Ungarn und der Tschechoslowakei auf der anderen Seite.

¹⁷³ Bundespressedienst (1966): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1965, p. 167f.

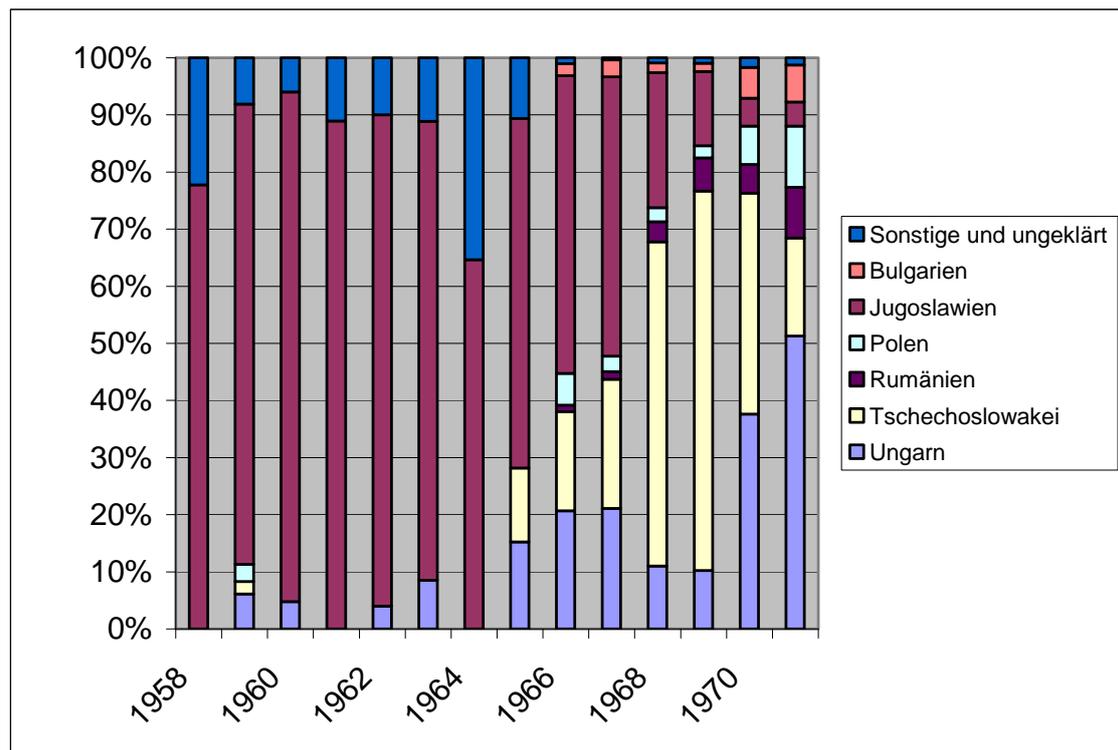
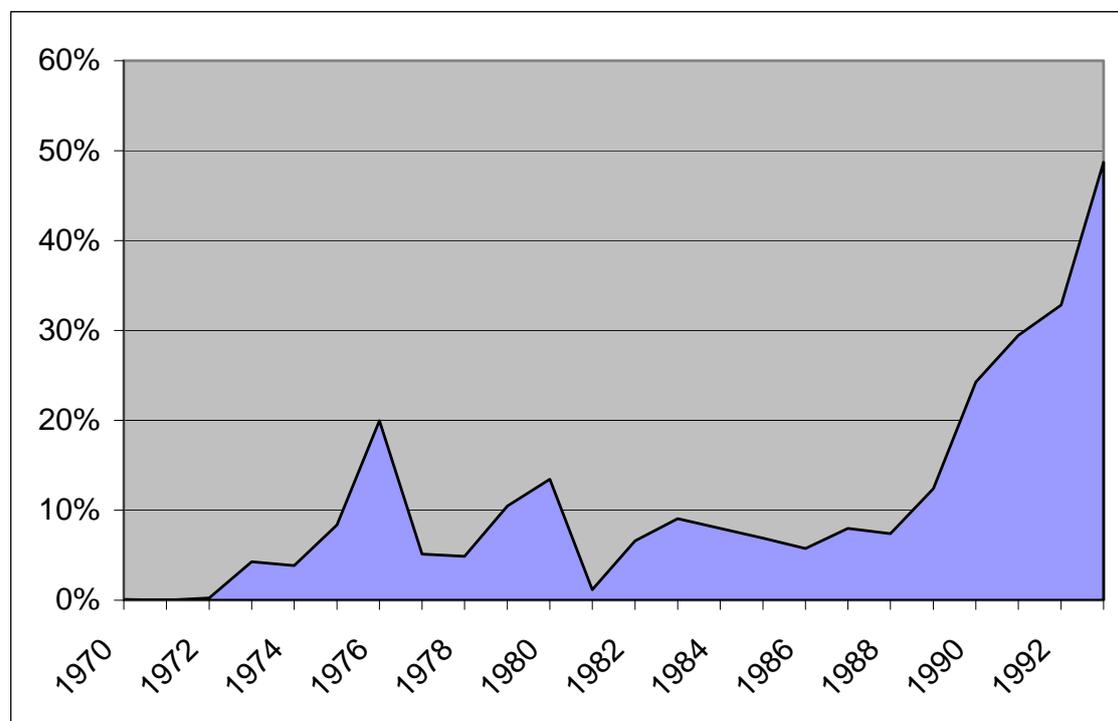
¹⁷⁴ vgl. Bundespressedienst (1966-1970): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1967-1971.

¹⁷⁵ vgl. Beermann/Rosenmayr 1988: Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik, p. 483.

¹⁷⁶ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 20.

¹⁷⁷ vgl. Beermann/Rosenmayr (1988): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik, p. 487.

¹⁷⁸ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 5.

Abbildung 4: Herkunft der AsylwerberInnen, 1958-1971¹⁷⁹Abbildung 5: Anteil außereuropäischer Asylanträge, 1970-1993¹⁸⁰

¹⁷⁹ Quellen: Bundespressedienst (1959-1973): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1958- 1972. Anmerkung: die Zuordnung von Flüchtlingen zu ihrer Herkunft erfolgte soweit die Daten des Bundespressedienstes dies zuließen. Vor allem in den Jahren vor 1966 kann die Gruppe Sonstige auch Flüchtlinge aus Ländern enthalten, die in den Folgejahren extra aufgeführt wurde.

¹⁸⁰ Quellen: Bundespressedienst (1971-1994): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1970-1993.

3.1.2 Veränderung der Flüchtlingsströme: 1970-1990

Die Anzahl der AsylwerberInnen aus Jugoslawien nahm ab Beginn der 1970er-Jahre deutlich ab (siehe Abbildung 3), was die österreichischen Behörden einerseits den, schon in den 60ern aufgekommenen, Gastarbeiter-Regelungen und den daraus resultierenden Auswanderungsmöglichkeiten, und andererseits der Möglichkeit, direkt aus Jugoslawien nach Übersee auszuwandern, zuschrieben.¹⁸¹ Allerdings stellten auch einige JugoslawInnen in Österreich Asylanträge, die als GastarbeiterInnen ins Land gekommen waren.¹⁸²

Zu Beginn der 1970er kamen erstmals auch AsylwerberInnen aus außereuropäischen Ländern (siehe Abbildung 5). 1972 erklärte sich Österreich bereit, ein Kontingent von 1.500 aus Uganda vertriebenen AsiatInnen aufzunehmen. Dem folgten Flüchtlinge aus Chile (die zugesagte Quote von 200 war schon 1974 ausgeschöpft), südostasiatische Boat-People (bis 1980 hatte Österreich ein Kontingent von 1.500 zugesagt), iranische Kurden (ab 1975) und 250 Flüchtlinge chilenischer, bolivianischer und uruguayischer Staatsbürgerschaft aus Argentinien (1976). Nur ein Teil dieser Kontingentflüchtlinge blieb allerdings langfristig in Österreich, das sich weiterhin vor allem als Transitland sah und viele von ihnen an andere europäische Länder weiter vermittelte.¹⁸³ Auch in den 70ern kam aber der Großteil der AsylwerberInnen in Österreich aus den unmittelbaren Nachbarstaaten und aus Osteuropa, vor allem aus der Tschechoslowakei, Ungarn, Polen und Rumänien (siehe Abbildung 6).¹⁸⁴

Im Jahr 1974 trat Österreich dem Protokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 bei. Damit wurde aus der Definition von Konventionsflüchtlingen die zeitliche Einschränkung auf „von vor dem 1. Jänner 1951 eingetretenen Ereignissen“¹⁸⁵ gestrichen und die mögliche Einschränkung auf europäische Flüchtlinge aufgehoben. 1981 führten die Ereignisse rund um die Solidarność-Bewegung in Polen zu Flüchtlingszahlen, wie Österreich sie zuletzt 1968 erlebt hatte. 120.000 bis 150.000 PolInnen flüchteten nach Österreich, rund 33.000 stellten einen Asylantrag.¹⁸⁶ Die österreichische Regierung errichtete zwei zusätzliche Flüchtlingslager, trotzdem

¹⁸¹ vgl. Bundespressedienst (1971): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1970, p. 137.

¹⁸² vgl. Bundespressedienst (1976): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1975, p. 121.

¹⁸³ vgl. Bundespressedienst (1973-1980): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1974-1979.

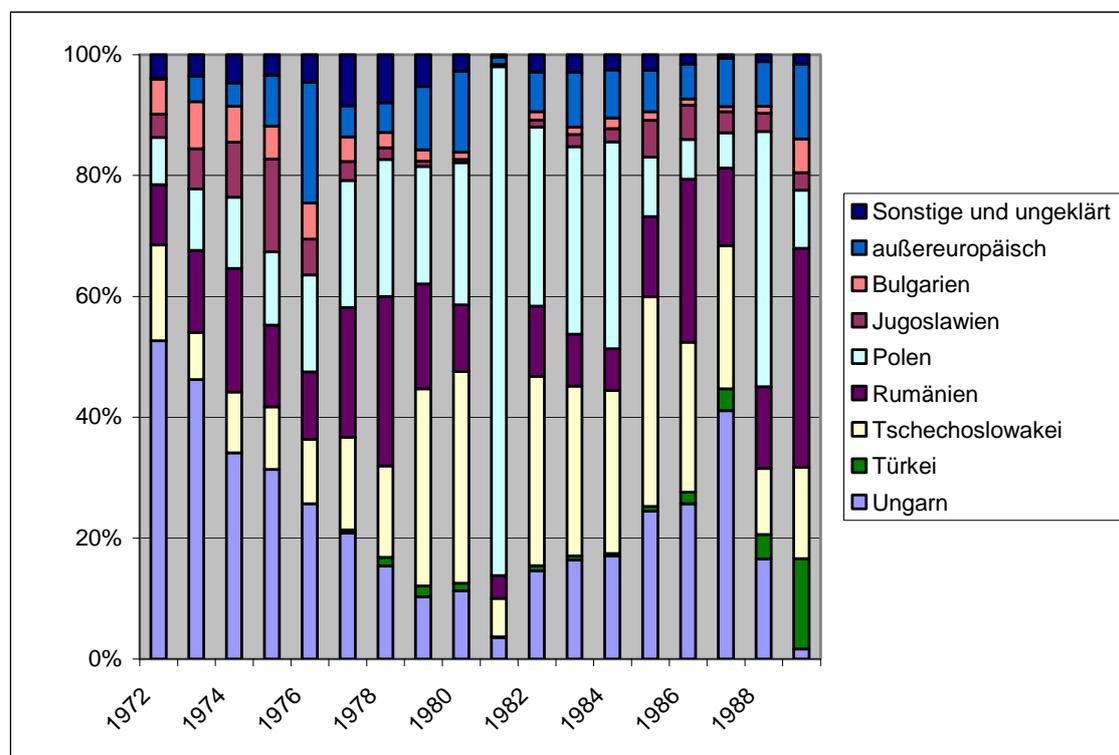
¹⁸⁴ vgl. ebd.

¹⁸⁵ BGBl Nr. 55/1955, Art. 1.

¹⁸⁶ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 20.

mussten über 20.000 Flüchtlinge in privaten Pensionen untergebracht werden.¹⁸⁷ Obwohl durch „Auswanderungsaktionen“¹⁸⁸ die zwei neuen Lager schon im nächsten Jahr wieder geschlossen werden konnten und auch die Zahl der privat untergebrachten Flüchtlinge schnell reduziert wurde, erschwerten Kontingentierungen und Regulierungen die Weiterreise in potentielle Aufnahmeländer zunehmend.¹⁸⁹ In der zweiten Hälfte der 1980er schränkten neue gesetzliche Regelungen den Zugang zu Asyl zunehmend ein.¹⁹⁰ Die Anerkennungsquote sank deutlich und sollte erst Ende der 90er die 20 Prozent wieder übersteigen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 6: Herkunft der AsylwerberInnen, 1972-1989¹⁹¹



3.1.3 Die Politisierung der Migrationspolicy: 1990-2000

Schon in der zweiten Hälfte der 1980er waren die Wahlerfolge der Freiheitlichen Partei (FPÖ) mit einer zunehmenden Politisierung der Migrationspolitik einhergegangen.¹⁹² Albert Kraler spricht in diesem Zusammenhang von einer „parlamentarisation“ of

¹⁸⁷ vgl. Bundespressedienst (1982): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1981, p. 91.

¹⁸⁸ Bundespressedienst (1983): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1982, p. 119.

¹⁸⁹ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 20.

¹⁹⁰ vgl. ebd. p. 21.

¹⁹¹ Quellen: Bundespressedienst (1973-1990): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1972-1989. Anm.:

AsylwerberInnen aus der ehemaligen Sowjetunion wurden der Gruppe Sonstige zugerechnet.

¹⁹² vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 7.

migration policy making“¹⁹³, zwischen FPÖ und der *Kronzeitung* auf der einen, sowie Grünen, NGOs und dem 1989 gegründeten *Standard* auf der anderen Seite des politischen Spektrums. Sichtbar wurde diese Gegenüberstellung im, 1993 von der FPÖ initiierten, Volksbegehren „Österreich zuerst“ (417.278 Unterschriften) und den darauf folgenden, von der NGO SOS Mitmensch organisierten, „Lichtermeeren“ in mehreren Städten Österreichs. Diese Entwicklungen schlugen sich auch in einer verstärkten Verwendung des Begriffes „Asylmissbrauch“ durch politische AkteurInnen nieder.¹⁹⁴

Der Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und der Zerfall Jugoslawiens führten zu einem massiven Anstieg an Asylanträgen, der 1991 in über 27.000 Anträgen gipfelte (siehe Abbildung 7). Der Anstieg ist allerdings nicht nur auf Anträge von Flüchtlingen aus osteuropäischen Nachbarstaaten zurückzuführen, besonders der Anteil der Anträge von Flüchtlingen aus außereuropäischen Ländern erhöhte sich. Schon 1990 wurde ein Drittel aller Anträge von Flüchtlingen aus außereuropäischen Ländern gestellt,¹⁹⁵ 1995 kamen erstmals weniger als die Hälfte aller AsylwerberInnen aus Osteuropa¹⁹⁶ und im Jahr 2000 fand sich schließlich unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern, mit Jugoslawien nur mehr ein einziges europäisches Land (siehe Abbildung 5).¹⁹⁷

Als Reaktion auf den Bosnienkrieg 1992 bis 1995 rief Österreich die *Bosnien-Aktion* ins Leben: Um die Versorgung der etwa 95.000 bosnischen Flüchtlinge sicherzustellen, die als Kriegsflüchtlinge nicht unter die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention fielen und daher keinen Anspruch auf Asyl in Österreich hatten, wurden sie als „de-facto Flüchtlinge“¹⁹⁸ versorgt. Tatsächlich stellten in den folgenden Jahren nur wenige von ihnen Asylanträge in Österreich. Bis zum Ende der Aktion 1998 hatte ein Großteil Arbeit und Unterkunft in Österreich gefunden, etwa 12.000 waren in andere Länder ausgewandert und 11.000 nach Bosnien zurückgekehrt.¹⁹⁹

Die Reformen der 90er

Im Kontext dieser Entwicklungen wurde das österreichische Fremdenrecht in den 90ern grundlegend reformiert. Nach ersten Bemühungen des österreichischen Innenministers

¹⁹³ ebd.

¹⁹⁴ vgl. Vajda, Michael (2010): Die österreichische Asyl- und Flüchtlingsdebatte im Wandel. Eine Untersuchung parlamentarischer Quellen von 1955 bis zur Gegenwart, Wien, p. 58.

¹⁹⁵ vgl. Bundespressedienst (1991): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1990, p. 133.

¹⁹⁶ vgl. Bundespressedienst (1996): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1995, p. 101.

¹⁹⁷ vgl. Bundespressedienst (2001): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 2000, p. 353.

¹⁹⁸ Bundespressedienst (1993): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1992, p. 119; vgl. dazu auch Grbic, Monika/Glanzer, Edith/Gulis, Wolfgang (1998): Bosnien. Ende der Aktion. Was von der humanitären Aktion übrig blieb, IN: Zebratl, 3/98.

¹⁹⁹ vgl. Bundespressedienst (1993-1999): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1994-2000; dazu auch: Grbic/Glanzer/Gulis (1998): Bosnien.

Karl Blecha (SPÖ), Ende der 80er-Jahre, zentralisierte sein Nachfolger, Franz Löschnak (ebenfalls SPÖ), alle Kompetenzen in der Migrationspolitik in einer einzigen Abteilung des Innenministeriums und überzeugte alle vier Nationalratsparteien von der Notwendigkeit einer umfassenden Fremdenrechtsreform.²⁰⁰ Obwohl Asylpolitik nur einen Teil dieser Reform darstellte, konzentrierte sich die öffentliche Debatte darauf, wobei Asyl mit illegaler Zuwanderung gleichgesetzt wurde.²⁰¹ Diskutiert wurde vor allem der starke Anstieg rumänischer Asylwerberinnen ab Mitte der 1980er. 1991 wurde schließlich das neue Asylgesetz beschlossen, das beschleunigte Verfahren, die Prinzipien sicherer Drittstaaten und sicherer Herkunftsländer, sowie die Möglichkeit, AsylwerberInnen Fingerabdrücke abzunehmen, einführte.²⁰² Außerdem wurde das Bundesasylamt als Erstinstanz für Asylverfahren eingeführt.²⁰³ Besonders die Einrichtung des Bundesasylamtes zielte auf eine Beschleunigung von Asylverfahren und des Aufenthaltsendes von abgelehnten AsylwerberInnen ab, wie das vom Bundespressedienst herausgegebene Österreichische Jahrbuch 1993 klar formulierte:

„In den offensichtlich unbegründeten Fällen soll eine negative Entscheidung auch mit sofortigem Verlust des Aufenthaltsrechts in Österreich verbunden sein, womit klargestellt werden soll, daß niemand, der nicht politisch verfolgt ist, in Österreich die Möglichkeit hat, sich durch einen unbegründeten Asylantrag ein befristetes Aufenthaltsrecht in unserem Land zu erzwingen.“²⁰⁴

Tatsächlich gingen die Asylanträge in den nächsten Jahren deutlich zurück, von 16.238 im Jahr 1992 auf 4.744 ein Jahr später (siehe Abbildung 7). Die Betreuung von AsylwerberInnen wurde in zwei Anläufen mit den Bundesbetreuungsgesetzen 1990 und 1991, nach langwierigen Verhandlungen über die Aufteilung von AsylwerberInnen auf die einzelnen Bundesländer, neu geregelt.²⁰⁵

1992 wurden das Fremdengesetz und 1993 das Aufenthaltsgesetz reformiert. Ab nun waren die Länder für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln verantwortlich, was nach Kraler zu „a soaring backlog of cases and arbitrary as well as unconstitutional decisions“²⁰⁶ führte. Das Fremdenrecht musste erneut reformiert werden: 1997, unter Innenminister Karl Schöllg (SPÖ), wurden Fremden- und Aufenthaltsgesetz in einem neuen Fremdengesetz zusammengeführt. Gleichzeitig wurde 1997 auch ein reformiertes

²⁰⁰ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 8.

²⁰¹ vgl. ebd.

²⁰² vgl. ebd.

²⁰³ vgl. Götzelmann, Andrea (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, Wien, p. 64.

²⁰⁴ Bundespressedienst (1992): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1993, p. 95f.

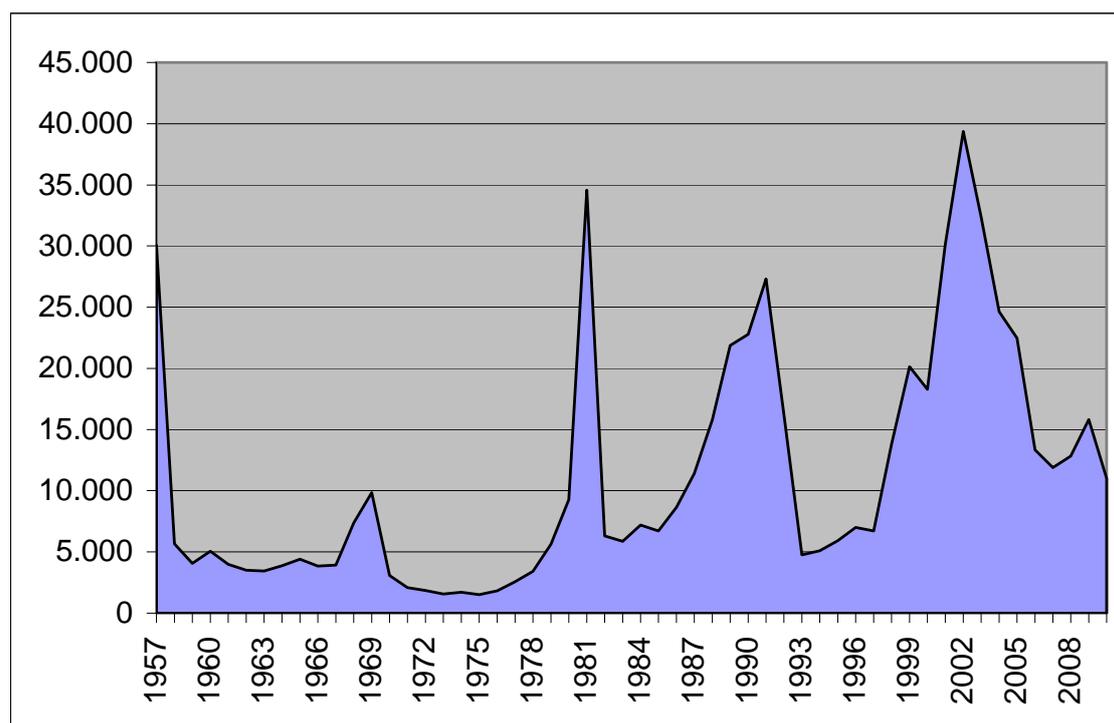
²⁰⁵ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 22f.

²⁰⁶ Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 9.

Asylgesetz beschlossen. Diesmal wurden NGOs in der Ausarbeitung, vor allem unter Schlögl's Vorgänger Caspar Einem (SPÖ), stärker eingebunden. Trotzdem standen sie dem Resultat der Reform zwiespältig gegenüber.²⁰⁷ Neben der Umsetzung europäischer Vorgaben, wie dem Dublin-Abkommen und der Schengen-Vereinbarung, wurde auch die Drittstaatsklausel überarbeitet und der Unabhängige Bundesasylsenat (UBAS) als weisungsfreie Berufungsbehörde eingerichtet.²⁰⁸

Im zeitlichen Kontext dieser Reformen verstärkte Österreich die Bemühungen um Schubabkommen mit den Herkunftsländern von Flüchtlingen. Bis 1993 hatte Österreich Schubabkommen mit allen Nachbarstaaten abgeschlossen²⁰⁹ und bis 2000, unter anderen, mit Bulgarien, Lettland, Litauen und Aserbaidschan. Zwischen 1992 und 2000 wurden jährlich durchschnittlich etwa 16.000 Menschen aus Österreich ab- oder zurückgeschoben.²¹⁰

Abbildung 7: Asylanträge, 1957-2010²¹¹



²⁰⁷ vgl. Knapp, Anny (2005): Der Weg nach Europa, IN: Zebratl 2/2005, p. 11; Schumacher, Sebastian/Peyrl, Johannes (2006): Fremdenrecht. Asyl-Ausländerbeschäftigung-Einbürgerung-Einwanderung-Verwaltungsverfahren. Ratgeber, Wien, p. 187; Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 65.

²⁰⁸ vgl. ebd.

²⁰⁹ vgl. Bundespressedienst (1993): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1992, p. 121.

²¹⁰ vgl. Bundespressedienst (1993-2001): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1994-2000, eigene Berechnung.

²¹¹ Quellen: Bundespressedienst (1958-2001): Österreichisches Jahrbuch, Bde. 1957-2000; Knapp (kein Datum): Überblick Erledigungen der Asylbehörden 1981-2010.

3.1.4 Schwarz-Blau und Europäisierung: Asylpolitik seit 2000

Mit dem Regierungsantritt der Schwarz-Blauen Koalitionsregierung begann eine Reihe von Novellierungen und Reformen des Asylrechts, die einerseits der wachsenden Europäisierung²¹² der Asylpolitik geschuldet war, andererseits aber auch die Bestrebungen widerspiegelte, Asylmissbrauch zu bekämpfen. Schon im Regierungsabkommen wurde die Vermeidung von Asylmissbrauch, Schubhafttourismus und Scheinehen als Ziel festgeschrieben.²¹³ Gleichzeitig begann die Zahl der Asylanträge stark anzusteigen, von 13.805 im Jahr 1998 auf schließlich 39.354 im Jahr 2002. Erst in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts sanken die Antragszahlen wieder unter 20.000 (siehe Abbildung 7). Die Diversifizierung der Herkunftsländer der AsylwerberInnen setzte sich weiter fort, die größten Flüchtlingsgruppen kamen aus der Russischen Föderation, Afghanistan (vor allem zu Beginn des Afghanistan-Krieges 2001) und Serbien bzw. dem Kosovo. Der Rückgang bei den Antragszahlen, von 140.762 in der ersten Hälfte des Jahrzehnts um rund 47 Prozent auf 76.393 in der zweiten Hälfte, verteilte sich auf alle wichtigen Herkunftsländer. Lediglich die Antragszahlen von Flüchtlingen aus Somalia (um 522 oder 53,7 Prozent) und der Mongolei (um 1.160 oder 146,1 Prozent) erhöhten sich, während jene aus Serbien und der Russischen Föderation annähernd gleich blieben (siehe Abbildung 8).

2002 wurden die ersten Novellierungen von Asyl- und Fremdenrecht unter der Schwarz-Blauen Koalitionsregierung beschlossen. Diese nahmen einerseits die Umsetzungen von kommenden EU-Richtlinien vorweg, führten aber gleichzeitig restriktivere Immigrationsbestimmungen ein.²¹⁴ Nur ein Jahr später wurden Verhandlungen über eine weitere Novelle des Asylrechts begonnen. Nach heftigen Protesten von Opposition, UNHCR und NGOs und der Unterbrechung durch die vorgezogenen Neuwahlen im Herbst 2002, sollte diese Novelle allerdings erst 2004 in Kraft treten.²¹⁵ Sie enthielt zahlreiche Verschärfungen, wie

²¹² Der Begriff ‚Europäisierung‘ kennzeichnet in der wissenschaftlichen Literatur eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene. Im vorliegenden Fall soll er die „penetration of national and sub-national systems of governance“ (Olsen, Johan P. (2001): *The many Faces of Europeanization*, Oslo, p.3) durch die Policies der Institutionen der Europäischen Union beschreiben. Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Begriff siehe ebd. und Faist, Thomas/Ette, Andreas (2007a): *Between Autonomy and the European Union. The Europeanisation of National Policies and Politics of Immigration*. IN: *European View*, 5: p. 19-26.

²¹³ Österreich neu regieren: p. 47-41, <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>, letzter Zugriff: 20.12.2011.

²¹⁴ vgl. Kraler (2007): *Immigrant and Immigration Policy Making in Austria*, p. 11f.

²¹⁵ vgl. Götzelmann (2008): *Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung*, p. 66.

„die Abschaffung des Asylantrags im Ausland oder an der österreichischen Grenze, die Ausweitung der Kompetenzen der Sicherheitsorgane, die Erschwerung von Folgeanträgen, die Neufassung der Drittstaatsklausel zur Ausfilterung offensichtlich unbegründeter Asylanträge, das Neuerungsverbot im Berufungsverfahren, die Ausweisung durch Asylbehörden bei Ablehnung des Asylantrags sowie die zwingende Beantragung der aufschiebenden Wirkung von Berufungen.“²¹⁶

Einige dieser Bestimmungen wurden aber noch im selben Jahr vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) als verfassungswidrig aufgehoben. Asyl- und Fremdenrecht mussten erneut reformiert werden. Im Jänner 2006 trat das neue Fremdenrechtspaket in Kraft. Die Immigrationsreform setzte vor allem EU-Bestimmungen um, enthielt aber ebenso weitere Verschärfungen, vor allem bezüglich Sprachkenntnissen, Ausbildung und Einkommen von potentiellen ZuwanderInnen.²¹⁷ Die zunehmende Europäisierung der Asylpolitik zeigt sich an einer Reihe von Richtlinien mit Mindestnormen für verschiedene Bereiche des Asylverfahrens, die in dieser Reform berücksichtigt werden mussten. Angefangen bei Dublin II²¹⁸ und der Aufnahmerichtlinie (2003)²¹⁹, der Anerkennungsrichtlinie bzw. Statusrichtlinie (2004)²²⁰ bis zur Verfahrensrichtlinie (2005)²²¹, wurden sie alle mehr oder weniger im Fremdenrechtspaket 2005 umgesetzt.²²² Außerdem zielte die Reform auf Optimierungen bei den fremdenpolizeilichen Maßnahmen – negative Bescheide sollten rascher und konsequenter durchgesetzt werden können – und Verfahrensbeschleunigungen – um den steten Rückstau an Asylanträgen abzubauen.²²³ Auch der Begriff „Asylmissbrauch“ spielte in der öffentlichen Diskussion eine zunehmend größere Rolle.²²⁴

Die EU-Aufnahmerichtlinie 2003 wurde durch die Schwarz-Blaue Regierung in der Grundversorgungsvereinbarung 2004 umgesetzt. Wie schon bei den

²¹⁶ Dimmel, Nikolaus (2006): Die Politik der inneren Sicherheit, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, p. 648.

²¹⁷ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 13.

²¹⁸ Verordnung 2003/343/EG des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist

²¹⁹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU

²²⁰ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

²²¹ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Anerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

²²² vgl. Plank, Katharina (2009): Das Österreichische Asylgesetz 2005 – Auf dem Weg in Richtung gemeinsame EU-Asylpolitik, Wien, p. 71f.

²²³ vgl. ebd. p. 70.

²²⁴ vgl. Vajda (2010): Die österreichische Asyl- und Flüchtlingsdebatte im Wandel, p. 98f.

Bundesbetreuungsgesetzen 1990 und 1991 waren die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern langwierig und konfliktbehaftet. Das Innenministerium versuchte durch die Entlassung von Flüchtlingen aus der Bundesbetreuung Druck auf die Länder auszuüben, die ihrerseits finanzielle Nachteile befürchteten.²²⁵ Die Vermeidung von Missbrauch der Grundversorgung durch Vortäuschung von Hilfsbedürftigkeit spielte in der öffentlichen Diskussion eine große Rolle.²²⁶ Schließlich einigte man sich auf Schlüssel für die Verteilung der AsylwerberInnen auf die Länder und die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern.²²⁷

Tabelle 2: Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1951-2011²²⁸

<i>Staatsangehörigkeit</i>	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Insgesamt	6.933.905	7.073.807	7.491.526	755.338	7.795.786	8.032.926	8.404.252
Österreich	6.611.307	6.971.648	7.279.630	7.263.890	7.278.096	7.322.000	7.476.640
Nicht-Österreich	322.598	102.159	211.896	291.448	517.690	710.926	927.612
AusländerInnenanteil in %	4,7%	1,4%	2,8%	3,9%	6,6%	8,9%	11,0%
im Ausland geboren	-	-	-	-	-	1.033.399	1.315.512
Anteil in %	-	-	-	-	-	12,5%	15,7%
AusländerInnen, nach Staatsangehörigkeit							
Europa	75.424	75.149	186.799	260.708	467.013	642.969	808.565
Bosnien-Herzegowina	-	-	-	-	-	108.047	84.185
Bulgarien	742	326	489	432	3.582	4.217	11.385
Deutschland	23.667	43.944	47.087	40.987	57.310	75.218	146.392
Frühere Sowjetunion	1.955	226	192	495	2112	-	-
Frühere Tschechoslowakei	4.754	741	2.991	2.032	11318	-	-
Früheres Jugoslawien	14.948	4.565	93.337	125.890	197.886	-	-
Italien	9.847	8.662	7.778	6.681	8.636	10.064	16.040
Kroatien	-	-	-	-	-	-	56.464
Mazedonien	-	-	-	-	-	-	17.992
Polen	3.705	539	774	5.911	18.321	21.841	38.755
Rumänien	2.798	262	397	1.253	18.536	17.470	41.739
Russische Föderation	-	-	-	-	-	3.467	22.810
Serbien, Montenegro, Kosovo	-	-	-	-	-	-	135.696
Slowakei	-	-	-	-	-	-	20.487
Tschechische Republik	-	-	-	-	-	7.313	9.397
Türkei	112	217	16.423	59.900	118.579	127.226	113.457
Ungarn	5.985	4.956	2.691	2.526	10.556	12.729	25.978
Afrika	26	626	1.279	3.127	8.515	14.223	22.290
Asien	294	1.630	4.254	12.304	25.677	34.978	64.459
Amerikas, davon	788	2.717	6.000	6.305	9.516	12.313	18.241
Vereinigte Staaten	647	2.082	4.422	4.171	5.770	6.108	7.398
Australien und Ozeanien	9	99	570	555	738	1.026	1.397
Staatenlos, unbekannt	246.054	21.938	12.994	8.449	6.231	5.417	12.651

²²⁵ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 27-30.

²²⁶ vgl. ebd.

²²⁷ Für genauere Informationen zur Versorgung von AsylwerberInnen in Österreich siehe Rosenberger (Hrsg.) (2010): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien.

²²⁸ Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 3; Statistik Austria (2011a und 2011b). Die asiatischen Gebiete der Sowjetunion/Russischen Föderation wurden Europa zugerechnet. Die Zahlen von 1951 bis 2001 entstammen der jeweiligen Volkszählung, die Zahlen für 2011 dem Zentralen Melderegister (ZMR).

Die Nationalratswahl 2006 ersetzte die Schwarz-Blaue Regierung durch eine große Koalition unter der Führung Alfred Gusenbauers (SPÖ). Das Bundesministerium für Inneres blieb allerdings in der Hand der ÖVP, die damit seit 2000 ununterbrochen den/die InnenministerIn stellte. Unter der neuen Regierung wurde der, ursprünglich im Bundeskanzleramt angesiedelte UBAS, der 2003 dem Innenministerium unterstellt worden war, durch den Asylgerichtshof ersetzt, der im Juli 2008 seine Arbeit als Berufungsinstanz und „letztinstanzliches Gericht für alle Beschwerden gegen Bescheide des Bundesasylamtes“²²⁹ aufnahm. 2009 wurde erneut das Fremdenrecht novelliert. Dabei wurden eine Reihe von Verschärfungen vorgenommen, darunter die teilweise Aufhebung des Abschiebeschutzes bei Folgeanträgen für Flüchtlinge in Schubhaft und die Verkürzung von Beschwerdefristen. Auch der Missbrauch des Grundversorgungssystems wurde als Straftatbestand eingeführt.²³⁰ Als Kontrollinstanz wurde von Innenministerin Maria Fekter (ÖVP) mit 1. Juli 2010 eine Sonderkommission Grundversorgungscontrolling eingerichtet, über die in den Medien als „SOKO Asylmissbrauch“²³¹ berichtet wurde.²³²

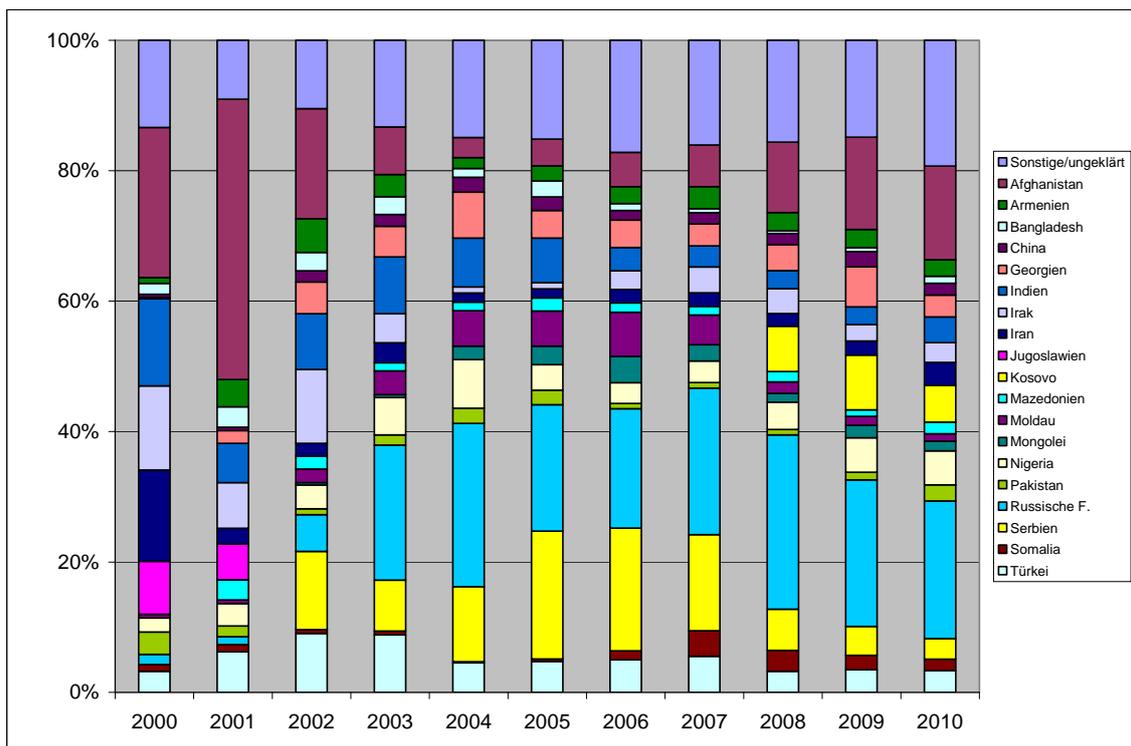
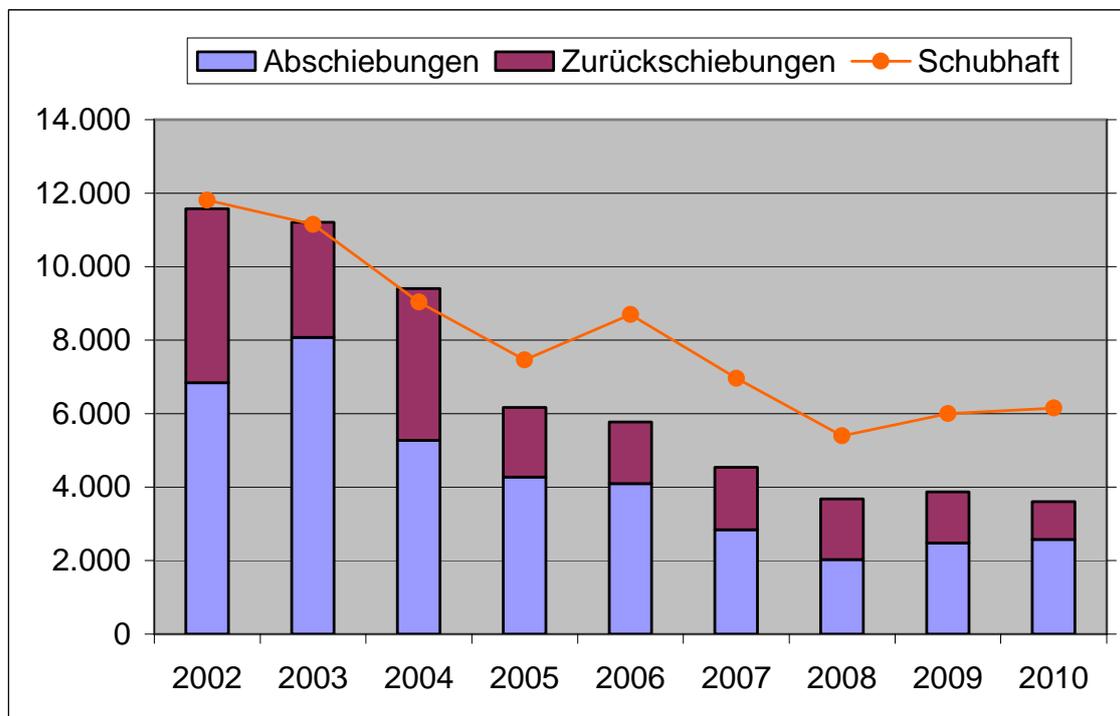
Seit Beginn der Zweiten Republik spielt Asyl- bzw. Flüchtlingspolitik eine große Rolle in Österreich. Hunderttausende Flüchtlinge überquerten die Grenzen des Landes, von denen der Großteil Österreich als Transitland nach Westeuropa und Übersee nutzte. Doch die in diesem Abschnitt skizzierten Entwicklungen führten zu einem Wandel Österreichs vom Transit- zum Zielland, den auch die zunehmend restriktivere Asylgesetzgebung nicht aufhalten oder gar umkehren konnte. Der AusländerInnenanteil in Österreich ist in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich angestiegen, von unter 5 Prozent im Jahr 1951 auf elf Prozent im Jahr 2011 (siehe Tabelle 2). Doch schon ein Blick auf die Gesamtzahlen der Asylanträge (siehe Abbildung 2) und den Verlauf der Anerkennungsraten (siehe Abbildung 2) zeigen, dass anerkannte Flüchtlinge nur einen kleinen Teil von Österreichs Immigranten stellen. Das zahlenmäßig stärkste Herkunftsland im Jahr 2011 ist Deutschland, gefolgt von Serbien und der Türkei. Der Anteil von Personen, die in Österreich leben, aber im Ausland geboren sind, liegt im Jahr 2001 bei 15,7 Prozent.

