

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

vol. XXXIII 1-2017

MIGRATIONSMANAGEMENT: PRAKTIKEN, INTENTIONEN, INTERVENTIONEN

Schwerpunktredaktion: Sara de Jong, Irene Messinger,
Theresa Schütze, Gerd Valchars

Herausgegeben von:
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
österreichischen Universitäten

Redaktion: Tobias Boos, Eric Burton, Julia Eder, Gerald
Faschingeder, Karin Fischer, Margit Franz, Daniel Görgl, Inge Grau,
Markus Hafner-Auinger, Karen Imhof, Johannes Jäger, Johannes
Knierzinger, Bettina Köhler, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Jasmin
Malekpour-Augustin, Andreas Novy, Clemens Pfeffer, Stefan Pimmer,
Petra Purkarthofer, Kunibert Raffer, Jonathan Scalet, Lukas Schmidt,
Gregor Seidl, Anselm Skuhra, Koen Smet

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris
(Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Jacques Forster (Genève), John Friedman (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Wien), Franz Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari
(Manchester), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau
(Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Dieter Senghaas (Bremen),
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Clemens Pfeffer
Umschlaggestaltung: Clemens Pfeffer
Foto: Gerd Valchars

Inhalt

- 4 SARA DE JONG, IRENE MESSINGER, THERESA SCHÜTZE,
GERD VALCHARS
Migrationsmanagement: Praktiken, Intentionen,
Interventionen
- 22 IRENE MESSINGER, VIKTORIJA RATKOVIĆ
Migrationsmanagement und das (Post-)Gastarbeitsregime:
(Dis-)Kontinuitäten am Beispiel Österreichs
- 47 GERD VALCHARS
„...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten“
– Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als
Migrationsmanagement
- 75 SARA DE JONG, PETRA DANNECKER
Managing Migration with Stories? The IOM “i am a migrant”
Campaign

Essays

- 102 SANDRA STERN
Recht haben und Recht bekommen. Gewerkschaftliche
Unterstützung undokumentiert Arbeitender in Österreich
- 110 FRANZISKA KUSCHE, THERESA SCHÜTZE
Schmutziges Geschäft oder helfende Hände? Zur
Kriminalisierung von Fluchthilfe
- 118 Rezensionen
- 123 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 127 Impressum

GERD VALCHARS

**„...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten“ –
Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als
Migrationsmanagement**

ABSTRACT Der Artikel fokussiert auf Staatsbürgerschaft als zentrale Kategorie politischer Ordnung und als politisch-rechtliches Instrument staatlicher Inklusion und Exklusion. Staatsbürgerschaftspolitik wird als Politikfeld verstanden, das auf die Beeinflussung von Migration abzielt und als Teil des staatlichen Migrationsmanagements zunehmend auch dessen Logiken des Ein- und Ausschlusses unterworfen wird. Als ideologisch hochumkämpftes Terrain bleibt das Politikfeld gleichzeitig jedoch auch Spielwiese symbolischer Politik. Der Artikel untersucht dieses Verhältnis am Beispiel Österreichs, analysiert die aktuelle Rechtslage sowie die parlamentarischen Debatten um die letzten beiden Gesetzesnovellen 2005/06 und 2013 und verortet die nationale Politik im europäischen Kontext.

KEYWORDS Migrationsmanagement, Migrationspolitik, Staatsbürgerschaft, Einbürgerung, Österreich

1. Staatsbürgerschaftspolitik als Migrationspolitik

Migrationspolitik „beinhaltet politische Maßnahmen, die auf die Mobilität von Menschen über die Nationalstaaten hinaus abzielen“ (Ataç 2011: 235). Migrationspolitik wird zumeist als ein übergreifendes Politikfeld verstanden, als eine „kompilierte Policy“ einer Vielzahl von Themenbereichen und Rechtsgebieten (Schneider 2009: 121), durch die staatlicherseits versucht wird, Zuwanderung, Aufenthalt und Niederlassung, soziale und rechtliche Inklusion und Exklusion sowie (selten) Auswande-

rung direkt zu steuern. Migrationspolitik bedient sich dabei der Mittel des Rechts und der Verwaltung und beruft sich in der Regel auf ordnungs- und sozialpolitische Notwendigkeiten (Bauböck/Perchinig 2006: 726). Ein etwas genauerer Blick lässt eine Differenzierung in eine ‚immigration‘ und eine ‚immigrant policy‘ als zwei miteinander verschränkte, aber doch unterschiedliche Politikbereiche zu (Hammar 1985).¹ Während Erstere auf die Kontrolle und Steuerung der Zuwanderung selbst abzielt, indem sie die Bedingungen von legaler Einreise und legalem Aufenthalt definiert, beschäftigt sich Letztere mit der Frage der gesellschaftlichen Inklusion nach der erfolgten Migration (Joppke 1998: 8; Borkert/Pennix 2011: 14f). Sie definiert die Bedingungen, unter denen ökonomische, gesellschaftliche und politische Teilhabe von MigrantInnen und deren Kindern staatlich zugelassen und ermöglicht wird.