²²⁹ Website des Asylgerichtshofs, <http://www.asylgh.gv.at/site/6321/default.aspx>, letzter Zugriff: 19.12.2011.

²³⁰ vgl. Limberger, Petra (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung: Rechtsgrundlagen in Österreich, IN: Rosenberger (Hrsg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, p. 58.

²³¹ vgl. Salzburger Nachrichten, 14.7.2010.

²³² vgl. Limberger (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung, p. 52.

Abbildung 8: Herkunft der AsylwerberInnen, 2000-2010²³³Abbildung 9: Fremdenpolizeiliche Maßnahmen, 2002-2010²³⁴

²³³ Quellen: United Nations High Commissioner for Refugees (2000 u. 2001); Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Jahresstatistik 2002-2005 u. Asylstatistik 2006-2010.

²³⁴ Quellen: Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Jahresstatistik 2002-2005 u. Fremdenstatistik 2006-2010.

3.2 Rechtliche Grundlagen

Der nun folgende Abschnitt skizziert die rechtlichen Grundlagen des Diskursfeldes Asyl. Ziel ist nicht die vollständige und umfassende Beschreibung aller rechtlichen Regelungen, sondern ein Abriss der rechtlichen Situation, der den Kontext für die, im nächsten Kapitel folgende, Analyse bilden soll. Das Kapitel beginnt mit der Situation in Österreich, bevor die Einflüsse der Europäischen Union auf Österreich beleuchtet werden.

3.2.1 Österreich

Im Jahr 1968 beschloss der österreichische Nationalrat das erste Asylgesetz und schuf damit eine rechtliche Grundlage für die Anerkennung von Flüchtlingen. Dem österreichischen Asylsystem liegt die Flüchtlingsdefinition des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) mit dem Protokoll von 1967 zugrunde. Schon 1955 trat Österreich der Flüchtlingskonvention bei und verankerte diese in BGBl Nr. 55/1955. Damit gilt in Österreich als anerkannter Flüchtling, wer

„sich infolge von vor dem 1. Jänner 1951 eingetretenen Ereignissen [Anm.: diese zeitliche Einschränkung wurde mit dem Protokoll von 1967 gestrichen] aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren“²³⁵.

Kriegsflüchtlinge fallen mangels persönlicher Verfolgung grundsätzlich nicht unter diese Definition, allerdings wurden sie oft als „de-facto-Flüchtlinge“²³⁶ (zum Beispiel in der Bosnien-Aktion) versorgt. Mit dem Status des subsidiären Schutzes, der schrittweise dem Status des Konventionsflüchtlings gleichgestellt wurde, bietet das österreichische Asylgesetz inzwischen auch eine rechtliche Grundlage für die dauerhafte Versorgung bzw. die Durchsetzung/Einklagbarkeit der Anerkennung solcher Flüchtlinge.

²³⁵ BGBl Nr. 55/1955, Art. 1.

²³⁶ Bundespressedienst (1993): Österreichisches Jahrbuch, Bd. 1992, p. 119; vgl. dazu auch Grbic/Glanzer/Gulis (1998): Bosnien.

Vor dem Asylgesetz von 1968 gab es keine Durchführungsbestimmung für die Flüchtlingskonvention, die Flüchtlingseigenschaft wurde durch die Fremdenpolizei überprüft, die Rahmenbedingungen der Vergabe vom Innenministerium durch Erlässe geregelt.²³⁷ Seit dem AsylG 1968 werden die Entscheidungen über den Asylstatus per Bescheid getroffen, womit auch die Grundlage für die Einklagbarkeit von Entscheidungen geschaffen wurde. 1991 wurde das Asylgesetz zum ersten Mal von Grund auf überarbeitet. Unter anderem wurden beschleunigte Verfahren ermöglicht und das Prinzip sicherer Herkunfts- und Drittstaaten eingeführt, was die rasche Ablehnung der Asylanträge von Personen ermöglichen sollte, die aus oder durch als sicher geltende Staaten nach Österreich eingereist waren.²³⁸ Mit dem Bundesasylamt wurde eine neue Behörde als erste Entscheidungsinstanz geschaffen und das Innenministerium als zweite Instanz eingesetzt. Die erste Instanz konnte Anträge sofort nach der Ersteinvernahme als „offensichtlich unbegründet“ zurückweisen (oder auch als „offensichtlich begründet“ annehmen).²³⁹ Mit dem Asylgesetz 1997 wurde das Innenministerium als Berufungsinstanz durch den neu geschaffenen Unabhängigen Bundesasylsenat (UBAS) ersetzt. Gleichzeitig wurde das Dublin-Übereinkommen (siehe Kapitel 3.2.2), das die Zuständigkeit des Erstaufnahmelandes für den Asylantrag von AsylwerberInnen festschreibt, in das österreichische Recht übertragen. Unter der 2000 angelobten Koalitionsregierung von FPÖ und ÖVP beschloss das Parlament 2002 und 2004 einige Novellen zum Asyl- und Fremdenrecht. Diese enthielten zahlreiche Verschärfungen – Asylanträge durften nur mehr aus dem Inland eingebracht werden, das Stellen von Folgeanträgen wurde erschwert und das Einbringen neuer Beweise in Berufungsverfahren untersagt²⁴⁰ – von denen einige aber bald vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben wurden. Anfang 2006 trat dann ein neues Fremdenrechtspaket in Kraft, in dessen Rahmen auch das Asylgesetz reformiert wurde. Dabei wurden eine Reihe von EU-Richtlinien umgesetzt (siehe Kapitel 3.2.2) und fremdenpolizeiliche Maßnahmen optimiert, sowie die Mitwirkungspflichten von AsylwerberInnen am Verfahren konkretisiert.²⁴¹ 2008 wurde der UBAS als Berufungsinstanz durch den neu geschaffenen Asylgerichtshof abgelöst. Bis dahin konnte im Fall einer negativen Entscheidung des UBAS noch der

²³⁷ Putzer, Judith/Rohrböck, Josef (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem AsylG 2005, Wien, p. 10; vgl. dazu auch Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 20.

²³⁸ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 8.

²³⁹ vgl. Putzer/Rohrböck (2007): Asylrecht, p. 10f.

²⁴⁰ vgl. Dimmel (2006): Die Politik der inneren Sicherheit, p. 648.

²⁴¹ Plank (2009): Das Österreichische Asylgesetz 2005, Wien.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH) angerufen werden. Die Abschaffung dieser Möglichkeit wurde als Rechtsschutzdefizit kritisiert und führte zu einer Überlastung des VfGH.²⁴² Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 (FräG 2009)²⁴³ wurde eine Reihe von Bestimmungen eingeführt und verschärft, die vor allem der Missbrauchsbekämpfung dienen sollten (siehe dazu auch Kapitel 4.1.4) – darunter die automatische Einleitung des Verfahrens zur Aberkennung des Schutzstatus von straffällig gewordenen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten, die teilweise Aufhebung des Abschiebeschutzes bei Folgeanträgen durch Schubhäftlinge, die Verkürzung von Einspruchsfristen und die Möglichkeit eines Handwurzelröntgens zur Altersfeststellung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF).

Das Asylverfahren²⁴⁴

Der Weg zu einem Asylbescheid in Österreich beginnt mit dem Zulassungsverfahren, das in den Erstaufnahmestellen (Traiskirchen, Thalham und Flughafen Schwechat) durchgeführt wird. Dabei wird entschieden, ob der Asylantrag zugelassen und an das Bundesasylamt (BAA) weitergeleitet, oder ob er zurückgewiesen wird. Rückweisungsgründe sind beispielsweise die Zuständigkeit eines anderen Landes aufgrund der Dublin-Regelung oder eine bereits getroffene Entscheidung in derselben Sache. Seit dem AsylG 1991 kann ein Antrag bereits nach dieser Ersteinvernahme als „offensichtlich begründet“ oder „offensichtlich unbegründet“ angenommen oder abgelehnt werden.²⁴⁵ Rechtlich muss das Zulassungsverfahren innerhalb von 20 Tagen abgeschlossen sein (§ 20 AsylG).

Im eigentlichen Asylverfahren prüft das BAA erstens, ob einE AsylwerberIn die Kriterien der weiter oben angeführten Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt. Ist dies der Fall, wird Asyl gewährt. Andernfalls wird zweitens geprüft, ob Anspruch auf subsidiären Schutz (§ 8 AsylG) besteht. Subsidiärer Schutz wird dann gewährt, wenn im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland Gefahr für Leib und Leben des/der AsylwerberIn besteht – konkret, wenn die Rechte nach Art. 2 oder Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. der Zusatzprotokolle Nr. 6 und Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe) verletzt würden. Subsidiärer Schutz führt zu einem verlängerbaren Aufenthaltsrecht für ein Jahr. Sieht

²⁴² vgl. Limberger (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung in Österreich, p. 43f.

²⁴³ BGBl. I Nr. 122/2009.

²⁴⁴ Für den folgenden Abschnitt vgl. ebd. p. 41-45.

²⁴⁵ vgl. Putzer/Rohrböck (2007): Asylrecht, p. 10f.

das BAA auch diese Bedingungen nicht erfüllt, ist drittens zu prüfen, ob eine Ausweisung zulässig ist, also ob ein anderweitiges Aufenthaltsrecht besteht, oder die Rechte nach Art. 8 EMRK (Recht auf Privat- und Familienleben) verletzt würden (§ 10 AsylG).

Gegen die bescheidmäßigen Entscheidungen des BAA kann seit 2008 beim Asylgerichtshof (davor beim Unabhängigen Bundesasylsenat und davor direkt beim Innenministerium) Beschwerde eingereicht werden. Als letzter Schritt können AsylwerberInnen den VfGH anrufen, wenn verfassungsmäßig geschützte Rechte verletzt wurden oder eine rechtswidrige Norm angewendet wurde.²⁴⁶

Arbeitsmarktzugang und Betreuung²⁴⁷

Anerkannte Flüchtlinge sind StaatsbürgerInnen annähernd gleichgestellt und auch subsidiär Schutzberechtigte verfügen seit 2008 über einen freien Arbeitsmarktzugang.²⁴⁸ AsylwerberInnen hingegen fallen unter das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG). Eine unselbstständige Beschäftigung ist ihnen nur erlaubt, wenn dem/der ArbeitgeberIn eine Beschäftigungsbewilligung erteilt wird, was im Fall von AsylwerberInnen nur unter Bedingungen möglich ist:

„Neben den allgemeinen Voraussetzungen (Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes müssen die Beschäftigung zulassen, wichtige öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen dürfen nicht entgegenstehen) müssen AsylwerberInnen seit mindestens drei Monaten zum Asylverfahren zugelassen sein und über einen faktischen Abschiebeschutz oder ein Aufenthaltsrecht nach dem Asylverfahren verfügen.“²⁴⁹

Für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung für AusländerInnen gibt es nach dem AuslBG weitere Bedingungen:

„So dürfen für die offene Stelle weder ÖsterreicherInnen noch in den Arbeitsmarkt integrierte AusländerInnen zur Verfügung stehen und darüber hinaus die Landes- bzw. Bundeshöchstzahlen für Beschäftigungsbewilligungen nicht überschritten werden.“²⁵⁰

Laut einem Erlass des Arbeitsministeriums dürfen AsylwerberInnen nur mehr in der saisonalen Beschäftigung angestellt werden.²⁵¹

²⁴⁶ vgl. Walter et. al (2007): Bundesverfassungsrecht, Wien.

²⁴⁷ Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Thema Unterbringung und Betreuung von AsylwerberInnen in Österreich siehe den Sammelband Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.) (2010): Asyl in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien.

²⁴⁸ vgl. Limberger (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung, p. 45.

²⁴⁹ ebd. p. 45.

²⁵⁰ ebd. p. 46.

²⁵¹ vgl. ebd.

Selbstständige Beschäftigungen dürfen AsylwerberInnen ebenfalls erst nach drei Monaten ab Einbringung des Asylantrages ausüben.²⁵² Generell gelten dabei wieder die Bestimmungen des AuslBG, nach denen bestimmte Gewerbe InländerInnen vorbehalten sind und ein Befähigungsnachweis erbracht werden muss.²⁵³ Weitere Einschränkungen ergeben sich aus dem Grundversorgungsgesetz-Bund (GVG-B), auf das im Folgenden eingegangen wird.

Die Betreuung und Versorgung von AsylwerberInnen in Österreich wurde erstmals mit dem Bundesbetreuungsgesetz 1990 bzw. 1991 (BBG 90/91) gesetzlich geregelt. Dabei wurde ein Rechtsanspruch auf Versorgungsleistungen ausgeschlossen, Mitwirkungspflichten der AsylwerberInnen als Voraussetzung festgeschrieben und in Durchführungsverordnungen Kostensätze und Leistungsumfang definiert:

„Die Aufnahme in die Bundesbetreuung erfolgte selektiv, Erlässe schlossen Gruppen auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit aus (z.B. rumänische und bulgarische Staatsangehörige), ebenso Personen, deren Identität nicht feststellbar war.“²⁵⁴

2004 wurde unter der Schwarz-Blauen Koalitionsregierung die Grundversorgungsvereinbarung (GVV) zwischen Bund und Ländern geschlossen. Ziel war die Vereinheitlichung der Versorgung,²⁵⁵ die räumliche Verteilung der AsylwerberInnen auf die Bundesländer entsprechend der Bevölkerungszahlen und die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern,²⁵⁶ sowie die Umsetzung der Aufnahmerichtlinie 2003 der EU (siehe folgendes Kapitel 3.2.2). Die Grundversorgungsvereinbarung wurde im GVG-B und in entsprechenden Landesgesetzen umgesetzt. In der GVV wurden Anspruchsberechtigung und Leistungsumfang definiert,²⁵⁷ sowie Ausschlussgründe festgelegt. Die festgelegten Kostensätze wurden seit 2004 nicht valorisiert, erst Anfang Dezember 2011 wurde über Gespräche über eine solche Valorisierung zum Jahreswechsel, zwischen dem Fonds Soziales Wien und dem Innenministerium, berichtet.²⁵⁸ Die Bundesländer haben nach der GVV bei der Aufnahme von AsylwerberInnen bestimmte Quoten zu erfüllen, die Zuweisung von AsylwerberInnen an ein Bundesland kann aber nur mit Einverständnis

²⁵² vgl. ebd.

²⁵³ vgl. ebd.

²⁵⁴ Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 24.

²⁵⁵ vgl. Limberger (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung, p. 51.

²⁵⁶ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 26.

²⁵⁷ Für einen Überblick über anspruchsberechtigte Gruppen siehe Limberger (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung, p. 52, für die Leistungen p. 54.

²⁵⁸ Quelle: <http://wien.orf.at/news/stories/2511995/>, letzter Zugriff: 21.12.2011.

des Landes erfolgen.²⁵⁹ Bei Nichterfüllung von Quoten sind Ausgleichszahlungen zu leisten.²⁶⁰

Nach dem GVG-B ist das BAA die zuständige Behörde für Entscheidungen über die Aufnahme in die Grundversorgung, bzw. die Gewährung von konkreten Leistungen. Gegen Bescheide des BAA kann vor den jeweiligen Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) berufen werden (§ 9 GVG-B).²⁶¹ Die Leistungen der Grundversorgung können eingeschränkt oder verweigert werden, wenn grobe Verstöße gegen die Hausordnung der Betreuungseinrichtungen oder gerichtlich strafbare Handlungen vorliegen, die einen Asylausschlussgrund darstellen.²⁶² 2009 wurde der Missbrauch der Grundversorgung durch „wissentlich falsch getätigte Angaben im [...] Asylverfahren in Bezug auf Herkunft oder Identität“²⁶³ im Fremdenpolizeigesetz als Strafbestimmung eingeführt (§ 119 FPG). Dazu kann das Innenministerium, gemeinsam mit Fremdenpolizei und Abgabenbehörden Vor-Ort-Kontrollen durchführen.²⁶⁴

3.2.2 Europäische Union

Die vertragliche Zusammenarbeit europäischer Staaten in Asylfragen begann 1990 mit dem Dubliner Übereinkommen und den Schengener Durchführungsübereinkommen. In der Form völkerrechtlicher Verträge wurden in beiden Dokumenten Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit für Asylverfahren festgelegt. Damit sollten Mehrfachanträge verhindert werden. Diese Vereinbarungen sollten aber ausdrücklich keine Harmonisierung darstellen.²⁶⁵ Innerhalb der Europäischen Union war die Asylpolitik ab dem Vertrag von Maastricht (1993) in der dritten Säule angesiedelt, kooperiert wurde vor allem im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit.²⁶⁶ 1997 wurde die Asylpolitik schließlich in der 1. Säule vergemeinschaftlicht. Im Vertrag von Amsterdam wurde ein Fahrplan zur Vereinbarung von Kriterien für die Zuständigkeit für Asylverfahren, sowie Mindestnormen für die Anerkennung, Verfahren und Aufnahme von AsylwerberInnen festgelegt²⁶⁷ und die Schengener Abkommen in EU-Recht überführt. Asylpolitik wurde im Konzept des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (das die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Straf- und

²⁵⁹ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 36.

²⁶⁰ vgl. ebd.

²⁶¹ vgl. Limberger (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung, p. 59.

²⁶² vgl. ebd. p. 58.

²⁶³ ebd. p. 58.

²⁶⁴ vgl. ebd. p. 59.

²⁶⁵ vgl. Plank (2009): Das Österreichische Asylgesetz 2005, p. 41.

²⁶⁶ vgl. Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 57f.

²⁶⁷ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 25.

Zivilsachen und flankierende Maßnahmen zum freien Personenverkehr kombinierte) zu einem ausdrücklichen Ziel der EU erhoben. 1999 wurde bei einem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Tampere die weitere Vorgehensweise bei der Umsetzung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems beschlossen.²⁶⁸

Die Tampere-Agenda²⁶⁹ bekräftigte das Grundrecht auf Asyl nach der Genfer Flüchtlingskonvention und präziserte den Fahrplan des Vertrags von Amsterdam für die Vereinbarung von Mindestnormen und Standards in Fragen der Zuständigkeit für Asylverfahren, der Anerkennung von Asyl und der Versorgung und Rechte von AsylwerberInnen in den folgenden fünf Jahren. Gleichzeitig sollte eine engere Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern angestrebt werden, „um durch Armutsbekämpfung und Verbesserung der Lebensbedingungen in diesen Ländern die Zuwanderung in die EU zu verringern“²⁷⁰. Zur Identifizierung von AsylwerberInnen und Verhinderung von Mehrfachanträgen wurde die Entwicklung des EURODAC-Systems²⁷¹ fortgesetzt, in dem EU-weit die Fingerabdrücke von AsylwerberInnen erfasst werden. Der Tampere-Agenda folgte eine Reihe von Richtlinien²⁷², die auch in österreichisches Recht übertragen wurden.

Die Dublin II-Verordnung ersetzte 2003 das völkerrechtliche Dubliner Übereinkommen. Obwohl die Dublin-Regelung oft auf das Erstantragsland oder gar Erstbetretungsland reduziert wird, definiert Dublin II eine Reihe von unterschiedlich gewichteten Kriterien, nach denen die Zuständigkeit bestimmt wird. Für einen Überblick über diese Kriterien, die „großes Augenmerk auf Familien und Familienzusammenführung legen“²⁷³, siehe Plank (2009). Dublin II gilt nur für Konventionsflüchtlinge, nicht aber für subsidiär Schutzberechtigte.²⁷⁴

Mit der Aufnahmerichtlinie wurden 2003 Mindestnormen für die Aufnahme von AsylwerberInnen in den Mitgliedstaaten festgelegt. Sie definiert verpflichtende Leistungen gegenüber AsylwerberInnen, wie Informationspflichten oder Zugang zu Rechtsberatung, aber auch Kriterien für die Einschränkung von Leistungen, wie

²⁶⁸ vgl. ebd.

²⁶⁹ www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, letzter Zugriff 22.12.2011.

²⁷⁰ Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 58.

²⁷¹ EURODAC steht für European Dactyloscopy. Auf der Daktyloskopie beruht das Fingerabdruckverfahren, also die Identifikation von Personen über die Papillarleisten auf ihren Fingern.

²⁷² Richtlinien sind eine Form sekundären EU-Rechts. Sie definieren Ziele für die Mitgliedstaaten, bei deren Umsetzung diese weitgehend frei agieren können. Damit unterscheiden sie sich von Verordnungen, die direkt Rechtsverbindlichkeit haben.

²⁷³ Plank (2009): Das Österreichische Asylgesetz 2005, p. 51.

²⁷⁴ Vertrag von Amsterdam, Kapitel 1 Art. 2f.

mangelnde Mitwirkung im Asylverfahren, die Einbringung von Folgeanträgen oder Verstöße gegen die Vorschriften von Unterbringungscentren.²⁷⁵ Die Aufnahmerichtlinie wurde in Österreich in der Grundversorgungsvereinbarung und den entsprechenden Bundes- und Landesgesetzen umgesetzt, was zur Beseitigung von Rechtsunsicherheiten beitrug.²⁷⁶

2004 legte die Anerkennungs- bzw. Statusrichtlinie Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft bzw. der Gewährung des subsidiären Schutzes fest und definierte Mindeststandards für die damit verbundenen Rechte. Sie wurde vor allem im AsylG 2005 umgesetzt.²⁷⁷

Ein Jahr später legte die Verfahrensrichtlinie schließlich Mindeststandards für erstinstanzliche Verfahren fest. Sie war teilweise schon 2003 durch die Novellierung des Asylgesetzes vorweggenommen worden und fand ebenfalls in das AsylG 2005 Eingang.²⁷⁸

2004 folgte das Haager Programm²⁷⁹ der als abgeschlossen geltenden Tampere-Agenda. Es definierte die Ziele der Union bei der weiteren Umsetzung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Zeitraum 2005 bis 2010. Hauptziele sind die Schaffung eines gemeinsamen und effizienten Asylverfahrens und eines einheitlichen Statuts für anerkannte Flüchtlinge und Personen unter subsidiärem Schutz. Der Zeitplan zur Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde inzwischen auf 2012 verschoben.²⁸⁰

Auch wenn die Europäische Union das gemeinsame Asylsystem noch nicht vollständig umgesetzt hat, belegen die obigen Entwicklungen deutlich den steigenden Einfluss der EU auf die österreichische Asylgesetzgebung. Die im historischen Abriss gezeigten Entwicklungen in Österreich können daher nicht isoliert gesehen werden. Die zunehmende Politisierung von Asyl und auch die zunehmende Unterscheidung zwischen Flüchtlingen nach der GFK und jenen, denen der Missbrauch des Asylsystems vorgeworfen wird, finden sich auch in anderen europäischen Ländern, wie in Kapitel 3.4 gezeigt wird.

²⁷⁵ vgl. Limberger (2010): Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung, p. 49.

²⁷⁶ Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 25.

²⁷⁷ vgl. Plank (2009): Das Österreichische Asylgesetz 2005, p. 73f.

²⁷⁸ vgl. ebd.

²⁷⁹ EG 2005/C53/01, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union.

²⁸⁰ vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>, p. 3.

3.3 AkteurInnen des Diskursfeldes Asylpolitik

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die verschiedenen AkteurInnen, die im Diskursfeld Asylpolitik involviert sind. Ziel ist nicht die vollständige Beschreibung und Abgrenzung der AkteurInnen, sondern in erster Linie die Begründung der Auswahl der Analyseinstrumente. Natürlich bietet der Überblick aber auch eine weitere Abgrenzung des Diskursfeldes, sowie Kontextinformationen, die für die Einordnung der Analyseergebnisse hilfreich sein werden. Der Überblick beginnt mit den Flüchtlingen selbst, die eine Sonderrolle im Diskursfeld einnehmen. Die weiteren Unterkapitel setzen sich mit den AkteurInnen aus den Bereichen Politik und Verwaltung, Medien und NGOs auseinander.

3.3.1 Flüchtlinge – Betroffene oder AkteurInnen?

Als Betroffene stehen Flüchtlinge im Zentrum des Diskursfeldes Asylpolitik. Zwar sind sie dadurch zwangsläufig sozial handelnde AkteurInnen, die SprecherInnenrolle bleibt ihnen aber verwehrt.²⁸¹ Flüchtlinge sind also keine (oder zumindest nur äußerst selten) diskursive AkteurInnen in den öffentlichen Definitionskämpfen über ihre eigenen Subjektpositionen und Rollen. Hier sind sie reine RezipientInnen, Leinwand für projizierte Sichtweisen der anderen AkteurInnen im Diskurs (die über Sprechpositionen verfügen). Natürlich interagieren auch Flüchtlinge mit den übersubjektiven Wissensvorräten – nutzen, deuten und transformieren diese durch ihre Handlungen, die aus diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken bestehen. Die Reichweite ihrer diskursiven Handlungen ist aber sehr begrenzt, sie mögen ihre direkte Umgebung beeinflussen, erreichen aber nur selten²⁸² den öffentlichen Diskurs. Für das konkrete Phänomen Asylmissbrauch ist zu untersuchen, ob sie in der Lage sind, an den öffentlichen Definitionskämpfen direkt teilzunehmen – sei es über NGOs oder direkt über die Medien, in Form von veröffentlichten Interviews oder Statements. Klar ist hingegen die Rolle der Flüchtlinge als Betroffene, als Ziel der Konstruktion sozialer Subjektpositionen.

²⁸¹ vgl. Gruber, Oliver (2010): Politisierte Zuflucht: Asyl im Brennpunkt politischer Öffentlichkeitsarbeit, IN: Rosenberger (Hrsg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, p. 64; und Lynn, Nick/Lea, Susan (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘. The social construction of asylum seekers in the United Kingdom, IN: Discourse and Society, 14/4, p. 447.

²⁸² Exemplarisch für Fälle in denen Flüchtlinge durchaus Sprechpositionen erlangen konnten, sei an dieser Stelle der Fall Zogaj genannt.

Die Konstruktionsprozesse von Flüchtlingen, die in europäischen Staaten vor allem als AsylwerberInnen sichtbar werden, wurden schon von einigen WissenschaftlerInnen untersucht. Beispielhaft seien hier Jef Huysmans/Alessandra Buonfino²⁸³ und Nick Lynn/Susan Lea²⁸⁴ für die Konstruktion von AsylwerberInnen in Großbritannien, sowie die Ausgabe 22/3 des wissenschaftlichen Journals *Critical Social Policy* genannt, in dem in Beiträgen von Rosemary Sales²⁸⁵, Matthias Liedtke²⁸⁶, Nicholas Sitaropoulos²⁸⁷ und Olga Jubany-Baucell²⁸⁸ der Zusammenhang von Asyl- und Wohlfahrtsdebatten in verschiedenen europäischen Ländern analysiert wurde. Dabei zeigten sich drei Entwicklungen, die auch in Österreich zu finden sind: [1] eine Veränderung der öffentlichen Wahrnehmung von Flüchtlingen/AsylwerberInnen im Zeitverlauf, [2] die zunehmende Differenzierung zwischen *echten* und *falschen* Flüchtlingen und das damit verbundene Konzept der Wirtschaftsflüchtlinge, sowie [3] die Konstruktion von Flüchtlingen als hilfs-unwürdige Arme. Wo wurden diese Entwicklungen also festgestellt und wie zeigen sie sich im österreichischen Kontext?

Der historische Abriss über Asyl in Österreich (siehe Kapitel 3.1), hat gezeigt, wie sich die öffentliche Wahrnehmung von Flüchtlingen über die Jahrzehnte der Zweiten Republik verändert hat. Direkt nach dem Zweiten Weltkrieg und während des Kalten Krieges wurden Flüchtlinge auch in Österreich vorbehaltloser aufgenommen, als nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Alice Bloch und Liza Schuster sehen darin eine Dekonstruktion der „morally untouchable category of political refugee“²⁸⁹. Wie in dieser Arbeit schon ausgeführt, wurde diese Entwicklung von einer Politisierung von Asyl, der Veränderung der Migrationsströme und dem kontinuierlichen Anstieg der Asylantragszahlen über die Jahrzehnte (siehe Abbildung 1), begleitet.

²⁸³ Huysmans, Jef/Buonfino Alessandra (2008): Politics of exception and unease. Immigration, asylum and terrorism in parliamentary debates in the UK, IN: *Political Studies*, 56/4, p. 766-788.

²⁸⁴ Lynn/Lea (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘, p. 425-452.

²⁸⁵ Sales, Rosemary (2002): The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain, IN: *Critical Social Policy*, 22/3, p. 456-478.

²⁸⁶ Liedtke, Matthias (2002): National welfare and asylum in Germany, IN: *Critical Social Policy*, 22/3, p. 479-497.

²⁸⁷ Sitaropoulos, Nicholas (2002): Refugee welfare in Greece: towards a remodelling of the responsibility-shifting paradigm? IN: *Critical Social Policy*, 22/3, p. 436-455.

²⁸⁸ Jubany-Baucell, Olga (2002): The state of welfare for asylum seekers and refugees in Spain, IN: *Critical Social Policy*, 22/3, p. 415-435.

²⁸⁹ Bloch, Alice/Schuster, Liza (2002): Asylum and welfare: contemporary debates, IN: *Critical Social Policy*, 22/3, p. 398.

Die Politisierung von Asyl sieht Statham²⁹⁰ als Ursache für die Kategorisierung von AsylwerberInnen als „bogus“ bzw. „unwanted economic migrants“²⁹¹. Die vormals einheitliche Kategorie Flüchtling wird zunehmend in *echte* und *falsche* Flüchtlinge differenziert.²⁹² Lynn/Lea sehen in diesem „differentiating the other“²⁹³ eine rhetorische Strategie von PolitikerInnen, um restriktive Immigrationskontrollen zu rechtfertigen.²⁹⁴ Durch die Klassifizierung von Flüchtlingen als „bogus“ oder als Wirtschaftsflüchtlinge, wird ihnen nicht nur die Anerkennung als Flüchtlinge nach der Genfer Konvention verwehrt, sondern zugleich die Fluchtgründe angezweifelt, bzw. die Flucht als freiwillige Handlung dargestellt.²⁹⁵ Zudem können sie in einem Gegensatz zu *echten* Flüchtlingen gestellt werden, deren Anerkennung und Versorgung sie durch ihre unberechtigten Ansprüche gefährden.²⁹⁶ In Österreich waren jugoslawische Flüchtlinge in den 1950ern die ersten, denen als Wirtschaftsflüchtlinge der Asylstatus verweigert wurde.²⁹⁷ Wie in Großbritannien, hat auch in Österreich die Konstruktion „Wirtschaftsflüchtling“ Eingang in das gesellschaftliche Wissen gefunden; in den Worten von Lynn/Lea: „the ordinary ‚person-in-the-street‘ is equally fluent with the concept“²⁹⁸.

Begleitet wird diese Unterscheidung zwischen *echten* und *falschen* Flüchtlingen durch die Konstruktion von Flüchtlingen als „undeserving poor“²⁹⁹, durch die sie zunehmend von sozialstaatlichen Leistungen ausgeschlossen werden.³⁰⁰ Durch den gleichzeitigen weitgehenden Ausschluss vom Arbeitsmarkt bis zur Anerkennung als Konventionsflüchtling (siehe Kapitel 3.2) haben Flüchtlinge als „undeserving poor“ auch nur geringe Chancen, den sozialen Aufstieg aus eigener Kraft zu schaffen.³⁰¹

3.3.2 Politik und Verwaltung als öffentliche AkteurInnen

Die wichtigsten und einflussreichsten AkteurInnen im Diskursfeld Asylpolitik kommen aus der politischen Arena, ist die Asylpolitik doch ein „executive-oriented policy

²⁹⁰ Statham, Paul (2003): Understanding Anti-Asylum Rhetoric: Restrictive Politics or Racist Publics, IN: The Political Quarterly, 74, p. 163-177.

²⁹¹ ebd. p. 463.

²⁹² vgl. Sales (2002): The deserving and the undeserving?, p. 463.

²⁹³ Lynn/Lea (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘, p. 432.

²⁹⁴ vgl. ebd.

²⁹⁵ vgl. Vajda (2010): Die österreichische Asyl- und Flüchtlingsdebatte im Wandel, p. 43.

²⁹⁶ vgl. Lynn/Lea (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘, p. 432f.

²⁹⁷ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 5; Vajda (2010): Die österreichische Asyl- und Flüchtlingsdebatte im Wandel, p. 43.

²⁹⁸ Lynn/Lea (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘, p. 433.

²⁹⁹ Bloch/Schuster (2003): Asylum and welfare, p. 399.

³⁰⁰ vgl. ebd. p. 399.

³⁰¹ vgl. Sales (2002): The deserving and the undeserving?, p. 459.

area³⁰². Auch die Kontrolle über den politischen Diskurs über das Politikfeld liegt zumeist im Bereich der Politik, insbesondere der AkteurInnen aus der Exekutive.³⁰³ Dies korreliert mit der in Kapitel 2 diskutierten Theorie von Bourdieu,³⁰⁴ wonach der Staat mit seinen Institutionen der wichtigste Akteur im diskursiven Wettbewerb um Sinndefinitionen ist: „Er diagnostiziert die gesellschaftliche Position der Akteure, verknüpft damit gesellschaftliche Verhaltenserwartungen und beobachtet, ob die Akteure diesen Erwartungen genüge tun.“³⁰⁵ Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt folgerichtig auch auf der Analyse von AkteurInnen aus dem politischen System.

Das politische System in Österreich wird von Parteien dominiert.³⁰⁶ Die Regierung übt die bestimmende Rolle im Gesetzgebungsverfahren aus: einerseits dank der institutionellen Verknüpfung mit der Legislative durch die direkte Abhängigkeit der Regierung von der Mehrheit im Nationalrat, in Verbindung mit dem in Österreich besonders stark ausgeprägten Prinzip des Klubzwangs,³⁰⁷ andererseits durch die Vormachtstellung bei der Initiierung von Gesetzen.³⁰⁸ Innerhalb der Regierung sind die Kompetenzen für die Asylpolitik seit den 1990er-Jahren in einer Abteilung des Bundesministeriums für Inneres konzentriert,³⁰⁹ abgesehen davon ist auch das Bundesministerium für Justiz in die Asylgesetzgebung involviert. Der/die medial wichtigste politische AkteurIn in der Asylpolitik ist dementsprechend der/die jeweilige InnenministerIn. Obwohl die Rolle der Bürokratie im österreichischen politischen System nicht unterschätzt werden darf, ist laut Wolfgang Müller die Macht der Regierung gegenüber ihren Beamten „dann besonders groß, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die von politischer Seite als besonders wichtig angesehen werden“³¹⁰. Durch die, in den vorangegangenen Kapiteln beschriebene, Politisierung von Asyl kann also in diesem Politikfeld von einer stärkeren Position der Regierung gegenüber der Bürokratie ausgegangen werden. Außerdem spielen AkteurInnen aus der

³⁰² Huysmans/Buonfino (2008): Politics of exception and unease, p. 767.

³⁰³ vgl. Bloch/Schuster (2002): Asylum and welfare, p. 405; Statham (2003): Understanding Anti-Asylum Rhetoric, p. 171-174.

³⁰⁴ vgl. Bourdieu (1992): Sozialer Raum und symbolische Macht, p. 15.

³⁰⁵ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 51.

³⁰⁶ vgl. Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.

³⁰⁷ vgl. Schefbeck, Günther (2006): Das Parlament, IN: Dachs et al (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, p. 148.

³⁰⁸ Müller, Wolfgang C. (2006a): Das Regierungssystem, IN: Dachs et al (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, p. 112; vgl. dazu auch Tálos/Kittel (2001): Gesetzgebung in Österreich, p. 56.

³⁰⁹ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 8.

³¹⁰ Müller, Wolfgang C. (2006c): Regierung und Kabinettsystem, IN: Dachs et al (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, p. 184.

Verwaltung in öffentlichen Definitionskämpfen kaum eine Rolle. Öffentlichkeitsarbeit überlassen Behörden üblicherweise den politischen AkteurInnen, weshalb die Rolle von Verwaltungs-AkteurInnen in dieser Arbeit nicht untersucht werden kann.

Das Parteiensystem der Zweiten Republik war lange Zeit von den zwei alten Großparteien SPÖ und ÖVP dominiert, die von 1956 bis 1983 bei allen Wahlen über 90 Prozent der Stimmen auf sich vereinigten.³¹¹ Müller unterteilt die Entwicklung des Parteiensystems in vier Phasen: [1] das von den Alliierten kontrollierte Parteiensystem der Nachkriegszeit, in dem außer SPÖ und ÖVP nur noch die KPÖ im Parlament vertreten war; [2] die späten 40er und frühen 50er, in denen sich das so genannte „Dritte Lager“ als VdU/WdU im Parlament etablierte; [3] die konsolidierte Phase von Mitte der 50er bis Beginn der 80er, in denen die Parlamentsparteien kaum herausgefordert wurden, die KPÖ den Einzug nicht mehr schaffte (1959), und mit SPÖ, ÖVP und der FPÖ (die 1956 aus dem VdU hervorgegangen war), drei Parteien verblieben; [4] die Zeit seit Beginn der 80er, in der zunehmend neue Parteien aufkamen, und mit dem Einzug der Grünen, vorübergehend des Liberalen Forums und schließlich der Spaltung des Dritten Lagers in FPÖ und BZÖ, schrittweise ein Fünf-Parteien-Parlament entstand.³¹² Marcelo Jenny gibt mit seiner Analyse der Programme der politischen Parteien wissenschaftlich begründete Anhaltspunkte für die ideologische Einordnung dieser Parteien auf einer Links-Rechts-Skala, deren Ergebnisse mit der üblichen Einteilung übereinstimmen: von Rechts nach Links also FPÖ, ÖVP, SPÖ und Grüne.³¹³ Ein genauerer Blick zeigt bei der SPÖ einen Linksausschlag 1970 und einen Rechtsausschlag 1995 und bei der FPÖ eine Tendenz von der Mitte nach Rechts ab den 1970ern.³¹⁴ Für alle Parteien zeigten sich zuerst ein Linksschwenk von 1966 auf 1970, der von einem sofortigen Rechtsschwenk gefolgt wurde und dann von 1994 auf 1995 ein Rechtsschwenk, dem ein sofortiger Linksschwenk folgte.³¹⁵

Die Regierungen der Zweiten Republik werden üblicherweise nach ihrer Zusammensetzung in drei Phasen eingeteilt: [1] Konzentrationsregierungen bzw. alte große Koalition von 1955 bis 1966, [2] Alleinregierungen von 1966 bis 1983 und [3]

³¹¹ vgl. Müller, Wolfgang C. (2006b): Parteiensystem: Rahmenbedingungen, Format und Mechanik des Parteienwettbewerbs, IN: Dachs et al (Hrsg.): Politik in Österreich, das Handbuch, Wien, p. 290.

³¹² vgl. Müller (2006b): Parteiensystem, p. 289-291.

³¹³ vgl. Jenny, Marcelo (2006): Programme: Parteien im politischen Wettbewerbsraum, IN: Dachs et al (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, p. 312-318.

³¹⁴ vgl. ebd. p. 312.

³¹⁵ vgl. ebd.

wechselnde Koalitionsregierungen seit 1983.³¹⁶ Tabelle 3 listet die bisherigen Regierungskonstellationen, inklusive der jeweiligen InnenministerInnen auf. Es zeigt sich, dass das Innenministerium, abgesehen von der Konzentrationsregierung Renner, immer von einer der beiden alten Großparteien, SPÖ und ÖVP geführt wurde. Bis zur Regierung Schüssel I, dominierte – wieder mit einer Ausnahme, der ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus – die SPÖ, seitdem die ÖVP das Ressort.

Das Parlament als öffentliche Arena

Das Parlament ist eine der wichtigsten Arenen für die öffentliche Verhandlung von politischen Konflikten. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien verstärken die durch Sitzungsöffentlichkeit, schriftlicher und medialer Verfahrensöffentlichkeit vermittelte Tribünenfunktion, durch die einfachere Übertragung von Sitzungen im Fernsehen und als Live-Stream im Internet, sowie die bequeme Verbreitung von Volltext-Protokollen im Web.³¹⁷ Durch diese Entwicklung wird das Plenarverfahren, laut Günther Schefbeck, „zu einer permanenten Wahlwerbungsplattform, auf welcher sich im ganzen Verlauf einer Gesetzgebungsperiode politische Alternativen aggregieren und für das Elektorat sichtbar werden“³¹⁸. Außerdem führe vor allem die Live-Übertragung von Sitzungen im Fernsehen zu „einer stärker werdenden Tendenz, zu reduktionistischer Darstellung parlamentarischer Vorgänge“³¹⁹. Der einfache Zugang zu den Protokollen in leicht analysierbarer Form macht das Parlament aber auch zu einem idealen Zugangspunkt für die Analyse sozialer Definitionskämpfe in der politischen Arena.

Erwähnt seien an dieser Stelle zwei weitere, zumindest in der Theorie wesentlich wichtigere, Funktionen des Parlaments: die Gesetzgebungs- und die Kontrollfunktion. Die Gesetzgebungsfunktion steht in dem schon angesprochenen Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, bzw. Exekutive und Legislative. Deren enge Verzahnung im österreichischen System führt dazu, dass das Parlament hier vor allem eine Legitimierungsfunktion übernimmt.³²⁰ Schefbeck unterscheidet zwischen proaktiver, reaktiver und fortschreibender Gesetzgebung bzw. Gesetzesinitiative.³²¹

³¹⁶ vgl. Schefbeck (2006): Das Parlament, p. 140.