Das Politikfeld der Staatsbürgerschaftspolitik wird üblicherweise nicht zum Kernbereich der Migrationspolitik gezählt, so wie das Rechtsgebiet auch nicht zum sogenannten Fremdenrecht zählt, sondern als getrennte Materie des Verwaltungsrechts firmiert. Mit den Bedingungen für den Erwerb (und Verlust) der Staatsbürgerschaft regelt es allerdings den Übergang von staatlichen Angeboten der Teilinklusion, beschränkt auf unterschiedliche gesellschaftliche Sphären und Subfelder (Arbeit, Bildung, soziale Absicherung etc.), hin zur Vollinklusion. Mit der rechtlichen Regelung, wer sich im Sinne der „internen Exklusion“ (Mackert 1998) mit bloßen Teilinklusionen (Ataç/Rosenberger 2013) zufriedengeben muss, und wem unter welchen Bedingungen andererseits Vollinklusion angeboten wird, agiert Staatsbürgerschaftspolitik jedoch unbestreitbar im Feld der ‚immigrant policy‘.

Migrationsmanagement wird als ein allumfassender Ansatz beschrieben, der sich nicht nur auf die verschiedenen Formen der Migration bezieht und diese in ihren unterschiedlichen Facetten erfasst, sondern sich auch in verschiedenen Politikfeldern unterschiedlicher Instrumente, Maßnahmen und Programme bedient, die von staatlichen wie nichtstaatlichen, nationalen, supra- und internationalen Akteuren ein- oder umgesetzt werden (Geiger/Pécoud 2010b: 2f; Ghosh 2005). Als Folge der Anwendung von Migrationsmanagement mit seinem ganzheitlichen Ansatz und expansiven Charakter werden zunehmend neue Politikfelder als Handlungsräume in seinem Sinne entdeckt, wodurch die analytische Trennung der

beiden Politikbereiche der ‚immigration‘ und der ‚immigrant policy‘ mehr und mehr verwischt. Regierungshandeln, so die hier vertretene Annahme, ist zunehmend von der Idee beseelt, ‚immigration policy‘ in Form von ‚immigrant policy‘ zu betreiben. Es wird also versucht, Zuwanderung nicht nur mit den ‚harten‘ Instrumenten von Grenzkontrolle und Aufenthaltsbewilligung zu steuern, sondern durch strategisch gesetzte, selektive Inklusionsofferte an bestimmte bevorzugte Personengruppen entsprechend den eigenen Interessen, Präferenzen und Notwendigkeiten zu ‚managen‘. Gesetzliche Regelungen, staatliche Programme und Maßnahmen zur selektiven gesellschaftlichen Inklusion der gegenwärtigen migrantischen Bevölkerung sollen als ‚Signal‘ für mögliche zukünftige MigrantInnen antizipative Wirkung entfalten. Wie im Folgenden gezeigt werden soll, kann die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik spätestens seit Mitte der 1990er Jahre dafür als ein Beispiel gesehen werden.

2. Staatsbürgerschaftspolitik als Migrationsmanagement

Bereits für die 1980er und 1990er Jahre haben Analysen des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts seinen restriktiven Charakter (Thienel 1990; Çınar 1994a; Davy/Çınar 2001; Weil 2001; Bauböck/Çınar 2001) und für die ihr zugrundeliegende Staatsbürgerschaftspolitik das Motiv des Ausschlusses eindeutig herausgearbeitet (Çınar 1994b; Bauböck 1999). Im europäischen Vergleich wurden für Österreich „restriktive einbürgerungspolitische Vorschriften“ und „integrationsfeindliche Werte“ (Çınar et al. 1995) festgestellt, die österreichische Rechtsordnung und Praxis analytisch dem Typus des exkludierenden Modells (Castles 1994: 21ff) zugeordnet und die Staatsbürgerschaftspolitik als „historically restrictive“ (Howard 2009: 19ff) charakterisiert.

Diese Analyse bleibt auch für die Jahre nach der Jahrtausendwende gültig. Die Reformen des Staatsbürgerschaftsgesetzes der folgenden Jahre (1998, 2005/06, 2009 und 2011, mit der Ausnahme 2013) waren im Wesentlichen vom Bestreben getragen, den Zugang zur Einbürgerung weiter zu beschränken (Çınar 2010) bzw. bestehende Einbürgerungsvoraussetzungen zu erhöhen und durch neue zu ergänzen (Çınar/Waldrauch 2006; Reichel 2011; Stern/Valchars 2013a; Valchars 2013). Insbesondere die neu

eingeführten und/oder schrittweise verschärften Kriterien Einkommen (Stern 2012; Stadlmair 2014), Unbescholtenheit (Stern 2012), Deutschkenntnisse (Kraler 2011: 45ff), die verpflichtende positive Absolvierung eines Wissenstests (Perchinig 2010; Berger 2011; Stangl 2012) und prohibitiv hohe Einbürgerungsgebühren (Stern/Valchars 2013b) fungieren dabei als ausschließende Einbürgerungshindernisse (Valchars 2006). Für den europäischen Vergleich gilt daher nach der Jahrtausendwende, was zuvor bereits galt: Österreich findet sich in Bezug auf den originären und derivativen Erwerb regelmäßig am restriktiven Ende des Vergleichsspektrums (Waldrauch 2001; Bauböck/Perchinig 2006; Dumbrava 2010; Vink/de Groot 2010b; Karasz 2013; EUDO Observatory on Citizenship 2015) mit zunehmender Entfernung vom europäischen Durchschnitt (Huddleston et al. 2011, 2015).