³¹⁷ vgl. ebd. p. 162.

³¹⁸ vgl. ebd.

³¹⁹ ebd.

³²⁰ vgl. ebd. p. 151.

³²¹ vgl. ebd.

Proaktive Gesetzgebung ist die Umsetzung von „gesellschaftspolitischen Positionen oder Perspektiven“³²² einer Regierungskoalition, reaktive Gesetzgebung die Reaktion auf bestimmte Ereignisse, öffentliche Diskussionen oder andere externe Auslöser (wie EU-Rechtsakte, die umgesetzt werden müssen) und fortschreibende Gesetzgebung die Anpassung bestehender Gesetze, aufgrund von Erfahrungen mit ihrem Vollzug.³²³ Die steigende Bedeutung des Nationalrats auch über die Legitimierungsfunktion hinaus, zeigt Schefbeck in einer Analyse von Gesetzesbeschlüssen zwischen 1966 und 2004, laut der in der XXI. Gesetzgebungsperiode (GGP) 57,5 Prozent der Regierungsvorlagen in Ausschüssen und 24,7 Prozent im Plenum abgeändert wurden, im Vergleich zu 52,2 Prozent in Ausschüssen und nur 10,1 Prozent im Plenum in der XIII. GGP. Die Verbindung der Regierung mit der Mehrheit im Nationalrat führt auch dazu, dass die Kontrollfunktion vor allem von der oppositionellen Minderheit wahrgenommen wird.³²⁴ Die Kontrollfunktion steht in enger Verbindung mit der Tribünenfunktion: schriftliche Anfragen und insbesondere dringliche Anfragen bzw. Anträge (diese müssen noch in derselben Sitzung beantwortet werden, in der sie gestellt wurden) ermöglichen der Minderheit vor allem die „Öffentlichkeit auf vermeintlich kritikwürdiges Verhalten der befragten Regierungsmitglieder aufmerksam zu machen“³²⁵.

Die Rolle des österreichischen Parlaments wird also vor allem durch einen Dekretionszusammenhang mit der Bundesregierung geprägt, der dazu führt, dass sich die Regierung in der Regel der Mehrheit im Nationalrat sicher sein kann bzw. umgekehrt, die Mehrheit im Parlament „in der Bundesregierung das Organ der Umsetzung jener Politik [sieht], der sie sich programmatisch bzw. durch das Koalitionsübereinkommen verpflichtet hat“³²⁶. Dadurch wird das

„Geschehen auf der parlamentarischen Tribüne [...] häufig zu einer Auseinandersetzung über die Regierungspolitik, nicht selten aber auch über die Beurteilung der Tätigkeit einzelner Mitglieder der Bundesregierung, was die Abgeordneten der Regierungsfractionen nicht nur in eine Verteidigerrolle versetzt, sondern es zum Teil ihrer Rollenverständnisses [sic] macht, beispielsweise in der Fragestunde aktiv ‚ihren‘ Regierungsmitgliedern Gelegenheit zur Darstellung ihrer Leistungen zu geben.“³²⁷

³²² ebd.

³²³ vgl. ebd.

³²⁴ vgl. ebd. p. 158.

³²⁵ ebd. p. 159.

³²⁶ ebd. p. 163.

³²⁷ ebd.

Tabelle 3: Regierungen und InnenministerInnen seit 1945³²⁸

Nr.	Bundeskanzler	von	bis	Parteien	Innenminister	bis
1	Renner	27.04.45	20.12.45	SPÖ-ÖVP-KPÖ	Honner (KPÖ)	
2	Figl I	20.12.45	kfR	ÖVP-SPÖ-KPÖ	Helmer (SPÖ)	
3	Figl II	20.11.47	11.10.49	ÖVP-SPÖ	Helmer (SPÖ)	
4	Figl III	08.11.49	25.02.53	ÖVP-SPÖ	Helmer (SPÖ)	
5	Raab I	02.04.53	14.05.56	ÖVP-SPÖ	Helmer (SPÖ)	
6	Raab II	29.06.56	12.05.59	ÖVP-SPÖ	Helmer (SPÖ)	
7	Raab III	16.07.59	11.04.61	ÖVP-SPÖ	Afritsch (SPÖ)	
8	Gorbach I	11.04.61	20.11.62	ÖVP-SPÖ	Afritsch (SPÖ)	
9	Gorbach II	27.03.63	02.04.64	ÖVP-SPÖ	Olah (SPÖ)	
10	Klaus I	02.04.64	25.10.65	ÖVP-SPÖ	Olah (SPÖ) Czettel (SPÖ)	21.09.64
11	Klaus II	19.04.66	03.03.70	SPÖ	Hetzenauer (ÖVP) Soronic (ÖVP)	19.01.69
12	Kreisky I	21.04.70	19.10.71	SPÖ	Rösch (SPÖ)	
13	Kreisky II	04.11.71	08.10.75	SPÖ	Rösch (SPÖ)	
14	Kreisky III	28.10.75	09.05.79	SPÖ	Rösch (SPÖ) Lanc (SPÖ)	08.06.77
15	Kreisky IV	05.06.79	26.04.83	SPÖ	Lanc (SPÖ)	
16	Sinowatz	24.05.83	16.06.86	SPÖ-FPÖ	Blecha (SPÖ)	
17	Vranitzky I	16.06.86	25.11.86	SPÖ-FPÖ	Blecha (SPÖ)	
18	Vranitzky II	21.01.87	09.10.90	SPÖ-ÖVP	Blecha (SPÖ) Löschnak (SPÖ)	02.02.89
19	Vranitzky III	17.12.90	11.10.94	SPÖ-ÖVP	Löschnak (SPÖ)	
20	Vranitzky IV	29.11.94	19.12.95	SPÖ-ÖVP	Löschnak (SPÖ) Einem (SPÖ)	06.04.95
21	Vranitzky V	12.03.96	15.01.97	SPÖ-ÖVP	Einem (SPÖ)	
22	Klima	15.01.97	03.10.99	SPÖ-ÖVP	Schlögl (SPÖ)	
23	Schüssel I	04.02.00	24.11.02	ÖVP-FPÖ	Strasser (ÖVP)	
24	Schüssel II	28.02.03	10.01.07	ÖVP-FPÖ/BZÖ	Strasser (ÖVP) Platter ¹ (ÖVP) Prokop (ÖVP) Schüssel ² (ÖVP)	11.12.04 22.12.04 31.12.06
25	Gusenbauer	11.01.07	01.12.08	SPÖ-ÖVP	Platter (ÖVP) Molterer ³ (ÖVP) Fekter (ÖVP)	30.06.08 01.07.08
26	Faymann	02.12.08		SPÖ-ÖVP	Fekter (ÖVP) Mikl-Leitner (ÖVP)	21.04.11

Anmerkungen:

1. Günther Platter übernahm das Amt interimistisch als Verteidigungsminister.
2. Nach dem plötzlichen Tod von Liese Prokop übernahm Bundeskanzler Wolfgang Schüssel das Amt interimistisch.
3. Wilhelm Molterer übernahm das Amt interimistisch bis zum Amtsantritt von Maria Fekter.

³²⁸ Quelle: Müller (2006c): Regierung und Kabinettsystem, p. 170, eigene Ergänzung.

Zwei weitere politische Akteure des Diskursfeldes Asylbereich, die sich an öffentlichen Definitionskämpfen zumindest ansatzweise beteiligen, sind der Menschenrechtsbeirat und das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR).

Der Menschenrechtsbeirat wurde 1999 auf Empfehlung des European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) eingerichtet.³²⁹ Er berät den/die InnenministerIn in Fragen der Wahrung der Menschenrechte, beobachtet und überprüft die Vollziehung in diesem Bereich und verfasst Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren zu Gesetzesentwürfen.³³⁰ Er besteht aus elf Personen, von denen je eine auf Vorschlag des/der BundeskanzlerIn und des/der JustizministerIn, fünf auf Vorschlag von NGOs³³¹ bestellt und drei von dem/der InnenministerIn ernannt werden.³³² Der/die Vorsitzende muss Mitglied von VfGH oder VfGH sein, oder einen Lehrauftrag für Verfassungsrecht an einer österreichischen Universität innehaben.³³³

Der UNHCR wurde 1950 von der Generalversammlung der UN gegründet und „is mandated to lead and coordinate international action to protect refugees and resolve refugee problems worldwide“³³⁴. Dazu „berät und überwacht [der UNHCR] die Asylbehörden, um [...] das Flüchtlingsrecht zu fördern, Flüchtlinge zu schützen und die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zu sichern“.³³⁵ In Österreich hat der UNHCR seit 1951 eine ständige Vertretung. Seine Aufgaben sind auch im österreichischen Asylgesetz verankert.³³⁶ Demnach ist er über die Einleitung von Verfahren zu informieren, hat das Recht, Auskunft zu verlangen und Akteneinsicht zu nehmen, sowie mit den Betroffenen Kontakt aufzunehmen.³³⁷ Über das Projekt *Netzwerk Asylanwalt* ist der UNHCR mit den österreichischen NGOs vernetzt.³³⁸

³²⁹ vgl. Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 90.

³³⁰ vgl. Website des Menschenrechtsbeirats, http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=9, letzter Zugriff 27.12.2011.

³³¹ SOS Menschenrechte Österreich, Verein Menschenrechte Österreich, Caritas Österreich, Diakonie Österreich und Volkshilfe Österreich

³³² vgl. Website des Menschenrechtsbeirats, http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=7, letzter Zugriff 27.12.2011.

³³³ vgl. ebd.

³³⁴ Website des UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, letzter Zugriff: 27.12.2011.

³³⁵ Website des UNHCR, <http://www.unhcr.at/mandat/asylsuchende.html>, letzter Zugriff: 27.12.2011.

³³⁶ vgl. Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 110f.

³³⁷ vgl. AsylG 2005, 2. Abschnitt, § 63.

³³⁸ vgl. Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 115.

3.3.3 NGOs zwischen Vertretung und Abhängigkeit

Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs³³⁹) sind private Initiativen, die politische, gesellschaftliche, soziale und/oder ökonomische Ziele vertreten. Im politischen Willensbildungsprozess übernehmen sie die Artikulation, Aggregation und Implementierung von Interessen.³⁴⁰ NGOs handeln transnational und kooperieren zunehmend mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen.³⁴¹

Im Asylbereich werden originär staatliche Aufgaben, wie die Versorgung oder Information von AsylwerberInnen, oft an NGOs übertragen.³⁴² Auch in Österreich intensivierte der Staat ab 2004 die Kooperation mit NGOs und privatwirtschaftlichen Unternehmen, wodurch die Versorgung von AsylwerberInnen bald zu einem wirtschaftlich wichtigen Tätigkeitsfeld für NGOs wurde.³⁴³ In den letzten Jahren übernahmen allerdings zunehmend privatwirtschaftliche AkteurInnen und, der als regierungsnah geltende Verein Menschenrechte, diese Aufgaben vom Staat.³⁴⁴

Die Zusammenarbeit von Staat und NGOs, abseits dieser operativen Aufgaben, zeigt sich einerseits durch die Einbeziehung von NGOs im Begutachtungsverfahren von, für den Asylbereich relevanten, Gesetzesentwürfen, wurde andererseits aber auch im Menschenrechtsbeirat institutionalisiert (siehe Kapitel 3.3.2).

Eine der Hauptaufgaben von NGOs ist die Artikulation von Interessen der Betroffenen des Bereichs, in dem sie sich engagieren. Wie in Kapitel 3.3.1 beschrieben, verfügen AsylwerberInnen selbst nicht über die nötigen Sprechpositionen, die NGOs gelten deshalb als ihre Stimme.³⁴⁵ In der Kombination aus der (bezahlten) Übernahme operativer Aufgaben vom Staat – und der daraus erwachsenden finanziellen Abhängigkeit – und der Vertretungsfunktion für AsylwerberInnen, kann laut Sieglinde Rosenberger und Alexandra König ein gewisser Interessenskonflikt für NGOs liegen.³⁴⁶

³³⁹ NGO steht für das englische Non Governmental Organization.

³⁴⁰ vgl. Take (2002): NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett, Wiesbaden, p. 60.

³⁴¹ vgl. ebd.

³⁴² vgl. Düvell, Franck/Jordan, Bill (2002): Immigration, asylum and welfare: the European context, IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 511.

³⁴³ vgl. Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2010a): Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung: Grundversorgung im Bundesländervergleich, IN: Rosenberger (Hrsg.) : Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, p. 275.

³⁴⁴ vgl. ebd.

³⁴⁵ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 38.

³⁴⁶ vgl. Rosenberger/König (2010a): Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung., p. 276.

Aber nicht nur die Kooperation zwischen NGOs und dem Staat nimmt im Asylbereich zu, die verschiedenen NGOs kooperieren auch untereinander. In Österreich wurden zwei relevante Kooperationen zwischen NGOs etabliert: das *Forum Asyl* und das, schon angesprochene, *Netzwerk AsylAnwalt*. Das *Forum Asyl* wurde von einigen österreichischen NGOs³⁴⁷ gegründet, um die Tätigkeiten im Asylbereich zu koordinieren und zu bündeln. Dabei geben sie gemeinsame Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen ab und betreiben Öffentlichkeitsarbeit, wie beispielsweise die Initiative „Flucht ist kein Verbrechen“^{348, 349}. Ziel des *Netzwerks AsylAnwalt* ist es, „mittellosen AsylwerberInnen in schwierigen Einzelfällen kostenlose anwaltliche Vertretung zu ermöglichen und Grundsatzentscheidungen für einen großen Kreis von Betroffenen herbeizuführen“³⁵⁰. Es wurde 1993 von Caritas und UNHCR gegründet, inzwischen beteiligen sich auch andere österreichische NGOs.

3.3.4 Medien: VermittlerInnen oder Handelnde

Lynn/Lea bezeichnen die Medien, mit ihrem weitgehend unbeschränkten Zugang zu einem großen Publikum, als wichtigste AkteurInnen bei der Konstruktion und Verbreitung von sozialem Wissen.³⁵¹ Sie sind nicht nur Vermittler zwischen Politik, NGOs und der Gesellschaft, sondern aktiv an den sozialen Definitionskämpfen beteiligt: „the media is the thread that binds the issues – the discourses – surrounding refugees and seekers of asylum together“³⁵². Die Funktion der Medien in diesem Prozess versteht Colin Hay nicht als ideologische Indoktrination, sondern als framing (siehe Kapitel 2.1.2) politischer Subjektivitäten:

„media influence does not reside in the power of direct ideological indoctrination, but in the ability to frame the discursive context within which political subjectivities are constituted, reinforced and reconstituted.“³⁵³

Das Verhältnis zwischen Politik/NGOs und Medien ist von einer gegenseitigen Abhängigkeit geprägt: auch im Diskursfeld Asylpolitik sind so gut wie alle AkteurInnen bei der Durchsetzung ihrer Anliegen von der Verbreitung durch die Medien abhängig.

³⁴⁷ amnesty international Österreich, asylkoordination Österreich, Caritas, Diakonie, Integrationshaus, Österreichisches Rotes Kreuz und Volkshilfe

³⁴⁸ <http://www.fluchtistkeinverbrechen.at>, letzter Zugriff: 27.12.2011.

³⁴⁹ vgl. Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 97.

³⁵⁰ Website des *Netzwerks AsylAnwalt*, http://www.asylanwalt.at/staticPage.php?page=wer_wir_sind, letzter Zugriff: 27.12.2011.

³⁵¹ vgl. Lynn/Lea (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘, p. 428.

³⁵² ebd. p. 428.

³⁵³ Hay, Colin (1996): Narrating Crisis: The Discursive Construction of the Winter of Discontent, IN: Sociology 30/2, p. 261.

Sie versuchen zwar, die Medien für die Umsetzung ihrer Interessen zu instrumentalisieren, gerade PolitikerInnen sind aber umgekehrt immer stärker von den Massenmedien abhängig.³⁵⁴ Resultat dieser Entwicklungen ist die Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit aller involvierten AkteurInnen.³⁵⁵

Medien können bestehende Diskurse verstärken, im Asylbereich beispielsweise durch die Verwendung bestimmter Terminologie, wie „Sozialschmarotzer“ oder „Wirtschaftsflüchtling“. Dadurch wird eine Verbindung zwischen Asyl und sozialstaatlichen Leistungen hergestellt bzw. verstärkt.³⁵⁶ Im vierten Bericht der Europäischen Kommission gegen Intoleranz (ECRI) über Österreich heißt es dazu

„that certain categories of asylum seekers were particularly stigmatised and underlined that some media had contributed to the establishment of this climate and that public debate on this issue was taking an increasingly intolerant line, with at times racist and xenophobic overtones.“³⁵⁷

Baldwin Van Gorp analysierte das Framing von belgischen Zeitungsberichten auf die Darstellung von AsylwerberInnen als Opfer oder Eindringlinge.³⁵⁸ Dabei zeigte sich, dass in der niederländischsprachigen Presse AsylwerberInnen eher negativ dargestellt wurden, als in der französischsprachigen, was er auf die Stärke des rechtspopulistischen Vlaams Blok bzw. später Vlaams Belang zurückführt, in dessen Kampagnen Asyl und illegale Immigration große Rollen spielen.³⁵⁹ Hier wird der Zusammenhang von politischen AkteurInnen und den Medien deutlich sichtbar. Unabhängig von politischen Einflüssen zeigte sich aber, dass auch andere Einflüsse auf die Medien wirken – so überwog in seiner Untersuchung in der Weihnachtswoche die Verwendung des Opfer-Frames deutlich.³⁶⁰

Diese erste Untersuchung des Diskursfelds Asyl in Österreich hat gezeigt, dass politische AkteurInnen sowohl im Diskursfeld selbst, als auch in der Produktion von öffentlichem Wissen über das Diskursfeld eine entscheidende Rolle spielen. Es scheint mir daher sinnvoll, meine Analyse auf diese AkteurInnen zu fokussieren. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Rolle der Medien in den Definitionskämpfen

³⁵⁴ vgl. Plasser, Fritz (2004): Politische Kommunikation in medienzentrierten Demokratien: Einleitung, IN: ders. (Hrsg.): Politische Kommunikation in Österreich, Wien, p. 22.

³⁵⁵ vgl. Götzelmann (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, p. 94f.

³⁵⁶ vgl. Bloch/Schuster (2002): Asylum and welfare, p. 406.

³⁵⁷ ECRI (2010): ECRI Report on Austria (fourth monitoring cycle), Straßburg, p. 34.

³⁵⁸ Van Gorp, Baldwin (2005): Where is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue, IN: European Journal of Communication, 20/4, p. 484-507.

³⁵⁹ vgl. ebd. p. 503.

³⁶⁰ vgl. ebd. p. 504.

um das Phänomen Asylmissbrauch, also der Frage, wie diese „politische Subjektivitäten“ framen und präsentieren, und welche Auswirkungen das auf die gesellschaftliche Wissensproduktion hat, übersteigt hingegen die Ressourcen dieser Arbeit, weshalb auch auf eine Auseinandersetzung mit der österreichischen Medienlandschaft bewusst verzichtet wurde. Dadurch öffnet sich eine gewisse Lücke in der Analyse, die in Rahmen und Umfang dieser Arbeit nicht geschlossen werden kann. Es kann lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Rolle der Medien über die reine Vermittlung von Inhalten und Botschaften weit hinausgeht. Durch das Framing von Berichten spielen sie eine wichtige Rolle in der Konstruktion der übersubjektiven Wissensvorräte zum Thema Asyl und gerade auch zum Phänomen Asylmissbrauch. Die genaue Untersuchung dieser Rolle bietet einen interessanten Anknüpfungspunkt für weitere Analysen. Damit ist weiters aber auch klar, dass diese Arbeit keine vollständige Beschreibung der Konstruktion des Phänomens Asylmissbrauch darstellt, sondern vielmehr einen Ausschnitt beleuchtet. Die möglichst umfangreiche Darstellung dieses Ausschnittes zieht der Autor aber einer zwangsläufig oberflächlich bleibenden Gesamtdarstellung vor.

3.4 Entwicklungen im Diskursfeld

Der letzte Abschnitt dieses Kapitels geht noch einmal auf die drei Entwicklungen ein, die das Diskursfeld Asylpolitik in Österreich geprägt haben: die Politisierung von Asyl (und Migration im Allgemeinen), die Europäisierung und Vergemeinschaftlichung der Asylpolitik und die Securitization von Asyl. Teilweise wurden diese Entwicklungen schon in den vorangegangenen Abschnitten dieses Kapitels angeschnitten. Nun sollen sie nicht nur getrennt noch einmal genauer untersucht, sondern auch ihre Verbindungen herausgearbeitet werden, um die Beschreibung des Diskursfelds Asylpolitik – und damit den Kontext für die folgende Analyse – zu einem Abschluss zu bringen.

3.4.1 Politisierung

Von der Politisierung der Migrations- und Asylpolicy kann in Österreich ab Beginn der 1990er gesprochen werden, als dieses Politikfeld, vor allem von der FPÖ unter Jörg Haider, zunehmend in der Öffentlichkeit zum Thema gemacht wurde.³⁶¹ Inzwischen ist Asylpolitik, laut Oliver Gruber, zu einem „Dauerthema der politischen Öffentlichkeitsarbeit“³⁶² geworden. In seiner Frame-Analyse von Presseaussendungen in Österreich zum Thema Asyl, stellte Gruber außerdem einen hohen Grad an Polarisierung zwischen liberalen und restriktiven Diskurskoalitionen einerseits und eine intensive politische Konkurrenz zwischen den AkteurInnen in der restriktiven Diskurskoalition (ÖVP, FPÖ und BZÖ) andererseits fest, was zu zunehmend restriktiveren Ansätzen führt.³⁶³ Auch in anderen europäischen Ländern wurde Asyl ab den 1990ern im Parteienwettbewerb zu einem Thema,³⁶⁴ das „eine klare ideologische Verortung und Abgrenzung des in Zeiten von Parteienverdrossenheit und *dealignment* brüchig gewordenen Profils politischer Parteien“³⁶⁵ ermöglicht.

Begleitet wurde die Politisierung von Asyl durch eine Veränderung der Migrationsströme (siehe Kapitel 3.1). Die Herkunftsländer der Flüchtlinge diversifizierten sich und die Antragszahlen stiegen erheblich an. Asyl wurde, so Statham, zu der „major form of primary migration from the world’s periphery to the

³⁶¹ vgl. Kraler (2007): *Immigrant and Immigration Policy Making in Austria*, p. 7.

³⁶² Gruber (2010): *Politisierte Zuflucht*, p. 68.

³⁶³ vgl. ebd. p. 80.

³⁶⁴ vgl. Statham (2003): *Understanding Anti-Asylum Rhetoric*, p. 165. Lynn/Lea konstatieren die Politisierung von Asyl in Großbritannien ab der zweiten Hälfte der 1990er. (vgl. Lynn/Lea (2003): *‘A phantom menace and the new Apartheid’*, p. 426.

³⁶⁵ Gruber (2010): *Politisierte Zuflucht*, p. 63.

European core³⁶⁶, worin er einen Grund für die Politisierung des Status von AsylwerberInnen sieht.³⁶⁷ Die Politisierung selbst führte wiederum zu einer pauschalen Stigmatisierung von Flüchtlingen als *bogus* und als Wirtschaftsflüchtlinge.³⁶⁸ Sales betont hingegen, dass neue Policies Asyl als politisches Problem konstruiert haben: nicht nur wurde durch sie Asyl zum einzigen Weg nach Europa, sie führten auch zu einer Separation der AsylwerberInnen von der Gesellschaft, wodurch diese stärker sichtbar wurden und in eine Situation der Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen gedrängt wurden (siehe auch Kapitel 3.3.1 dieser Arbeit).³⁶⁹

Die treibende Kraft hinter diesen Entwicklungen waren in erster Linie politische AkteurInnen, für die es schwer ist „the attribution of rights to a constituency of non-citizens“³⁷⁰ zu verteidigen. Durch ihre Beiträge im Diskurs formen sie den restriktiven Verlauf und legitimieren xenophobe Einstellungen in der Bevölkerung.³⁷¹

3.4.2 Europäisierung

In Kapitel 3.1.4 wurde der Begriff Europäisierung mit Olsen als „penetration of national and sub-national systems of governance“³⁷² durch die Policies der Institutionen der Europäischen Union definiert. An dieser Stelle muss die Definition etwas weiter gefasst werden, um alle Elemente der Europäisierung der Asylpolitik zu berücksichtigen. Thomas Faist und Andreas Ette unterscheiden zwischen zwei Modi der Europäisierung: [a] verordnende Europäisierung, bei der die EU rechtlich bindende Vorgaben für die nationalstaatliche Ebene der Mitgliedsstaaten liefert und [b] diskursive Europäisierung, bei der die EU als Arena für den unverbindlichen Austausch politischer Ideen fungiert.³⁷³ Europäisierung wirkt also nicht nur durch die verpflichtende Umsetzung von Rechtsvorschriften, wie es im Asylbereich vor allem ab den 00er-Jahren der Fall war, sondern auch über die diskursive Behandlung eines Themas innerhalb der EU.

Die diskursive Europäisierung führte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zur Verbreitung von Regelungen, die in einigen Staaten zu niedrigen Antragszahlen geführt

³⁶⁶ Statham (2003): *Understanding Anti-Asylum Rhetoric*, p. 164.

³⁶⁷ vgl. ebd.

³⁶⁸ vgl. ebd.

³⁶⁹ vgl. Sales (2002): *The deserving and the undeserving?*, p. 457.

³⁷⁰ Statham (2003): *Understanding Anti-Asylum Rhetoric*, p. 166.

³⁷¹ vgl. ebd. p. 175.

³⁷² Olsen (2001): *The many Faces of Europeanization*, p. 3.

³⁷³ vgl. Faist, Thomas/Ette, Andreas (2007): *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research Questions and Concepts*, IN: dies.: *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, p. 10.

hatten bzw. die damit in Verbindung gebracht wurden.³⁷⁴ In einigen Staaten bedeutete dies zwar eine faktische Verbesserung der Situation (von einem entsprechend niedrigen Niveau zuvor), in den meisten Ländern, wie auch in Österreich, aber ein „levelling down of welfare provision and an attempt to speed up decisions“³⁷⁵. Systemen mit niedrigen Asylantragszahlen wurde als Best-Practice-Modellen nachgeeifert. Die dahinter stehende Meinung, dass sozialstaatliche Leistungen als Magnet für AsylwerberInnen wirken, führte zu weiteren Harmonisierungsbestrebungen in der Union, mit dem Ziel alle Staaten „equally unattractive for asylum seekers“³⁷⁶ zu machen.³⁷⁷ Die Rechte von AsylwerberInnen wurden in Folge in den meisten europäischen Staaten sukzessive zurückgebaut.³⁷⁸

Ab Ende der 1990er führte der zunehmende Bedarf an Arbeitsimmigration zu einer Abkehr von dem restriktiven Ansatz in der Migrationspolitik auf der Ebene der EU.³⁷⁹ Die folgende, zunehmend verordnende Europäisierung, war von dem Bestreben gekennzeichnet, die Mobilität von Arbeitskräften zu ermöglichen, gleichzeitig aber irreguläre Migrationsströme einzudämmen.³⁸⁰ Nationalstaatliche Policies blieben, laut Düvell/Jordan, „still dominated by considerations of harmonization and restriction“³⁸¹.

Der Prozess der Europäisierung kann nicht als Einbahnstraße verstanden werden. Die institutionelle Verfasstheit der EU führt auch zu Auswirkungen nationalstaatlicher Entwicklungen auf die Union selbst (und dadurch wiederum auf andere Mitgliedstaaten). So beschreibt Lavenex die Rolle der Politisierung von Asyl in einigen wichtigen Mitgliedsstaaten bei der Etablierung transgouvernementaler EU-Kooperation in der Asylpolitik:³⁸²

„In contrast to the human rights’ context dominant in the constitutive phase of the post-war refugee regime, the emergence of transgovernmental cooperation among EU Member States was the result of three developments: the politicization of asylum in influential Member States, most notably Germany; the failure to address this emerging dissatisfaction within international organizations such as the UNHCR and the Council of

³⁷⁴ vgl. Düvell/Jordan (2002): Immigration, asylum and welfare, p. 505.

³⁷⁵ ebd.

³⁷⁶ Bloch/Schuster (2002): Asylum and welfare, p. 395.

³⁷⁷ vgl. ebd. p. 394f.

³⁷⁸ vgl. ebd. p. 399.

³⁷⁹ vgl. Düvell/Jordan (2002): Immigration, asylum and welfare, p. 498f.

³⁸⁰ vgl. ebd. p. 500.

³⁸¹ ebd. p. 511f.

³⁸² vgl. Lavenex (2001): The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, IN: Journal of Common Market Studies, Vol 39/5, p. 851-874.

Europe; and the subsequent linkage of these domestic concerns with the planned abolition of internal border controls within the EU.³⁸³

Hier verbinden sich alle drei angesprochenen Entwicklungen – (diskursive und verordnende) Europäisierungsprozesse führen unter dem Einfluss der Politisierung von Migrations- und Asylpolicy zu einer Securitization des Politikfelds.

3.4.3 Securitization

Unter der Securitization von Asyl ist die Verbindung von Asylpolitik mit Fragen der inneren Sicherheit zu verstehen.³⁸⁴ Nach Lavenex führte die beschriebene Verbindung von Politisierung von Asyl mit der mangelhaften Behandlung der ihr zugrunde liegenden Sorgen durch die internationalen Organisationen zu einem sicherheitszentrierten Ansatz in der Asyl- und Migrationspolitik, sowohl der EU, als auch der Mitgliedsstaaten.³⁸⁵ Zwar sah Lavenex (im Jahr 2001) Chancen für eine „deseuritization of the asylum question“³⁸⁶, durch die Neudefinierung der Asylpolitik der EU mit Bezug auf die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Erklärung der Menschenrechte, doch die Terroranschläge in den USA am 11. September 2001 verstärkten die Securitization in diesem Bereich eher noch: sie führten zu einer „conflation of ‚terrorism‘ and ‚asylum seeker‘“³⁸⁷ und einem „perceived cultural threat“³⁸⁸ durch muslimische MigrantInnen in der westlichen Welt.

Auch Huysmans/Buonfino konstatieren, auf Basis einer Analyse der parlamentarischen Debatte in Großbritannien, eine zunehmende Securitization von MigrantInnen und AsylwerberInnen seit Herbst 2001.³⁸⁹ Sie unterscheiden dabei zwischen zwei politischen Strategien: [1] Politics of Exception und [2] Politics of Unease.³⁹⁰ Bei den Politics of Exception wird ein „state of threat to the life of the nation“³⁹¹ heraufbeschworen, um weitgehende Bestimmungen und daraus resultierende Freiheitseinschränkungen zu legitimieren. Diese Strategie wurde vor allem nach dem 11. September 2001 und den Bombenanschlägen in London im Juli 2005 angewendet, wobei der potentielle Missbrauch des Asylsystems durch TerroristInnen thematisiert

³⁸³ ebd. p. 857.

³⁸⁴ vgl. Jahn, Daniela et al (2006): Asyl und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Berlin.

³⁸⁵ vgl. Lavenex (2001): The Europeanization of Refugee Policies, p. 857f.

³⁸⁶ ebd. p. 871.

³⁸⁷ vgl. Sales (2002): The deserving and the undeserving?, p. 473.

³⁸⁸ Statham (2003): Understanding Anti-Asylum Rhetoric, p. 165.

³⁸⁹ vgl. Huysmans/Buonfino (2008): Politics of Exception and Unease, p. 766.

³⁹⁰ vgl. ebd. p. 767.

³⁹¹ ebd.

wurde.³⁹² Von größerer Bedeutung für den Asylbereich sind aber die Politics of Unease, bei denen „a continuum of threats and unease“³⁹³ konstruiert wird, um den Transfer von Sicherheitsbestimmungen von einem politischen Feld auf ein anderes zu rechtfertigen.³⁹⁴ So fanden sie in ihrer Analyse heraus, dass Migration und Asyl zwar in Terrorismusdebatten eine gewisse Rolle spielten, umgekehrt der Terrorismus aber nur selten in Debatten über Asylpolitik thematisiert wurde.³⁹⁵

„The politics of exception is a debate about the limits and fundamental principles of democracy that is dependant on particular crisis moments, such as 9/11 and the July bombings [in London 2005, Anm.]. The politics of unease on the other hand is a more continuous and technocratic debate that sustains or challenges the introduction of policing technologies for governing a wide range of societal questions.“³⁹⁶

Die Securitization von Asylpolitik, besonders in der Form der Politics of Unease, spielt auch in Österreich bis heute eine gewisse Rolle, wie die folgende Analyse zeigen wird, obwohl das Phänomen Asylmissbrauch in der österreichischen Debatte laut Gruber weniger als Frage der Sicherheit und mehr als Frage der Gerechtigkeit verhandelt wird.³⁹⁷ Die von Lavenex erwartete Neudefinierung der Asylpolitik der EU wurde trotz der anhaltenden Effekte der Securitization zumindest bis zu einem gewissen Grad erreicht. Das zeigen die Richtlinien der 00er-Jahre, in denen Mindeststandards für Verfahren, Anerkennung und Versorgung von AsylwerberInnen festgelegt wurden, um die anhaltenden Bestrebungen das Flüchtlingsproblem auf europäischer Ebene zu lösen (siehe Kapitel 3.1 und 3.2).

³⁹² ebd. p. 768-773.

³⁹³ ebd. p. 782.

³⁹⁴ vgl. ebd. p. 778.

³⁹⁵ vgl. ebd. p. 779f.

³⁹⁶ ebd. p. 785.

³⁹⁷ vgl. Gruber (2010): Politisierte Zuflucht, p. 74.

4. Asylmissbrauch: Analyse eines Phänomens

Der Einsatz und die Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien verstärkten die Tribünenfunktion des österreichischen Parlaments und das Plenarverfahren wurde zu einer „permanenten Wahlwerbungsplattform“³⁹⁸. Damit bietet es einen idealen Anknüpfungspunkt für die Analyse der von politischen AkteurInnen verwendeten Argumentationsmuster. Das folgende Kapitel versucht eine solche Untersuchung, gerichtet auf Aussagen zum Phänomen Asylmissbrauch. Es beginnt mit einem Überblick über die Debatte im zeitlichen Ablauf, um anschließend einen gesonderten Blick auf die Entwicklung der politischen Parteien, sowie die Sprechposition InnenministerIn zu werfen. Abschließend setzt sich ein Exkurs mit der Rolle von NGOs im Konstruktionsprozess des Phänomens Asylmissbrauch auseinander.

4.1 Die parlamentarische Debatte

Für den zeitlichen Überblick über die Debatte wurde der Untersuchungszeitraum in vier Perioden eingeteilt: [1] VII. bis XVI. GGP, [2] XVII. bis XX. GGP, [3] XXI.-XXII. GGP und [4] XXIII.-XXIV GGP. Die Einteilung der Perioden folgte einerseits der Datenlage, andererseits der politischen Situation. Die erste Periode umfasst zehn GGP, für die vergleichsweise wenige Daten zur Verfügung stehen, und die deshalb in einem kurzen Überblick zusammengefasst wurden. Die zweite Periode reicht über zehn Jahre bis zur Schwarz-Blauen Wende im Jahr 2000. Die dritte Periode entspricht der sechsjährigen Schwarz-Blauen Regierungszeit und die vierte und letzte Periode der großen Koalition nach dem Ende von Schwarz-Blau 2006. Der Untersuchungszeitraum endet mit der Regierungsumbildung der großen Koalition am 21. April 2011.

4.1.1 Agents Provocateurs und Wirtschaftsflüchtlinge: VII.-XVI. GGP

Wie Tabelle 1 zeigt, ergab die Recherche erst ab GGP XVII (1986 bis 1990) eine gute Datenlage. Davor fanden sich nur vereinzelt Protokolle, in denen sowohl die Begriffskomplexe „asyl*“ als auch „missbrauch*“³⁹⁹ auftauchten. Einerseits ist dadurch die Möglichkeit einer Analyse der Periode von der 1953 bis 1986 auf diesem Wege begrenzt, andererseits liefert dieses Ergebnis selbst aber schon Informationen – wenn auch nur in einem beschränkten Ausmaß. Offensichtlich spielte das Thema

³⁹⁸ Schefbeck (2006): Das Parlament, p. 140.

³⁹⁹ Bei der Recherche wurde natürlich auf die unterschiedliche Schreibweise des Wortes ‚Missbrauch‘ geachtet, das bis zur Rechtschreibreform von 1996 als ‚Mißbrauch‘ geschrieben wurde.

Asylmissbrauch, zumindest unter diesen Begrifflichkeiten, in jener Zeit keine große Rolle in der parlamentarischen Debatte. Dieser Eindruck verstärkt sich bei der Untersuchung der wenigen gefundenen Textstellen, wobei noch einmal darauf hingewiesen werden muss, dass die dünne Datenlage dieser Periode nur sehr punktuelle Schlussfolgerungen zulässt.

In der Zeit um das Ende der alliierten Besetzung Österreichs 1955 (VII. bis VIII. GGP) diskutierten die Nationalratsabgeordneten unter Asylmissbrauch die Instrumentalisierung von Flüchtlingen durch die alliierten Besatzer,⁴⁰⁰ Agents Provocateurs aus Ungarn oder Tschechien, die „unter den Flüchtlingen Unruhe“⁴⁰¹ verbreiten oder „ein unser Staatswesen schädigendes Unwesen“⁴⁰² treiben sollten, aber auch Kriminalität, wobei die Situation der Flüchtlinge, die sie vielleicht sogar „auf die schiefe Bahn gedrängt“⁴⁰³ hatte, betont wurde. 1964 findet sich in den Nationalratsprotokollen zum ersten Mal der Begriff Wirtschaftsflüchtling, bezogen auf Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien:

„Ein besonderes Problem jedoch ist die Frage der sogenannten Wirtschaftsflüchtlinge. Wir wissen, daß in den letzten Jahren besonders aus Jugoslawien sehr viele Menschen, sehr viele Jugoslawen hierherkommen, hier zu arbeiten versuchen, weil sie hier nicht nur in Freiheit leben können, sondern weil sie darüber hinaus hier bedeutend mehr verdienen als in ihrer eigenen Heimat.“⁴⁰⁴

Der Sozialdemokrat Stephan Tull betonte im Anschluss zwar das positive Potential dieser Entwicklung für die nach Arbeitskräften suchende österreichische Wirtschaft, wies aber sofort auf Probleme hin, die aus dem unwiderrufbaren Status eines Konventionsflüchtlings bei einem Wirtschaftsabschwung entstehen könnten.⁴⁰⁵ Der Umgang mit „Wirtschaftsflüchtlingen“ wurde auch in den folgenden Jahren diskutiert. Dabei wurden die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien und auch die daraus entspringenden Probleme hervorgehoben.

„Denn gerade die Definition des Wirtschaftsflüchtlings ist eine solche, die gerade bei Sprachkundigen bei einer gewissen Fragestellung sehr leicht herauskommt, obwohl gerade – das wissen wir doch alle –, wenn man es nicht formell betrachtet, in diesen

⁴⁰⁰ „Es sind die Besatzungsmächte, die die Flüchtlinge da und dort für dunkle Zwecke mißbrauchen, oft auch zum Schaden des Landes, in dem die Flüchtlinge leben.“ (Machunze, Erwin (1953): NR-P VII/20, p. 625)

⁴⁰¹ Machunze, Erwin (1955): NR-P VII/85, p. 3981.

⁴⁰² Hartmann, Eduard (1956): NR-P VIII/16, p. 573.

⁴⁰³ Machunze, Erwin (1953): NR-P VII/20, p. 625.

⁴⁰⁴ Tull, Stephan (1964): NR-P X/62, p. 3281.

⁴⁰⁵ vgl. ebd.

Staaten die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtling und politischem Flüchtling sehr, sehr schwer zu treffen ist.“⁴⁰⁶

„Auch weiß ich aus eigener Erfahrung, daß so manche Härte dadurch entsteht, daß ein Flüchtling die Bestimmungen dieser Konvention nicht kennt und seinen wahren Fluchtgrund angibt, während andere, die irgendwie instruiert wurden, schon bei ihrer Vernehmung einen der in der Konvention erwähnten Gründe anführen.“⁴⁰⁷

Ab den 1980ern intensivierte sich die Debatte über „Wirtschaftsflüchtlinge“. Es wurde beklagt, dass die internationale Gemeinschaft „sehr genau zwischen den politischen und den Wirtschaftsflüchtlingen“⁴⁰⁸ unterschied, was sich sowohl auf finanzielle Unterstützung, als auch auf Aufnahmezusagen aus anderen Ländern in Europa und Übersee (Österreich verstand sich ja vor allem als Erstasyl- und Transitland) auswirkte. Zunächst blieben starke Reaktionen aus. Zwar wurde der Begriff „Missbrauch“ öfter verwendet als zuvor, gleichzeitig aber die restriktivere Handhabung des Flüchtlingsstatus abgelehnt: „Aber ein Land, das sich der Freiheit verpflichtet fühlt [...] das immer eine offene Grenze für Flüchtlinge gehabt hat, kann nicht einfach jetzt den Spieß umdrehen und sagen: Wenn es mir zu viel wird, dann sperre ich zu.“⁴⁰⁹ Vertreter von den beiden Großparteien SPÖ und ÖVP forderten gar, den allgemeinen Flüchtlingsstatus zu überdenken und dabei über die religiöse, politische und rassische Verfolgung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) hinauszugehen.⁴¹⁰

Ab der Mitte der 1980er findet sich in den Wortmeldungen die Kombination aus dem Bekenntnis zu „einer Asylpolitik [...] welche jedem Verfolgten, der aus rassischen, religiösen oder politischen Gründen um Leib und Leben fürchten muß, die nötige Hilfe gewährt“⁴¹¹ und einem Hinweis auf die Folgen von Asylmissbrauch oder der Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen „Wirtschaftsflüchtlingen“ und „politischen Flüchtlingen“, die in Zukunft eine immer größere Rolle spielen sollte.⁴¹²

⁴⁰⁶ Gratz, Leopold (1968): NR-P XI/96, p. 7624.