An dieser Stelle soll keine weitere Analyse des Restriktivismus der österreichischen Staatsbürgerschaftspolitik erfolgen, der durch die umfassende einschlägige Literatur bereits wohl dokumentiert und belegt ist. Konkretes Vorhaben soll es hingegen sein, die spezifischen Berührungspunkte der österreichischen Staatsbürgerschaftspolitik mit dem Konzept des Migrationsmanagements aufzuzeigen und Staatsbürgerschaftspolitik als (ein weiteres) Instrument eines als umfassend verstandenen Migrationsmanagements zu analysieren. Die kritischen Beiträge zur Analyse des Migrationsmanagements nehmen Staatsbürgerschaftspolitik bisher kaum oder nur am Rand in den Blick; die Literatur fokussiert stark auf die selektive Öffnung von Zuwanderungskanälen, die Klassifikation von MigrantInnen nach unterschiedlichen Einwanderungskategorien und deren unterschiedliche Ausstattung mit Rechten (Geiger/Pécoud 2010a, 2012). Der Zugang zur Staatsbürgerschaft, der als „allumfassender Rechtsstatus“ (Kotalakidis 2000: 49) rechtliche und politische Vollinklusion garantiert, bleibt jedoch aus dieser Perspektive häufig unbeachtet.

Die Erwerbs- und Verlustregelungen im Staatsbürgerschaftsgesetz sind die zur rechtlichen Norm geronnenen staatlichen Inklusionsofferte zur Vollinklusion. Die konkreten gesetzlichen Bestimmungen sind dabei in der Regel das Ergebnis eines mehrere Monate andauernden, nicht in allen Phasen öffentlichen vorparlamentarischen und parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses mit verschiedenen AkteurInnen, die mitunter unterschiedliche bis widersprüchliche Interessen, Motive und Notwen-

digkeiten einbringen und berücksichtigt sehen wollen; der verbindliche gesetzgeberische Beschluss im Parlament am Ende dieses Prozesses stellt einen in Bezug auf Regelungsziel und Formulierung ideologischen, intra- und interministeriellen wie koalitionären (fall- und teilweise auch die parlamentarische Opposition einschließenden) Kompromiss dar (Biegelbauer/Grießler 2009; Tálos/Kittel 2001). Hintergründe und Motive für einzelne Bestimmungen lassen sich daher nicht einfach aus den vorliegenden Gesetzestexten eindeutig herauslesen. Medienberichterstattung, Vorblatt und Erläuterungen der Regierungsvorlagen, Ausschussberichte und insbesondere die öffentliche parlamentarische Auseinandersetzung im Plenum vermitteln in der Regel jedoch ein umfassendes Bild über die grundlegenden handlungsleitenden Motive und intendierten Ziele eines Gesetzesvorhabens.

2.1 ‚regulated openness‘

Für die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik kann festgestellt werden, dass staats- und demokratietheoretische Notwendigkeiten in den handlungsleitenden Motiven keine Erwähnung finden; Novellen und Reformen werden überwiegend oder ausschließlich mit migrationspolitischen Interessen begründet. Damit können am Staatsbürgerschaftsrecht Zuwanderungspräferenzen abgelesen werden. Intention ist es, entsprechend der Logik des Migrationsmanagements (de Jong et al. 2017, im vorliegenden Heft) auch mit Hilfe des Staatsbürgerschaftsgesetzes die Attraktivität Österreichs für bestimmte, nach (ökonomischen) Nützlichkeitsabwägungen definierte Personengruppen als Zielland ihres Migrationsprojekts zu steigern und gleichzeitig die Zuwanderung für andere weniger attraktiv erscheinen zu lassen.

Die letzte Novelle des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes erfolgte 2013². Das Projekt der regierenden Koalition aus sozialdemokratischer SPÖ und bürgerlich-konservativer Volkspartei ÖVP erfolgte unter der politischen Federführung von Sebastian Kurz (ÖVP), zu diesem Zeitpunkt Staatssekretär im Bundesministerium für Inneres. In der parlamentarischen Debatte im Plenum des Nationalrats meldete er sich zu Wort und legte das dem Gesetz zugrundeliegende Motiv dar: „[D]ie Staatsbürgerschaftsverleihung gibt uns die Chance, zu zeigen, was wir uns von einem Zuwanderer erwarten.“³

Beachtenswert ist, dass der Staatssekretär in dieser Debatte um die Kriterien für die Einbürgerung auf die Erwartungen Österreichs gegenüber „Zuwanderern“ Bezug nahm und nicht etwa (wie allerdings ebenfalls häufig artikuliert) gegenüber „zukünftigen Staatsbürger[Innen]“. Die Einbürgerungschancen und -möglichkeiten der gegenwärtigen nichtösterreichischen Bevölkerung werden also als Möglichkeit zur Beeinflussung zukünftiger Migration nach Österreich gesehen. Das Staatsbürgerschaftsgesetz wird damit neben der „kriteriengeleiteten Zuwanderung“ nach einem Punktesystem, wie sie 2011 durch die sogenannte ‚Rot-Weiß-Rot-Karte‘ eingeführt wurde (Messinger/Ratković 2017, im vorliegenden Heft)⁴, als ein Puzzlestein eines als umfassend verstandenen Migrationsmanagements angesehen.

Der Versuch der selektiven Öffnung als Mittelweg zwischen offenen und geschlossenen Grenzen gilt im Migrationsmanagement als zentral zur Herstellung einer „geordneten, vorhersehbaren und produktiven“ Zuwanderung (Ghosh 2005: 10) und wird als „regulated openness“ bezeichnet (Ghosh 2012: 27f; Geiger/Pécoud 2010b: 3). In die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik hat das Prinzip nicht erst 2013 Eingang gefunden. Es wird bereits seit Längerem von politischer Seite als tragendes Prinzip dieses Politikfelds vorgestellt und – allerdings regelmäßig im Verlauf der letzten Jahre – als besonders neuartig und innovativ hervorgehoben. Bereits acht Jahre zuvor, in der vorangegangenen Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes 2005/06⁵ unter der rechtskonservativen Koalition aus ÖVP und dem rechtspopulistischen Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) wurde argumentiert, dass das Motiv der Auswahl sowie die explizite Verbindung von Staatsbürgerschaft und Zuwanderung von der Regierung legitim und notwendig seien.

„Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich verstehe wirklich nicht, was unmenschlich daran sein soll, wenn ein Land wie Österreich Bedingungen für eine Vollmitgliedschaft erarbeitet – und nichts anderes als das ist eine Staatsbürgerschaft. Was ich auch nicht verstehen kann, ist, was so unglaublich sein soll in einem Staat wie Österreich, wenn wir uns unsere Staatsbürger aussuchen. [...] Österreich hat in der Vergangenheit leider Gottes vielfach eine falsche Zuwanderungspolitik betrieben. Sehr viele Menschen sind in unser Land gekommen, die leider Gottes teilweise von ihrer Ausbildung her in Österreich lediglich

Hilfsarbeitertätigkeiten verrichten konnten. Außerdem sind nach Österreich oft Menschen gekommen – und auch hier geblieben –, die zwar in unser Land kommen wollten, die Österreich aber in Wirklichkeit nicht gebraucht hätte“ (Karin Gastinger, BZÖ, Bundesministerin für Justiz).⁶

Anders als die Regierungsbestrebungen der 1990er Jahre, durch Verschärfungen der Einbürgerungskriterien das Recht auf Familiennachzug (das an den Besitz der Staatsbürgerschaft gebunden war) einzuschränken und so indirekt ebenfalls Migrationspolitik zu betreiben und Zuwanderung zu kontrollieren (Çınar 2010: 24), werden hier Staatsbürgerschaftspolitik und migrationspolitische Überlegungen unmittelbarer miteinander in Beziehung gebracht. Gleichzeitig ist die Verknüpfung jedoch auch eine deutlich losere: Durch das Hinaufschrauben der Einbürgerungsbedingungen werden hier schließlich keine Einwanderungsoptionen unterbunden. Die Überlegung hingegen ist vielmehr, durch selektive Einbürgerungsofferte zu einer Selbstselektion möglicher MigrantInnen entsprechend der staatlichen Präferenzen beizutragen. Damit wird es auch möglich, durch diese Form der ‚regulated openness‘ UnionsbürgerInnen zu erfassen, deren Aufenthalt und Niederlassung sich der unmittelbaren Regulierung durch präferenzgeleitete Einwanderungskriterien aufgrund der europäischen Freizügigkeitsrechte ja entzieht.

Migrationsmanagement verspreche, so die bekannte Rhetorik internationaler AkteurInnen zur Legitimierung und Verbreitung des Konzepts, einen ‚triple-win‘ und sei zum Vorteil aller Beteiligten (Geiger/Pécoud 2010a; Kalm 2010: 34f). Auch diesbezüglich schließen sich die nationalen AkteurInnen der internationalen Rhetorik an, wenn sie im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht die Interessen und Bedürfnisse mehrerer Seiten erfüllt sehen wollen, wie die beiden Ministerinnen Liese Prokop (ÖVP) und Karin Gastinger (BZÖ) ausführen:

„Wir brauchen ein Gesetz, das – und das ist, glaube ich, bei diesem Gesetz der Fall – den Bedürfnissen der Fremden, die sich hier integrieren wollen, die Staatsbürger werden wollen, entspricht und auf der anderen Seite auch dem Bedürfnis der Österreicher gerecht wird“ (Liese Prokop, ÖVP, Bundesministerin für Inneres).⁷

„Deshalb sehen wir das neue Staatsbürgerschaftsrecht, mit dem auch Wert auf Sprachkenntnisse gelegt wird, nicht nur im Interesse Österreichs, sondern auch im Interesse unserer Zuwanderer/innen“ (Karin Gastinger, BZÖ, Bundesministerin für Justiz).⁸