⁴⁰⁷ Kranzlmayr, Otto (1969): NR-P XI/160, p. 13698.

⁴⁰⁸ Hesele, Hans (1981): NR-P XV/93, p. 9275.

⁴⁰⁹ Frischenschlager, Friedhelm (1981): NR-P XV/93, p. 9273.

⁴¹⁰ vgl. Lichal, Robert (1981): XV/94, p. 9338 u. Lanc, Erwin (1981): XV/94, p. 9356.

⁴¹¹ Haigermoser, Helmut (1985): XVI/115, p. 10083.

⁴¹² vgl. ebd.; Konecny, Albrecht (1985): XVI/115, p. 10127 und Haigermoser, Helmut (1986): XVI/160, p. 13769.

4.1.2 Wirtschaftliche und soziale Kosten: XVII.-XX. GGP

Die Politisierung von Migration und Asyl, die ab Ende der 1980er eingesetzt hatte,⁴¹³ wird auch in der Analyse der Parlamentsdebatte zum Phänomen Asylmissbrauch in dieser Periode (1990 bis 2000) sichtbar. Die Datenlage wird deutlich dichter, in mehr als acht Prozent der Protokolle dieser Zeit wurde eine Verbindung von Asyl und Missbrauch gefunden. Anders als beim ersten Asylgesetz von 1968, spielten die Aspekte Missbrauch und Missbrauchsvermeidung in den Debatten über die Asylgesetze von 1991 und 1997 eine große Rolle. Die Politisierung schlug sich auch in einer deutlichen Polarisierung der AkteurInnen im Nationalrat nieder, mit den, seit der XVII. GGP neu im Parlament vertretenen Grünen auf der einen, und der FPÖ auf der anderen Seite. Die Großkoalitionäre SPÖ und ÖVP (die SPÖ stellte in dieser Periode durchgehend den Innenminister) versuchten sich dabei aktiv im Zentrum zu positionieren: durch die ständige Beschwörung der Verpflichtungen, vor allem aber der Leistungen, Österreichs als Asylland (gegen die FPÖ), sowie der immer stärkeren Betonung der Notwendigkeit, Asylmissbrauch zu bekämpfen (gegen die Grünen). Ab der XVIII. GGP bis zur XX. GGP schaffte auch das Liberale Forum den Einzug in den Nationalrat und positionierte sich in der Asylfrage ähnlich wie die Grünen, allerdings mit einer etwas stärkeren Anerkennung des „Problems Asylmissbrauch“. Im Großteil der analysierten Redebeiträge dieser Periode wird von Asylmissbrauch als missbräuchliche Antragsstellung durch Wirtschaftsflüchtlinge gesprochen. Kriminalität spielt anfänglich kaum eine Rolle und wird allenfalls durch MandatarInnen der FPÖ thematisiert.

Die Forderung, zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen zu unterscheiden, wurde vor allem von der FPÖ forciert, aber auch von SPÖ und ÖVP. Begründet wurde sie meist damit, die Aufnahmekapazität für politische Flüchtlinge freihalten zu müssen – was in der schon angesprochenen Kombination aus dem Bekenntnis zum Prinzip Asyl mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit, Asylmissbrauch zu bekämpfen, resultierte:

„Gleichzeitig muß klar sein, daß es völlig unmöglich ist, daß wir alle Wirtschaftsemigranten aufnehmen, weil dadurch die Aufnahmekapazität für politisch und religiös Verfolgte leiden würde.“⁴¹⁴

⁴¹³ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 7.

⁴¹⁴ Mock, Alois (1989): NR-P XVII/119, p. 13977.

„Eine zunehmende Zahl von Einwanderern [...] versucht unter Mißbrauch der Möglichkeiten unserer Asylgesetzgebung in den Genuß eines langen oder dauernden Aufenthaltes in Österreich zu kommen.

Dies stellt nicht nur eine für Österreich auf die Dauer nicht bewältigbare Belastung, sondern auch eine Benachteiligung der wirklich Verfolgten dar, die immer länger auf die endgültige Entscheidung, die ihnen Asyl und damit Sicherheit gibt, warten müssen.“⁴¹⁵

„Deshalb ist es meiner Meinung nach auch dringend notwendig, weil Österreich das Ziel so vieler Asylanten ist, daß wir wirklich streng unterscheiden zwischen politisch verfolgten Flüchtlingen und den sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen.“⁴¹⁶

Neben der Gefährdung der Aufnahmekapazitäten für „politisch verfolgte“ Flüchtlinge, wurden aber auch die Kosten der Aufnahme von Wirtschaftsflüchtlingen für die österreichische Bevölkerung thematisiert. So forderte beispielsweise die FPÖ-Mandatarin Helene Partik-Pablé von Innenminister Franz Löschnak (SPÖ) in Anbetracht „dieser großen finanziellen Belastung der österreichischen Bevölkerung [...], daß bei den Wirtschaftsflüchtigen rigoros vorgegangen werden soll“⁴¹⁷. Löschnak selbst erklärte in Richtung der Grünen, sich nicht dafür hergeben zu wollen „aus Österreich das größte Obdachlosenheim in Europa zu machen“⁴¹⁸, um seinen Einsatz gegen Asylmissbrauch zu begründen.

Die Grünen waren die einzigen, die sich geschlossen gegen eine Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen aussprachen:

„Die Unterscheidung zwischen politischen und Wirtschaftsflüchtlingen halte ich in einer Zeit, wo die Verquickung zwischen Ökonomie und Politik eine so unglaubliche ist und wo mehr oder weniger die ökonomischen Sachzwänge die politischen schon bei weitem überflügelt haben, nach wie vor für Zynismus.“⁴¹⁹

Als Lösung für das „Problem Asylmissbrauch“ wurden von den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP die Asylgesetze von 1991 und 1997 präsentiert. Die restriktiveren Bestimmungen seien nötig, um Missbrauch zu verhindern, so das Argument, während in der Zeit nach der Verabschiedung der Gesetze jeweils der erzielte Erfolg hervorgehoben wurde:

⁴¹⁵ Achs, Matthias (1991): NR-P XVIII/36, p. 3505.

⁴¹⁶ Partik-Pablé, Helene (1991): NR-P XVIII/36, p. 3503.

⁴¹⁷ Partik-Pablé, Helene (1989): NR-P XVII/123, p. 14548.

⁴¹⁸ Löschnak, Franz (1991): NR-P XVIII/48, 4749.

⁴¹⁹ Wabl, Andreas (1990): NR-P XVII/133, p. 15697.

„Mit dem Asylgesetz schaffen wir es, Umgehungen und Mißbräuche des Asylrechtes in Österreich zu verhindern, gleichzeitig aber die Tradition Österreichs als Asylland aufrechtzuerhalten [...] das heißt für Flüchtlinge nach der Genfer Konvention. Die jüngsten Daten zeigen, daß unser Asylrecht erfolgreich ist. Immer weniger Wirtschaftsflüchtlinge stellen einen Antrag auf Asyl, um nach Österreich zu kommen, weil sie wissen, daß es sinnlos ist.“⁴²⁰

„Und daß wir hier auf dem richtigen Weg sind, läßt sich auch durch Zahlen belegen. [...] Bei uns wurde das Asylverfahren seit dem Sommer beschleunigt, Mißbräuche wurden längst abgestellt.“⁴²¹

Die Forderung nach restriktiveren Gesetzen zur Bekämpfung von Asylmissbrauch bzw. umgekehrt, ihre nachträgliche Rechtfertigung mit behaupteten Erfolgen, sollte sich in den folgenden Jahren stets wiederholen. Das AsylG 1991 wurde vom damaligen Sicherheitssprecher der ÖVP, Hubert Pirker, auch als Mittel gegen die „Sogwirkung [...] von Asylwerbern und solchen, die das Asylrecht auch mißbrauchen“⁴²² gelobt – ebenfalls ein Argument, dass noch öfter eingesetzt werden sollte. Während die FPÖ die restriktiveren Bestimmungen der beiden Reformen zwar begrüßte, sich bei der nachträglichen Beurteilung ihrer Effektivität aber wesentlich kritischer gab, positionierten die Grünen sich offensiv gegen die beiden Asylgesetze. Sie sahen die Missbrauchsbekämpfung als bloßen Vorwand für die generelle Einschränkung der Asylgewährung:

„Trotzdem, meine Damen und Herren, obwohl Verfolgung und Unterdrückung, Folter und Mord größer geworden sind, sind die Flüchtlingsziffern in Österreich um zwei Drittel geringer geworden. Zwei Drittel weniger Menschen haben in diesem Jahr in Österreich Aufnahme gefunden.

Es bedarf keiner weiteren Erklärung mehr, daß damit bewiesen ist, daß die angebliche Absicht des Ministers, bei der Novellierung des Gesetzes nur den Mißbrauch des Asylgesetzes zu verhindern, als Zynismus widerlegt wurde und daß damit unsere Kritik an diesem Gesetz, nämlich daß man die Abwehr auch politischer Flüchtlinge beabsichtigt, auf wirklich grausige und erschütternde Weise eindeutig bewiesen wurde.“⁴²³

Restriktivere Bestimmungen waren allerdings nicht die einzigen Lösungsvorschläge für das „Problem Asylmissbrauch“, die präsentiert wurden. Vereinzelt wurde von

⁴²⁰ Pirker, Hubert (1992): NR-P XVIII/91, p. 10165.

⁴²¹ Gaal, Anton (1992): NR-P XVIII/91, p. 10187.

⁴²² Pirker, Hubert (1993): NR-P XVIII/129, p. 14806.

⁴²³ Voggenhuber, Johannes (1993): NR-P XVIII/125, p. 14431.

VertreterInnen aller Parteien eine verstärkte internationale Kooperation gefordert und die FPÖ schwächte Rufe nach restriktiveren Gesetzen in Österreich oft mit der Forderung nach höheren Investitionen in die Herkunftsländer der Flüchtlinge (besonders in die osteuropäischen Staaten) ab.⁴²⁴

Das AsylG 1997 wurde unter Innenminister Karl Schlögl beschlossen, der sich im Vergleich zu seinen Vorgängern sichtlich stärker um das Thema Asylmissbrauch bemühte. Dabei vertrat er im Wesentlichen die beschriebene Linie der SPÖ: er forderte die strikte Trennung zwischen politischen und wirtschaftlichen Flüchtlingen und sprach von bewusstem Missbrauch durch AsylwerberInnen, stets begleitet von einem Bekenntnis zu Asyl für politische Flüchtlinge.⁴²⁵ Schlögl versuchte außerdem (erfolglos), den Begriff Wirtschaftsflüchtling durch den Begriff „Armutsflüchtling“ zu ersetzen.⁴²⁶

Ab 1996 wurde – vor allem von der FPÖ, aber auch von SPÖ und ÖVP – vermehrt eine Verbindung von Asylmissbrauch mit Kriminalität hergestellt. Vereinzelt hatte es das zwar auch zuvor schon gegeben, Häufigkeit und Intensität nahmen nun aber deutlich zu. So verlangte der damalige Klubobmann Herbert Scheibner im Namen der FPÖ „Maßnahmen gegen Mißbräuche, alle Maßnahmen gegen Mißstände, wie sie etwa bei Illegalen vorkommen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Kriminalität“⁴²⁷ und Innenminister Karl Schlögl (SPÖ) betonte, dass es „auch Asylwerber [gebe], die ausschließlich deswegen nach Österreich kommen, um hier kriminelle Zwecke zu verfolgen, und nicht, um Asyl zu bekommen und vor Verfolgung sicher zu sein.“⁴²⁸ Neben der Kriminalität wurde auch die Gefahr der Überfremdung und dadurch entstehender sozialer Spannungen beschworen. Die FPÖ verband Asylmissbrauch mit

⁴²⁴ „Ich glaube – und das möchte ich auch bei dieser Gelegenheit sagen –, es ist humaner, sinnvoller und auch wirtschaftlicher, wenn man durch großzügige Investitionen in den Heimatländern dieser Wirtschaftsflüchtlinge eine Struktur schafft, die es diesen Menschen ermöglicht, den gehobeneren Lebensstandard, den sie sich bei uns erwarten, in ihren Heimatländern zu haben.“ (Partik-Pablé, Helene (1989): NR-P XVII/123, p. 14548)

⁴²⁵ „Ich möchte nochmals betonen, daß für mich das Asylrecht ein wichtiges Menschenrecht ist und daß wir die Verpflichtung haben, alles zu tun, daß das Asylrecht für die Menschen, die verfolgt werden, auch in Zukunft gewahrt wird. [...] Es ist leider allzuoft der Fall, daß man den Asylantrag stellt, um eine Zuwanderung zu erreichen. Allzuoft wird der Asylantrag auch mißbräuchlich verwendet.“ (Schlögl, Karl (1998): NR-P XX/150, p. 47)

⁴²⁶ „Ein Teil dieser Menschen – ich möchte jetzt nicht bewerten, wie groß dieser Teil ist – ist nicht aufgrund von politischer Verfolgung geflüchtet, sondern das waren Wirtschaftsflüchtlinge oder – das ist wahrscheinlich ein besserer Ausdruck – Armutsfüchtlinge.“ (Schlögl, Karl (1998): NR-P XX/107, p. 132)

⁴²⁷ Scheibner, Herbert (1998): NR-P XX/129, p. 166.

⁴²⁸ Schlögl, Karl (1998): NR-P XX/150, p. 48.

der, ihrer Meinung nach, zu großen Zahl von AusländerInnen in Österreich und daraus resultierenden negativen Folgen für die Bevölkerung:

„Auch bei uns wird das Asylrecht mißbraucht. Jedes vierte Kind, das in Wien geboren wird, ist bereits von ausländischen Eltern, und jedes achte Kind in ganz Österreich! 40 Prozent der Gemeindewohnungen in Wien werden von Ausländern bewohnt. [...] Immerhin ist ein Fünftel der Bevölkerung in Wien Ausländer, und ein Großteil der Wiener Bevölkerung hat darunter enorm zu leiden.“⁴²⁹

Einen besonders drastischen Zusammenhang zwischen Asylmissbrauch und Gefahr für die öffentliche Sicherheit formulierte Wolfgang Jung (FPÖ): „Wir brauchen keinen Kurden- und Türkenkrieg in Österreich. Es ist Mißbrauch des Asylrechtes, wenn die ihre Kriege nach Österreich hereintragen.“⁴³⁰

Aber auch die Regierungsparteien thematisierten die Überfremdung als Folge von Asylmissbrauch. Der damalige Europabeauftragte der ÖVP, Friedrich König, warnte vor negativen Auswirkungen auf die Stimmung in Österreich gegenüber AusländerInnen, sollten diese „mit dem Zauberwort Asyl [...] unbegrenzt“ Aufnahme finden, weil es dadurch „zu einer derartigen Überfremdung käme, die unser kleines Land nicht verkraften kann“⁴³¹. Innenminister Schlögl argumentierte ähnlich:

„Jedem muss bewußt sein, daß ein Großteil der Menschen, die nach Österreich kommen, Wirtschaftsflüchtlinge sind, und jedem muß bewußt sein, daß wir, würden wir allen, die nach Österreich kommen, die Möglichkeit geben, in Österreich zu bleiben, große soziale Spannungen hätten.“⁴³²

Schließlich wurde auch die Schlepperei immer öfter im Zusammenhang mit Asylmissbrauch angesprochen. Daran zeigt sich ein grundsätzlicher Umbruch in der Argumentation. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Wirtschaftsflüchtlinge als Menschen gesehen, die zwar nicht als Konventionsflüchtlinge anerkannt werden konnten, deren Flucht aber verständlich war und die (bis zu einem gewissen Grad) Unterstützung verdienten. Asylmissbrauch wurde als Folge bedauerlicher Umstände gesehen, blieb also ohne Täter. Doch nun begann die Suche nach Verantwortlichen. Einerseits wandelte sich die Darstellung der Flüchtlinge selbst von Opfern zu aktiven *Missbrauchern*,⁴³³ andererseits wurden *Ermöglicher*, wie Schlepper-Organisationen,⁴³⁴

⁴²⁹ Partik-Pablé, Helene (1998): NR-P XX/150, p. 28.

⁴³⁰ Jung, Wolfgang (1998): NR-P XX/150, p. 67.

⁴³¹ König, Friedrich (1994): NR-P XVIII/166, p. 19538.

⁴³² Schlögl, Karl (1998): NR-P XX/112, p. 111.

⁴³³ vgl. Lafer, Franz (1998): NR-P XX/129, p. 164f.

NGOs⁴³⁵ oder AnwältInnen⁴³⁶ als Ursache für Asylmissbrauch präsentiert. Dabei wurde vermehrt auf beispielhafte Einzelfälle zurückgegriffen, um die Argumentation zu unterstützen – eine Strategie, die allerdings auch die Grünen und das Liberale Forum einsetzten, um auf Härten restriktiver Gesetzesbestimmungen hinzuweisen.

4.1.3 Sicherheit und Kriminalität: XXI.-XXII. GGP

Die Schwarz-Blaue Koalition unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel legte in ihren zwei Legislaturperioden (2000 bis 2006) einen deutlichen Fokus auf die Bekämpfung von Missbrauch im Zusammenhang mit Asyl. Schon im ersten Regierungsabkommen war dies festgeschrieben worden,⁴³⁷ und auch im Regierungsprogramm für die XXII. GGP wurde die „Überprüfung allfälligen Mißbrauchs im Bereich der sog. quotenfreien Zuwanderung“⁴³⁸ verankert. Als Innenminister Ernst Strasser (ÖVP) Ende 2004 überraschend zurücktrat und von Liese Prokop abgelöst wurde, legten ihr die MandatarInnen der Regierungsparteien ebenfalls die Missbrauchsbekämpfung als vorrangige Aufgabe ans Herz: Der damalige Vizeparteiobmann und Obmann des ÖVP-Parlamentsklubs, Wilhelm Molterer, sicherte Prokop die volle Unterstützung bei der „Erarbeitung eines neuen Asylrechts“⁴³⁹ zu, „wo wir uns ganz klar für ein Asylland Österreich aussprechen, wo wir uns aber in ebensolcher Klarheit dafür aussprechen, gegen den Missbrauch des Asylrechts vorzugehen“⁴⁴⁰. Der Klubobmann der FPÖ, Herbert Scheibner, versprach die Zusammenarbeit, „wenn es darum geht, im Asylrecht ganz klar zu unterscheiden zwischen den wirklich Verfolgten und jenen, die das Asylrecht missbrauchen“⁴⁴¹. Auch Prokop selbst führte Missbrauchsvermeidung als eines ihrer drei Prinzipien an: „Hilfe, wo es um Not geht, Stopp, wo es um Missbrauch geht – und Strafe, wo es um Kriminalität geht.“⁴⁴²

⁴³⁴ „Es gibt eine Vielzahl von kriminellen Organisationen im Bereich der organisierten Kriminalität, die mit der Not und dem Elend vieler Menschen gigantischen Profit machen.“ (Schlögl, Karl (1998): NR-P XX/112, p. 111)

⁴³⁵ „[...] und die Heimleitung hat offensichtlich zugelassen, daß Leute, die dort nicht gemeldet waren, einander dort getroffen haben. Das war ein Umschlagplatz für diese Schlepperbande!“ (Partik-Pablé, Helene (1997): NR-P XX/105, p. 109)

⁴³⁶ „Nur: Dann hat er einen Anwalt gefunden, und der hat gesagt – Monate später –: Na, mit dem geht es nicht, da kann er nicht dableiben. Er kann nur dableiben, wenn er eine glaubwürdige Begründung hat. Und dann hat der Anwalt einen Akt angelegt, und da steht drinnen, er wäre Deserteur gewesen.“ (König, Friedrich (1994): NR-P XVIII/166, p. 19538)

⁴³⁷ vgl. Österreich neu regieren: p. 47-41, <http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>, letzter Zugriff: 20.12.2011.

⁴³⁸ NR-P XXII/7, p. 45.

⁴³⁹ Molterer, Wilhelm (2004): NR-P XXII/92, p. 22.

⁴⁴⁰ ebd.

⁴⁴¹ Scheibner, Herbert (2004): NR-P XXII/92, p. 30.

⁴⁴² Prokop, Liese (2004): NR-P XXII/92, p. 34.

Die dominierenden Themen der Schwarz-Blauen Koalition im Zusammenhang mit Asylmissbrauch waren Sicherheit und Kriminalität. Unter dem Eindruck der Terroranschläge in New York am 11. September 2001 wurde in einer Sondersitzung zum Thema „Schutz vor Terror und Kriminalität“ die Asylfrage mit Fragen der Sicherheit und des Terrorismus verknüpft, wie hier in einem Beispiel des FPÖ-Mandatars Wolfgang Jung:

„Der Kampf solcher religiöser Fundamentalisten und anderer radikaler ethnischer Gruppierungen wird häufig durch illegalen Handel mit Waffen, mit atomaren, bakteriologischen und chemischen Kampfmitteln, mit radioaktivem Material, aber auch mit Rauschgift finanziert. Die Grenzen der internationalen Kriminalität sind dabei fließend. Erleichtert wird das [...] nicht zuletzt durch unkontrollierte Migration und massiven Asylmissbrauch.“⁴⁴³

Insgesamt spielte bei der Verbindung von Sicherheit und Asylmissbrauch aber Kriminalität die größere Rolle, während Terrorismus nur punktuell in der Debatte vorkam. Kriminalität wurde hingegen im Lauf der Schwarz-Blauen Regierungszeit zum dominierenden Element, drängte den Begriff „Wirtschaftsflüchtling“ etwas in den Hintergrund und betonte die persönliche Verantwortung von AsylwerberInnen für den Asylmissbrauch. Manchmal wurde dieser Zusammenhang nur durch die Themenwahl hergestellt, wenn Herbert Scheibner (FPÖ) beispielsweise darauf hinwies, dass es „steigende Kriminalitätszahlen und noch immer einen großen Asylmissbrauch“⁴⁴⁴ gebe, oft aber auch direkt angesprochen, wie in diesem Zwischenruf von Günter Kößl (ÖVP): „Eine wesentliche Rolle spielt die Kriminalitätsentwicklung durch die Asylantenkriminalität!“⁴⁴⁵

Während die entstehenden Kosten für die österreichische Bevölkerung weiterhin eine unvermindert starke Rolle spielten,⁴⁴⁶ intensivierten sich die, auch zuvor schon unter dem Schlagwort „Überfremdung“ anklingenden, Warnungen vor den Folgen für die öffentliche Sicherheit. Wilhelm Molterer (ÖVP) betonte: „Wer nicht konsequent gegen Missbrauch im Asyl- und Fremdenrecht eintritt, schafft ein Sicherheitsrisiko, meine Damen und Herren!“⁴⁴⁷ und Herbert Scheibner (FPÖ) unterstützte das AsylG 2005 weil

⁴⁴³ Jung, Wolfgang (2001): NR-P XXI/80, p. 30.

⁴⁴⁴ Scheibner, Herbert (2003): NR-P XXII/32, p. 76.

⁴⁴⁵ Kößl, Günter (2003): NR-P XXII/35, p. 68.

⁴⁴⁶ So kritisierte Helene Partik-Pablé (FPÖ), dass die aus Asylmissbrauch entstehenden Kosten „auch aus den Steuerleistungen jener Menschen in Österreich getragen werden [müssen], die ein niedriges Einkommen haben [...]“ (Partik-Pablé, Helene (2003): NR-P XXII/35, p. 44).

⁴⁴⁷ Molterer, Wilhelm (2005): NR-P XXII/129, p. 29.

damit „der Glaube an den Rechtsstaat wiederhergestellt werden kann“⁴⁴⁸. Das Verständnis und das Vertrauen der österreichischen BürgerInnen wurden in diesem Kontext oftmals bemüht.⁴⁴⁹ Während die Nationalratsabgeordneten das „Problem Missbrauch“ zuvor vor allem im Kontext von Asylfragen diskutiert hatten, wurden diese Asylfragen nun über das „Problem Missbrauch“ zunehmend in Sicherheitsdebatten hineingezogen. Das Schlagwort „Überfremdung“ wurde dabei zwar weniger direkt benutzt, der darunter liegende Mechanismus taucht in den analysierten Beiträgen aber immer wieder auf.⁴⁵⁰

Die Novellen des Asylgesetzes 2003 und das AsylG 2005

Ein großer Teil des Aussagekorpus der XXII. GGP entstammt den Debatten rund um die Novellierung des Asylgesetzes im Jahr 2003 und das AsylG 2005 (das nötig geworden war, nachdem der VfGH einige der 2003 beschlossenen Bestimmungen aufgehoben hatte). Um den Missbrauch von Asyl (vor allem als Kriminalität) zu bekämpfen, argumentierten die Mandatäre der Regierungskoalition für eine Verschärfung der Fremden Gesetze, während sich die Grünen – und anfangs auch die SPÖ – gegen diesen Ansatz stellten. Anton Gaál (SPÖ) stimmte zwar der Notwendigkeit von Missbrauchsbekämpfung zu, meinte aber, „dass die Probleme nicht im Fremden- und Asylgesetz liegen, sondern im Vollzug“⁴⁵¹. Die SPÖ hatte schon zuvor das AsylG 1997 als erfolgreich im Kampf gegen den Asylmissbrauch präsentiert – hier zeigt sich ein Muster, dass sich später bei einigen Abgeordneten der FPÖ (bzw. des BZÖ) wiederholen sollte, die nach dem Ende der Schwarz-Blauen Koalition weniger die Gesetze an sich und mehr den, ihrer Meinung nach, fehlerhaften Vollzug kritisierten.

Gemeinsam mit Kriminalität trat auch das Phänomen Schlepperei wiederholt in der Debatte auf, wobei verschiedene Elemente zusammenwirkten: die schon erwähnte Suche nach Verantwortlichen für das Problem Asylmissbrauch, das Prinzip der offenen

⁴⁴⁸ Scheibner, Herbert (2005): NR-P XXII/116, p. 70.

⁴⁴⁹ Ein anderes Beispiel dafür ist diese blumige Formulierung von Vincenz Liechtenstein (ÖVP): „Österreichs Bevölkerung ist beunruhigt über die hohe Ausländerkriminalität und besonders über straffällige Asylwerber, die das Gastrecht missachten. Sicherheit hat Vorrang. Das Parlament musste handeln, denn Vertrauen ist die Atemluft der Demokratie.“ (Liechtenstein, Vincenz (2005): NR-P XXII/116, p. 90)

⁴⁵⁰ „[...] aber nicht ungezügelt und ungebremst alle hier zu uns hereinlässt, sonst ist es bald so, Frau Mag. Stoitsits, dass *wir* dorthin auswandern, weil es hier nicht mehr auszuhalten ist und weil wir hier auch nicht mehr genug Arbeitsplätze haben. Das ist die Realität!“ (Burket, Ilse (2000): XXI/29, p. 185, Hervorhebung im Original)

⁴⁵¹ Gaál, Anton (2003): NR-P XXII/35, p. 83.

Grenzen innerhalb der EU und der Rolle Österreichs als Schengen-Außengrenze bzw. deren anstehende Verschiebung, sowie die Forderung nach mehr Kooperation auf EU-Ebene, vor allem in Verbindung mit dem Dublin-Prinzip und dem Prinzip der sicheren Drittstaaten. Die, nach Ansicht der Regierungsparteien zu wenig restriktiven bzw. auch mangelhaften Gesetze und die offenen Grenzen, wurden in der Argumentation als Pull-Faktoren⁴⁵² dargestellt, auf Grund derer Schlepper immer mehr (größtenteils unberechtigte) AsylwerberInnen nach Österreich bringen würden. Schließlich wurde über die Schlepperei auch die organisierte Kriminalität mit der Asylfrage in Zusammenhang gebracht.⁴⁵³

Eine große Rolle bei der Diskussion beider Gesetzespakete spielte außerdem die Definition von Asylmissbrauch als absichtliche Verfahrensverschleppung durch AsylwerberInnen, sowohl in Verbindung mit daraus entstehenden finanziellen Kosten, als auch in Verbindung mit Kriminalität (Antragsstellung als Abschiebeschutz). Das bestehende Asylgesetz öffnete nach Sicht des ÖVP-Mandatars Günter Kößl „dem Missbrauch Tür und Tor [...] Es ermöglicht Kettenanträge mit Berufungen in Folge und somit eine Verschleppung des Verfahrens über Jahre“⁴⁵⁴. Einige der Bestimmungen, wie das vom VfGH zunächst teilweise aufgehobene Neuerungsverbot, nach dem bei Einsprüchen gegen negative Entscheide keine neuen Beweise eingebracht werden durften, wurden explizit mit der Bekämpfung von Missbrauch durch Verfahrensverschleppung in Verbindung gebracht. Im Vorfeld des AsylG 2005 forderte Innenminister Ernst Strasser (ÖVP) „den aktuellen Phänomenen von Asylmissbrauch aktiv [zu] begegnen. Das bedeutet insbesondere Folgeanträge, die häufig zu bloßen Verfahrensverzögerung eingebracht worden sind“⁴⁵⁵. Die Verschleppung von Verfahren wurde ebenfalls als Pull-Faktor für die Schlepperei unberechtigter AsylwerberInnen dargestellt.

⁴⁵² Unter Pull-Faktoren versteht man in diesem Zusammenhang Bedingungen, die Flüchtlinge dazu bringen in ein bestimmtes Land zu flüchten. Dabei wird also davon ausgegangen, dass Flüchtlinge sich mehr oder weniger rational für ein Fluchtziel entscheiden können. Solche Überlegungen führte laut Lavenex zur Angst *Reserveasylland* zu werden und damit zu restriktiven Reformen in der Asylpolitik in den Mitgliedsstaaten der EU. (vgl. Lavenex (2001): *The Europeanization of Refugee Policies*, p. 861f)

⁴⁵³ „Auch das ist offen zu sagen: Hinter beinahe jedem Asylwerber steht ein Schlepper. [...] Das heißt: In dieser Materie besteht bedauerlicherweise – oder sozusagen, *natürlicherweise* – ein ganz, ganz enger Kontakt zum internationalen Verbrechen. [...] Durch die Tolerierung des Missbrauchs des Asylrechts wird es eigentlich der internationalen organisierten Kriminalität ermöglicht, Leute hier zu rekrutieren und sich Arbeitsklaven zu halten.“ (Rosenkranz, Barbara (2004): NR-P XXII/81, p. 69, Hervorhebung im Original)

⁴⁵⁴ Kößl, Günter (2003): NR-P XXII/35, p. 50.

⁴⁵⁵ Strasser, Ernst (2004): NR-P XXII/81, p. 57.

Die Rolle der SPÖ bei den Diskussionen wandelte sich im Zeitraum dieses Abschnittes beträchtlich. Hatte sie die Novellierungen 2003 noch abgelehnt, beteiligte sie sich an den Verhandlungen zum AsylG 2005 und stimmte diesem letztendlich auch zu. Dementsprechend unterscheiden sich auch die analysierten Redebeiträge der SPÖ-MandatarInnen. Die Novellierungen 2003 bezeichnete Walter Posch als Gesetz,

„das zu Lasten der Ärmsten der Armen geht, weil sich durch diesen ganzen Gesetzesentwurf eine Gesinnung zieht, die von der Annahme ausgeht, dass Asylsuchende in der Regel keine Flüchtlinge sind, die Schutz vor Verfolgung suchen, sondern Menschen, die sich ein bequemes Leben erschleichen wollen [...]“⁴⁵⁶.

In den Diskussionen zum AsylG 2005 betonten hingegen auch MandatarInnen der SPÖ Probleme mit der Kriminalität von Asylsuchenden und die Notwendigkeit Missbrauch zu bekämpfen. Allerdings wiesen sie auch immer wieder auf durchgesetzte Entschärfungen hin, vor allem im Zusammenhang mit der Zwangsernährungen von Schubhäftlingen.⁴⁵⁷ Während sich ein großer Teil der SPÖ-MandatarInnen im Nationalrat merklich zurückhielt, bemühte sich vor allem der damalige Bundesgeschäftsführer Norbert Darabos, das Gesetz und die Zustimmung der SPÖ zu verteidigen:

„Ich sage heute hier ganz klar und deutlich: Wir verabschieden gemeinsam ein Paket, das einen humanen und fairen Umgang mit Asylwerbern und Flüchtlingen vorsieht, das gleichzeitig aber Missbrauch in den sensiblen Bereichen verhindert; das ist deutlich erkennbar. Ich bekenne mich daher persönlich zu dieser Beschlussfassung.“⁴⁵⁸

Wie schon SPÖ und ÖVP beim AsylG 1997, betonten auch ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ in der Rolle der Regierungsparteien die Erfolge der Novellierungen 2003 und des AsylG 2005. Mit niedrigeren Antragszahlen versuchten sie zu belegen, dass die zuvor angesprochenen Pull-Faktoren ausgeschaltet worden seien, und damit nicht nur „internationale Schlepperbanden abgeschreckt [wurden], aber auch jene, die ohne Asylgrund zu uns kommen“⁴⁵⁹.

Die Grünen stellten sich hingegen konsequent gegen die Instrumentalisierung von Fremden- und Asyl-Gesetzen zur Bekämpfung von Kriminalität. Wobei sie zumindest punktuell begannen ihren Widerstand gegen die grundsätzliche Anerkennung der

⁴⁵⁶ Posch, Walter (2001): NR-P XXII/35, p. 36.

⁴⁵⁷ „Die Regierung hatte vor, mit dem § 69 im Strafgesetz Asylwerber, Schubhäftlinge mit Strafgefangenen gleichzustellen. Das wurde von der SPÖ herausverhandelt. Jeder, der hier Gegenteiliges behauptet, sagt die Unwahrheit.“ (Darabos, Norbert (2005): NR-P XXII/116, p. 42)

⁴⁵⁸ ebd. p. 42.

⁴⁵⁹ Ellmayer, Matthias (2006): NR-P XXII/152, p. 78.

Existenz des Phänomens Asylmissbrauch aufzugeben. Zwar sprach auch Peter Pilz über Verbindungen von nigerianischen AsylwerberInnen mit Drogenkriminalität als Asylmissbrauch,⁴⁶⁰ warnte aber gleichzeitig davor „dem Irrglauben anzuhängen, dass eine Verschärfung des Asylrechts bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels helfen könnte“⁴⁶¹. Außerdem kritisierte er die Regierung dafür, dass „fast ausschließlich unter ihrer Regierungstätigkeit die Zahlen in diesem Bereich [Anm.: der Drogenkriminalität] explodiert sind und der Missbrauch des Asylrechtes sehr, sehr problematische Formen angenommen hat“⁴⁶² und forderte eine „gemeinsame europäische Lösung“⁴⁶³ für das Problem Drogenkriminalität.

Die Quantifizierung von Asylmissbrauch

Eine weitere Entwicklung der Debatte über Asylmissbrauch in diesen beiden Perioden kann unter *Quantifizierung von Asylmissbrauch* zusammengefasst werden. Zwar spielten Zahlen auch schon davor eine gewisse Rolle, nun traten sie aber meist in den Mittelpunkt der Debatte. Gerade in Verbindung mit Kriminalität und den finanziellen Kosten von Asylmissbrauch wurden Einzelfallargumente vermehrt mit Statistiken ergänzt oder ersetzt diese überhaupt.

In einem neuen Kontext wurden die Asylanerkennungsquote und die Antragszahlen thematisiert. Bisher waren die Anerkennungsquote beinahe ausschließlich als Beweis für die Erfüllung oder Nichterfüllung des Prinzips Asylgewährung durch Österreich und die Antragszahlen als Beleg für die entstehenden Kosten, sowie die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen vorgebracht worden. Die MandatarInnen der Schwarz-Blauen Koalition versuchten mit diesen Zahlen hingegen die Existenz und das Ausmaß von Asylmissbrauch zu belegen. Dabei wurde in einem Umkehrschluss die niedrige Anerkennungsquote als Beweis eines massiven Missbrauchs von Asyl gewertet, nach dem all jene AsylwerberInnen, deren Anträge abgelehnt wurden, als AsylmissbraucherInnen dargestellt wurden. War Herbert Scheibner (FPÖ) zunächst noch vorsichtig („Ich will jetzt nicht sagen, dass 80 Prozent das Asylrecht missbrauchen, aber bei einer 20-prozentigen Anerkennungsquote kann man nicht sagen, dass alle [...] die Asylgründe auch wirklich berechtigterweise

⁴⁶⁰ vgl. Pilz, Peter (2004): NR-P XXII/89, p. 36.

⁴⁶¹ Pilz, Peter (2005): NR-P XXII/116, p. 65.

⁴⁶² Pilz, Peter (2004): NR-P XXII/89, p. 37.

⁴⁶³ ebd. p. 48.

anwenden.⁴⁶⁴), meinte er bald darauf doch: „Wenn wir schon beim Missbrauch sind, sehen wir eben auch, dass 80 Prozent der Asylwerber das Asylrecht missbrauchen, weil sie andere Gründe haben, hier um Asyl anzusuchen, als wirklich politische oder religiöse Verfolgung.“⁴⁶⁵ Von den anderen Parteien im Nationalrat stellten sich einzig die Grünen gegen diese Interpretation.⁴⁶⁶ Aber auch steigende Antragszahlen wurden als Indikator für Missbrauch herangezogen, wie hier vom FPÖ-Mandatar Maximilian Hofmann: „Seit 1998 hat sich die Zahl der Asylwerber versechsfacht [...] Das lässt für mich jedenfalls keinen Zweifel daran, dass hier ein entsprechender Missbrauch stattfindet [...].“⁴⁶⁷

Schließlich setzte sich auch die Polarisierung der AkteurInnen weiter fort. Besonders von Seiten der FPÖ wurden dabei NGOs, aber auch der UNHCR, als Gegner oder zumindest Verhinderer im Kampf gegen den Asylmissbrauch dargestellt. Ihnen wurde nicht nur vorgeworfen, Österreich zu „beschmutzen“⁴⁶⁸, sondern auch AsylwerberInnen dabei zu unterstützen, die rechtlichen Bestimmungen in Österreich zu ihrem Vorteil auszunutzen bzw. zu umgehen. Dies vor allem in Bezug auf eine Ausnahme beim Neuerungsverbot, die das Einbringen neuer Beweise im Fall einer Traumatisierung erlaubte: „Bei der Beratung des Asylwerbers lassen sie einfließen, dass man, wenn man sich auf eine Traumatisierung beruft, unter Umständen eher die Möglichkeit hätte, noch Gründe vorzubringen oder besser behandelt zu werden.“⁴⁶⁹

In den GGP XXI und XXII setzte sich also eine Reihe von Entwicklungen fort und intensivierte sich, die schon zuvor begonnen hatten: Kriminalität und Sicherheit wurden immer stärker thematisiert und die Verantwortlichkeit von AsylwerberInnen, aber auch NGOs für Asylmissbrauch betont. Obwohl ein großer Teil der analysierten

⁴⁶⁴ Scheibner, Herbert (2003): NR-P XXII/35, p. 72f.

⁴⁶⁵ Scheibner, Herbert (2003): NR-P XXII/37, p. 162.

⁴⁶⁶ „Wenn alles, wozu man keine Zustimmung erhält, als Missbrauch definiert wird, muss ich sagen: Da könnte man bald so weit sein, dass jeder Antrag, der im Parlament gestellt wird und keine Mehrheit findet, ein Missbrauch ist, denn dafür hat man auch keine Zustimmung.“ (Brosz, Dieter (2004): NR-P XXII/81, p. 81)

„Das Asylverfahren, meine Damen und Herren, ist in einem Asylgesetz geregelt, und deshalb kann es nicht sein, dass jene, die Rechtsmittel im Asylverfahren nutzen, die ihnen von Gesetzes wegen zustehen, als Missbraucher bezeichnet werden.“ (Stoisits, Terezija (2005): XXII/116, p. 35)

⁴⁶⁷ Hofmann, Maximilian (2004): NR-P XXII/81, p. 77.

⁴⁶⁸ „Ich bedauere wirklich, dass weder UNHCR noch Caritas und all die anderen NGOs die Realität zugeben und – auch im Interesse derjenigen, die wirklich verfolgt werden und die wirklich Asyl brauchen – mit uns gemeinsam an einer Lösung der Frage arbeiten, wie dem Asylmissbrauch entgegengetreten werden kann. Nein, ganz im Gegenteil: Manche Vertreter der NGOs oder auch des UNHCR beschmutzen Österreich!“ (Partik-Pablé, Helene (2004): NR-P XXII/35, p. 43)

⁴⁶⁹ Partik-Pablé, Helene (2004): NR-P XXII/81, p. 55.

Redebeiträge den Debatten um Änderungen der Asylgesetzgebung entstammen, konnte auch eine Diversifizierung festgestellt werden. Asylmissbrauch fand Eingang in andere Themenbereiche, wie beispielsweise Sicherheits- oder Budgetdebatten. Dadurch stand ein deutlich größerer Korpus zur Verfügung – es wurden mehr relevante Beiträge gefunden (128), als in den vorangegangenen 16 GGP der Zweiten Republik gemeinsam (126). Diese Beiträge verteilten sich auf (mit über zwölf Prozent) deutlich mehr der Sitzungen der XXI. und XXII. GGP (siehe Tabelle 1), als in den vorangegangenen Perioden – eine Entwicklung, die sich in der nächsten (und letzten) Analyseperiode weiter verstärken sollte.

4.1.4 Kriminalisierung und Polarisierung: XXIII.-XXIV. GGP

Nach sechs Jahren Schwarz-Blau kehrte die SPÖ in der großen Koalition unter Bundeskanzler Alfred Gusenbauer (SPÖ) 2006 zurück in die Regierung. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes, also der Regierungsumbildung im April 2011 während der XXIV. GGP, fanden sich in 25 Prozent der Sitzungsprotokolle 201 relevante Beiträge, wodurch dieser letzte Abschnitt auch der am besten dokumentierte ist. Die bereits angesprochene Entwicklung, die steigende Präsenz des Themas Asylmissbrauch in der parlamentarischen Debatte, setzte sich nahtlos fort. Fast zwei Drittel (62 Prozent) der relevanten Beiträge sind dabei der FPÖ und dem BZÖ zuzuordnen.