2.2 Zuwanderungspräferenzen: gewöhnliche und begünstigte Einbürgerung

Woran konkret lassen sich nun Zuwanderungspräferenzen und Elemente des Migrationsmanagements am aktuellen österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz ablesen? Der Weg zur österreichischen Staatsbürgerschaft erfolgt entweder über die Geburt oder über eine Einbürgerung. In beiden Fällen können Aspekte des Migrationsmanagements erkannt werden. Davon bestehen manche schon seit geraumer Zeit, andere wurden erst mit der Novelle 2013 eingeführt; manche haben erst durch ihre sukzessive Verschärfung in den letzten Jahren deutlich an Relevanz gewonnen und wiederum andere wurden bisher lediglich als politische Vorhaben artikuliert und sind (noch) nicht Teil der Rechtsordnung.

Zunächst zur Einbürgerung. Auch diese kann wiederum nach unterschiedlichen Rechtsgründen differenziert betrachtet und in eine „gewöhnliche“ und in Formen der erleichterten, begünstigten Einbürgerung unterschieden werden.

Als Voraussetzungen für eine „gewöhnliche“ Einbürgerung in Österreich definiert das Staatsbürgerschaftsgesetz⁹ aktuell neben einem langfristigen, mindestens zehnjährigen Aufenthalt rechtliche Unbescholtenheit und soziales Wohlergehen, ein Mindesteinkommen, Deutschkenntnisse, die positive Absolvierung eines Wissenstests und die Rücklegung aller bisherigen Staatsangehörigkeiten (Stern/Valchars 2013a: 18ff; Valchars 2013).

Am ökonomischen Kriterium des Mindesteinkommens lässt sich sehr unverhohlen das Motiv der Auswahl und des Ausschlusses durch unterschiedliche Einbürgerungschancen und -möglichkeiten erkennen. Das Staatsbürgerschaftsgesetz spricht von der notwendigen Voraussetzung eines „hinreichend gesicherten Lebensunterhalts“ (§ 10 Abs 1 Z 7 StbG 1985) „ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen“ (§ 10 Abs 5 StbG 1985). Der konkrete Betrag kann derzeit mit rund EUR 1.100,- netto pro Monat beziffert werden (Stern 2012: 58), nachzuweisen für 36 Monate

innerhalb der letzten sechs Jahre vor dem Einbürgerungsantrag. Die Höhe des Mindesterwerbseinkommens wird jährlich geringfügig nach oben angepasst und wurde darüber hinaus zuletzt 2009 deutlich hinaufgesetzt (Stadlmair 2014). Eine Verschuldensklausel, die im Gesetz 1965 eingefügt wurde und eine Ausnahme vom zwingenden Einkommenserfordernis vorsah, wenn kein eigenes Verschulden für eine soziale Notlage vorlag, wurde 2006 gestrichen (Stern 2012: 57; 63ff) und 2013 für chronisch Kranke und Menschen mit Behinderung nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs (G 106/12-7, G 17/13-6, 01. März 2013) wieder eingeführt.

In Kombination mit hohen Einbürgerungsgebühren – je nach Bundesland, Rechtsgrund und Einkommen mitunter mehreren tausend Euro (Stern/Valchars 2013b: 8) – stellt das Einkommenserfordernis eine deutliche soziale Schranke bei der Einbürgerung dar. Ein erheblicher Teil der österreichischen Bevölkerung – StaatsbürgerInnen wie NichtstaatsbürgerInnen – könn(t)en diese Hürde nicht überspringen.¹⁰ Verstärkt wird dieser Effekt zusätzlich durch die verlangten Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 und den erwähnten Wissenstest. Bei Letzterem werden Kenntnisse über die Geschichte und das politische System Österreichs, zu Geografie und Landschaft, regionalem Brauchtum und historischen Ereignissen abgefragt; die (Bundes- und Landes-)Lernunterlagen umfassen dabei zusammen mehr als 100 Seiten.

Die österreichische Migrationspolitik zielt auf die Zuwanderung junger, gut bis sehr gut ausgebildeter Personen ab. Selbsterklärtes Ziel eines „kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems“ ist es, „den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken“, Zuwanderung entlang „sachlicher Parameter“ entsprechend „dem österreichischen Bedarf“ zu ermöglichen und dabei die „Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, aber auch die zu erwartende Integrationsfähigkeit“ zu berücksichtigen.¹¹ Für Drittstaatsangehörige sieht das angelegte Punktesystem ausschließlich für „hochqualifizierte“ Personen, Schlüsselarbeitskräfte, Fachkräfte in Mangelberufen sowie jeweils deren Familienangehörige die Möglichkeit eines Aufenthaltsvisum vor (§ 12–12b Ausländerbeschäftigungsgesetz¹²). Die Einbürgerungskriterien Einkommen, Deutschkenntnisse und Wissenstest des Staatsbürgerschaftsgesetzes spiegeln diese Zuwanderungspräferenzen deutlich wider.