Wie ihre Vorgängerin räumte auch die neue Regierungskoalition der Missbrauchsvermeidung einen großen Stellenwert ein. Im Regierungsprogramm für die XXIII. GGP wurde die Vermeidung von Missbrauch in der Grundversorgung (von AsylwerberInnen) festgeschrieben und im Programm für die XXIV. GGP. wurden Bestimmungen definiert, die Missbrauch durch Kriminalität oder Verfahrensverschleppung verhindern sollten.⁴⁷⁰ In der Debatte über die Regierungserklärung für die XXIV. GGP betonte der damalige Vizekanzler Josef Pröll (ÖVP), „dass wir schärfer und klarer trennen müssen zwischen Menschen, die Asyl, Schutz und Hilfe brauchen, und jenen, die mit Asylmissbrauch und Kriminalität unter dem Deckmantel von Asyl anderes im Sinne haben“⁴⁷¹. Wie schon in der großen Koalition vor der Schwarz-Blauen Regierungszeit, versuchten sich SPÖ und ÖVP im Zentrum zu positionieren: als verlässliche Kräfte gegen den Asylmissbrauch, die aber stets ihr Bekenntnis zum Prinzip Asyl hervorhoben und die Oppositionsparteien als

⁴⁷⁰ Sozialdemokratische Partei Österreichs/Österreichische Volkspartei (kein Datum): Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, p. 104f.

⁴⁷¹ Pröll, Josef (2008): NR-P XXIV/6, p. 67.

übertrieben restriktiv und fremdenfeindlich (FPÖ und BZÖ) bzw. als zu liberal (Grüne) darstellten. So meinte Norbert Kapeller (ÖVP), das FräG 2009 liege „in der goldenen Mitte, denn den Grünen geht es viel zu weit, die wollen in Wirklichkeit alle herinnen haben, für alle die Grenzen öffnen, ob Kriminelle oder Nichtkriminelle, und dem BZÖ und der FPÖ geht es zu wenig weit“⁴⁷² und auch die SPÖ-Mandatarin Ulrike Königsberger-Ludwig war in derselben Sitzung überzeugt auf dem „richtigen Weg“⁴⁷³ zu sein, da „es den Grünen auf der einen Seite zu weit geht, den Kollegen vom BZÖ und den Freiheitlichen jedoch viel zu wenig scharf ist“⁴⁷⁴. Die Kritik der Regierungsparteien an den Oppositionsparteien ging aber wesentlich weiter. FPÖ und BZÖ wurde das „Schüren von Ängsten“⁴⁷⁵ vorgeworfen und die Grünen, vor allem von der ÖVP, als VertreterInnen und BeraterInnen von AsylmissbraucherInnen diskreditiert.⁴⁷⁶ Das Bemühen, sich selbst im Zentrum zu positionieren, zeigen auch die steten Beteuerungen der zwei InnenministerInnen dieser Periode, Günter Platter und Maria Fekter (beide ÖVP), jenen zu helfen, „die ein Recht auf unseren Schutz und unsere Unterstützung haben“⁴⁷⁷, aber Asylmissbrauch zu „bekämpfen“⁴⁷⁸.

Die Kriminalisierung von Asylmissbrauch

Wie schon gezeigt, dominierten die MandatarInnen von FPÖ und BZÖ zumindest quantitativ die Debatte. Bei der Analyse dieser Beiträge kristallisierte sich deutlich eine grundlegende Änderung in der Argumentationsstruktur heraus: war zuvor Kriminalität als Merkmal von Asylmissbrauch dargestellt worden, drehte sich dieser Zusammenhang nun um, und Asylmissbrauch wurde mit Kriminalität gleichgesetzt. Nun wurde nicht mehr nur kriminelles Verhalten von Flüchtlingen als Asylmissbrauch interpretiert,

⁴⁷² Kapeller, Norbert (2009): NR-P XXIV/40, p. 94.

⁴⁷³ Königsberger-Ludwig, Ulrike (2009): NR-P XXIV/40, p. 194.

⁴⁷⁴ ebd.

⁴⁷⁵ „Das Schüren von Ängsten, geschätzte Kolleginnen und Kollegen der Freiheitlichen und des BZÖ [...] führt meiner Meinung nach nur dazu, dass der soziale Friede in unserem Land wirklich gefährdet wird, und auch dazu, dass das Asylrecht nur oder nur mehr unter den Aspekten Missbrauch, Kriminalität, Asylbetrug und Missstand diskutiert wird.“ (Königsberger-Ludwig, Ulrike (2009): NR-P XXIV/40, p. 196)

⁴⁷⁶ So fragte Norbert Kapeller die Grünen: „Sind Ihr Klientel tatsächlich jene Menschen, die das Asyl in Österreich missbrauchen, die sich außerhalb des gesetzlichen Rahmens in Österreich aufhalten oder in Österreich agieren?“ (Kapeller, Norbert (2009): NR-P XXIV/46, p. 81), während seine Kollegin Gabriele Tamandl die Grünen mit Asylmissbrauch durch Verfahrensverschleppung in Verbindung brachte: „[...] oft ist durch Beratungen – natürlich auch aus Ihren Reihen – Missbrauch entstanden.“ (Tamandl, Gabriele (2009): NR-P XXIV/31, p. 140)

⁴⁷⁷ „Schnelle Hilfe für die, die ein Recht auf unseren Schutz und unsere Unterstützung haben, aber stopp, wenn es um Missbrauch und Asylshopping geht, und vor allem null Toleranz und konsequentes Vorgehen, wenn es um Kriminalität geht.“ (Platter, Günter (2007): NR-P XXIII/9, p. 204)

⁴⁷⁸ „Erstens: Das Recht auf Asyl ist unantastbar. Zweitens: Asylmissbrauch müssen wir effizient bekämpfen. Und drittens: Die Gesetze, die hier das Hohe Haus beschließt, müssen auch vollzogen werden!“ (Fekter, Maria Theresia (2009): NR-P XXIV/40, p. 185)

sondern andere Formen von Asylmissbrauch – z.B. missbräuchliche Antragsstellung oder Verschleppung von Verfahren – als kriminelles Verhalten dargestellt. Das folgende Zitat des BZÖ-Klubobmanns Herbert Scheibner bringt diese Veränderung auf den Punkt: „Herr Abgeordneter Cap hat gesagt, man soll nicht alle kriminalisieren – Meine Damen und Herren, 80 Prozent werden nicht als Flüchtlinge anerkannt. Das heißt, Missbrauch ist in der Mehrheit der Fälle an der Tagesordnung.“⁴⁷⁹ Dieser Argumentation folgend, ist also jeder erfolglos eingebrachte Antrag ein Missbrauch und Grund, den/die AntragsstellerIn zu kriminalisieren. Schlüsselrollen bei dieser Kriminalisierung von Asylmissbrauch spielten das Prinzip der sicheren Drittstaaten und, damit verbunden, die illegale Einreise:

„Also jeder der hereinkommt, kommt schon einmal im Bewusstsein, dass er kein echter Asylwerber ist, weil er vorher schon in einem sicheren Land außerhalb der Grenzen Österreichs – und dort sind nur sichere Länder – schon längst Sicherheit gefunden hätte. Er kommt also so herein und weiß, dass er zu Unrecht hier ist. [...] Er kommt hierher, großteils auch illegal. Er eröffnet und beginnt seine Karriere in Österreich als künftiger Bewohner Österreichs, der er sein will, mit einer illegalen Tat, mit dem Überschreiten eines Rechtes, mit dem Setzen einer Straftat.“⁴⁸⁰

Schon an der illegalen Einreise nach Österreich zeigt sich, in den Augen der MandatarInnen von FPÖ und BZÖ, die „kriminelle Energie“⁴⁸¹ von Flüchtlingen, und wer illegal im Land ist hat „hier auch nichts verloren“⁴⁸². Diese Verschärfung der Argumentation traf auch subsidiär Schutzberechtigte (also abgelehnte AsylwerberInnen, bei deren Abschiebung Gefahr für Leib und Leben droht), denen pauschal „Asylbetrug“⁴⁸³ unterstellt wurde, da sie trotz mangelnder Asylgründe (nach der Genfer Flüchtlingskonvention) illegal eingereist waren. Neben dieser neuen Argumentationsstruktur sind aber auch die klassische Verbindung von Kriminalität und

⁴⁷⁹ Scheibner, Herbert (2010): NR-P XXIV/53, p. 235.

⁴⁸⁰ Weinzinger, Lutz (2007): NR-P XXIII/41, p. 41.

⁴⁸¹ „Wie kommt dann, bitte, ein Asylwerber, ein echter Asylwerber, überhaupt hierher? Wie kommt er hierher? – Er geht ja schon durch ein sicheres Land. Wer also hierher kommt, hat nicht die lautereren Absichten, die hier zeitweise verbreitet werden. [...] Was ist mit jenen, die nicht ausreichend kriminelle Energie aufbringen, um mittels Schlepper in unser Land zu kommen?“ (Weinzinger, Lutz (2007): NR-P XXIII/33, p. 72)

⁴⁸² „Das heißt, jemand, der illegal im Land ist, hat Rechtsbruch begangen, ist illegal da und hat daher hier auch nichts verloren, meine sehr geehrten Damen und Herren!“ (Westenthaler, Peter (2009): NR-P XXIV/17, p. 56)

⁴⁸³ FPÖ-Parteichef Heinz-Christian Strache in einer Diskussion über die Erweiterung des BezieherInnen-Kreises der Familienbeihilfe: „Höchst problematisch ist es, dass die Einbeziehung, wie auch im Antrag vorgesehen, den subsidiär Schutzberechtigten zustehen soll, nämlich jenen Asylwerbern, die **abgelehnt** worden sind – die abgelehnt worden sind, weil sie entweder Asylbetrug betrieben haben oder vielleicht sogar als Drogendealer unterwegs gewesen sind.“ (Strache, Heinz-Christian (2006): NR-P XXIII/8, p. 57, Hervorhebung im Original)

Flüchtlingen und deren Folgen für die öffentliche Sicherheit weiterhin zu finden: „[...] sie wissen, dass kein Tag, kein Wochenende vergeht, an dem es nicht Übergriffe seitens krimineller Asylwerber in Innsbruck gibt, und dass das subjektive Sicherheitsgefühl bei der Innsbrucker Bevölkerung massiv zurückgeht“⁴⁸⁴.

Als Lösungen für die von ihnen konstatierten Probleme propagierten sowohl FPÖ als auch BZÖ die Wiedereinführung von Grenzkontrollen⁴⁸⁵ und den konsequenteren Vollzug der bestehenden Gesetze, vor allem in Form von Abschiebungen abgelehnter oder straffällig gewordener AsylwerberInnen.⁴⁸⁶ Die FPÖ forderte außerdem weitere Gesetzesverschärfungen,⁴⁸⁷ während das BZÖ, in der Person von Klubobmann Herbert Scheibner, zunächst das Fremdenrechtspaket 2005 verteidigte: „Es gibt zwar immer noch Missbrauch im Asylbereich, es ist nicht alles perfekt, aber wir haben eine wirkliche Erleichterung und auch Verbesserung der Sicherheit hier in Österreich erzielt.“⁴⁸⁸ Unterstützt wurde er dabei von seinem ehemaligen Koalitionspartner, der ÖVP, deren Innenminister Günther Platter wiederholt die Erfolge des Gesetzespakets bei der Eindämmung von Asylmissbrauch und Schlepperwesen beschwor:

„Es wurde erreicht, dass Österreich deutlich **weniger** attraktiv für Asylmissbrauch ist. Es wurde erreicht, dass Österreich deutlich **weniger** Anziehungspunkt für illegale Einwanderer ist, und es wurde darüber hinaus auch erreicht, dass den Schlepperorganisationen ein Riegel vorgeschoben wird.“⁴⁸⁹

Vor allem die Grünen stellten sich gegen die Kriminalisierung von Asylmissbrauch durch FPÖ und BZÖ. Sie kritisierten sowohl die Darstellung von AsylwerberInnen, deren Anträge abgelehnt worden waren, als AsylmissbraucherInnen – so fragte Alev

⁴⁸⁴ Hauser, Gerald (2007): NR-P XXIII/21, p. 705.

⁴⁸⁵ „Unsere Forderungen sind ganz klar: Wir müssen die Grenzen wieder mehr kontrollieren. Wir müssen Schengen aussetzen.“ (Rosenkranz, Walter (2009): NR-P XXIV/40, p. 105)

⁴⁸⁶ Gerhard Kurzmann (FPÖ) und sein Parteichef Heinz-Christian Strache forderten von Innenministerin Maria Fekter (ÖVP) „Ihre angeblich so strengen Asylgesetze endlich umzusetzen“ (Kurzmann, Gerhard (2010): NR-P XXIV/53, p. 210) und „endlich auch bei Missbrauchern die konsequente Abschiebung erfolgen“ (Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/17, p. 53) zu lassen. BZÖ-Klubchef Herbert Scheibner verlangte seinerseits „dass jemand, der das Asylrecht missbraucht, der straffällig ist, der unseren Kindern durch die Drogen die Zukunft raubt, dass der abgeschoben wird, und zwar sofort, ohne irgendwelche humanitären Diskussionen!“ (Scheibner, Herbert (2009): NR-P XXIV/17, p. 75).

⁴⁸⁷ FPÖ-Mandatar Gerald Hauser suchte Innenminister Günther Platter zu überzeugen, „[...] dass das Instrumentarium, das wir als Gesetzgeber unseren Exekutivbeamten in die Hand geben, bei weitem nicht ausreicht, um gegen kriminelle Asylwerber vorzugehen“ (Hauser, Gerald (2007): NR-P XXIII/21, p. 705), während sein Parteichef Heinz-Christian Strache eine grundlegende Reform des Asylrechts forderte: „Genau darum geht es: Das österreichische Asylrecht gehört grundlegend reformiert. Es darf für Asylbetrüger keinen Platz geben, wie das bis heute leider der Fall ist.“ (Strache, Heinz-Christian (2010): NR-P XXIV/53, p. 183)

⁴⁸⁸ Scheibner, Herbert (2008): NR-P XXIII/67, p. 60.

⁴⁸⁹ Platter, Günther (2007): NR-P XXIII/37, p. 33, Hervorhebungen im Original.

Korun ihre KollegInnen im Nationalrat, ob abgelehnte Anträge von „Häuslbauerinnen“⁴⁹⁰ auch einen Missbrauch (der Bauordnung) darstellen würden – als auch die Instrumentalisierung von Asylgesetzen zur Kriminalitätsbekämpfung. In der Diskussion über die Novellierung des Asylrechts 2009 erklärte Justizsprecher Albert Steinhauser: „Wer Kriminalität, wie etwa Einbruchsdiebstähle, bekämpfen will, der soll nicht Asylpolitik, sondern der muss Kriminalpolitik machen. [...] Sie werden das Asylrecht verschärfen, aber damit kein einziges Problem lösen.“⁴⁹¹ Vor allem in der XXIV. GGP beteiligten sich die Grünen Nationalratsabgeordneten aktiver als zuvor an der Debatte über Asylmissbrauch. Sie stellten die, von FPÖ und BZÖ aber auch der ÖVP, zur Belegung von Asylmissbrauch benutzten Statistiken,⁴⁹² und die Relevanz des Phänomens Asylmissbrauch an sich, in Frage.⁴⁹³ Besonders stark richtete sich ihre Kritik gegen die damalige Innenministerin Maria Fekter:

„Hier geht es um Wohnungseinbrüche, hier geht es um Kriminalität. Und was nennt die Innenministerin wieder einmal? – Asylwerber als pauschal verdächtige Gruppe, Asylwerber angeblich als pauschal kriminelle Gruppe. Sie redet von DNA-Tests und von Altersfeststellungen, von falschen Angaben bei den Asylbehörden. [...] Ich frage mich, was falsche Angaben zur Identität bei Asylbehörden mit Straftaten und Kriminalität zu tun haben, Frau Ministerin.“⁴⁹⁴

Familie Zogaj⁴⁹⁵ – Symbol für Asylmissbrauch?

Die Debatte über den Asylfall der Familie Zogaj, der in Folge zu einem Symbol für Asylmissbrauch auf der einen und den Kampf gegen die Abschiebung integrierter LangzeitasylwerberInnen auf der anderen Seite werden sollte, begann im Oktober 2007. Darin vereinten sich mehrere, die allgemeine Debatte über Asylmissbrauch in der XXIII. und XXIV. GGP prägende Diskussionsstränge: das Bleiberecht oder humanitäre Aufenthaltsrecht, die Definition von Asylmissbrauch als absichtliche Verfahrensverschleppung, die Kritik einiger AkteurInnen an zu inkonsequenten

⁴⁹⁰ Korun, Alev (2009): NR-P XXIV/14, p. 53.

⁴⁹¹ Steinhauser, Albert (2009): NR-P XXIV/40, p. 190.

⁴⁹² Dabei kritisierten sie konkret die Verwendung der Anerkennungsquote als Beleg für Asylmissbrauch (vgl. Korun, Alev (2009): NR-P XXIV/14, p. 53), sowie die fehlenden Statistiken über Folgeanträge und rechtskräftig verurteilte AsylwerberInnen (vgl. Steinhauser, Albert (2009): NR-P XXIV/40, p. 190).

⁴⁹³ „Ja, es gibt Missbrauch: Es gibt den Missbrauch des Parlamentarismus, es gibt den Missbrauch von gewählten Mandataren und Mandatarinnen, um auf der Menschenwürde von einer Personengruppe herumzutrapeln und Asylwerber und Asylwerberinnen *pauschal* zu LügnerIn und Kriminellen zu erklären.“ (Korun, Alev (2009): NR-P XXIV/40, p. 48, Hervorhebung im Original)

⁴⁹⁴ Korun, Alev (2009): NR-P XXIV/37, p. 28.

⁴⁹⁵ Für einen Überblick über die Ereignisse im Rahmen des Asylfalles der Familie Zogaj siehe Eybl, Agnes (2009): Unkonventionelle politische Partizipation gegen den *mainstream*: Was bewog einige BewohnerInnen von Frankenburg dazu, für Familie Zogaj einzutreten?, Wien.

Vollzug der Asylgesetze und die Frage einer den Asylmissbrauch unterstützenden „Berater- und Anwaltsindustrie“⁴⁹⁶.

Für FPÖ und BZÖ war der Fall Zogaj „der *klassische Fall* des Missbrauchs des Asylrechts“⁴⁹⁷, ein „Symbol für staatlich geduldeten Asylmissbrauch“⁴⁹⁸ und „Synonym für den *Asylbetrug* in Österreich“⁴⁹⁹. Er war für sie aber auch Indikator für schlechte Gesetze und inkonsequenten Vollzug, die diese „unerträgliche Verhöhnung des Rechtsstaates“⁵⁰⁰ erst ermöglichten. So taucht der Name Zogaj bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes auch regelmäßig auf, vor allem in den Debatten über die gesetzliche Neuregelung des Bleiberechts bzw. humanitären Aufenthaltsrechts, über das die Frage der LangzeitasylwerberInnen gelöst werden sollte. In dieser Debatte rückte die Definition von Asylmissbrauch als absichtliche Verfahrensverschleppung wieder stärker in den Vordergrund. FPÖ und BZÖ warnten, dass ein „Bleiberecht für jeden, der Asylmissbrauch betreibt, [...] einfach eines Rechtsstaates nicht würdig [sei]“⁵⁰¹ und auch Gabriele Tamandl (ÖVP) betonte die Vorbehalte ihrer Partei:

„Wenn jemand durch Schlepper kommt, illegal im Land ist, keinen Asylgrund hat und daher kein Asyl bekommt, wenn jemand alle Gerichte, alle Instanzen beschäftigt und plötzlich nach sechs Jahren mit dem Bleiberecht belohnt werden soll – bitte, das wird es nicht geben! Mit uns wird es das nicht geben und Gott sei Dank mit unserem Innenminister Platter auch nicht!“⁵⁰²

Die Regierungsvorlage, auf die sich SPÖ und ÖVP schließlich einigten, wurde von FPÖ und BZÖ als „Regierungseinladung für Asylmissbrauch“⁵⁰³, „Scheinasylanten-Legalisierungsgesetz“⁵⁰⁴ und „skandalöse Einladung zum Asylmissbrauch“⁵⁰⁵, als „Einladung an Wirtschaftsflüchtlinge hierher zu kommen, sich unter falschen Angaben jahrelang mit Neuerungsanträgen durchzuschwindeln und am Ende dann quasi als Dank für diesen Betrug noch das Bleiberecht zu erhalten“⁵⁰⁶, bewertet. Einmal mehr kritisierten sie zu wenig restriktive Gesetze als Ursache für Asylmissbrauch.

⁴⁹⁶ Westenthaler, Peter (2010): NR-P XXIV/69, p. 82.

⁴⁹⁷ Scheibner, Herbert (2009): NR-P XXIV/17, p. 76, Hervorhebungen im Original.

⁴⁹⁸ Kurzmann, Gerhard (2009): NR-P XXIV/17, p. 86.

⁴⁹⁹ Grosz, Gerald (2009): NR-P XXIV/46, p. 57, Hervorhebungen im Original

⁵⁰⁰ Stadler, Ewald (2009): NR-P XXIV/11, p. 30.

⁵⁰¹ Strache, Heinz-Christian (2007): NR-P XXIII/33, p. 38.

⁵⁰² Tamandl, Gabriele (2007): NR-P XXIII/37, p. 45.

⁵⁰³ Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/14, p. 37.

⁵⁰⁴ Westenthaler, Peter (2009): NR-P XXIV/14, p. 45.

⁵⁰⁵ Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/17, p. 51.

⁵⁰⁶ ebd.

Die intensivierte Debatte über Verfahrensverschleppungen in Folge des Asylfalles Zogaj und des humanitären Aufenthaltsrechts wurde von Vorwürfen der FPÖ und des BZÖ, aber auch der ÖVP, an eine angebliche „Beratungsindustrie“⁵⁰⁷ begleitet. Von ähnlichen Argumenten in früheren Perioden unterschied sich dies vor allem in der Häufigkeit der direkten Inkriminierung der Grünen in diesem Kontext – eine völlig neue Art der Polarisierung der Debatte. Peter Westenthaler (BZÖ) sprach von einer „grüne[n] Industrie von Rechtsanwälten und Beratern“, deren Handlungen auch jenen schaden würden, die über Fluchtgründe nach der GFK verfügen:

„Sie sind es, die den Asylwerbern, und zwar denjenigen, die durchaus auch Chancen haben, hier zu bleiben, mit dieser Anwalts- und Expertenindustrie – ja, ich sage dazu Mafia – ganz extrem schaden – Sie von den Grünen, von den Experten und den entsprechenden NGOs!“⁵⁰⁸

Sein Parteikollege Christoph Hagen kritisierte die angebliche Unterstützung der Grünen für „[s]traffällige Asylwerber“⁵⁰⁹ durch Kettenanträge, während FPÖ-Parteichef Heinz-Christian Strache wiederholt die „NGO-Industrie“⁵¹⁰ für lange Verfahren und Asylmissbrauch verantwortlich machte. Auch Innenministerin Maria Fekter (ÖVP) warf der „Beratungsindustrie“⁵¹¹ vor, AsylwerberInnen in immer weitere, aussichtslose Verfahren „hineinzuberaten“⁵¹².

Weitere Anlässe für intensive Debatten über das Thema Asylmissbrauch in dieser Periode waren die Standortsuche von Innenministerin Maria Fekter für die Errichtung eines weiteren Erstaufnahmezentrums für AsylwerberInnen und die Novellierungen des Fremdenrechts durch die große Koalition im Jahr 2009. In beiden Fällen folgten die Debatten den schon beschriebenen Argumentationsmustern. FPÖ und BZÖ forderten restriktivere Regelungen und Vollzug (anstatt eines weiteren Erstaufnahmezentrums bzw. anstatt der Regierungsvorlage für die Novellierung⁵¹³), während die Regierungsparteien sich als Garanten für Missbrauchsbekämpfung und Einhaltung der

⁵⁰⁷ Fekter, Maria Theresia (2010): NR-P XXIV/80, p. 25.

⁵⁰⁸ Westenthaler, Peter (2010): NR-P XXIV/80, p. 33.

⁵⁰⁹ „Straffällige Asylwerber werden von den Grünen geschützt. Es werden Kettenanträge gemacht, damit diese Leute nicht abgeschoben werden.“ (Hagen, Christoph (2009): NR-P XXIV/21, p. 218)

⁵¹⁰ „Wir brauchen ein besseres Fremdenrecht [...] wo man gegen die NGO-Industrie ist, die heute ein Geschäft macht mit dem Asylmissbrauch, wo österreichische Steuerzahler jahrelang die Verfahren zahlen müssen, weil findige Rechtsanwälte Geschäfte machen mit dem Asylmissbrauch.“ (Strache, Heinz-Christian (2007): NR-P XXIII/37, p. 41)

⁵¹¹ Fekter, Maria Theresia (2010): NR-P XXIV/80, p. 25.

⁵¹² ebd.

⁵¹³ „Es gibt keine Notwendigkeit für neue Erstaufnahmezentren. Es gibt sie nicht, wenn man endlich die politischen Gesetze, die wir in diesem Land haben, umsetzt.“ (Strache, Heinz-Christian (2010): NR-P XXIV/53, p. 183)

humanitären Verpflichtungen des Staates präsentierten: „Jene, die unsere Hilfe berechtigterweise brauchen, sollen diese auch bekommen, und den Missbrauch durch jene, die dieses System auszunützen versuchen, werden wir mit dieser Novelle ganz einfach abschalten – im Interesse der Menschen, im Interesse unserer Heimat!“⁵¹⁴

In diesem Kapitel wurde die Unterschiede in den Argumentationsstrukturen der politischen AkteurInnen im Nationalrat im Verlauf der Zweiten Republik gezeigt, die das Phänomen Asylmissbrauch in der Debatte konstruieren: Von der Darstellung Asylmissbrauchs als politisches Mittel der Alliierten, über das Aufkommen der Debatte über Wirtschaftsflüchtlinge, bis zur Verbindung von Asyl und Kriminalität durch das Missbrauchskonzept, die schließlich zu einer Kriminalisierung von Asylmissbrauch führte. Asylmissbrauch wurde und wird von unterschiedlichen AkteurInnen sehr unterschiedlich definiert und dargestellt.

⁵¹⁴ Pendl, Otto (2009): NR-P XXIV/40, p. 115; Ähnlich argumentierte Adelheid Fürntrath-Moretti für die ÖVP: „Österreich war immer ein Asylland. Wir gewähren Asyl all jenen, die es brauchen, aber wir stellen den Missbrauch ab.“ (Fürntrath-Moretti, Adelheid Irina (2009): NR-P XXIV/40, p. 187)

4.2 Die Entwicklung der politischen AkteurInnen

Nach der Analyse der Debatte im Nationalrat in ihrem zeitlichen Verlauf, werden im folgenden Abschnitt die verschiedenen politischen Parteien getrennt betrachtet. Damit kann die Entwicklung ihrer Positionen zum Thema Asylmissbrauch genauer erläutert und mit zusätzlichen Informationen zum Kontext der politischen Situation verbunden werden. Grundsätzlich ist dieses Kapitel aber als Ergänzung zur vorangehenden Analyse zu verstehen und ist demnach auch in deren Kontext zu sehen.⁵¹⁵ Zu jeder Partei findet sich außerdem ein kurzer Überblick über die aktuellen Positionen zum Thema Asylmissbrauch, wie man sie in Parteiprogrammen, Leitfäden und ähnlichen Veröffentlichungen finden kann. Als besonders wichtige AkteurInnen wurden schließlich auch die Aussagen der InnenministerInnen gesondert analysiert.

Von den 455 Wortmeldungen können 182 der FPÖ, 112 der ÖVP, 65 der SPÖ, je 43 dem BZÖ und den Grünen, fünf dem LiF und zwei der KPÖ zugeordnet werden. Hinsichtlich dieser Verteilung muss aber berücksichtigt werden, dass FPÖ, ÖVP und SPÖ während aller 2.209 Sitzungen des Untersuchungszeitraums im Nationalrat vertreten waren, das BZÖ hingegen nur bei 176, die Grünen bei 1.014, das LiF bei 406 und die KPÖ bei 180. Zu den Zahlen von FPÖ und BZÖ muss darauf hingewiesen werden, dass, von der Spaltung im April 2005 bis zur Nationalratswahl im Oktober 2006, die MandatarInnen von BZÖ und FPÖ in einem Klub verblieben und deshalb die Wortmeldungen des BZÖ in der XXII. GGP der FPÖ zugerechnet wurden. Aus diesem Grund werden die beiden Parteien im folgenden Kapitel auch gemeinsam behandelt. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die PolitikerInnen von FPÖ und BZÖ zum Thema Asylmissbrauch besonders aktiv waren, gefolgt von jenen der ÖVP. SPÖ und Grüne folgen mit deutlichem Abstand, Schlusslichter sind, wenig überraschend, KPÖ und LiF.⁵¹⁶

Da von den nur kurzzeitig im Nationalrat vertretenen Parteien KPÖ (1945 bis 1959) und LiF (1993 bis 1999) nur sehr wenige Wortmeldungen im Korpus zu finden sind, wurde auf eine gesonderte Analyse dieser beiden Parteien verzichtet. Die KPÖ war in einer Zeit im Nationalrat vertreten, als Asylmissbrauch kaum Thema war. Zum LiF sei nur noch einmal wiederholt, was schon in Kapitel 4.1 erwähnt wurde, nämlich, dass es sich

⁵¹⁵ Aus Platzgründen wurde deshalb auch dort auf wortwörtliche Zitate verzichtet, wo diese schon in Kapitel 4.1 angeführt wurden.

⁵¹⁶ Einen Überblick über diese Zahlen gibt Tabelle 1 und in Anhang 1 findet sich eine Liste der Wortmeldungen nach GGP, Partei und PolitikerIn.

in Asylfragen ähnlich den Grünen positionierte und versuchte, auf Härten im System aufmerksam zu machen, dabei allerdings stärker (und früher) die Existenz von Asylmissbrauch anerkannte.

4.2.1 SPÖ: Zwischen Härte und Liberalität

Die Rolle der SPÖ in der Asylmissbrauchsdebatte lässt sich auch durch diese Analyse nur schwer festlegen. Einerseits wird von der SPÖ als Partei des linken Spektrums traditionellerweise eher eine liberale Asylpolitik erwartet, andererseits fiel sie aber (besonders stark in der Zeit der großen Koalition vor der Schwarz-Blauen Wende) durch besonders offensive und restriktive Rhetorik zum Phänomen Asylmissbrauch auf. Eine Erklärung dafür könnte in dem Widerspruch liegen, mit dem das Problem Asyl liberale Nationalstaaten konfrontiert:

„it puts the universal principle that they should respect and protect human rights by offering asylum to aliens fleeing persecution in direct competition with the principle that they should primarily serve the interests of the national community of people from whom sovereignty derives [...]“⁵¹⁷

Gerade im Hinblick auf die Frage der Wirtschaftsflüchtlinge könnte dabei die Rolle der SPÖ als Vertretung der ArbeiterInnenschaft, deren Interessen sie folglich verpflichtet ist, zu einer restriktiven Position geführt haben.⁵¹⁸

Es gibt bei der SPÖ kaum Abgeordnete, die durch besonders aktives Auftreten zum Phänomen Asylmissbrauch hervorstechen. Am häufigsten ist Karl Schlögl im Korpus vertreten (fünf Beiträge), der als letzter SPÖ-Innenminister durch restriktive Rhetorik auffiel (siehe Kapitel 4.2.5). Ebenfalls fünf Mal ist Robert Elmecker vertreten, gefolgt von Ulrike Königsberger-Ludwig (vier) vor fünf Abgeordneten mit jeweils drei Wortmeldungen.⁵¹⁹ Robert Elmecker war Sicherheitsprecher der SPÖ, seine Beiträge konzentrieren sich auf Ende der 1980er bis Anfang der 1990er. Ulrike Königsberger-Ludwig war ab 2003 eine jener (größtenteils weiblichen) SPÖ-PolitikerInnen, die mit liberalen Ansätzen und Kritik an FPÖ und BZÖ auffielen.⁵²⁰

⁵¹⁷ Statham (2003): Understanding Anti-Asylum Rhetoric, p. 165.

⁵¹⁸ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p. 14.

⁵¹⁹ Josef Cap, Norbert Darabos, Erwin Lanc, Otto Pendl und Walter Posch.

⁵²⁰ Die Grundaussage ihrer Wortmeldungen lässt sich mit folgendem Zitat zusammenfassen: „Ich wünsche mir, es würde mehr Energie dafür verwendet, über sinnvolle Integrationsmaßnahmen nachzudenken, anstatt dafür, im Zusammenhang mit AsylwerberInnen immer nur über Kriminalität zu sprechen und AsylwerberInnen als Kriminelle dazustellen.“ (Königsberger-Ludwig, Ulrike (2007): NR-P XXIII/21, p. 716)

Wechselhafte Positionen

Die SPÖ ist die Partei mit den am wenigsten einheitlichen Argumentationsstrukturen zum Phänomen Asylmissbrauch. Einige Unterschiede lassen sich zwischen der Zeit der Regierungsverantwortung vor bzw. nach der Schwarz-Blauen Koalition und der Oppositionszeit feststellen, ein Erklärungsmodell, das aber schnell an Grenzen stößt. So versuchte sich die SPÖ als Regierungspartei stets im Zentrum zu positionieren, indem sie sich von FPÖ und BZÖ als zu restriktiv und von den Grünen als zu wenig restriktiv abgrenzte, während sie als Oppositionspartei der Schwarz-Blauen Regierung vehement Fremdenfeindlichkeit vorwarf. Ihre Beteiligung am AsylG 2005 durchbricht diese Unterscheidung aber, hier betonte die SPÖ auch als Oppositionspartei ihr Bekenntnis zur Missbrauchsbekämpfung (ohne auf Kritik an der Regierung zu verzichten). Dabei fällt jedoch auf, dass zumindest die einzelnen Abgeordneten sehr wohl einheitliche und auch über die Zeit stabile Positionen vertreten. Nicht die Abgeordneten ändern also ihre Position, sondern die Partei scheint zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Abgeordnete zu aktivieren. Bspw. rückte zur Unterstützung des AsylG 2005 der damalige Bundesgeschäftsführer Norbert Darabos aus (siehe Kapitel 4.1.3), während Königsberger-Ludwig sich in dieser Zeit zurückhielt. Dennoch unterscheidet sich die SPÖ in ihren Grundpositionen zum Thema Asylmissbrauch von FPÖ, BZÖ und ÖVP, was sich z.B. darin zeigt, dass Verweise auf eine angebliche „Beratungsindustrie“ weitgehend ausblieben.

Asylmissbrauch in politischen Schriften

Im 1998 beschlossenen Grundsatzprogramm der SPÖ findet sich kein Verweis auf das Phänomen Asylmissbrauch.⁵²¹ In einer politischen Schrift über die ersten drei Jahre der Regierung Faymann (2008 bis lfd.) wird hingegen der Erfolg des FräG 2009 bei der Bekämpfung von Asylmissbrauch betont.⁵²² Auch in den gemeinsamen Regierungsprogrammen der letzten beiden GGP mit der ÖVP wird Asylmissbrauch explizit angesprochen (siehe Kapitel 4.1.4). Es zeigt sich also auch in aktuellen politischen Schriften die beschriebene Argumentationsstruktur der Betonung des Asylprinzips bei gleichzeitiger Hervorhebung der Missbrauchsbekämpfung.

⁵²¹ Sozialdemokratische Partei Österreichs (1998): Das Grundsatzprogramm.

⁵²² vgl. Sozialdemokratische Partei Österreichs (kein Datum): 3 Jahre Regierung Faymann. Erfolgreicher Kurs in stürmischen Zeiten, p. 28.

4.2.2 ÖVP: Missbrauchsbekämpfung aus Verantwortung

Die ÖVP war, seit Asylmissbrauch Ende der 1980er-Jahre zu einem regelmäßig auftretenden Thema in den Nationalratsdebatten geworden ist, durchgehend in der Regierung vertreten. Dabei wurde das Innenministerium in der großen Koalition von 1986 bis 2000 noch von SPÖ-Ministern geleitet, ab 2000 in der Schwarz-Blauen bzw. Schwarz-Orangen Koalition und auch in den folgenden Neuaufgaben der großen Koalition übernahm aber die ÖVP dieses, für die Asylpolitik wichtigste, Ressort. In der Folge ist das Verhältnis der ÖVP zum Thema Asylmissbrauch vor allem durch die ständige Regierungsverantwortung der Partei geprägt. Mit Maria Fekter (neun Beiträge) und Günther Platter (acht) sind, unter den drei aktivsten SprecherInnen der ÖVP zu diesem Thema, zwei ehemalige InnenministerInnen vertreten. Noch öfter äußerte sich nur Sicherheitssprecher Günter Kößl (13). Ebenfalls acht Wortmeldungen wurden von Menschenrechtssprecher Matthias Ellmauer gefunden, gefolgt von Gabriele Tamandl und Hubert Pirker (jeweils sechs), einem Vorgänger Kößls als Sicherheitssprecher.

Die Last der Regierungsverantwortung

Wie die SPÖ in den Perioden, in denen sie Teil der Regierungskoalition war, so positionierte sich auch die ÖVP als Regierungspartei im Zentrum und grenzte sich gegenüber FPÖ und BZÖ bzw. den Grünen ab, wobei hier die Abgrenzung in Richtung der Grünen deutlich überzeugender ausfiel. In der Zeit der Schwarz-Blauen Koalition war eine Abgrenzung von der FPÖ natürlich nicht möglich. Die Aussagen der ÖVP-Abgeordneten bestanden meist aus einer Kombination eines Bekenntnisses zur Einhaltung der GFK und einer Betonung der Notwendigkeit, Asylmissbrauch zu bekämpfen. Der Ton der Debatte innerhalb der ÖVP wurde meist von dem/der jeweiligen InnenministerIn vorgegeben, oft folgten die Abgeordneten der Rhetorik ihrem/ihrer MinisterIn fast wortgetreu. Über den gesamten Untersuchungszeitraum gesehen, lässt sich eine deutliche Verschärfung dieser Rhetorik feststellen.⁵²³ Die ÖVP legte auch großen Wert darauf, in der Öffentlichkeit als Kraft gegen den Asylmissbrauch gesehen zu werden. Im Wahlkampf zur Europawahl 2009 warb sie damit, im EU-Parlament gegen die Asylrichtlinie gestimmt zu haben, die „Tür und Tor für Asylmissbrauch“⁵²⁴ öffne. Im Unterschied zur SPÖ gleichen sich die Beiträge der

⁵²³ Zur Rolle der ÖVP-InnenministerInnen siehe auch Kapitel 4.2.5.

⁵²⁴ Quelle: <http://grieskirchen.oevp.at/fileadmin/Inhaltsdateien/Bezirke/Grieskirchen/besserenargumente.pdf>, letzter Zugriff: 12.1.2012.

Abgeordneten der ÖVP, ob Sicherheits- oder Menschenrechtsprecher, weitgehend (soweit sie zur selben Zeit stattgefunden haben).

Asylmissbrauch in politischen Schriften

Im über 15 Jahre alten Grundsatzprogramm der ÖVP spielt Asylmissbrauch keine Rolle und das Thema Asyl wird lediglich mit einem kurzen Hinweis auf Österreichs „Verpflichtung als Asylland“⁵²⁵ abgehandelt. Allerdings wurde die Vermeidung von Asylmissbrauch als Grundsatz in den Regierungsprogrammen der letzten vier Regierungen (Schüssel I und II, Gusenbauer, Faymann) als Prinzip festgeschrieben, in denen die ÖVP jeweils den/die InnenministerIn stellte (siehe Kapitel 4.1.3 und 4.1.4).

4.2.3 FPÖ und BZÖ: Eine Frage der Glaubwürdigkeit

Die Abgeordneten der FPÖ und des BZÖ im Nationalrat waren am aktivsten, wenn es um die Verbindung von Asyl und Missbrauch ging. Am häufigsten im Analysekorpus vertreten sind Herbert Scheibner (35 Beiträge), Heinz-Christian Strache (26) und Helene Partik-Pablé (25). Partik-Pablé war die erste freiheitliche Politikerin, die im Nationalrat regelmäßig über Asylmissbrauch sprach. Ab Ende der 1980er bis zu ihrem Ausscheiden aus dem Nationalrat 2006, dominierte sie die Debatte – keine andere Abgeordnete äußerte sich mit einer ähnlichen Häufigkeit und vor allem Regelmäßigkeit zu diesem Thema. Wortmeldungen von Herbert Scheibner zu Asylmissbrauch sind ab Anfang der 1990er zu finden. Ab 2000 war Scheibner Obmann des Klubs der FPÖ und nach seinem Wechsel zum BZÖ (2006) stellvertretender Obmann des Parlamentsklubs des BZÖ. In der ersten Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ war Scheibner Verteidigungsminister (2000 bis 2003). Die Bedeutung des Themas Asylmissbrauch für die FPÖ zeigt sich auch an Heinz-Christian Strache, der als Bundesvorsitzender (seit 2005) zum auffälligsten Redner bei diesem Thema wurde (seine 26 Wortmeldungen verteilen sich auf lediglich zwei GGP).

Von der Opposition in die Regierung und wieder zurück

Die Wortmeldungen der MandatarInnen von FPÖ und BZÖ können in drei Phasen unterteilt werden: [1] die durch den Aufstieg der FPÖ gekennzeichnete Oppositionsphase von Anfang der 1990er bis 2000, [2] die gemeinsame Regierung mit

⁵²⁵ Österreichische Volkspartei (1995): Grundsatzprogramm, p. 18.

der ÖVP und [3] die Phase seit der Rückkehr in der Opposition nach der Nationalratswahl 2006.