Noch deutlicher treten die Zuwanderungspräferenzen Österreichs im Bereich der begünstigten Einbürgerung zutage. So restriktiv die Kriterien für eine gewöhnliche Einbürgerung sein mögen, nahezu sämtliche Erfordernisse können entfallen, wenn die Verleihung der Staatsbürgerschaft „wegen der vom Fremden bereits erbrachten und von ihm noch zu erwartenden außerordentlichen Leistungen im besonderen Interesse der Republik liegt“ (§ 10 Abs 6 StbG 1985). Weder Aufenthalt noch Erwerbseinkommen, weder Deutschkenntnisse noch die Absolvierung eines Wissenstests oder die Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeiten sind in einem solchen Fall erforderlich. Einzig rechtliche Unbescholtenheit und eine „bejahende Einstellung zur Republik“ bleiben Bedingung.

Diese Vorzugseinbürgerung im „besonderen Interesse der Republik“ reicht lange zurück und fand sich in ähnlicher Form bereits im Staatsbürgerschaftsgesetz 1949¹³. Die Regelung, die in den Jahren nach 2009 aufgrund von Fällen politischer Korruption ins Zwielficht geriet und kurzfristig ausgesetzt wurde, zielt insbesondere auf die Einbürgerung von Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Sport ab. Ein anfänglich unter Verschluss gehaltener, unter öffentlichem Druck schließlich aber veröffentlichter „Kriterienkatalog“ nennt diese Bereiche beispielhaft, schließt andere Tätigkeitsfelder aber explizit nicht aus.¹⁴ Liegt eine Einbürgerung aufgrund „außerordentlicher Leistungen“ in diesen Bereichen nicht im „besonderen“, sondern lediglich „im Interesse der Republik“, ist zumindest eine Verkürzung der Aufenthaltsfrist von zehn auf sechs Jahre (unter Beibehaltung der gewöhnlichen Einbürgerungserfordernisse) möglich (§ 11a Abs 4 Z 4 StbG 1985).

Mit dieser Art der Vorzugseinbürgerung zielt der Gesetzgeber auf hochqualifizierte Personen, insbesondere WissenschaftlerInnen mit „hohe[r] Reputation in der internationalen scientific community“, SportlerInnen mit „sehr gute[n] Platzierungen bei nationalen oder internationalen Wettkämpfen“ und „sofortiger Einsetzbarkeit in einem österreichischen Nationalteam“, KünstlerInnen, die zur „Stärkung und Verbreitung des künstlerischen Renommées der Republik Österreich auf internationaler Ebene beitragen“ sowie UnternehmerInnen, die „Arbeitsplätze am österreichischen Arbeitsmarkt in einem relevanten Ausmaß“ schaffen oder sichern und „maßgebliche [...] Investitionen“ vorzuweisen haben.¹⁵ Durch eine Einbürgerung möchte er diese an Österreich binden und

für die heimische Wirtschaft und das internationale Ansehen nutzbar machen. Eine Regelung, die im Übrigen einen deutlichen Gendergap aufweist: Von den 676 Einbürgerungen „im besonderen Interesse“ der Republik zwischen 1983 und 2015 profitierten zu 72 Prozent Männer (Statistik Austria 2016a).

Ebenfalls auf den heimischen Arbeitsmarkt und dessen Bedürfnisse zielt eine weitere Regelung ab, die erst mit der letzten Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes 2013 eingeführt wurde. Die Novelle brachte eine neue begünstigte Einbürgerungsmöglichkeit bei einer beruflichen Tätigkeit im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich. Wer in einem dieser Bereiche zumindest drei Jahre in Österreich gearbeitet hat, kann das Aufenthaltserfordernis von zehn auf sechs Jahre verkürzen (§ 11a Abs 6 StbG 1985).

Die Einführung dieser Bestimmung stellt tatsächlich eine Novität dar. Erstmals fließen arbeitsmarktpolitische Überlegungen unmittelbar in das Staatsbürgerschaftsrecht ein und schaffen eine starke Verknüpfung von erwünschter Zuwanderung und Einbürgerung. Insbesondere bei LehrerInnen, im Pflege- und im Gesundheitssystem herrscht ein deutlicher Mangel an Arbeitskräften in Österreich. KrankenpflegerIn gilt zudem auch als einer jener Mangelberufe, der zur „kriteriengeleiteten Zuwanderung“ berechtigt.¹⁶ Die Regelung geht damit noch einen deutlichen Schritt weiter als die oben erwähnte Einbürgerung im „besonderen Interesse der Republik“ und der automatische Staatsbürgerschaftserwerb für HochschulprofessorInnen durch Dienstantritt (wie er bis 1995 und eingeschränkt auf Drittstaatsangehörige bis 2008 bestanden hatte; § 25 StbG 1985 idF BGBl. I Nr. 123/1998). Gleichzeitig muss freilich erwähnt werden, dass sich selbst die verkürzte Aufenthaltsfrist von sechs Jahren im internationalen europäischen Vergleich als nicht besonders kurz darstellt und für die gesuchten Arbeitskräfte, wenn überhaupt, wohl nur einen geringen Anreiz darstellt, wo doch eine ganze Reihe von Staaten gewöhnliche Aufenthaltsfristen von lediglich fünf Jahren ausweisen (Goodman 2010: 6f).

Zuwanderungspräferenzen anderer Art zeigen sich in einer Forderung, die bisher lediglich artikuliert, nicht allerdings umgesetzt wurde. Anerkannte Flüchtlinge haben nach der derzeitigen Rechtslage in Österreich ebenfalls die Möglichkeit, nach einem Aufenthalt von sechs Jahren (die Zeit des Asylverfahrens nicht eingerechnet) um eine Einbürgerung anzusuchen; die übrigen Voraussetzungen wie Einkommen, Deutsch-

kenntnisse, Unbescholtenheit und Wissenstest bleiben uneingeschränkt bestehen (§ 11a Abs 4 StbG 1985).

Bereits bei der Novelle 2005/06 wurde von den damaligen Regierungsparteien die verkürzte Frist für Asylberechtigte problematisiert. Sie wurde durch die Novelle von zuvor vier auf sechs Jahre verlängert. Von einer generellen Streichung der Verkürzung wurde allerdings mit Hinweis auf Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention – zum Teil durchaus mit Bedauern – abgesehen, wie die Erläuterungen zur Regierungsvorlage¹⁷ sowie insbesondere das folgende Zitat darlegen:

„Wir werden selbstverständlich auch nicht gegen die Genfer Konvention handeln (Beifall bei den Freiheitlichen sowie bei Abgeordneten der ÖVP), denn in einem demokratischen Rechtsstaat wäre es nicht angemessen, sich an internationale Vereinbarungen nicht zu halten. Deshalb müssen wir aber auch – ich tue das auch nicht gerne – bevorzugende Regelungen für Asylwerber hinnehmen. Bisher konnten Asylwerber bereits nach vier Jahren die Staatsbürgerschaft erlangen. – Wir haben das auf sechs Jahre ausgedehnt, müssen aber nach den Richtlinien der Genfer Konvention für Asylwerber begünstigende Bedingungen für die Erlangung der Staatsbürgerschaft schaffen; dem kommen wir nach. Wir haben keine Möglichkeit gesehen, das zu ändern [...]“ (Abgeordnete Helene Partik-Pablé, Freiheitliche).¹⁸

Zehn Jahre später, im Frühjahr 2016 und am Höhepunkt der Fluchtbewegung Schutzsuchender nach Europa, sah dies Reinhold Lopatka, Klubobmann der christlich-konservativen ÖVP, anders. In einem medialen Vorstoß verlangte er die Verlängerung der Wartefrist für Flüchtlinge auf zehn Jahre. Die Forderung begründete er damit, dass eine „relativ leichte Einbürgerung für Flüchtlinge“ das „falsche Signal“ sei.¹⁹ Anders jedoch als Forderungen, die soziale Absicherung und die Versorgung von AsylwerberInnen und Flüchtlingen zu reduzieren und den Familiennachzug weiter einzuschränken, die ebenfalls mit einer vermeintlichen Signalwirkung auf Flüchtlinge argumentiert und schließlich auch realisiert wurden, wurde diese Forderung (vorerst) nicht gesetzlich umgesetzt. Der politische Vorstoß eines führenden Vertreters einer Regierungspartei zeigt jedoch, dass das Motiv, Staatsbürgerschaftspolitik als Instrument zur Beeinflussung der Migration einzusetzen, auch im Bereich des Asylwesens Eingang in das politische Repertoire gefunden hat.

2.3 Erwerb bei Geburt

Beim Erwerb der Staatsbürgerschaft per Geburt orientiert sich Österreich am Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*). Die österreichische Staatsbürgerschaft wird also über die Eltern auf ihre Kinder übertragen. Die Kinder nichtösterreichischer Eltern haben keine Möglichkeit, die Staatsbürgerschaft ihres Aufenthalts- und Geburtslandes unmittelbar bei ihrer Geburt zu erwerben. Ihnen steht lediglich der Erwerb per Einbürgerung – selbstständig oder gemeinsam mit ihren Eltern – offen; von einer verkürzten Wartefrist von sechs Jahren abgesehen im Wesentlichen unter denselben Bedingungen einer „gewöhnlichen Einbürgerung“ wie oben skizziert. Regelmäßige Forderungen, dass unter bestimmten Bedingungen (beispielsweise bei Vorliegen eines qualifizierten Aufenthaltstitels und einer bestimmten Aufenthaltsdauer der Eltern) auch die Kinder nichtösterreichischer Eltern automatisch per Geburt die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben sollten (bedingtes *ius soli*), werden ebenso regelmäßig kategorisch und grundsätzlich abgelehnt (Bauböck/Perchinig 2006: 731).