In der ersten dieser drei Phasen etablierte sich die FPÖ in der Opposition als restriktivste Partei in der Diskussion um das Phänomen Asylmissbrauch. Bis 1996 konzentrierte sie sich vor allem auf die Forderung nach der Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen, danach auf die Verbindung von Asyl mit Kriminalität. Forderungen nach restriktiveren Regelungen wurden meist mit den Kosten für die österreichische Bevölkerung begründet und punktuell mit Forderungen nach höheren Investitionen in die Herkunftsländer der Flüchtlinge abgemildert. Die große Bedeutung, die die FPÖ dem Thema Asylmissbrauch zuschrieb, zeigte sich auch im Wahlkampf zur Nationalratswahl 1999, in dem sie „Wir garantieren: STOP dem Asylmißbrauch!“ und „Wir garantieren: STOP der Überfremdung!“ plakatierte.⁵²⁶ Mit diesem Wahlkampf gewann die FPÖ 5,2 Prozent dazu,⁵²⁷ überholte die ÖVP und bildete anschließend mit ihr die neue Regierung.

Als Regierungspartei änderte sich zwangsläufig der Ton der Abgeordneten der FPÖ im Nationalrat. Zwar propagierten sie weiterhin die Bekämpfung von Asylmissbrauch, gleichzeitig betonten sie aber verstärkt den Schutz jener, die „wirklich verfolgt“⁵²⁸ würden. Kritik richteten FPÖ-Abgeordnete nun zunehmend gegen die so genannte NGO- oder Beratungsindustrie und die Grünen. Wie SPÖ und ÖVP zuvor, hob auch die FPÖ die Erfolge, der in ihrer Regierungszeit verabschiedeten Gesetespakete hervor. Für sie war der Kampf gegen den Asylmissbrauch von besonderer Bedeutung, eine „Frage der Glaubwürdigkeit“⁵²⁹. Die Regierungsverantwortung hinderte die FPÖ allerdings nicht daran, weiter restriktivere Regelungen zu fordern und sie begann auch, Asylmissbrauch immer umfassender zu definieren. Die Auswirkungen der Spaltung der FPÖ schlugen sich in der Asyldebatte erst nach der Nationalratswahl 2006 nieder, obwohl sie dadurch schon im April 2005 zu einer Oppositionspartei geworden war.

Erst in der dritten Phase traten erkennbare Unterschiede zwischen den Wortmeldungen der Abgeordneten von FPÖ und BZÖ hervor. Diese beschränkten sich aber weitgehend auf die Bewertung der unter Schwarz-Blau bzw. Schwarz-Orange verabschiedeten

⁵²⁶ Quelle: <http://www.demokratiezentrum.org/bildstrategien/oesterreich.html?index=20>; letzter Zugriff: 11.1.2012.

⁵²⁷ vgl. Bundesministerium für Inneres (2002): Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999, p. 16.

⁵²⁸ „Meine Fraktion, ich selbst und unsere gesamte Partei, wir stehen auf dem Boden der Genfer Flüchtlingskonvention! Jeder, der wirklich verfolgt wird, muss Hilfe bekommen!“ (Partik-Pablé, Helene (2003): NR-P XXII/35, p. 42)

⁵²⁹ Bösch, Eugen (2005): NR-P XXII/129, p. 95.

Gesetze, von denen sich die FPÖ weitgehend distanzierte, während das BZÖ sie weiterhin verteidigte. Die größte Veränderung in dieser Periode, die Kriminalisierung von Asylmissbrauch, wurde hingegen von beiden Parteien forciert. Dabei fanden sowohl Abgeordnete der FPÖ als auch des BZÖ zu der freiheitlichen Rhetorik vor der Regierungsbeteiligung zurück und kritisierten die Regierung für zu wenig restriktive Gesetze und mangelhaften Vollzug der bestehenden Bestimmungen. Auch die Wahlwerbung der FPÖ zur Nationalratswahl 2008 ähnelte jener vor der Regierungsbeteiligung, plakatiert wurde nun „Asylbetrug heißt Heimatflug“⁵³⁰. Besonders aktiv wurde das Thema Asylmissbrauch ab dem Ende der Schwarz-Orangen Koalition vom blauen Parteichef Heinz-Christian Strache persönlich in den Nationalrat getragen. Von keinem/keiner anderen PolitikerIn konnten auch nur annähernd ähnlich viele Zwischenrufe gefunden werden, mit denen ein direkter Zusammenhang zwischen Asyl und Missbrauch hergestellt wurde:

„Gnade uns Gott! Noch mehr Missbrauch!“⁵³¹ „Man sollte den Missbrauch endlich abstellen.“⁵³² „Nicht ‚vielleicht‘! Mit Sicherheit sogar Missbrauch!“⁵³³ „Und warum können dann 5 000 Asylmissbraucher in Österreich bleiben und werden nicht abgeschoben?“⁵³⁴ „Schicken Sie die Missbraucher nach Hause, dann gibt es keinen Platzmangel!“⁵³⁵ „Es wäre wirklich notwendig, dem Missbrauch ein Ende zu setzen!“⁵³⁶ „Asylbetrüger sind abzuschieben!“⁵³⁷ „Den Missbrauch zu bekämpfen, darum geht es! Sie drehen ja wieder alles um! Straftäter, Kriminelle!“⁵³⁸

Schließlich brachte die FPÖ auch 2011 in einer Kampagne Asylmissbrauch und Sicherheit in Verbindung. Unter dem Slogan „FPÖ gegen Scheinasylanten, Wirtschaftsflüchtlinge & Kriminelle: Grenzkontrolle bringt mehr Sicherheit“ wurden in der Aussendung Schlagwörter der Asylmissbrauchsdebatte (Scheinasylant, Asylbetrüger, Wirtschaftsflüchtling) mit Fragen der Kriminalität und Sicherheit verbunden. Eine Schlüsselrolle spielte dabei auch das Prinzip der offenen Binnengrenzen in der EU, so wurde als Schutz vor drohender „Massenzuwanderung“

⁵³⁰ <http://derstandard.at/1216918745520>, letzter Zugriff: 11.1.2012.

⁵³¹ Strache, Heinz-Christian (2007): NR-P XXIII/30, p. 116, Hervorhebung im Original.

⁵³² Strache, Heinz-Christian (2007): NR-P XXIII/31, p. 177, Hervorhebung im Original.

⁵³³ Strache, Heinz-Christian (2007): NR-P XXIII/33, p. 32, Hervorhebung im Original.

⁵³⁴ Strache, Heinz-Christian (2008): NR-P XXIII/47, p. 168, Hervorhebung im Original.

⁵³⁵ Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/6, p. 100, Hervorhebung im Original.

⁵³⁶ Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/17, p. 63, Hervorhebung im Original.

⁵³⁷ Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/17, p. 64, Hervorhebung im Original.

⁵³⁸ Strache, Heinz-Christian (2009): NR-P XXIV/17, p. 94, Hervorhebung im Original.

aus Nordafrika und „Kriminaltouristen“ aus Südosteuropa die Wiedereinführung von Grenzkontrollen gefordert.⁵³⁹

Asylmissbrauch in politischen Schriften

Angesichts der beschriebenen Bedeutung des Themas Asylmissbrauch für die FPÖ überrascht es nicht, dass dieses Thema auch in politischen Schriften der Partei eine große Rolle spielt. Im Parteiprogramm findet sich zwar nur ein einziger Absatz zum Thema Asyl – ein Bekenntnis zu Asylgewährung für aus „rassischen, religiösen oder politischen Gründen“⁵⁴⁰ Verfolgte mit einem Verweis auf das Prinzip der sicheren Drittstaaten – in zwei weiteren Dokumenten wird das Phänomen Asylmissbrauch aber wesentlich ausführlicher behandelt. Im von der Bundesparteileitung beschlossenen Leitantrag zum 30. Ordentlichen Bundesparteitag im Juni 2011 wird Österreich als „Paradies für Scheinasylanten“⁵⁴¹ bezeichnet und die sofortige Einstellung von Asylverfahren „beim Versuch des Erschleichens der Asyleigenschaft durch den Asylwerber, bei Täuschungen der Behörden über die Identität des Antragsstellers durch den Asylwerber und bei selbstverschuldeter Nichtvorlage von Reise- oder Ausweisdokumenten“⁵⁴² bzw. bei einer rechtskräftigen Verurteilung eines/einer AsylwerberIn gefordert.⁵⁴³ Das Freiheitliche Bildungsinstitut widmete dem Thema ein neunseitiges Unterkapitel in ihrem *Handbuch freiheitlicher Politik*, das sich laut Untertitel an „Führungsfunktionäre und Mandatsträger“ richtet, aber auf der Homepage der FPÖ auch öffentlich zugänglich ist.⁵⁴⁴ Unter dem Titel „Asyl und Asylmissbrauch“ wurden – nach dem obligatorischen Bekenntnis zum Prinzip des politischen Asyls im ersten Absatz – Statistiken und Zeitungsartikel versammelt, um die Existenz des Phänomens Asylmissbrauch zu belegen und sein Ausmaß zu verdeutlichen.⁵⁴⁵ Dabei finden sich viele der in dieser Analyse festgestellten Argumentationsmuster: von der Verbindung von Asyl mit Kriminalität, der aus NGOs und Grünen betriebenen „Asylindustrie“⁵⁴⁶, bis zur Forderung eines „strikten Neuerungsverbot“⁵⁴⁷. Diese

⁵³⁹ Quelle: http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/Kampagnen/bund_2011/2011_g_grenzkontrollesicherheit_web.pdf, letzter Zugriff: 12.1.2012.

⁵⁴⁰ Freiheitliche Partei Österreichs (2011a): Parteiprogramm der der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). Österreich zuerst, p. 5.

⁵⁴¹ Freiheitliche Partei Österreichs (2011b): Verantwortung für unsere Heimat. Projekt „Österreich zuerst“ 2013 plus, p. 6.

⁵⁴² ebd. p. 10.

⁵⁴³ vgl. ebd. p. 11.

⁵⁴⁴ FPÖ Bildungsinstitut (kein Datum): Handbuch Freiheitlicher Politik. Ein Leitfaden für Führungsfunktionäre und Mandatsträger der Freiheitlichen Partei Österreichs, 3. Auflage.

⁵⁴⁵ vgl. ebd. p. 42-50.

⁵⁴⁶ ebd. p. 43.

umfassende Behandlung des Themas belegt einmal mehr seine große Bedeutung für die Freiheitlichen.

Im aktuellen Parteiprogramm des BZÖ wird die strenge Unterscheidung zwischen Asylwerbern und Wirtschaftsflüchtlingen, sowie Mitwirkungspflichten für AsylwerberInnen gefordert.⁵⁴⁸ Auch hier fehlt das Bekenntnis zur Erfüllung der GFK nicht.⁵⁴⁹ Im Unterschied zum Parteiprogramm der FPÖ wird das Thema Asyl wesentlich ausführlicher behandelt, die wörtliche Verwendung des Begriffes Missbrauch, wie im *Handbuch freiheitlicher Politik*, kommt dabei nicht vor.

4.2.4 Die Grünen: Allein gegen die Begriffe

In der XVII. GGP, in der die Grünen in den Nationalrat einzogen, wurde auch erstmals Asylmissbrauch etwas ausführlicher diskutiert. Eine GGP später fand die Diskussion rund um das AsylG 1991 einen ersten Höhepunkt. Seitdem haben sich die Abgeordneten der Grünen stets an den Asyldebatten im Nationalrat beteiligt, dabei lange Zeit allerdings die Begriffskombination Asyl und Missbrauch vermieden, wodurch ein Großteil der Beiträge auch nicht in dieser Analyse aufscheint. Ihre aktivsten VertreterInnen waren Peter Pilz (acht Beiträge), Alev Korun und Karl Öllinger (jeweils fünf). Peter Pilz war Gründungsmitglied der Grünen und zog 1986 in den Nationalrat ein, den er allerdings 1991 für acht Jahre verließ, um als Klubobmann in den Wiener Landtag zu wechseln. Pilz ist außerdem Sicherheitssprecher der Grünen. Alev Korun wurde hingegen erst 2008 Nationalratsabgeordnete. Als Sprecherin der Grünen für Integration, Migration und Menschenrechte ist sie seitdem die aktivste Abgeordnete der Fraktion in der Diskussion über Asylmissbrauch. Der Sozialsprecher und Klubobmann-Stellvertreter der Grünen, Karl Öllinger, ist seit 1994 im Nationalrat.

Zögernd in die Definitionskämpfe

Laut Kraler waren die Grünen, vom Moment ihrer Gründung an, Teil einer Diskurskoalition mit NGOs und der Tageszeitung *Der Standard*, die sich gegen restriktivere Migrationsgesetze aussprach.⁵⁵⁰ Dieser Einschätzung entsprechen auch die Wortmeldungen der grünen Nationalratsabgeordneten zum Phänomen Asylmissbrauch.

⁵⁴⁷ ebd. p. 50.

⁵⁴⁸ vgl. Bündnis Zukunft Österreich (2010): Programm des Bündnis Zukunft Österreich, p. 43f. .

⁵⁴⁹ vgl. ebd.

⁵⁵⁰ vgl. Kraler (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, p.7.

Darin wurde anfangs vor allem die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen in Frage gestellt, z.B. mit dem Hinweis auf die enge Verbindung von Politik und Ökonomie in der heutigen Zeit. Wortmeldungen der Grünen finden sich meist in den Diskussionen über konkrete Gesetze, sonst scheinen sie die sprachliche Verbindung von Asyl und Missbrauch bewusst vermieden zu haben. Teilweise wurden Diskussionen aber auch von den Grünen initiiert, oft durch die Präsentation von Einzelfällen im Nationalrat, mit denen sie auf Härten im System aufmerksam machen wollten. Ab der Schwarz-Blauen Wende argumentierten die Grünen aktiver gegen die Instrumentalisierung von Asyl- und Fremden gesetzgebung für die Kriminalitätsbekämpfung und begannen sich auch stärker an den Definitionskämpfen um das Phänomen Asylmissbrauch zu beteiligen, wobei sich gegen Ende des Untersuchungszeitraumes besonders Menschenrechtssprecherin Alev Korun engagierte. So kritisierten die Grünen die, von FPÖ und BZÖ vorgenommene, Kategorisierung von abgelehnten Anträgen als Asylmissbrauch, zweifelten präsentierte Statistiken über Kriminalität von AsylwerberInnen an und stellten die Verwendung des Missbrauchsbegriffs im Kontext von Asyl in Frage.⁵⁵¹ Abgesehen von einigen wenigen Aussagen von Peter Pilz über afrikanische AsylwerberInnen und Drogenkriminalität im Jahr 2004, spielt Asylmissbrauch in den Wortmeldungen der grünen Nationalratsabgeordneten allenfalls als Kampfbegriff anderer Parteien im Bestreben für restriktivere Gesetze eine Rolle.

Asylmissbrauch in politischen Schriften

Den Argumentationsstrukturen der Grünen in den Diskussionen im Nationalrat entsprechend, findet sich auch in politischen Schriften keine Erwähnung des Phänomens Asylmissbrauch. Der Abschnitt Flüchtlingspolitik des, allerdings schon zehn Jahre alten, Grundsatzprogramms (2001) betont das Recht auf Asyl von bedrohten und verfolgten Menschen und beschreibt vor allem die Pflichten des Staates gegenüber Flüchtlingen.⁵⁵²

⁵⁵¹ Solche Argumente sind vereinzelt aber auch schon früher zu finden, wie hier von Gabriele Moser im Jahr 1998: „Ich hingegen behaupte, es gibt vor allem auch einen Mißbrauch durch die österreichischen Behörden, die nicht rechtens vorgehen, die abschieben in das sogenannte sichere Drittland Ungarn. Bitte, das ist für mich ein Mißbrauch und nicht, daß verfolgte Leute hier bei uns um Asyl ansuchen.“ (Moser, Gabriela (1998): NR-P XX/126, p. 126)

⁵⁵² Die Grünen (2001): Grundsatzprogramm der Grünen, p. 71 und p. 74.

4.2.5 Die Sprechposition InnenministerIn in der Debatte

In der österreichischen Asylpolitik spielt der/die InnenministerIn die wichtigste Rolle (siehe Kapitel 3.3.2). Daher liegt es nahe, für die Untersuchung der Konstruktion des öffentlichen Wissens über das Phänomen Asylmissbrauch, besonderen Wert auf die Rolle der jeweiligen InnenministerInnen zu legen. Tabelle 3 gibt einen Überblick über alle InnenministerInnen der Zweiten Republik und zeigt, dass dieses Ressort vom Beginn des Untersuchungszeitraumes (1953) bis zur Schwarz-Blauen Wende im Jahr 2000, mit der Ausnahme der ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus (1966 bis 1970), immer von der SPÖ und danach immer von der ÖVP besetzt wurde.

Für die folgende Analyse wurden die Beiträge von amtierenden InnenministerInnen im Nationalrat, die auch in der vorangegangenen Analyse der vier Perioden der parlamentarischen Debatte schon berücksichtigt wurden, noch einmal gemeinsam untersucht und durch eine Analyse von Presseaussendungen ergänzt.⁵⁵³ Dabei wurden sieben Presseaussendungen herangezogen, die von InnenministerIn Maria Fekter bzw. ihrem Ministerium ausgesandt wurden, zwei von Innenminister Ernst Strasser und eine von Innenminister Günther Platter (alle ÖVP). Die zehn Aussendungen stammen aus der Zeit zwischen Oktober 2002 und Oktober 2010. Im Korpus der Wortmeldungen im Nationalrat sind 31 Beiträge von amtierenden InnenministerInnen zu finden.⁵⁵⁴ Bis auf Karl Blecha und Caspar Einem (beide SPÖ), konnten von allen neun verschiedenen InnenministerInnen seit 1977 Redebeiträge gefunden werden, die Asyl und Missbrauch in Verbindung bringen.

Die Beiträge des ersten Innenministers, der im Korpus vertreten ist, Erwin Lanc (1977 bis 1983), unterscheiden sich noch deutlich von jenen seiner NachfolgerInnen: sie beschäftigen sich vor allem mit der Frage der osteuropäischen „Wirtschaftsflüchtlinge“⁵⁵⁵, bezogen auf deren Probleme, in anderen westlichen Staaten Aufnahme zu finden. Seine Aussagen spiegeln die Selbstsicht Österreichs als Erstasyl- und Transitland wieder, wenn er beklagte,

⁵⁵³ Zur Vorgangsweise der Auswahl des Korpus der Presseaussendungen siehe Kapitel 2.2.2.

⁵⁵⁴ Erwin Lanc (SPÖ): 3, Franz Löschnak (SPÖ): 1, Karl Schlögl (SPÖ): 5, Ernst Strasser (ÖVP): 4, Liese Prokop (ÖVP): 2, Günther Platter (ÖVP): 7 und Maria Fekter (ÖVP): 9. Die interimistischen Innenminister Ernst Platter (11. Dezember bis 22. Dezember 2004), Wolfgang Schüssel (31. Dezember 2006 bis 11. Jänner 2007) und Wilhelm Molterer (30. Juni bis 1. Juli 2008) (alle ÖVP) wurden bei der Analyse ausgeklammert.

⁵⁵⁵ Lanc, Erwin (1982): NR-P XV/117, p. 11702

„daß sich die meisten westlichen Länder überhaupt geweigert haben, die Polen, die zu uns kamen, als politische Flüchtlinge anzuerkennen, sondern es vorgezogen haben, sie als Wirtschaftsflüchtlinge abzustempeln, um sich damit der Verpflichtung, zumindest der moralischen, zu entziehen, hier zu helfen.“⁵⁵⁶

Sein direkter Nachfolger, Karl Blecha (1983 bis 1990), ist nicht im Korpus enthalten. Dessen Nachfolger, Franz Löschnak (1990 bis 1995), zeichnete dafür in seiner einzigen Wortmeldung im Korpus – einem Redebeitrag zur Debatte über das AsylG 1991 – eine Reihe von Entwicklungen vor. Löschnak positionierte seine Partei (SPÖ) bzw. die Regierungskoalition mit der ÖVP im Zentrum, als verlässliche Kraft, die zwar das Prinzip der Hilfe für Flüchtlinge im Sinne der GFK hochhält, aber gleichzeitig Österreich vor unzumutbarem Druck durch Wirtschaftsflüchtlinge und (allerdings ohne den Begriff selbst zu verwenden) Asylmissbrauch, schützt:

„Wir werden so wie bisher jedem, der tatsächlich aus Gründen im Sinne der Konvention verfolgt wird oder Gefahr läuft, verfolgt zu werden, hier die Hand reichen; gar keine Frage. Aber wir werden nicht den Weg gehen [...] den Eindruck zu erwecken, es könne jedermann, der soziale oder wirtschaftliche Probleme hat in seiner Heimat, nach Österreich kommen [...].“⁵⁵⁷

Löschnak ergänzte diese Formel, die von seinen NachfolgerInnen häufig wiederholt wurde, durch einen emotionalen Hinweis in Richtung der Grünen: „Frau Abgeordnete! Ich gebe mich nicht dazu her, aus Österreich das größte Obdachlosenheim in Europa zu machen!“⁵⁵⁸ Auch solche Abgrenzungen von einer Oppositionspartei wurden zur üblichen Argumentationsstruktur bei späteren InnenministerInnen.

Caspar Einem (1994 bis 1995) schien sich noch gegen die von Löschnak vorgezeichnete Entwicklung zu stemmen – er ist der letzte Innenminister, von dem keine Wortmeldungen zu Asylmissbrauch gefunden wurden. Sein Nachfolger, Karl Schlögl (1997 bis 1999) entspricht hingegen der Politisierung von Asyl und der steigenden Bedeutung des Phänomens Asylmissbrauch in der Debatte völlig. Er wiederholte die von Löschnak geprägte Formel und positionierte sich ebenfalls im Zentrum,⁵⁵⁹ wobei die Abgrenzung von den Grünen – denen er vorwarf, jedem „der illegal nach Österreich

⁵⁵⁶ ebd.

⁵⁵⁷ Löschnak, Franz (1991): NR-P XVIII/48, p. 4749.

⁵⁵⁸ ebd.

⁵⁵⁹ „Während die eine Seite im Hause sehr vehement von mir als Innenminister erwartet, daß ich mit aller Härte und Konsequenz gegen das Freipressen durch Hungerstreiks vorgehe, sieht die andere Seite des Nationalrates die Sache so, daß seitens der Behörde ohnehin bereits unmenschlich agiert und gehandelt wird. Ich meine, daß die Wahrheit in der Mitte liegt [...].“ (Schlögl, Karl (1998): NR-P XX/112, p. 110.)

einreist und nur das Wort ‚Asyl‘ sagt⁵⁶⁰ das Aufenthaltsrecht geben zu wollen – überzeugender wirkt, als jene von der FPÖ – die er darauf hinwies, dass er geforderte Maßnahmen längst umgesetzt hätte.⁵⁶¹ Anders als Löschnak sprach Schögl tatsächlich von Missbrauch und sogar davon, dass „gerade im Asylbereich bewußt Mißbrauch getrieben wird“⁵⁶². Die Verbindung von Asyl und Kriminalität, die in den folgenden Jahren immer stärker werden sollte, findet sich ebenfalls schon in Schlögl's Wortmeldungen, ergänzt mit einer Warnung vor „großen sozialen Spannungen“⁵⁶³ in Folge ungehindertem Zuzugs von Wirtschaftsflüchtlingen. Schließlich zeigte sich Schögl von seiner Arbeit als Innenminister überzeugt, wenn er die Effektivität des unter ihm beschlossenen AsylG 1997 im folgenden Zitat lobte, das von jedem seiner NachfolgerInnen stammen könnte (der/die ein größeres Gesetzespaket im Asyl- oder Fremdenrecht zu verantworten hatte): „Dieses Gesetz stellt klar, daß diejenigen, die wirklich Schutz und Hilfe brauchen, diese Hilfe auch bekommen, beseitigt aber den Mißbrauch soweit wie möglich.“⁵⁶⁴ Die gezeigte Entwicklung von der Position Erwin Lancs bis zu jener von Karl Schögl kann auch als eine der SPÖ verstanden werden, stellte sie doch alle Innenminister in diesem Zeitraum.

Asyl und Sicherheit unter Schwarz-Blau

Der erste ÖVP-Innenminister seit der Alleinregierung von Josef Klaus war Ernst Strasser (2000 bis 2004) in der ersten Regierungsperiode der Schwarz-Blauen Koalition. Mit seinen Aussagen im Nationalrat und auch seinen Presseaussendungen unterschied er sich allerdings kaum von seinem direkten Amtsvorgänger Schögl. Wie Schögl verband auch Strasser Asyl mit Kriminalität⁵⁶⁵ und betonte dabei das Prinzip Asyl für Flüchtlinge mit Fluchtgründen nach der GFK: „Österreich ist und bleibt ein offenes Haus für Menschen, die Asyl suchen. Wir wollen aber keine Hintertür für jene öffnen, die Asyl sagen und etwas anderes meinen.“⁵⁶⁶ Die Verbindung von Asyl mit Sicherheitsfragen war also keine Besonderheit der Schwarz-Blauen Regierung, sondern setzte sich aus der vorangegangenen Zeit der großen Koalitionen von SPÖ und ÖVP nahtlos fort. Ein Grund dafür ist die Ansiedelung der Asylagenden im

⁵⁶⁰ ebd. p. 111.

⁵⁶¹ ebd. p. 111f.

⁵⁶² Schögl, Karl (1997): NR-P XX/77, p. 68.

⁵⁶³ Schögl, Karl (1998): NR-P XX/112, p. 111.

⁵⁶⁴ Schögl, Karl (1998): NR-P XX/150, p. 54.

⁵⁶⁵ „Ein Teil der Menschen, die – sehr oft leider auch illegal – zu uns kommen, bewirbt sich um Asyl und begeht dann strafbare Handlungen.“ (Strasser, Ernst (2003): NR-P XXII/37, p. 158)

⁵⁶⁶ ebd.

Innenministerium, die zu einer automatischen Verbindung von Asyl mit Sicherheitsfragen führt. Dies kann anhand einer Presseaussendung gezeigt werden, die Strassers Teilnahme an einer Tagung der EU-Justiz- und Innenminister behandelt. Die Schwerpunkte dieser Tagung waren „Maßnahmen in den Bereichen illegale Einwanderung, Grenzkontrolle, Asylwesen und Niederlassung von Drittstaatsangehörigen [...]“⁵⁶⁷ – das Asylwesen wird also automatisch im Kontext von Sicherheitsfragen diskutiert, die einen großen Teil der Agenden des Innenministeriums ausmachen.

Auch die Aussagen von Strassers Nachfolgerin Liese Prokop (2004 bis 2006) zeigen vor allem, dass sich die InnenministerInnen der Schwarz-Blauen Koalitionsregierung, zumindest in ihren Worten, von ihren Vorgängern (die ausnahmslos männlich waren) nicht unterschieden. Auch Prokop benutzte Löschnaks Formel, allerdings ergänzt um das Element der Kriminalität: „Für dieses Ziel [ein möglichst wirkungsvolles und gleichzeitig menschliches Asylsystem zu schaffen, Anm.] gelten drei Prinzipien: Hilfe wo es um Not geht, Stopp, wo es um Missbrauch geht – und Strafe, wo es um Kriminalität geht.“⁵⁶⁸ Diese Formulierung wurde von ihr selbst und auch von anderen MandatarInnen der ÖVP bei jeder Gelegenheit wiederholt, findet sich vor allem aber auch in Wortmeldungen ihrer AmtsnachfolgerInnen Günther Platter und Maria Fekter:

„Schnelle Hilfe für die, die ein Recht auf unseren Schutz und unsere Unterstützung haben, aber stopp, wenn es um Missbrauch und Asylshopping geht, und vor allem null Toleranz und konsequentes Vorgehen, wenn es um Kriminalität geht.“⁵⁶⁹

„Erstens: Das Recht auf Asyl ist unantastbar. Zweitens: Asylmissbrauch müssen wir effizient bekämpfen. Und drittens: Die Gesetze, die hier das Hohe Haus beschließt, müssen auch vollzogen werden!“⁵⁷⁰

Tatsächlich erwecken die Wortmeldungen der beiden InnenministerInnen der Schwarz-Blauen (bzw. später Schwarz-Orangen) Koalition den Eindruck, als würden sie, aus der von Haus aus stärker unter öffentlichem Druck stehenden Position einer Koalition mit der FPÖ bzw. dem BZÖ, bewusst vorsichtig formulieren. Durch die Regierungszusammenarbeit mit der traditionell restriktivsten Partei im Parlament (FPÖ) fehlte ihnen auch die Möglichkeit, sich von einer noch restriktiveren Partei abzugrenzen. Dies könnte auch die ausbleibende bzw. schwächere Abgrenzung nach

⁵⁶⁷ Bundesministerium für Inneres (2003): Morgen: Strasser bei EU-Rat in Luxemburg, OTS.

⁵⁶⁸ Prokop, Liese (2004): NR-P XXII/92, p. 34.

⁵⁶⁹ Platter, Günther (2007): NR-P XXII/9, p. 204.

⁵⁷⁰ Fekter, Maria Theresia (2009): NR-P XXIV/40, p. 185.

Links erklären, da es ihnen auf diese Weise nicht möglich war, sich in der Mitte zu positionieren. Eine dominante Rolle in der Debatte über das Phänomen Asylmissbrauch nahmen also weder Ernst Strasser noch Liese Prokop ein.

Auch nach der Rückkehr zur großen Koalition mit der SPÖ behielt die ÖVP 2006 das Innenministerium. Neuer Minister wurde Günther Platter (2007 bis 2008), der das Ressort schon 2004 interimistisch als Verteidigungsminister übernommen hatte, (allerdings nur für elf Tage). Mit dem Ausscheiden der FPÖ aus der Regierung, verschärfte sich nicht nur der Ton der Abgeordneten der FPÖ (siehe Kapitel 4.2.3), sondern auch der Ton der ÖVP-InnenministerInnen im Nationalrat. Anders als seine VorgängerInnen, deren Arbeit er vehement verteidigte,⁵⁷¹ formulierte Platter sein Bekenntnis gegen Asylmissbrauch wesentlich prägnanter und deutlicher: „Es gibt Schutz und Hilfe für jene, die diesen Schutz und diese Hilfe benötigen, aber es gibt eine ganz klare Ansage gegen Missbrauch. Kampf dem Missbrauch!“⁵⁷² Auch in der Abgrenzung zu den Grünen fand er wieder deutlichere Worte, ähnlich denen des SPÖ-Innenministers Karl Schlögl kurz vor der Schwarz-Blauen Wende:

„Die Grünen bezeichnen den heutigen natürlich als einen schlechten Tag, was ich verstehe, denn sie haben ja nur ein Interesse: dass die Verfahren so lange wie möglich dauern, damit man letztlich ein Bleiberecht begründen kann, was aber der falsche Weg ist. [...] Sie wollen das Mittel Asyl haben, damit all diese Menschen in Österreich bleiben können. Schauen wir uns doch an, wie wir dann in einigen Jahren dastehen würden! – Mit Ihrer Politik habe ich nichts am Hut.“⁵⁷³

Die letzte Innenministerin im Untersuchungszeitraum, Maria Fekter (2008 bis 2011), führte die deutliche Sprache Strassers nicht nur im Nationalrat fort, sondern übertrug sie auch auf ihre wesentlich aktivere Öffentlichkeitsarbeit. In ihren Presseaussendungen wiederholte sie bei verschiedensten Gelegenheiten – sei es die Bekanntgabe von Asylantragszahlen,⁵⁷⁴ ein Innenministertreffen in der Schweiz⁵⁷⁵ oder Aussendungen

⁵⁷¹ „Es wurde erreicht, dass Österreich deutlich *weniger* attraktiv für Asylmissbrauch ist. Es wurde erreicht, dass Österreich deutlich *weniger* Anziehungspunkt für illegale Einwanderer ist, und es wurde darüber hinaus auch erreicht, dass den Schlepperorganisationen ein Riegel vorgeschoben wird.“ (Platter, Günther (2007): NR-P XXIII/37, p. 33.

⁵⁷² Platter, Günther (2007): NR-P XXIII/33, p. 22.

⁵⁷³ Platter, Günther (2007): NR-P XXIII/41, p. 77.

⁵⁷⁴ vgl. Bundesministerium für Inneres (2009): Fekter: Asylanträge im Jahr 2008 wieder gestiegen, OTS.

⁵⁷⁵ vgl. Bundesministerium für Inneres (2009): BM Fekter zieht bei Innenministertreffen in der Schweiz positive Schengen-Bilanz, OTS.

zur Neuregelung des Humanitären Aufenthaltsrechts⁵⁷⁶ – ihr Bekenntnis zur Missbrauchsbekämpfung. Im Nationalrat sprachen Platter und Fekter häufiger von Asylmissbrauch als alle anderen InnenministerInnen der Zweiten Republik (auch im Verhältnis zur Dauer im Amt, wobei Platter hier deutlich vor Fekter liegt). In ihren Redebeiträgen unterschied sich Fekter von ihrem Vorgänger vor allem in Hinblick auf die Einschätzung der Gesetzeslage: hatte Platter noch die Erfolge des AsylG 2005 betont, konzentrierte sich Fekter schon auf das nächste Paket – das FräG 2009, dessen restriktivere Bestimmungen einmal mehr den Missbrauch abstellen sollten: „Aber ich habe *kein Verständnis* dafür, wenn viele dieses System missbrauchen und sich mit falschen Angaben in unser System hineinschwindeln. Das neue Gesetz wird das unterbinden.“⁵⁷⁷

Asyl im Innenministerium: Politics of Exception and Unease

Zum Abschluss dieser Analyse der Rolle der InnenministerInnen soll noch einmal auf die Wirkung der Ansiedelung der Asyl-Agenden im Innenministerium hingewiesen werden. Wie bereits angesprochen, umfasst der Aufgabenbereich des Innenministeriums vor allem Fragen der inneren Sicherheit. Das führt nicht nur zu einer zeitlichen und organisatorischen Verbindung von Asyl und Sicherheit, sondern auch zu einer inhaltlichen. Es zeigt sich eine Entwicklung, die von Huysmans und Buonfino anhand einer Untersuchung in Großbritannien als „Politics of Exception and Unease“⁵⁷⁸ bezeichnet wurde. Dabei unterscheiden sie zwischen den Politics of Exception – weitgehenden Freiheitsbeschränkungen als Folge einer behaupteten Gefahr für Leib und Leben⁵⁷⁹ – und den Politics of Unease – dem Transfer von Sicherheitsbestimmungen von einem politischen Feld auf ein anderes.⁵⁸⁰ Der Einfluss der Politics of Exception konnten in der parlamentarischen Debatte nur vereinzelt festgestellt werden, so zum Beispiel unmittelbar nach den Terroranschlägen in New York im September 2001 (siehe Kapitel 4.1.3). Die Politics of Unease sind hingegen immer stärker Begleiter der Wortmeldungen der InnenministerInnen geworden, wie in diesem Kapitel gezeigt wurde. Die Verbindung von Sicherheit und Asyl durch, in den Worten von

⁵⁷⁶ vgl. Bundesministerium für Inneres (2009): Fekter. Anregungen werden in den Entwurf zur Neuregelung des Humanitären Aufenthaltes eingearbeitet, OTS; vgl. Bundesministerium für Inneres (2009): Fekter: Neuregelung des Humanitären Aufenthalts schafft Klarheit und verhindert Antragsmarathon, OTS.

⁵⁷⁷ Fekter, Maria Theresia (2009): XXIV/37, p. 21, Hervorhebungen im Original.

⁵⁷⁸ Huysmans/Buonfino (2008): Politics of Exception and Unease.

⁵⁷⁹ vgl. ebd. p. 376.

⁵⁸⁰ vgl. ebd. p. 782.

Huysmans/Buonfino, die Konstruktion eines „continuum of threats and unease“⁵⁸¹, zeigt sich auch in der Übertragung kriminalistischer Methoden auf das Gebiet der Missbrauchsbekämpfung im Asylwesen. Das FräG 2009 ermöglicht nun eine Altersfeststellung durch Handwurzel-Röntgen (als Schutz vor dem Missbrauch von besonderen Schutzbestimmungen für UMF) und die Überprüfung von Familienzugehörigkeit durch DNA-Analysen. Zur Kontrolle von Missbrauch im Asylwesen richtete Innenministerin Fekter 2010 eine SOKO Grundversorgungscontrolling ein, die ermächtigt ist, Vor-Ort-Kontrollen bei GrundversorgungsbezieherInnen (also in erster Linie AsylwerberInnen und anerkannte Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigte) durchzuführen.⁵⁸² Es zeigt sich also, dass die Bedeutung von Sicherheitsfragen im Asylwesen durch die Verfasstheit des österreichischen politischen Systems mit bestimmt ist. Allerdings kann durch diese Analyse nicht eingeschätzt werden, ob erst die Ansiedelung der Asylagenden im Innenministerium die Verbindung von Asyl und Sicherheit hergestellt hat, oder umgekehrt, eine schon vorher bestehende Verbindung dieser Themen, zu der Ansiedelung der Asylpolitik im Innenministerium geführt hat.

Diese Analyse der Rolle der InnenministerInnen der Zweiten Republik zeigt, dass der Umgang der MinisterInnen mit dem Phänomen Asylmissbrauch stark von der politischen Situation, in der sie sich befanden, bestimmt war. Generell versuchten sie, sich als Garanten für die Bekämpfung von Asylmissbrauch zu präsentieren, im Ton konnte aber ein deutlicher Unterschied zwischen jenen MinisterInnen festgestellt werden, die sich in einer Koalition mit der FPÖ bzw. dem BZÖ befanden und jenen, die Teil einer großen Koalition waren. Auch in den Beiträgen der MinisterInnen nahm die Bedeutung des Themas Asylmissbrauch über den gesamten Verlauf der Untersuchungsperiode stetig zu.

⁵⁸¹ ebd.

⁵⁸² Bundesministerium für Inneres (2009): SOKO-Grundversorgungscontrolling: Erster Einsatz ein Erfolg, OTS.

4.3 Exkurs: NGOs in der Öffentlichkeit

Bisher kamen in der Analyse NGOs vor allem als Teil einer von FPÖ, BZÖ und ÖVP vermuteten „linke[n] *Berater- und Anwaltsindustrie*“⁵⁸³, teilweise auch in Verbindung mit den Grünen, vor. Die Beschreibung des Diskursfeldes in Kapitel 3 (insbesondere Kapitel 3.3.3) lässt aber eine wesentlich größere Beteiligung von NGOs an der öffentlichen Debatte über Asylpolitik in Österreich, und damit auch an der Konstituierung des Phänomens Asylmissbrauch, vermuten. So spielten und spielen NGOs in der Beratung und Versorgung von AsylwerberInnen eine große Rolle und gelten als deren Stimme.⁵⁸⁴ Im Menschenrechtsbeirat wurde ihre Rolle als beratende Instanz zum Gesetzgebungsprozess und als Kontrollinstanz zum Vollzug auf politischer Ebene institutionalisiert. Untereinander koordinieren die österreichischen NGOs ihre Tätigkeiten in Kooperationen wie dem *Netzwerk AsylAnwalt* und dem *Forum Asyl*.

Um dieser vermuteten großen Rolle der NGOs zumindest ansatzweise Rechnung zu tragen, wurden im Rahmen der Analyse von Presseaussendungen auch jene von NGOs einbezogen. Dabei wurden für den Zeitraum von 1. Jänner 1998 bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes (21. April 2011) 15 relevante Presseaussendungen von zehn verschiedenen Organisationen gefunden, wobei die älteste davon mit 25. Oktober 2004 datiert ist. Am stärksten im Korpus vertreten sind die *Diakonie Österreich* mit vier und die *Caritas Österreich* mit drei Aussendungen.⁵⁸⁵

Mehr als die Hälfte der Aussendungen reagieren auf Handlungen politischer AkteurInnen: Davon beschäftigen sich vier mit den Gesetzesentwürfen zum AsylG 2005 und zum FräG 2009, zwei mit dem Regierungsprogramm der großen Koalition 2008. Jeweils eine behandelt einen Vorwurf gegen Innenminister Ernst Strasser (ÖVP), MenschenrechtlerInnen zu kriminalisieren, die Debatte über ein Erstaufnahmezentrum für AsylwerberInnen in Eberau, und eine „Aktion Scharf“ gegen Missbrauch der Grundversorgung im Jahr 2010. Eine weitere Aussendung bezieht sich auf die allgemeine Asyldebatte in der Öffentlichkeit (die ja vor allem von politischen AkteurInnen getragen wird).

⁵⁸³ Westenthaler, Peter (2010): NR-P XXIV/69, p. 82, Hervorhebungen im Original.

⁵⁸⁴ vgl. Rosenberger/König (2010b): Unterbringung regieren, p. 38

⁵⁸⁵ Mit jeweils einer Aussendung sind die *Katholische Bischofskonferenz*, die *Bundesjugendvertretung*, der *Österreichischer Frauenring*, das *Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte*, das *Netzwerk Rechte, Chancen, Vielfalt* (das aus mehreren NGOs besteht), die *Volkshilfe* und *ZARA* vertreten. Eine Aussendung des UNHCR wurde ebenfalls diesem Korpus zugerechnet, obwohl es sich hier eigentlich nicht um eine NGO handelt.

Drei Aussendungen reagieren auf nicht-politische Anlässe, wie den Weltflüchtlingstag und den Jahreswechsel. Eine behandelt eine Aktion der aussendenden NGO (die aber wiederum eine Reaktion auf das Regierungsprogramm 2008 darstellt) und die verbleibende Aussendung ist eine Klarstellung des Direktors der Wiener *Caritas*, Michael Landau, nach einem Interview mit der Tageszeitung *Der Standard*.

Nach der inhaltlichen Analyse der Aussendungen können die relevanten Stellen, also solche, in denen ein Konnex der Begriffskomplexe „Asyl*“ und „missbrauch*“ hergestellt und diskutiert wird, in zwei Kategorien eingeteilt werden. In den Beiträgen der ersten Kategorie wird die grundlegende Gesprächskultur der allgemeinen und politischen Öffentlichkeit über Asylfragen thematisiert, während in jenen der zweiten Kategorie konkrete Maßnahmen und Regelungen der Gesetzgebung und deren Vollzug diskutiert werden. Dabei fällt nicht jede Aussendung in ausschließlich eine der beiden Kategorien, meist wird die Kritik an konkreten Bestimmungen, von der an der grundlegenden Gesprächskultur begleitet.

Vor allem ab 2008 konstatieren VertreterInnen von NGOs einen „Generalverdacht des Missbrauches“⁵⁸⁶, durch den der „Schutzgedanke völlig in den Hintergrund getreten“⁵⁸⁷ sei. Diese formelhafte Verbindung aus der Betonung der Schutzbedürftigkeit mit einem pauschalen Missbrauchsverdacht findet sich in leicht unterschiedlichen Ausprägungen in Aussendungen der *Diakonie*, der *Bundesjugendvertretung*,⁵⁸⁸ des *Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte*,⁵⁸⁹ des *Österreichischen Frauenrings*⁵⁹⁰ und der *Caritas*⁵⁹¹, wobei letztere schon ab 2005 ähnliche Formulierungen⁵⁹² verwendete. Kritik an der

⁵⁸⁶ Diakonie (2005): Aktion Protect: Diakonie für solidarischen Flüchtlingsschutz, OTS.

⁵⁸⁷ ebd.

⁵⁸⁸ „Anstatt immer nur Verschärfungen, Gefahren des Missbrauchs und Mittelkürzungen – wie aktuell bei der Rechtsberatung – zu betonen, sollten vielmehr Menschenwürde und die Rechte von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden.“ (Bundesjugendvertretung (2009): JUGENDVERTRETUNG: Neues Fremdenrecht verstößt gegen Kinderrechte!, OTS)

⁵⁸⁹ Leiter Manfred Nowak sah im FräG 2009 eine „Generalannahme des Missbrauchs“ (Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2009): Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte protestiert gegen „Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009“, OTS).

⁵⁹⁰ Auch der *Österreichische Frauenring* warnte vor der Verbindung von Asyl mit Sicherheitsfragen: „Damit wird ein politisches Klima geschaffen, das Asylsuchenden – und somit allen MigrantInnen – ein grundsätzliches Misstrauen ausspricht.“ (Österreichischer Frauenring (2010): Frauenwunsch-Kalender Tür 1: Migration ist ein Menschenrecht, OTS)

⁵⁹¹ Der Generalsekretär der *Caritas* der Erzdiözese Wien, Werner Binnenstein-Bachstein, richtete seine Kritik direkt an das Innenministerium: „Das Innenministerium versucht ständig von den wahren Problemen in den Bereichen Asyl und Integration abzulenken, indem suggeriert wird, dass AsylwerberInnen kriminell sind oder Asylmissbrauch betreiben.“ (Caritas (2010): Caritas fordert Qualitätsoffensive im Asylbereich statt Diffamierungskampagne, OTS)

⁵⁹² Schon als Reaktion auf das AsylG 2005 kritisierte Generalsekretär Stefan Wallner: „Die Gesetzgeber scheinen im Eifer der Vermeidung von sogenanntem Missbrauch den Sinn des Asylrecht vergessen zu

Gesprächskultur anhand eines spezifischen Beispiels kam von ZARA, deren Obmann Dieter Schindlauer im Oktober 2010 dem damaligen Innenminister Ernst Strasser (ÖVP) den Versuch vorwarf, „MenschenrechtsaktivistInnen, JuristInnen und ganz klar innerhalb des Gesetzes agierende Menschen [...] mit allen Mitteln zu kriminalisieren“⁵⁹³. Diese Beiträge wurden oft von Kritik an konkreten Bestimmungen oder Maßnahmen begleitet, wie im AsylG 2005,⁵⁹⁴ im FräG 2009⁵⁹⁵ oder auch explizit des Handwurzelröntgens zur Altersfeststellung bei UMFs. So kritisierte der UNHCR die Pläne von Innenministerin Maria Fekter zum FräG 2009 für den „Geist des Misstrauens“⁵⁹⁶ in den Bestimmungen über Altersfeststellungen bei UMF. Zum Thema Verfahrensverschleppung betont die Aussendung außerdem: „Nicht jeder Folgeantrag ist Missbrauch“⁵⁹⁷. Die grundsätzliche Notwendigkeit, Asylmissbrauch zu bekämpfen, wurde in den analysierten Aussendungen allerdings nicht in Frage gestellt, sondern, zumindest punktuell, auch bestätigt. So bekräftigte beispielsweise die Caritas in der letzten Aussendung des Korpus: „Selbstverständlich gehört jede Form von Missbrauch bekämpft, aber es stellt sich aus Sicht der Caritas die Frage der Verhältnismäßigkeit.“⁵⁹⁸

Die Beteiligung der NGOs an der Konstruktion öffentlichen Wissens über das Phänomen Asylmissbrauch beschränkte sich also zumindest auf diesem Weg großteils auf die Reaktion auf Handlungen und Aussagen politischer AkteurInnen und die Korrektur empfundener Pauschalisierungen. Die von der Politik vorgegebenen Definitionen wurden nicht in Frage gestellt und teilweise sogar bestätigt. Die Aufmerksamkeit der NGOs richtete sich stattdessen vor allem auf die präsentierten Lösungsvorschläge, deren Effektivität, Angemessenheit und Vereinbarkeit mit den Menschenrechten bestritten wurden. Um die Rolle der NGOs in der Konstruktion öffentlichen Wissens über das Phänomen Asylmissbrauch aber wirklich abschätzen zu können, wäre eine weitergehende Untersuchung mit anderen Methoden, wie Interviews und Medienanalysen, nötig. Hier bietet sich ein Anknüpfungspunkt für anschließende Analysen.

haben – nämlich den Schutz vor Gewalt und Verfolgung.“ (Caritas (2005): Asylgesetz: Caritas kritisiert massive Verschlechterung beim Schutz von Folteropfern, OTS)

⁵⁹³ ZARA (2004): Kriminalisierungsversuch von MenschenrechtlerInnen, OTS.

⁵⁹⁴ vgl. Caritas (2005): Asylgesetz.

⁵⁹⁵ vgl. Bundesjugendvertretung (2009): JUGENDVERTRETUNG: Neues Fremdenrecht verstößt gegen Kinderrechte!; Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrecht (2009): Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte protestiert gegen „Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009“.

⁵⁹⁶ UNHCR (2009): Asyl: UNHCR warnt vor Schubhaft für Tausende Unbescholtene, OTS.

⁵⁹⁷ ebd.

⁵⁹⁸ Caritas (2010): Caritas fordert Qualitätsoffensive im Asylbereich statt Diffamierungskampagne, OTS.

5. Phänomenstruktur: Das Argument Asylmissbrauch

Im letzten Schritt dieser Analyse wird nun der Versuch unternommen, die Strukturen des Phänomens Asylmissbrauch anhand von fünf Dimensionen zusammenzufassen, die bereits der Codierung im Analyseprozess zugrunde lagen: Definitionen, Ursachen, Folgen und Lösungen von Asylmissbrauch, sowie Schlagwörter der Debatte.⁵⁹⁹ Dadurch soll die Forschungsfrage „Wie wird das Phänomen Asylmissbrauch in der öffentlichen Diskussion durch politische AkteurInnen konstruiert“ in möglichst verdichteter Form beantwortet werden.

Die folgenden Seiten bilden eine Art Lexikon der Asylmissbrauchsdebatte im österreichischen Nationalrat, in dem alle Argumentationsmuster angeführt sind, die in den vorangehenden Abschnitten festgestellt wurden. Jedes Element dieser Phänomenstruktur wird genau erläutert: Es wird auf die unterschiedlichen Ausprägungen hingewiesen, die Entwicklung über den Untersuchungszeitraum beleuchtet, die Rolle verschiedener AkteurInnen erklärt und Bezüge der Elemente untereinander aufgedeckt. Am Stil eines Lexikons orientiert sich auch die Art und Weise, in der die unterschiedlichen Elemente miteinander verknüpft wurden – durch einen einfachen Verweis auf ein anderes Element. Im Sinne der Übersichtlichkeit wurde dabei auf die Anführung von Zitaten aus der Debatte weitgehend verzichtet, da diese nur „Darstellungs- und Illustrationszwecken[n]“⁶⁰⁰ dienen würden, und die hier festgehaltenen Strukturen schon im vorangegangenen Kapitel ausführlich durch Zitate belegt wurden.

Zu beachten ist, dass es sich hier um eine Beschreibung der Argumentationsmuster und nicht des Wesens des Phänomens Asylmissbrauch handelt. Das impliziert, dass bei den Fragen in den Kapitelüberschriften jeweils ein „für verschiedene AkteurInnen“ dazu gedacht werden muss. Beispielsweise erläutert Kapitel 5.2 nicht Ursachen von Asylmissbrauch, sondern die diesbezüglichen Argumentationsmuster der politischen AkteurInnen.

⁵⁹⁹ siehe Anhang 2 für einen Überblick der verwendeten Codes.

⁶⁰⁰ Keller (2007): Diskursforschung, p. 101.

5.1 Definitionen: „Was ist Asylmissbrauch?“

Kriminalität: Asylmissbrauch wird als kriminelles Verhalten durch AsylwerberInnen, anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten definiert. Dabei kann unterschieden werden zwischen Aussagen, laut denen ein Asylantrag gestellt wird, um kriminelles Verhalten zu ermöglichen, und Aussagen, in denen das kriminelle Verhalten unabhängig von der Berechtigung des Asylantrages bleibt. Als Missbrauch (durch kriminelles Verhalten) ermöglichende *Ursachen* werden vor allem zu wenig restriktive →Gesetze, inkonsequenter →Vollzug, aber auch das Prinzip der offenen Grenzen innerhalb der →EU genannt. Die zugrunde liegende Ursache ist →Absicht. Angeführte *Folgen* sind →Kosten für die österreichische Bevölkerung und für „echte“ Flüchtlinge, eine Verschlechterung der öffentlichen →Sicherheit und →Pull-Faktoren. Als *Lösungen* werden →restriktivere Gesetze, →konsequenter Vollzug der bestehenden Gesetze und →internationale Kooperation genannt.

Asylmissbrauch als Kriminalität begann ab der zweiten Hälfte der 90er verstärkt in der Diskussion aufzutreten. Bestimmende AkteurInnen waren dabei vor allem die FPÖ, aber auch die ÖVP und, unter Innenminister Karl Schlögl, die SPÖ. Diese Phase markiert einen Wendepunkt in der Definition von Asylmissbrauch: waren bis dahin vor allem →Wirtschaftsflüchtlinge thematisiert worden, deren Flucht als durchaus verständlich gesehen wurde, wurden nun verstärkt Schuldzuweisungen an die Flüchtlinge gerichtet. In der zweiten Hälfte der 00er-Jahre begann eine Gleichsetzung von Asylmissbrauch mit Kriminalität (vor allem durch FPÖ und BZÖ), bei der andere Definitionen von Asylmissbrauch (→Verfahrensverschleppung, →unberechtigte Antragsstellung) als kriminelles Verhalten dargestellt wurden. Belegt wurde Asylmissbrauch als Kriminalität in den Aussagen sowohl mit Einzelfällen, als auch mit Statistiken. Letzteres kritisierten vor allem die Grünen (sowie einzelne VertreterInnen der SPÖ) mit dem Argument, dass aussagekräftige Statistiken gar nicht existieren würden (besonders auf die Verwendung von Statistiken über Anzeigen, statt solcher über rechtskräftige Verurteilungen, wurde dabei hingewiesen). Grüne und NGOs stellten sich gegen eine behauptete Kriminalisierung von Flüchtlingen durch die Verwendung dieser Definition. Sie betonten, dass kriminelles Verhalten von Flüchtlingen durch die entsprechenden Strafgesetze bekämpft werden sollte und nicht durch Verschärfung der Asylgesetze.

Spionage: Asylmissbrauch wird als durch die in Österreich stationierten Alliierten angeleitetes Verhalten definiert. Diese Definition war auf das erste Jahrzehnt der Zweiten Republik beschränkt.

unberechtigte Antragsstellung: Asylmissbrauch wird über die mangelnde Erfüllung der Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention durch eineN AsylwerberIn definiert. In einer Variation dieser Definition wird jeder abgelehnte Antrag als unberechtigt und damit als Missbrauchsversuch gewertet. In vielerlei Hinsicht liegt diese Definition den anderen zugrunde. So wird eine Verbindung zur →Kriminalität, durch die Argumentation mit unberechtigten Anträgen, als Schutz vor Abschiebung wegen Straftaten, hergestellt. Auch bei der Definition als →Verfahrensverschleppung spielen unberechtigte Anträge eine große Rolle. Als ermöglichende *Ursachen* werden zu wenig restriktive →Gesetze und inkonsequenter →Vollzug, aber auch das Prinzip der offenen Grenzen in der →EU, das zu →Asylshopping/Asyltourismus führe, kritisiert. Die Ursache →Absicht wird vor allem in der angesprochenen Verbindung mit Kriminalität und Verschleppung, sowie einer →Asylindustrie aus NGOs, AnwältInnen und ExpertInnen thematisiert. In Hinblick auf →Wirtschaftsflüchtlinge wird teilweise auch die →wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern als Ursache angeführt. Als *Folgen* werden vor allem →Kosten für „echte“ Flüchtlinge, →Pull-Faktoren, sowie →Überfremdung und daraus resultierende soziale Spannungen, betont. Wieder in Verbindung mit →Kriminalität spielt in den Argumenten auch die Verschlechterung der öffentlichen →Sicherheit eine Rolle. Entsprechend dieser Ursachen und Folgen werden als *Lösungen* →restriktivere Gesetze, →konsequenter Vollzug und →internationale Kooperation genannt.

Asylmissbrauch als unberechtigte Antragsstellung spielte über die gesamte Untersuchungsperiode eine große Rolle. Dies drückte sich anfangs durch die Betonung der Unterscheidung zwischen politischen Flüchtlingen und →Wirtschaftsflüchtlingen aus. Die regelmäßige wörtliche Verbindung von unberechtigten Anträgen mit dem Begriff „Missbrauch“ setzte aber erst mit der Politisierung der Asylfrage ab Anfang der 90er ein. Von Seiten der FPÖ und des BZÖ wurden ab den 00er-Jahren „unberechtigte Anträge“ mit „abgelehnten Anträgen“ gleichgesetzt. Dagegen stellten sich vor allem die Grünen.

Verfahrensverschleppung: Asylmissbrauch wird als absichtliche Verschleppung von Verfahren definiert, durch die ein dauerhafter Aufenthalt erreicht werden soll. Neben der →Absicht als zugrunde liegende *Ursache*, werden zu wenig restriktive →Gesetze und inkonsequenter →Vollzug als ermöglichende Ursachen genannt. Angeführte *Folgen* sind →Kosten und →Pull-Faktoren, wobei vor allem die Belastung des österreichischen Asylsystems und daraus resultierende Schwierigkeiten für „echte“ Flüchtlinge betont werden. Dementsprechend werden als *Lösungen* auch restriktivere Gesetze (von denen „echte“ Flüchtlinge profitieren sollen) und konsequenter →Vollzug präsentiert. Auch bei dieser Definition wird fallweise über →unberechtigte Antragsstellung durch verurteilte RechtsbrecherInnen (als Schutz gegen Abschiebung) eine Verbindung zu →Kriminalität hergestellt.

Asylmissbrauch als Verfahrensverschleppung spielte vor allem bei den Reformen der Asylgesetzgebung 2003 und 2005 der Schwarz-Blauen Koalition, sowie der Neuregelung des humanitären Bleiberechts und des FräG 2009 unter Rot-Schwarz eine große Rolle. Ab 2007 steht in den Aussagen von FPÖ, BZÖ und ÖVP oft der Asylfall der Familie Zogaj symbolhaft für diese Definition. Häufig weisen Aussagen in diesem Kontext auch den Vorwurf einer →Asylindustrie auf.

5.2 Ursachen: „Wodurch entsteht Asylmissbrauch?“

Gesetze: Als Ursache für Asylmissbrauch werden zu wenig restriktive oder auch schlechte Gesetze genannt. Dies ist die am häufigsten vertretene Ursache für Asylmissbrauch – sie wird für alle Definitionen (abgesehen von →Spionage) angeführt. Dabei werden entweder die gesamte Asyl- und Fremden-gesetzgebung oder konkrete Bestimmungen (wie bspw. eine Ausnahme im Neuerungsverbot, die ein Einbringen neuer Beweise im Fall einer Traumatisierung erlaubt) kritisiert. *Folgen* sind →Pull-Faktoren und, aus der erhöhten Belastung für das Asylsystem entstehende, →Kosten, sowie Verschlechterungen der →Sicherheit (durch den Verbleib von kriminellen Flüchtlingen im Land). Als *Lösung* gelten →restriktivere Gesetze.

Die Ursache Gesetze findet sich ab der Intensivierung der Debatte Anfang der 90er. Dabei fällt auf, dass unmittelbar nach der Verabschiedung von Gesetzesreformen in der Argumentation von VertreterInnen der jeweiligen Regierungsparteien auf diese Ursache verzichtet wurde. Dieser Effekt hielt aber nie lange an, was meist durch veränderte

Bedingungen (z.B. bei den Flüchtlingsströmen) erklärt wurde. Die einzige Partei, die sich dieser Ursache nie bediente, sind die Grünen.

Vollzug: Als Ursache für Asylmissbrauch werden Fehler im Vollzug der Asyl- und Fremden-Gesetze angeführt. Besonders häufig wird die mangelnde Umsetzung des Prinzips der sicheren Drittstaaten kritisiert. Unmittelbare *Folgen* sind Verschlechterungen in der öffentlichen →Sicherheit (vor allem durch die ausbleibende Abschiebung von straffälligen Flüchtlingen), →Pull-Faktoren und die →Kosten für die österreichische Bevölkerung. Fehler im Vollzug werden oft gemeinsam mit zu wenig restriktiven →Gesetzen genannt. Auch hier gilt als *Lösung* das entsprechende Pendant →konsequenter Vollzug.

Die Ursache Vollzug wurde meist durch VertreterInnen aus der jeweiligen Opposition angeführt. Besonders deutlich ist das beim BZÖ nach dem Ausscheiden aus der Regierung (2006) zu sehen, wo das AsylG 2005 verteidigt, der neuen Regierung aber inkonsequenter Vollzug vorgeworfen wurde. Die konsequente Umsetzung des Prinzips der sicheren Drittstaaten wurde vor allem von FPÖ und BZÖ gefordert.

Absicht: Als Ursache für Asylmissbrauch werden absichtliche Handlungen von Flüchtlingen, BeraterInnen oder Kriminellen gesehen. Diese Ursache liegt in gewisser Weise allen anderen Ursachen zugrunde: Die →wirtschaftliche Situation führt dazu, dass →Wirtschaftsflüchtlinge →unberechtigte Asylanträge stellen. Das Prinzip der offenen Grenzen in der →EU, zu wenig restriktive →Gesetze und inkonsequenter →Vollzug in Österreich, werden von den Flüchtlingen, wie auch den BeraterInnen und Schlepperorganisationen, ausgenutzt. Unmittelbar mit absichtlichem Missbrauch werden vor allem die *Folgen* →Kosten für die Bevölkerung und „echte“ Flüchtlinge, sowie Verschlechterungen der →Sicherheitssituation in Verbindung gebracht. Als *Lösungen* werden →restriktivere Gesetze, →konsequenter Vollzug und →internationale Kooperation bei der Bekämpfung von →Kriminalität und →Asylshopping genannt.

Die Ursache Absicht spielte ab der Mitte der 90er eine immer größere Rolle in der Debatte. Besonders in Verbindung mit →Kriminalität und etwas später der Schlepperei, wurde Asylmissbrauch zunehmend als schuldhaftes Verhalten dargestellt. Diese Entwicklung gipfelte schließlich in der Inkriminierung einer der Parlamentsparteien (Grüne) als Teil einer →Asylindustrie durch FPÖ, BZÖ und ÖVP.

EU: Als Ursache für Asylmissbrauch werden das Prinzip der offenen Grenzen der Europäischen Union (EU) oder eine, durch sie vorgeschriebene Liberalisierung der Asylgesetze, gesehen. Dabei sind besonders die Schlagwörter →Asylshopping bzw. Asyltourismus von Bedeutung. *Folgen* sind →Pull-Faktoren, bei denen im Vergleich zu anderen EU-Staaten weniger restriktive →Gesetze und ein besseres Sozialsystem in Verbindung mit offenen Grenzen zu stärkeren Flüchtlingsströmen nach Österreich führen. Auch die dadurch entstehenden →Kosten für die österreichische Bevölkerung werden häufig genannt. Als *Lösungen* gelten →restriktivere Gesetze (gemeinsam mit oder gegen die Vorgaben der EU) und ein →konsequenter Vollzug des Prinzips der sicheren Drittstaaten.

Explizit genannt wird die Ursache EU nur punktuell: etwa bei Debatten über konkrete EU-Richtlinien zum Asylwesen oder nach der Schengenerweiterung 2007. Wie der →Vollzug wird auch die EU vor allem von FPÖ und BZÖ als ermöglichende Ursache für Asylmissbrauch, angeführt. Allerdings kritisierte auch die ÖVP im EU-Wahlkampf 2009, dass die Asylrichtlinie des Europäischen Parlaments dem Missbrauch von Asyl Vorschub leisten würde. Eine zunehmend wichtigere Rolle spielt die Ursache EU durch die Betonung des Dublin-Prinzips in Verbindung mit →Asylshopping, wobei sie nicht immer explizit genannt wird.

wirtschaftliche Situation: Als Ursache für Asylmissbrauch werden die wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern im Vergleich zur wirtschaftlichen Situation in Österreich bzw. der EU gesehen (→Wirtschaftsflüchtlinge). In diesem Zusammenhang werden als *Folgen* vor allem die Kosten für die Bevölkerung, aber auch für politische Flüchtlinge betont. Als *Lösungen* werden vereinzelt die →Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsländern, meist aber die strikte Unterscheidung von Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen durch →restriktivere Gesetze genannt.

Die Ursache wirtschaftliche Situation spielte vor allem bis zum Beginn der Schuldzuweisungen (ab der zweiten Hälfte der 90er) eine Rolle, als sich die Debatte noch fast ausschließlich um die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Flüchtlingen drehte. Danach, vor allem mit der verstärkten Verbindung von Asyl und Kriminalität, wurde sie von der Ursache →Absicht abgelöst.

5.3 Folgen: „Welche Folgen hat Asylmissbrauch?“

Kosten: Als Folgen von Asylmissbrauch werden Kosten für die österreichische Bevölkerung oder für „echte“ politische Flüchtlinge nach der GFK gesehen. Bezogen auf die österreichische Bevölkerung wird hier von finanziellen Kosten durch Aufwendungen für →unberechtigte Antragsstellungen gesprochen. Kosten für „echte“ Flüchtlinge zeigen sich vor allem durch längere Asylverfahren und Schwierigkeiten für Österreich bei ihrer Versorgung. Als *Lösung* wird in dieser Argumentation die strikte Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen durch →restriktivere Gesetze und →konsequenteren Vollzug gefordert.

Während zu Beginn des Untersuchungszeitraums vor allem die Kosten für „echte“ politische Flüchtlinge betont wurden, brachten ab Mitte der 90er vor allem Abgeordnete der FPÖ die Kosten für die österreichische Bevölkerung in die Debatte ein. Ab den 00er-Jahren wurde dabei auch immer wieder eine Verbindung zu Sozialmissbrauch hergestellt (der in dieser Untersuchung nicht explizit behandelt wurde). Allerdings tauchten die Kosten für „echte“ Flüchtlinge bis zum Ende des Untersuchungszeitraums immer wieder als Teil eines formelhaften Bekenntnisses zu den Verpflichtungen Österreichs als Asylland auf (sowohl von ÖVP und SPÖ, als auch von FPÖ und BZÖ). Die Grünen stellten sich in einigen Aussagen explizit gegen die Aufrechnung der Interessen von Flüchtlingen und der österreichischen Bevölkerung.

Sicherheit: Als Folgen von Asylmissbrauch werden Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit gesehen. Dabei kann zwischen jenen unterschieden werden, die durch →Kriminalität entstehen und jenen, die Folge von Terrorismus sind. In beiden Fällen werden →restriktivere Gesetze, →konsequenter Vollzug und →Internationale Kooperation als *Lösungen* dargestellt.

Die Verbindung von Terrorismus und Asylmissbrauch zeigte sich vor allem unmittelbar nach entsprechenden Ereignissen, wie bspw. den Anschlägen in New York im September 2001 und tauchte ansonsten kaum in der Debatte auf. Eine Gefährdung der Sicherheit durch kriminelle Flüchtlinge (insbesondere AsylwerberInnen) spielte hingegen ab den 00er-Jahren die dominante Rolle in der Diskussion. Besonders FPÖ, BZÖ und ÖVP, aber auch VertreterInnen der SPÖ bezogen sich in ihren Äußerungen regelmäßig auf diese Folge von Asylmissbrauch.

Pull-Faktoren: Als Folge von Asylmissbrauch wird ein steigender Druck auf das österreichische Asylwesen, durch Zunahme von →unberechtigten Anträgen und Schlepperei, gesehen. Dabei wird argumentiert, dass durch zu wenig restriktive →Gesetze, inkonsequenten →Vollzug, offene Grenzen (→EU) usw. mehr Flüchtlinge ohne Fluchtgrund nach der GFK angelockt werden, also, dass Asylmissbrauch in Folge zu mehr Asylmissbrauch führt. Dementsprechend werden in diesem Zusammenhang auch alle der hier angeführten *Lösungen* verwendet.

Explizit wurden Pull-Faktoren vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion über Schlepperei diskutiert. Grundsätzlich kann dieses Muster aber in Aussagen gefunden werden, die sich auf den gesamten Untersuchungszeitraum verteilen.

Überfremdung: Als Folge von Asylmissbrauch wird eine Erhöhung des Anteils von AusländerInnen an der Gesamtbevölkerung in einem Ausmaß gesehen, das als gefährlich dargestellt wird. Oft wird dabei vor sozialen Spannungen gewarnt und eine Verbindung zu →Sicherheit und →Kriminalität hergestellt. Hier handelt es sich um ein Argument, das vor allem aus einer allgemeinen Fremdenrechtsdebatte in die Asyldebatte übernommen wurde. Explizit werden in den entsprechenden Aussagen keine *Lösungen* präsentiert, die über die Forderung nach der grundsätzlichen Verhinderung von Asylmissbrauch hinausgehen.

Mit dem Begriff „Überfremdung“ wurden nur einige wenige Aussagen von Abgeordneten der FPÖ und der ÖVP gefunden. Das beschriebene, zugrunde liegende Muster, tritt aber häufiger auf.

5.4 Lösungen: „Was tun gegen Asylmissbrauch?“

restriktivere Gesetze: Als Lösung werden restriktivere Gesetze gefordert. Die Argumentationsstrukturen und ihre Entwicklung entsprechen weitgehend jenen der *Ursache* →Gesetze.

konsequenterer Vollzug: Als Lösung wird ein konsequenterer Vollzug gefordert. Die Argumentationsstrukturen und ihre Entwicklung entsprechen weitgehend jenen der *Ursache* →Vollzug.

Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsländern: Als Lösung wird eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsländern durch Investitionen oder Entwicklungshilfe gefordert. Anders als bei den beiden vorangegangenen Lösungen wurde dies, auch in Verbindung mit der entsprechenden *Ursache* → wirtschaftliche Situation, nur sehr selten gefordert. Auffallend ist, dass vor allem die FPÖ vor der Regierungsbeteiligung ab 2000 ihre Forderungen nach → restriktiveren Gesetzen durch diese Lösung ergänzte.

Internationale Kooperation: Als Lösung wird internationale Kooperation in Verbindung mit der Bekämpfung von → Kriminalität, → Asylshopping und der Verteilung der AsylwerberInnen in Europa gefordert. Im Vergleich zu den anderen Lösungen wird dieses Argument allerdings eher selten eingesetzt. Vor allem die EU scheint in der Debatte eher als → Ursache, denn als → Lösung gesehen zu werden.

5.5 Schlagwörter der Debatte

Asylbetrug: Ab der zweiten Hälfte der 00er-Jahre wird von VertreterInnen der FPÖ und des BZÖ statt von Asylmissbrauch häufig von Asylbetrug gesprochen. Damit wurde die beschriebene Kriminalisierung von Asylmissbrauch auch sprachlich verfestigt.

Asylshopping/Asyltourismus: Diese Begriffe beschreiben die bewusste Entscheidung eines Flüchtlings für die Wahl eines bestimmten Asyllandes aufgrund von → Pull-Faktoren. Sie stehen damit in enger Verbindung mit dem Prinzip der offenen Grenzen in Europa (→ EU), das die dazu nötige Bewegungsfreiheit sichert, und werden in der Argumentation meist von der *Lösung* → restriktivere Gesetze begleitet. Asylshopping und Asyltourismus wurden vor allem von VertreterInnen der jeweiligen Regierungsparteien ab der zweiten Hälfte der 00er-Jahre verwendet, besonders stark von den InnenministerInnen Günther Platter und Maria Fekter (beide ÖVP).

Asylindustrie: Bezeichnet eine angebliche Verbindung von NGOs, AnwältInnen, ExpertInnen und den Grünen mit dem Ziel, AsylwerberInnen ohne Fluchtgründe nach der GFK den Verbleib in Österreich zu ermöglichen. Dabei werden oft finanzielle Interessen unterstellt.

Vor allem FPÖ und BZÖ, aber auch die ÖVP, beschuldigten NGOs, nicht näher benannte AnwältInnen und ExpertInnen, sowie die Grünen der Unterstützung von Asylmissbrauch. Entsprechende Aussagen finden sich vor allem rund um den Asylfall der Familie Zogaj und in Diskussionen, in denen Asylmissbrauch als →Verfahrensverschleppung thematisiert wurde.

Scheinasyl: Begann ab Anfang der 00er-Jahre statt dem Begriff →Wirtschaftsflüchtling verwendet zu werden, vor allem von VertreterInnen der FPÖ bzw. ab der Spaltung der Partei auch des BZÖ. Durch diese Bezeichnung wurde den Betroffenen die Flüchtlingseigenschaft abgesprochen, was auch hier (wie beim Begriff →Asylbetrug) als sprachliche Verfestigung einer entsprechenden Entwicklung in der Argumentationsstruktur gesehen werden kann.

Wirtschaftsflüchtling: Bezeichnet Flüchtlinge, deren Fluchtgründe nicht der GFK entsprechen. Bis zur Verbindung von Kriminalität und Asyl, ab der zweiten Hälfte der 90er, dominierte dieser Begriff die Debatte. In der Argumentation von FPÖ und BZÖ wurde er danach durch den Begriff →Scheinasyl ergänzt.

Wie diese lexikalische Beschreibung der Phänomenstruktur von Asylmissbrauch zeigt, sind die verschiedenen Dimensionen des Phänomens Asylmissbrauch stark interdependent. Die Antwort auf die Frage, wie der Begriff Asylmissbrauch in der österreichischen politischen Debatte nun verwendet wird – was er hier bedeutet – ist damit nur sehr schwer in wenigen Worten zu erklären. Trotzdem soll das im nächsten und letzten Kapitel dieser Arbeit versucht werden.

6. Resümee: Der Versuch einer *kurzen* Antwort

„Was ist Asylmissbrauch?“ – diese Frage stand am Beginn des Forschungsprozesses dieser Arbeit. Die theoretische Auseinandersetzung hat jedoch gezeigt, dass sie in dieser Form nicht zu beantworten ist. Vielmehr muss nach den Konstruktionsprozessen gesucht werden, die der „*sozialen Konstruktion*“⁶⁰¹ des Wissens über das Phänomen Asylmissbrauch zugrunde liegen. Denn was ein Mensch über eine Sache *weiß* (oder zu wissen glaubt), spiegelt nicht das objektive (empirische) Wesen der Sache wider, sondern ist Ergebnis der subjektiven Auseinandersetzung mit den übersubjektiven Wissensvorräten, die in öffentlichen und weniger öffentlichen Definitionskämpfen durch unterschiedlich einflussreiche AkteurInnen konstruiert werden. Der Versuch einer Antwort auf die anfangs gestellte Frage kann also nur der Versuch sein, die Strukturen dieser Kämpfe um die Definition des Phänomens Asylmissbrauch zu beleuchten und zugänglich zu machen.

In der Auseinandersetzung mit Asylpolitik in Österreich zeigte sich, dass politische AkteurInnen die wichtigste Rolle in diesem Diskursfeld spielen. Besonders einflussreich ist dabei die Sprechposition InnenministerIn, da spätestens ab Anfang der 90er alle Agenden des „executive-oriented policy area[s]“⁶⁰² Asylpolitik in diesem Ressort vereint waren. In diesen Erkenntnissen liegt auch der Fokus dieser Arbeit auf politische AkteurInnen begründet, wodurch andere AkteurInnen, wie NGOs oder die Medien, in dieser Analyse nur ansatzweise behandelt werden konnten. Schließlich müssen drei Entwicklungen berücksichtigt werden: die Politisierung von Asyl und Migration ab der zweiten Hälfte der 80er, die Europäisierung von Asylpolitik und die zunehmende Securitization, die mit der Politisierung einherging und durch die Europäisierung (zumindest anfänglich) verstärkt wurde.

Vor diesem Hintergrund zeigte sich der Aufstieg des Phänomens Asylmissbrauch in der österreichischen politischen Debatte von einem kaum präsenten Nebenthema zu einem, zunehmend auch in andere Politikbereiche eindringenden, Schlüsselfaktor im Parteienwettbewerb. Die Argumentationsstrukturen des Phänomens Asylmissbrauch haben sich dabei stets weiterentwickelt, was in folgenden Phasen zusammengefasst

⁶⁰¹ Keller (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse, p. 36, Hervorhebung im Original.

⁶⁰² Huysmans/Buonfino (2008): Politics of exception and unease, p. 767.

werden kann:⁶⁰³ [1] *Wirtschaftsflüchtlinge* [2] *Kriminalität und Sicherheit* und [3] *Kriminalisierung von Asylmissbrauch*.

[1] Asylmissbrauch als Argumentationsstruktur war kaum präsent. Diskutiert wurde über Wirtschaftsflüchtlinge und daraus entstehende Kosten für die Bevölkerung, sowie für politische Flüchtlinge nach der GFK. Zwar war die Forderung nach einer Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen bald sehr präsent, auf die Zuweisung von Schuld an jene Flüchtlinge, die als unberechtigt für den Asylstatus nach der GFK gesehen wurden, wurde jedoch weitgehend verzichtet. Die historische Auseinandersetzung mit der österreichischen Asylpolitik hat vielmehr gezeigt, dass in dieser Phase meist das Bestreben dominierte, auch solche Flüchtlinge aufzunehmen und zu versorgen.

[2] Mit der Politisierung von Asyl ab Ende der 80er setzte die Verbindung von Asyl und Kriminalität ein. Forciert von AkteurInnen aus FPÖ und ÖVP, aber auch der SPÖ unter Innenminister Karl Schlögl (1997 bis 1999), wurde diese Verbindung zum dominierenden Argumentationsmuster. Die Entwicklung ging mit der Zuweisung von Schuld an „unberechtigte“ AsylwerberInnen einher, was sich auch durch die Etablierung des Begriffes „Scheinasylant“ im Vokabular der FPÖ zeigte.

[3] In der letzten Phase, nach dem Ende der Schwarz-Blauen Koalition, betrieben FPÖ und BZÖ die Kriminalisierung von Asylmissbrauch. Dabei wurde die Verbindung von Asyl und Kriminalität umgekehrt und andere Definitionen von Asylmissbrauch, wie Verfahrensverschleppung oder unberechtigte Anträge, als kriminelles Verhalten dargestellt. Das Phänomen Asylmissbrauch wurde in den Debatten über Asylpolitik allgegenwärtig und drang auch in viele andere Politikbereiche ein.

Die Genese des Phänomens Asylmissbrauch in der politischen Debatte wurde bis zu einem gewissen Grad von AkteurInnen der FPÖ (und später des BZÖ) dominiert. Zumindest gaben sie die Richtung der Entwicklung vor, wobei ihnen ÖVP und SPÖ (bei gleichzeitiger steter Betonung der Einhaltung der GFK) meist bereitwillig folgten. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich dies auch bei der letzten Entwicklung – der Kriminalisierung von Asylmissbrauch – wiederholen wird. Die Grünen, und für eine kurze Zeit das LiF, nahmen in dieser Konstellation eine Außenseiterposition ein. Über

⁶⁰³ Weil eine trennscharfe Abgrenzung dieser Phasen nicht möglich ist, wurde auf eine Angabe eines genauen Zeitraums für jede Periode verzichtet und stattdessen eine ungefähre Einteilung im Text vorgenommen.

den größten Teil des Untersuchungszeitraums beteiligten sie sich kaum an den Definitionskämpfen, sondern schienen eher bemüht, dem Phänomen Asylmissbrauch als Argumentationsstruktur grundsätzlich auszuweichen. Erst in den letzten Jahren wurden die Grünen ein aktiver Teil dieser Debatte und stellten sich vor allem gegen die Kriminalisierung von Asylmissbrauch durch FPÖ und BZÖ. Die Aussagen der AkteurInnen von der Sprechposition InnenministerIn waren schließlich vor allem für ihre jeweilige Partei (SPÖ oder ÖVP) entscheidend: sie prägten oft formelhafte Strukturen, die von den Abgeordneten aufgegriffen und weitergeführt wurden.

Die Argumentationsstruktur des Phänomens Asylmissbrauch kann anhand von fünf Dimensionen beschrieben werden, die folgende Fragen umkreisen: [1] Wie wird Asylmissbrauch definiert? [2] Welche Ursachen werden Asylmissbrauch zugeschrieben? [3] Welche Folgen werden Asylmissbrauch zugeschrieben? [4] Welche Lösungen werden für Asylmissbrauch präsentiert? [5] Welche Rolle spielen Schlagwörter in der Konstruktion des Phänomens? Auf eine erneute Aufzählung oder Erläuterung der Dimensionen soll an dieser Stelle verzichtet und dafür auf Kapitel 5 verwiesen werden, wo diese bereits zusammengefasst dargestellt wurden.

Der Einschätzung von Gruber, dass im österreichischen politischen Diskurs Asylmissbrauch vor allem in Kontext einer Verteilungsdebatte diskutiert wird,⁶⁰⁴ kann nicht vorbehaltlos gefolgt werden. Zwar findet diese Verteilungsdebatte statt, dominiert wird das Phänomen Asylmissbrauch aber von Sicherheitsfragen, vor allem in Verbindung mit Kriminalität. Die Verteilungsdebatte folgt erst in einem zweiten Schritt, durch Hinweise auf die unberechtigte Inanspruchnahme von Leistungen durch kriminelle Flüchtlinge.

Die Erkenntnisse dieser Analyse zusammenfassend, kann gesagt werden, dass die Entwicklung des Phänomens Asylmissbrauch in der österreichischen politischen Debatte in der Auseinandersetzung mit dem Problem des verstärkten Auftretens von Flüchtlingen, deren Fluchtgründe von der GFK nicht erfasst wurden, wurzelt. Durch die zunehmende Verbindung von Asyl mit Sicherheitsfragen und der Zuweisung von Schuld an Flüchtlinge, was sich auch am verstärkten Auftreten von Schlüsselwörtern wie Scheinasylant oder Asylbetrug zeigt, wurde das Phänomen Asylmissbrauch zum Dauerthema im politischen Diskurs. Obwohl in dieser Arbeit auf die detaillierte

⁶⁰⁴ vgl. Gruber (2010): Politisierte Zuflucht, p. 74.

Analyse von Gesetzestexten verzichtet wurde, kann festgehalten werden, dass diese Entwicklung auch dort zunehmend Auswirkungen zeigt. Das Phänomen Asylmissbrauch war in den Debatten zur Asylgesetzgebung seit 1997 stets präsent und wurde auch zunehmend als „initiierendes Problem“ für immer weitere Reformen angeführt. Dadurch findet sich inzwischen eine ganze Reihe von Bestimmungen in der österreichischen Asylgesetzgebung, die explizit auf die Bekämpfung von Missbrauch abzielen, dadurch aber umgekehrt die Konstruktion gewisser Handlungen als Missbrauch festigen. Wohl eindeutigstes Beispiel eines solchen Dispositivs zum Phänomen Asylmissbrauch ist die Einrichtung der Sonderkommission Grundversorgungscontrolling durch Innenministerin Maria Fekter im Jahr 2010.

Abschließend soll noch eine Tendenz festgehalten werden, die vor allem in Hinblick auf derzeitige politische, wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen relevant scheint: Mit dem Aufstieg des Phänomens Missbrauch in der allgemeinen Asyldebatte ging auch der Versuch einer Verabsolutierung der Genfer Flüchtlingskonvention, als alleinige Grundlage für die Gewährung von Asyl, einher. Während die ersten Diskussionen über Wirtschaftsflüchtlinge und auch die Umbrüche in Osteuropa, die von großen Flüchtlingsströmen nach Österreich begleitet wurden, zu einer Ausweitung der Schutzberechtigung (z.B. bei der Aufnahme von Kriegsflüchtlingen oder der Einführung des subsidiären Schutzstatus) führten, wird nun von verschiedenen AkteurInnen versucht, diese Entwicklung zurück zu drehen (Forderungen nach einer Anpassung der GFK an neue Begebenheiten, die bis in die 80er immer wieder auftraten, sind aus der Debatte im Nationalrat hingegen völlig verschwunden). Dabei spielt auch das Phänomen Asylmissbrauch eine große Rolle, da durch die (immer stärker auftretende) Darstellung all jener Flüchtlinge, die keine Fluchtgründe nach der GFK vorweisen, als „Missbraucher“ des Asylsystems, der Boden für die Aberkennung jeglicher Schutzberechtigung abseits der GFK bereitet werden könnte. Angesichts der politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungen, die vor allem (Bürger)Kriegs-, Armut- und zunehmend auch Umweltflüchtlinge zur Folge haben, birgt diese Tendenz großes Konfliktpotential.

6.1 Forschungslücken und Ausblick

Im Laufe dieser Arbeit wurde wiederholt auf mögliche Anschlusspunkte für weiterführende Analysen hingewiesen. Durch die Fokussierung auf politische AkteurInnen und konkret deren politische Debatte im Nationalrat bleibt ein beträchtlicher Teil der Konstruktionsprozesse des Phänomens Asylmissbrauch unbearbeitet. Besonders in der Frage nach der Rolle der österreichischen Medien scheint angesichts der Ergebnisse der Analyse der AkteurInnen in Kapitel 4 ein großes Potential zu liegen. Die Rolle der NGOs wurde ebenfalls nur in einem kurzen Exkurs behandelt und sollte wesentlich intensiver beleuchtet werden. Die für den Autor interessanteste Frage ist jene nach der Resonanz der hier beschriebenen Argumentationsmuster in der österreichischen Bevölkerung. Erst ihre Beantwortung würde nämlich zeigen, welchen Einfluss die, in öffentlichen Definitionskämpfen entstehenden, übersubjektiven Wissensvorräte auf die Menschen tatsächlich haben. Nach der Einschätzung des Autors übersteigt die Bearbeitung dieser Frage den Umfang und die Ressourcen einer Diplom- oder Masterarbeit beträchtlich.

Zweifellos gezeigt hat diese Analyse, dass das Phänomen Asylmissbrauch in der politischen Debatte weiterhin eine große Rolle spielen wird. Interessant sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei Fragen: In welche Richtung entwickelt sich die österreichische Debatte und können sich FPÖ und BZÖ mit der Kriminalisierung von Asylmissbrauch durchsetzen? Entscheidend dafür wird das Verhalten der Großparteien SPÖ und ÖVP sein.

Die zweite Frage betrifft die Rolle der Europäischen Union. Der historische Abriss und auch der rechtliche Überblick haben gezeigt, dass der Einfluss der EU auf dieses Politikfeld steigt. Das schlug sich im Untersuchungszeitraum aber nur selten in der Missbrauchsdebatte nieder, und wenn doch, dann meist in der Dimension einer ermöglichenden Ursache. Fraglich ist nun, wie sich die Asylpolitik auf europäischer Ebene weiter entwickelt und welche Auswirkungen dies auf die österreichische Debatte zeigen wird. Entscheidend wird dabei das Problem der Verteilung des Flüchtlingsaufkommens auf die Mitgliedsstaaten der EU, wie die große Rolle der Dublin-Regelungen und des Prinzips der sicheren Drittstaaten auch in der Missbrauchsdebatte gezeigt hat.

7. Literatur

Beerman, Victor/Rosenmayr, Stefan (1988): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik, IN: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien, Ouldenbourg, p. 481-507.

Berger, Peter/Luckmann, Thomas (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt/Main, Fischer.

Bloch, Alice/Schuster, Liza (2002): Asylum and welfare: contemporary debates, IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 393-414.

Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt/Main, Suhrkamp Verlag.

Bourdieu, Pierre (1992): Rede und Antwort, Frankfurt/Main, Suhrkamp Verlag.

Bourdieu, Pierre (1992b): Sozialer Raum und symbolische Macht. In: Ders. (1992), p. 135-154.

Bührmann, Andrea D. (2005): Das Auftauchen des unternehmerischen Selbst und seine gegenwärtige Hegemonialität. Einige grundlegende Anmerkungen zur Analyse des (Trans-)Formierungsgeschehens moderner Subjektivierungsweisen, IN: Forum Qualitative Sozialforschung, Vol. 6/1, Art. 16, <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/518/1121>, letzter Zugriff: 6. November 2011.

Bührmann, Andrea D./Schneider, Werner (2008): Vom Diskurs zum Dispositiv. Eine Einführung in die Dispositivanalyse, Bielefeld, Transcript Verlag.

Bundespressdienst (1949-2001): Österreichisches Jahrbuch, Bände 1948-2000, Wien, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.

Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, Manz.

Darier, Èric (1999): Foucault and the Environment: An Introduction. In: Ders. (1999): Discourses of the Environment, London, Blackwell Publishers Inc., p. 1-34.

Diaz-Bone, Rainer (2002): Kulturwelt, Diskurs und Lebensstil. Eine diskurstheoretische Erweiterung der bourdieuschen Distinktionstheorie, Opladen, Leske + Budrich.

Dimmel, Nikolaus (2006): Die Politik der inneren Sicherheit, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, Manz, p. 637-651.

Düvell, Franck/Jordan, Bill (2002): Immigration, asylum and welfare: the European context, IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 498-517.

ECRI (2010): ECRI Report on Austria (fourth monitoring cycle), Straßburg.

Edelman, Murray J. (1993): Contestable categories and public opinion, IN: Political Communication, 10/3, p. 231-242.

Eder, Franz X. (Hg.) (2006): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen, Wiesbaden, SV Verlag für Sozialwissenschaften.

Engels, Friedrich (1977): Zum Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen, Berlin, Dietz Verlag.

Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, IN: Journal of Communication, 43/4, p. 51-58.

Eybl, Agnes (2009): Unkonventionelle politische Partizipation gegen den *mainstream*: Was bewog einige BewohnerInnen von Frankenburg dazu, für Familie Zogaj einzutreten?, Diplomarbeit, Wien.

Faist, Thomas/Ette, Andreas (2007a): Between Autonomy and the European Union. The Europeanisation of National Policies and Politics of Immigration. In: European View, 5: p. 19-26.

Faist, Thomas/Ette, Andreas (2007b): The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research Questions and Concepts, IN: dies.: The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration, Palgrave, p. 3-26.

Foucault (1974): Die Ordnung der Dinge. Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1. Auflage: 1966.

- Foucault, Michel (1973): Archäologie des Wissens, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Foucault, Michel (1977): Die Ordnung des Diskurses. Inauguralvorlesung am Collège de France, Frankfurt am Main, Ullstein.
- Foucault, Michel (1978): Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit, Berlin, Merve Verlag.
- Giddens, Anthony (1979): Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, Serie: Contemporary Social Theory, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Giddens, Anthony (1984): Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- Giddens, Anthony (1987): Structuralism, post-structuralism and the production of culture, IN: Ders.: Social Theory and Modern Sociology, Oxford, Polity Press, p. 73-108.
- Giddens, Anthony (1992): Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- Götzelmann, Andrea (2008): Entscheidungsprozesse in der österreichischen Asylgesetzgebung, Diplomarbeit, Wien.
- Grbic, Monika/Glanzer, Edith/Gulis, Wolfgang (1998): Bosnien. Ende der Aktion. Was von der humanitären Aktion übrig blieb, IN: Zebratl, 3/98, <http://www.zebra.or.at/zebratl/98/bosnien.htm>, letzter Zugriff: 17.12.2011.
- Gruber, Oliver (2010): Politisierte Zuflucht: Asyl im Brennpunkt politischer Öffentlichkeitsarbeit, IN: Rosenberger (2010), p. 62-82.
- Hay, Colin (1996): Narrating Crisis: The Discursive Construction of the Winter of Discontent, IN: Sociology 30/2, p. 253–77.
- Hilgartner, Stephen/Bosk, Charles L. (1988): The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model, IN: American Journal of Sociology, 94/1, p. 53-78.
- Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hg.) (1997): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen, Leske + Budrich.

Hitzler, Ronald/Reichert, Jo/Schröder, Norbert (1999b): Das Arbeitsfeld einer hermeneutischen Wissenssoziologie, IN: Diess. (1999a): p. 9-13.

Hitzler, Ronald/Reichert, Jo/Schröder, Norbert (Hrsg.) (1999a): Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation, Konstanz, UKV Universitätsverlag Konstanz GmbH.

Huysmans, Jef/Buonfino Alessandra (2008): Politics of exception and unease. Immigration, asylum and terrorism in parliamentary debates in the UK, IN: Political Studies, 56/4, p. 766-788.

Jäger, Siegfried (2001): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse, IN: Keller/Hirsland/Schneider/Viehöver (Hrsg.) (2001): p. 81-112.

Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Ötzmann, Verena/Riesch, Andrea (2006): Asyl und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Berlin, Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit.

Jenny, Marcelo (2006): Programme: Parteien im politischen Wettbewerbsraum, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.) (2006), p. 305-321.

Jubany-Baucell, Olga (2002): The state of welfare for asylum seekers and refugees in Spain, IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 415-435.

Keller, Reiner (1997): Diskursanalyse, IN: Hitzler/Honer (Hg.) (1997): p. 309-333.

Keller, Reiner (2001): Wissenssoziologische Diskursanalyse, IN: Keller/Hirsland/Schneider/Viehöver (Hg.) (2001): p. 113-144.

Keller, Reiner (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, 3., aktualisierte Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Reihe Quantitative Sozialforschung, Band 14.

Keller, Reiner. (2006): Wissen oder Sprache? Für eine wissensanalytische Profilierung der Diskursforschung. IN: Eder (Hg.) (2006): p. 51-70.

Keller, Reiner/Hirsland, A./Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.) (2005): Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung, Konstanz, UVK-Verlag.

Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.) (2001): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden, Opladen, Leske + Budrich.

Knapp, Anny (2005): Der Weg nach Europa, IN: Zebratl 2/2005, p. 11-12.

Knoblauch, Hubert/Raab, Jürgen/Schnettler, Bernt (2002): Wissen und Gesellschaft. Grundzüge der sozialkonstruktivistischen Wissenssoziologie Thomas Luckmanns, IN: Luckmann (2002), p. 9-44.

Kraler, Albert (2007): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria, IN: Zincone, Giovanna/Penninx, Rinus/Borkert, Maren (Hrsg.): The Making of Migration and Integration Policies in Europe: Processes, Actors and Contexts in Past and Present, Amsterdam, Amsterdam University Press (IMISCOE Series).

Laclau, Ernesto (1981): Politik und Ideologie im Marxismus. Kapitalismus, Faschismus, Populismus, Berlin, Argument-Verlag.

Lavenex, Sandra (2001): The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, IN: Journal of Common Market Studies, 49/5, p. 851-874.

Liedtke, Matthias (2002): National welfare and asylum in Germany, IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 479-497.

Limberger, Petra (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung: Rechtsgrundlagen in Österreich, IN: Rosenberger (Hrsg.) (2010), p. 41-61.

Link, Jürgen (1983): Was ist und was bringt Diskurstaktik, IN: kultuRRRevolution, 2, p. 60-66.

Luckmann, Thomas (1999): Wirklichkeiten: individuelle Konstitution und gesellschaftliche Konstruktion, IN: Hitzler/Reichertz/Schröer (Hrsg.) (1999a): p. 17-28.

Luckmann, Thomas (2002): Wissen und Gesellschaft. Ausgewählte Aufsätze 1981-2002, Hg. von Knoblauch, Hubert/Raab, Jürgen/Schnettler, Bernt, Konstanz.

Lynn, Nick/Lea, Susan (2003): ‚A phantom menace and the new Apartheid‘. The social construction of asylum seekers in the United Kingdom, IN: Discourse and Society, 14/4, p. 425-452.

Marx, Karl (1971): Zur Kritik der Politischen Ökonomie, IN: Marx, Karl/Engels, Friedrich (1971): Werke Bd. 13, Berlin, p. 3-160.

Marx, Karl/Engels, Friedrich (1960): Die deutsche Ideologie, Berlin, Dietz Verlag.

Müller, Wolfgang C. (2006a): Das Regierungssystem, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.) (2006), p. 105-118.

Müller, Wolfgang C. (2006b): Parteiensystem: Rahmenbedingungen, Format und Mechanik des Parteienwettbewerbs, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.) (2006), p. 279-304.

Müller, Wolfgang C. (2006c): Regierung und Kabinettsystem, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.) (2006), p. 168-187.

Olsen, Johan P. (2001): The many Faces of Europeanization, ARENA, Oslo, http://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2_1__Olsen_The_many_faces_of_Europeanization_2001.pdf, letzter Zugriff: p. 20.12.2011.

Plank, Katharina (2009): Das Österreichische Asylgesetz 2005 – Auf dem Weg in Richtung gemeinsame EU-Asylpolitik, Diplomarbeit, Wien.

Plasser, Fritz (2004): Politische Kommunikation in medienzentrierten Demokratien: Einleitung, IN: ders. (Hrsg.): Politische Kommunikation in Österreich, Wien, WUV-Universitätsverlag, p. 21-36.

Prokic, Tanja (2009): Einführung in Michel Foucaults Methodologie. Archäologie – Genealogie – Kritik, Hamburg, Diplomica Verlag GmbH.

Putzer, Judith/Rohrböck, Josef (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem AsylG 2005, Wien, Manz.

Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.) (2010): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, Facultas.

Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2010a): Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung: Grundversorgung im Bundesländervergleich, IN: Rosenberger (Hrsg.) (2010), p. 272-295.

Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2010b): Unterbringung regieren: Institutionalisierung eines föderalen Konfliktes, IN: Rosenberger (Hrsg.) (2010), p. 17-40.

Sales, Rosemary (2002): The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain, IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 456-478.

Schefbeck, Günther (2006): Das Parlament, IN: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hrsg.) (2006), p. 139-167.

Schetsche, Michael (1996): Die Karriere sozialer Probleme. Eine soziologische Einführung, München, Oldenbourg.

Schumacher, Sebastian/Peyrl, Johannes (2006): Fremdenrecht. Asyl-Ausländerbeschäftigung-Einbürgerung-Einwanderung-Verwaltungsverfahren. Ratgeber, 2., neu bearbeitete Auflage, Wien, Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

Schütz, Alfred (1971): Gesammelte Aufsätze Bd. 1: Das Problem der sozialen Wirklichkeit, Den Haag, Nijhoff.

Sitaropoulos, Nicholas (2002): Refugee welfare in Greece: towards a remodelling of the responsibility-shifting paradigm? IN: Critical Social Policy, 22/3, p. 436-455.

Srubar, Ilja (1981): Max Scheler: Eine wissenssoziologische Alternative, IN: Stehr Nico/Meja, Volker (Hrsg.): Wissenssoziologie. Sonderheft der 18. KZfSS, Opladen, p. 343-359.

Statham, Paul (2003): Understanding Anti-Asylum Rhetoric: Restrictive Politics or Racist Publics, IN: The Political Quarterly, 74, p. 163-177.

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien, WUV Universitätsverlag.

Take, Ingo (2002): NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Vajda, Michael (2010): Die österreichische Asyl- und Flüchtlingsdebatte im Wandel. Eine Untersuchung parlamentarischer Quellen von 1955 bis zur Gegenwart, Diplomarbeit, Wien.

Van Gorp, Baldwin (2005): Where is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue, IN: European Journal of Communication, 20/4, p. 484-507.

Walter, Robert/Mayer, Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2007): Bundesverfassungsrecht, 10. Auflage, Wien, Manz.

7.1 Statistiken

Für alle Statistiken gilt als Datum des letzten Zugriffes der 18.12.2011.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Asylstatistik 2006, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/AsylJahr2006.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Asylstatistik 2007, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2007.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Asylstatistik 2008, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2008.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Asylstatistik 2009, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asyl_Jahresstatistik_2009.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Asylstatistik 2010, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asylstatistik_Jahresstatistik_2010.pdf

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Fremdenstatistik 2006, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremdenstatistik_2006.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Fremdenstatistik 2007, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2007.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Fremdenstatistik 2008, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2008.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Fremdenstatistik 2009, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2009.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Fremdenstatistik 2010, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremdenstatistik_Jahr_2010.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Jahresstatistik 2002, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/jahr2002.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Jahresstatistik 2003, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Jahr2003.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Jahresstatistik 2004, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Jahr2004.pdf.

Bundesministerium für Inneres (kein Datum): Jahresstatistik 2005, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Jahr2005.pdf.

Bundesministerium für Inneres (2002): Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/files/Geschichte/nationalratswahl_3101999.pdf.

Knapp, Anny (kein Datum): Überblick Erledigungen der Asylbehörden 1981-2010, http://www.asyl.at/fakten_8/stat_2010_01.htm.

Statistik Austria (2011a): Bevölkerung seit 2001 nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/031396.html.

Statistik Austria (2011b): Bevölkerung am 1.1.2011 nach detaillierter Staatsangehörigkeit und Bundesland, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/056298.html.

United Nations High Commissioner for Refugees (2001): Asylum applications submitted in Europe, 2000 - Part I, <http://www.unhcr.org/3b9378e418.html>.

United Nations High Commissioner for Refugees (2002): Trends in Asylum Applications Lodged in Europe, North America, Australia and New Zealand, 2001: Updated Tables, <http://www.unhcr.org/3c887b9d4.html>.

7.2 Gesetze und Richtlinien

Für die Links bei den Gesetzestexten gilt als Datum des letzten Zugriffs der 22.12.2011.

(EG) 2001/C 80/01, Vertrag von Nizza, http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_DE.pdf.

(EG) 97/C 340/02, Vertrag von Amsterdam, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/UE:EN:HTML>.

BGBI 100/2005, AsylG 2005, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_100/BGBLA_2005_I_100.pdf

BGBI 75/1997, AsylG 1997.

BGBI Nr 210/1958, Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1958_210_0/1958_210_0.pdf.

BGBI Nr 55/1955, Genfer Flüchtlingskonvention – GFK, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_55_0/1955_55_0.pdf.

EG 2005/C53/01, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>.

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von AsylbewerberInnen in den Mitgliedstaaten der EU, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>.

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:de:HTML>.

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Anerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0085:DE:NOT>.

Tampere European Council, 15. and 16. Oktober 1999, Presidency Conclusions, www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, 19. Juni 1990, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:DE:PDF>.

Verordnung 2003/343/EG des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:DE:HTML>.

7.3 Stenographische Protokolle des Nationalrats

Für die Analyse der Parlamentsdebatte wurden Redebeiträge, Fragestunden und Zwischenrufe aus den stenographischen Protokollen der folgenden Nationalratssitzungen herangezogen. Alle Protokolle können auf der Seite des österreichischen Parlaments www.parlament.gv.at im PDF-Format herunter geladen werden. GGP steht für Gesetzgebungsperiode, im Text wurde die Quellenangabe in folgender Form verzeichnet: „Politiker (Jahr): NR-P GGP/Sitzung, p. Seite.“, also z.B. „Molterer, Wilhelm (2004): NR-P XXII/92, p. 22.“ für ein Zitat von Wilhelm Molterer aus dem Jahr 2004 in der 92. Sitzung der XXII. GGP auf Seite 22.

NR-P VII. GGP/20. Sitzung, am 26. November 1953; 23. Sitzung, am 7. Dezember 1953; 54. Sitzung, am 3. Dezember 1954; 80. Sitzung, am 26. Oktober 1955 und 85. Sitzung, am 13. Dezember 1955.

NR-P VIII. GGP/15. Sitzung, am 6. Dezember 1956 und 16. Sitzung, am 7. Dezember 1956.

NR-P X. GGP/62. Sitzung, am 30. November 1964.

NR-P XI. GGP/96. Sitzung, am 7. März 1968 und 160. Sitzung, am 2. Dezember 1969.

NR-P XIV. GGP/62. Sitzung, am 30. Juni 1977.

NR-P XV. GGP/93. Sitzung, am 2. Dezember 1981; 94. Sitzung, am 3. Dezember 1981; 116. Sitzung, am 1. Juni 1982; 117. Sitzung, am 2. Juni 1982 und 118. Sitzung, am 16. Juni, 1982.

NR-P XVI. GGP/115. Sitzung, am 28. November 1985 und 160. Sitzung, am 2. Oktober 1986.

NR-P XVII. GGP/14. Sitzung, am 7. April 1987; 17. Sitzung, am 14. Mai 1987; 34. Sitzung, am 5. November 1987; 63. Sitzung, am 25. Mai 1988; 80. Sitzung, am 10. November 1988; 86. Sitzung, am 12. Dezember 1988; 119. Sitzung, am 28. und 29. November 1989; 123. Sitzung, am 11. Dezember 1989; 133. Sitzung, am 14. und 15. März 1990; 134. Sitzung, am 15. März 1990; 140. Sitzung, am 26. April 1990 und 149. Sitzung, am 28. Juni 1990.

NR-P XVIII. GGP/21. Sitzung, am 19. März 1991; 25. Sitzung, am 17. April 1991; 32. Sitzung, am 19. und 20. Juni 1991; 36. Sitzung, am 9. und 10. Juli 1991; 44. Sitzung, am 12., 13. und 14. November 1991; 45. Sitzung, am 14. November 1991; 48. Sitzung, am 4. und 5. Dezember 1991; 49. Sitzung, am 5. Dezember 1991; 71. Sitzung, am 3. und 4. Juni 1992; 72. Sitzung, am 5. Juni 1992; 76. Sitzung, am 8. und 9. Juni 1992; 90. Sitzung, am 30. November und 1. Dezember 1992; 91. Sitzung, am 1., 2. und 3. Dezember 1992; 124. Sitzung, am 16. Juni 1993; 125. Sitzung, am 16. und 17. Juni 1993; 129. Sitzung, am 8. und 9. Juli 1993; 131. Sitzung, am 23., 24. und 25. September 1993; 134. Sitzung, am 21. Oktober 1993; 151. Sitzung, am 20. und 21. Jänner 1994; 166. Sitzung, am 25., 26. und 27. Mai 1994.

NR-P XIX. GGP/9. Sitzung, am 30. November und 1. Dezember 1994; 34. Sitzung, am 7. April 1995.

NR-P XX. GGP/13. Sitzung, am 20. März 1996; 30. Sitzung, am 18. Juni 1996; 35. Sitzung, am 10. und 11. Juli 1996; 38. Sitzung, am 20. September 1996; 77. Sitzung, am 11. und 12. Juni 1997; 81. Sitzung, am 9. und 10. Juli 1997; 105. Sitzung, am 12. Dezember 1997; 107. Sitzung, am 22. Jänner 1998; 112. Sitzung, am 25. März 1998; 129. Sitzung, am 17. Juni 1998; 135. Sitzung, am 9. Juli 1998; 150. Sitzung, am 27. November 1998; 168. Sitzung, am 10. Mai 1999; 169. Sitzung, am 19. und 20. Mai 1999; 171. Sitzung, am 20. Mai 1999.

NR-P XXI. GGP/11. Sitzung, am 24. Februar 2000; 22. Sitzung, am 10. Mai 2000; 29. Sitzung, am 6. und 7. Juni 2000; 43. Sitzung, am 30. Oktober 2000; 75. Sitzung, am 5. und 6. Juli 2001; 80. Sitzung, am 23. Oktober 2001; 101. Sitzung, am 18. April 2002; 109. Sitzung, am 9. Juli 2002.

NR-P XXII. GGP/7. Sitzung, am 6. März 2003; 24. Sitzung, am 17. Juni 2003; 32. Sitzung, am 24. September 2003; 35. Sitzung, am 23. Oktober 2003; 37. Sitzung, am 12. November 2003; 45. Sitzung, am 28. Jänner 2004; 55. Sitzung, am 24. März 2004; 58. Sitzung, am 5. Mai 2004; 76. Sitzung, am 22. September 2004; 81. Sitzung, am 21. Oktober 2004; 83. Sitzung, am 10. November 2004; 89. Sitzung, am 9. und 10. Dezember 2004; 90. Sitzung, am 10. Dezember 2004; 92. Sitzung, am 22. Dezember 2004; 95. Sitzung, am 4. Februar 2005; 97. Sitzung, am 3. März 2005; 101. Sitzung, am 1. April 2005; 103. Sitzung, am 6. April 2005; 116. Sitzung, am 7.

Juli 2005; 124. Sitzung, am 29. September 2005; 127. Sitzung, am 16. November 2005; 129. Sitzung, am 6. und 7. Dezember 2005; 144. Sitzung, am 30. März 2006; 152. Sitzung, am 24. Mai 2006; 155. Sitzung, am 22. Juni 2006; 161. Sitzung, am 14. Juli 2006.

NR-P XXIII. GGP/4. Sitzung, am 29. November 2006; 8. Sitzung, am 15. Dezember 2006; 9. Sitzung, am 16. und 17. Jänner 2007; 16. Sitzung, am 22. März 2007; 21. Sitzung, am 25., 26. und 27. April und 3. Mai 2007; 24. Sitzung, am 5. Juni 2007; 25. Sitzung, am 6. Juni 2007; 30. Sitzung, am 6. Juli 2007; 31. Sitzung, am 27. September 2007; 33. Sitzung, am 10. Oktober 2007; 37. Sitzung, am 7. November 2007; 40. Sitzung, am 4. und 5. Dezember 2007; 41. Sitzung, am 5. und 6. Dezember 2007; 47. Sitzung, am 31. Jänner 2008; 49. Sitzung, am 3. März 2008; 51. Sitzung, am 11. März 2008; 59. Sitzung, am 8. Mai 2008; 65. Sitzung, am 8. Juli 2008; 67. Sitzung, am 9. Juli 2008.

NR-P XXIV. GGP/6. Sitzung, am 3. Dezember 2008; 10. Sitzung, am 21. Jänner 2009; 11. Sitzung, am 22. Jänner 2009; 14. Sitzung, am 26. und 27. Februar 2009; 17. Sitzung, am 12. März 2009; 19. Sitzung, am 21. April 2009; 20. Sitzung, am 22. April 2009; 21. Sitzung, am 19. Mai 2009; 23. Sitzung, am 20., 26., 27., 28. und 29. Mai; 26. Sitzung, am 16. Juni 2009; 31. Sitzung, am 9. Juli 2009; 33. Sitzung, am 1. September 2009; 35. Sitzung, am 18. September 2009; 37. Sitzung, am 23. und 24. September 2009; 39. Sitzung, am 15. Oktober 2009; 40. Sitzung, am 21. Oktober 2009; 41. Sitzung, am 22. Oktober 2009; 46. Sitzung, am 19. November 2009; 53. Sitzung, am 29. und 30. Jänner 2010; 55. Sitzung, am 24. Februar 2010; 69. Sitzung, am 16. Juni 2010; 77. Sitzung, am 22. September 2010; 80. Sitzung, am 20. Oktober 2010; 85. Sitzung, am 18. November 2010; 102. Sitzung, am 28. April 2011.

7.4 Presseaussendungen

Als Datum des letzten Zugriffs gilt für alle Presseaussendungen der 12.1.2012.

Bundesministerium für Inneres (2002): Strasser: Brauchen vernünftige und ehrliche Asylpolitik!, OTS, 31. Oktober 2002, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20021031_OTS0154.

Bundesministerium für Inneres (2003): Morgen: Strasser bei EU-Rat in Luxemburg, OTS, 4. Juni 2003, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20030604_OTS0149.

Bundesministerium für Inneres (2008): Platter: Personalbestellung entscheidender Schritt für Asylgerichtshof, OTS, 21. Mai 2008, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20080521_OTS0199.

Bundesministerium für Inneres (2009): Fekter: Asylanträge im Jahr 2008 wieder gestiegen, OTS, 13. Jänner 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090113_OT0083.

Bundesministerium für Inneres (2009): BM Fekter zieht bei Innenministertreffen in der Schweiz positive Schengen-Bilanz, OTS, 23. Jänner 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090123_OT0170.

Bundesministerium für Inneres (2009): Fekter: Anregungen werden in den Entwurf zur Neuregelung des Humanitären Aufenthalts eingearbeitet, OTS, 26. Jänner 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090126_OT0169.

Bundesministerium für Inneres (2009): Fekter: Neuregelung des Humanitären Aufenthaltes schafft Klarheit und verhindert Antragsmarathon, OTS, 24. Februar 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090224_OT0131.

Bundesministerium für Inneres (2009) Offener Brief der Innenministerin Maria Fekter zur Fremdenrechtsnovelle, OTS, 12. Juni 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090612_OT0222.

Bundesministerium für Inneres (2010): SOKO-Grundversorgungscontrolling: Erster Einsatz ein Erfolg, OTS, 8. Juli 2010, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100708_OT0146.

Bundesministerium für Inneres (2010): Innenministerin Fekter traf EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström zu bilateralem Gespräch in Wien, OTS, 11. Oktober 2010, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101011_OT0102.

Caritas (2004): Landau: Klarstellung zum Thema Missbrauch und Asyl, OTS, 25. Oktober 2004, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20041025_OT0098.

ZARA (2004): Kriminalisierungsversuch von MenschenrechtlerInnen, OTS, 26. Oktober 2004, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20041026_OT0016.

Diakonie (2005): Diakonie appelliert für den Start von Qualitätsoffensive in Asylfragen anlässlich des Weltflüchtlingstages am 20. Juni 2005, OTS, 17. Juni 2005, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050617_OT0073.

Caritas (2005): Asylgesetz: Caritas kritisiert massive Verschlechterung beim Schutz von Folteropfern, OTS, 30. Juni 2005, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050630_OTS0178.

Diakonie (2008): Regierungsprogramm nimmt Integration nicht ernst, OTS, 25. November 2008, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081125_OTS0148.

Netzwerk Rechte, Chancen, Vielfalt (2008): Regierungsprogramm: NGO-Netzwerk sieht mangelnde Konsequenz beim Thema Integration, OTS, 27. November 2008.

Diakonie (2008): Aktion Protect: Diakonie für solidarischen Flüchtlingsschutz, OTS, 9. Dezember 2008, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081209_OTS0126.

UNHCR (2009): Asyl: UNHCR warnt vor Schubhaft für Tausende Unbescholtene, OTS, 14. Juni 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090614_OTS0009.

Volkshilfe (2009): Weltflüchtlingstag: „Asyl ist kein Gnadenakt sondern Menschenrecht“, OTS, 18. Juni 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090618_OTS0050.

Bundesjugendvertretung (2009): JUGENDVERTRETUNG: Neues Fremdenrecht verstößt gegen Kinderrechte!, OTS, 21. Oktober 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091021_OTS0116.

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2009): Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte protestiert gegen „Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009“, OTS, 21. Oktober 2009, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091021_OTS0188.

Diakonie (2010): Bischof Bünker in der Neujahrsansprache: Flucht ist kein Verbrechen, OTS, 1. Jänner 2010, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100101_OTS0046.

Österreichischer Frauenring (2010): Frauenwunsch-Kalender Tür 1: Migration ist ein Menschenrecht, OTS, 1. März 2010, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100301_OTS0046.

Katholische Bischofskonferenz (2010): Bischofskonferenz fordert Sachlichkeit in der Asyl-Debatte, OTS, 5. März 2010, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100305_OTS0094.

Caritas (2010): Caritas fordert Qualitätsoffensive im Asylbereich statt Diffamierungskampagne, OTS, 23. Juli 2010, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100723_OT0065.

7.5 Politische Schriften

Als Datum des letzten Zugriffs gilt für alle politischen Schriften der 11.1.2012.

Bündnis Zukunft Österreich (2010): Programm des Bündnis Zukunft Österreich, http://www.bzoe.at/assets/files/Programm_BZOE_WEB.pdf.

Die Grünen (2001): Grundsatzprogramm der Grünen, http://www.gruene.at/uploads/media/Gruenes_Grundsatzprogramm2001_01.pdf.

FPÖ Bildungsinstitut (kein Datum): Handbuch freiheitlicher Politik. Ein Leitfaden für Führungsfunktionäre und Mandatsträger der Freiheitlichen Partei Österreichs, 3. Auflage, http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2011/2011_handbuch_gesamt_web_01.pdf.

Freiheitliche Partei Österreichs (2011a): Parteiprogramm der der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). Österreich zuerst, http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2011/2011_graz_parteiprogramm_web.pdf.

Freiheitliche Partei Österreichs (2011b): Verantwortung für unsere Heimat. Projekt „Österreich zuerst“ 2013 plus, http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2011/2011_graz_leitantrag_web_01.pdf.

Österreichische Volkspartei (1995): Grundsatzprogramm, <http://www.oevp.at/download/000298.pdf>.

Sozialdemokratische Partei Österreichs (kein Datum): 3 Jahre Regierung Faymann. Erfolgreicher Kurs in stürmischen Zeiten, http://www.spoe.at/bilder/d279/3_Jahre_Regierung_Faymann.pdf.

Sozialdemokratische Partei Österreichs (1998): Das Grundsatzprogramm, http://www.spoe.at/bilder/d251/spoe_partei_programm.pdf.

Sozialdemokratische Partei Österreichs/Österreichische Volkspartei (kein Datum): Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, p. 104f. <http://www.oevp.at/Common/Downloads/Regierungsprogramm2008-2013.pdf>.

7.6 Websites

Als Datum des letzten Zugriffs gilt für alle Websites der 21.1.2012.

Bundesministerium für Inneres: <http://www.bmi.gv.at>.

EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

Internationale Organisation für Migration – Österreich: <http://www.iomvienna.at>.

Menschenrechtsbeirat Österreich: <http://www.menschenrechtsbeirat.at>.

Netzwerk AsylAnwalt: <http://www.asylanwalt.at>.

Original-Text-Service der APA: <http://www.ots.at>.

Österreichischer Asylgerichtshof: <http://www.asylgh.gv.at>.

Österreichisches Parlament: <http://www.parlament.gv.at>.

UNHCR: <http://www.unhcr.org>, <http://www.unhcr.at>

Anhang 1: Wortmeldungen nach GGP, Partei und Person

GGP	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	LiF	KPÖ
7	Czernetz 2	Machunze 4				Honner 1 Fischer 1
8		Strobl 1 Hartmann 1				
10	Tull 1					
11	Gratz 1	Kranzlmayr 1				
15	Lanc 3 Hesele 1 Pahr 1	Lichal 1	Frischenschlager 2			
16	Konecny 1		Haigermoser 2			
17	Elmecker 1 Hesele 1 Horvath 1	Ermacora 2 Khol 1 König 1 Mock 1	Partik-Pablé 4 Ofner 1 Bauer 1 Eigruber 1 Frischenschlager 1 Gugerbauer 1 Haigermoser 1	Pilz 2 Erlinger 1 Smolle 1 Wabl 1		
18	Elmecker 3 Achs 1 Fuhrmann 1 Gaal 1 Gartlehner 1 Kiermaier 1 Lacina 1 Löschnak 1 Neuwirth 1	Pirker 6 König 1 Lackner 1 Mock 1 Rauch-Kallat 1	Partik-Pablé 4 Scheibner 2 Gugerbauer 1 Haider 1 Moser H. 1 Pawkowicz 1 Schreiner 1 Schweitzer 1	Pilz 2 Stoisits 2 Voggenhuber 2 Grandits 1 Langthaler 1 Petrovic 1 Renoldner 1	Moser H. 1	
19	Rada 1				Schmidt 1	
20	Schlögl 5 Elmecker 1 Hlavac 1 Posch 1	König 2 Donabauer 1 Großruck 1 Platter 1 Steibl 1	Partik-Pablé 4 Scheibner 3 Stadler 2 Aumayr 1 Haider 1 Jung 1 Lafer 1	Moser G. 1 Öllinger 1	Kier 2 Moser H. 1	
21	Posch 1	Khol 1	Burket 1 Egghart 1 Jung 1 Scheibner 1 Westenthaler 1	Öllinger 1		

GGP	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	BZÖ	Freie						
22	Darabos	2	Ellmauer	8	Scheibner	15	Pilz	3				
	Gaal	1	Kößl	7	Partik-Pablé	13	Öllinger	2				
	Königsberger-Ludwig	1	Molterer	5	Hofmann	6	Stoisits	2				
	Maier	1	Strasser	4	Mainoni	6	Brosz	1				
	Parnigoni	1	Donnerbauer	2	Bösch	3	Mandak	1				
	Pendl	1	Freund	2	Fauland	3	Van der Bellen	1				
	Posch	1	Hornek	2	Miklautsch	3	Weinzinger B.	1				
	Wurm	1	Kapeller	2	Haupt	2						
			Prokop	2	Scheuch	2						
			Spindelegger	2	Achleitner	1						
			Tamandl	2	Haubner	1						
			Liechtenstein	1	Rosenkranz	1						
			Lopatka	1								
			Miedl	1								
			Pack	1								
		Schüssel	1									
		Sieber	1									
23	Cap	1	Platter	7	Strache	14	Weinzinger B.	2	Scheibner	7		
	Darabos	1	Amon	1	Weinzinger L.	6	Pilz	1	Westenthaler	3		
	Hlavac	1	Hornek	1	Rosenkranz	3	Van der Bellen	1	Darmann	2		
	Königsberger-Ludwig	1	Kainz	1	Hausner	3			Dolinschek	1		
	Krist	1	Kukacka	1	Haimbuchner	2						
	Wittmann	1	Stadler A.	1	Aspöck	1						
			Tamandl	1	Fichtenbauer	1						
					Kickl	1						
					Klement	1						
					Vilimsky	1						
24	Cap	2	Fekter	9	Strache	12	Korun	5	Scheibner	7	Linder	2
	Faymann	2	Kößl	6	Rosenkranz	7	Glawischnig	1	Grosz	6	Jury	1
	Königsberger-Ludwig	2	Tamandl	3	Vilimsky	5	Lunacek	1	Westenthaler	7		
	Lueger	2	Fürnrath-Moretti	2	Weinzinger L.	5	Öllinger	1	Hagen	5		
	Pendl	2	Kapeller	2	Kurzmann	4	Steinhauser	1	Petzner	2		
	Heinzl	1	Glaser	1	Kickl	3	Windbüchler-Souschill	1	Schenk	1		
	Maier	1	Kopf	1	Stefan	3			Stadler	1		
	Krainer	1	Pröll	1	Haimbuchner	2			Windholz	1		
	Oberhauser	1			Königshofer	2						
	Plessl	1			Mayerhofer	2						
	Rudas	1			Herbert	1						
					Hofer	1						
					Jannach	1						

Anhang 2: Codes

Definitionen

- [DA] unberechtigter Antrag
- [DK] Kriminalität
- [DS] Spionage
- [DV] Verzögerung

Ursachen

- [UA] Absicht
- [UEU] Europäische Union
- [UG] Gesetze
- [UV] Vollzug der Gesetze
- [UW] wirtschaftliche Situation in Herkunftsländern

Folgen

- [FK] Kosten
- [FP] Pull-Faktoren
- [FS] weniger Sicherheit
- [FÜ] Überfremdung

Lösungen

- [LG] restriktivere Gesetze
- [LK] internationale Kooperation
- [LV] konsequenter Vollzug
- [LW] Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in Herkunftsländern

Schlagwörter

- [AB] Asylbetrug
- [AI] Asylindustrie
- [AS] Asylshopping, Asyltourismus
- [S] Scheinasyl, Scheinasylant, Scheinasylwerber
- [W] Wirtschaftsflüchtling

Abstract

Diese Arbeit untersucht die Konstruktion gesellschaftlichen Wissens über das Phänomen Asylmissbrauch in der österreichischen Debatte. Historischer Hintergrund, rechtliche Grundlagen und Akteurskonstellationen des Diskursfelds österreichische Asylpolitik werden beleuchtet und die große Bedeutung politischer AkteurInnen gezeigt. Auf Basis einer Analyse von Sitzungsprotokollen des Nationalrats wird der Wandel der Argumentationsstrukturen zum Phänomen Asylmissbrauch, durch die Verbindung von Asyl mit Sicherheit und der Suche nach Schuldigen, im Kontext der Politisierung von Asyl und Migration, nachgezeichnet. In Form einer Phänomenstruktur wird schließlich die Konstruktion der Dimensionen des Phänomens Asylmissbrauch (Definitionen, Ursachen, Folgen, Lösungen und Schlagwörter) festgehalten.

This thesis analyses the construction of societal knowledge about the phenomenon Asylmissbrauch (abuse of asylum) in the Austrian discourse. Historical background, legal basis and the constellation of actors in the field are examined, thus revealing the importance of political actors in this area. Based on the analysis of minutes of sessions of the Austrian Parliament, the change in the structures of the argument about the phenomenon Asylmissbrauch is shown, through the connection of asylum with security and the apportionment of blame in the context of the politicization of asylum and migration. The construction of the dimensions of the phenomenon Asylmissbrauch (definitions, causes, consequences, solutions and catchwords) is conflated in the form of a phenomenon structure.

Lebenslauf

■ Persönliche Daten

Name: Jakob Arnim-Ellissen
 Geburtsdaten: 13. Juni 1985, Wien
 Kontakt: www.arnim-ellissen.at

■ Bildung

2006-2012
 2008/09
 Diplomstudium Politikwissenschaft, Universität Wien
 Studium der Politikwissenschaft und des Journalismus an der
 University of Limerick im Rahmen des ERASMUS-
 Mobilitätsprogramms

seit 10/2010
 Bachelorstudium Orientalistik, Universität Wien

1999-2004
 HTBLuVA Wr. Neustadt, Abt. EDV-O
 – Matura mit ausgezeichnetem Erfolg (15. Juni 2004)

1995-1999
 Sportgymnasium Zehnergasse, Wr. Neustadt

■ Berufliche Erfahrungen

Oktober 2011
 Volontariat bei der Tageszeitung *Der Standard* im
 Ressort Außenpolitik

seit 1/2007
 EDV-Support bei der psychosozialen Ambulanz ESRA

seit 1/2007
 Freiberuflicher Webdesigner

2/2005-1/2006
 Zivildienst bei der psychosozialen Ambulanz ESRA

10/2005-12/2005
 Copy Centre of Montgomery, Alabama, USA

■ Sprachen

- Englisch Fließend in Wort und Schrift
- Arabisch Grundkenntnisse in Wort und Schrift
- Türkisch Grundkenntnisse in Wort und Schrift
- Irisch Grundkenntnisse in Schrift