Als dahinterliegender Grund für das Beharren auf *Ius-sanguinis*-Regeln ohne ergänzende *Ius-soli*-Elemente kann die Angst vor einem weiteren staatlichen Kontrollverlust vermutet werden. Die europäischen Staaten mussten in den letzten Jahren und Jahrzehnten deutliche Einschränkungen in der Möglichkeit hinnehmen, den Zugang zum Territorium, zum Arbeitsmarkt und den sozialen Rechten souverän zu kontrollieren. Einreise, Aufenthalt und Ausweisungen sind durch die Unionsbürgerschaft und die europäischen Freizügigkeitsregeln einerseits und andererseits durch die nationale und internationale Rechtsprechung, die zunehmend menschenrechtliche Aspekte würdigt, der alleinigen staatlichen Regelungskompetenz immer mehr entzogen (Kochenov 2009; McGauran 2010). Der (automatische) Erwerb der Staatsbürgerschaft würde nicht nur den in Österreich geborenen Kindern ein unbedingtes Aufenthaltsrecht garantieren, sondern indirekt auch ihren fürsorgepflichtigen Eltern einen höheren Schutz vor Ausweisungen und Abschiebungen verleihen.

Es kann daher vermutet werden, dass die Ablehnung des Geburtslandprinzips innerhalb der Regierung und insbesondere des zuständigen Innenministeriums weniger dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der im Inland geborenen Kinder als dem indirekt über sie erworbenen Ausweisungsschutz der Eltern gilt. Gleichzeitig behält der Staat über die Einbür-

gerungsregelungen aber selbstverständlich auch weiterhin die unmittelbare Kontrolle über den Staatsbürgerschaftserwerb der besonderen Personengruppen der im Inland geborenen NichtstaatsbürgerInnen. Keine unbeträchtliche Gruppe, wie die Statistik zeigt: Im Durchschnitt der letzten Jahre betrafen (deutlich) mehr als ein Drittel aller Einbürgerungen (2015: 35,6 Prozent; Statistik Austria 2016b) im Inland geborene Kinder. Insgesamt sind nahezu ein Viertel (2011: 23,3 Prozent) aller eingebürgerten ÖsterreicherInnen in Österreich zur Welt gekommen (Reichel 2011: 135).

3. Österreichs Staatsbürgerschaftspolitik im internationalen europäischen Vergleich

Die Kriterien für eine Einbürgerung in Österreich sind zahlreich und streng und wurden in den letzten beiden Jahrzehnten ab 1998 durch mehrere Novellen und Gesetzesänderungen schrittweise verschärft (Çinar 2010; Stern/Valchars 2013a). Für die gewöhnliche Einbürgerung in Österreich verlangt das Gesetz im internationalen europäischen Vergleich zwar keine außergewöhnlichen Voraussetzungen. Langfristiger Aufenthalt, rechtliche Unbescholtenheit, Mindesterwerbseinkommen, Sprachkenntnisse, Wissenstests und die Rücklegung der bisherigen Staatsangehörigkeit sind Kriterien, die auch andere Staaten kennen. Österreich hebt sich vom Feld der europäischen Staaten allerdings dadurch ab, dass es einer der wenigen Staaten ist, der alle diese Kriterien gemeinsam zur Anwendung bringt und sie zu einem umfassenden Katalog an Voraussetzungen kombiniert. Die Höhe und Strenge der einzelnen Voraussetzungen, für die zudem keine oder nur wenige Ausnahmen bestehen, platziert Österreich schließlich endgültig am restriktiven Ende des Vergleichsspektrums.

Wie erwähnt, hat sich die restriktive Staatsbürgerschaftstradition Österreichs (Howard 2009: 19ff) in den letzten Jahren und Jahrzehnten zunehmend verschärft. Aktuell platziert der Migrant Integration Policy Index (MIPEX), der die Zugangsregelungen der nationalen Staatsbürgerschaften von 38 (europäischen und ausgewählten außereuropäischen) Staaten miteinander vergleicht, Österreich mit einem Wert von 26 (von max. 100) an 34. Stelle. Lediglich die Slowakei, Bulgarien, Estland und

Lettland rangieren in diesem Ländervergleich noch dahinter; Deutschland weist einen Wert von 72 auf, der EU-weite Durchschnitt liegt bei 47 Punkten (Huddleston et al. 2015). Ähnliche Ergebnisse liefert das EUDO Observatory on Citizenship, das die Staatsbürgerschaftsgesetze von 36 europäischen Staaten miteinander vergleicht. Im Bereich der „gewöhnlichen Einbürgerung“, also des üblichen Einbürgerungsweges für MigrantInnen, scheint Österreich mit einem Wert von 0,27 (von max. 1,0) auf. Hier sind es lediglich drei Staaten – Litauen, Dänemark und die Schweiz –, die restriktivere Werte aufweisen; der EU-weite Durchschnitt liegt bei 0,58 (EUDO Observatory on Citizenship 2015).

In der Politik ist man sich der Strenge und Restriktivität des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes durchaus bewusst. Die Tatsache wird regelmäßig hervorgehoben und von VertreterInnen der jeweiligen Regierungen bzw. der jeweiligen Regierungsparteien als notwendig begründet. Eindrücklich zeigen dies zwei Zitate aus den beiden parlamentarischen Debatten anlässlich der Novellen zum Staatsbürgerschaftsgesetz 2005/06 und 2013; erstere erfolgte unter einer rechtskonservativen Koalition aus ÖVP und BZÖ, letztere unter einer Großen Koalition von SPÖ und ÖVP.

Man „hat uns im Hearing vorgeworfen, dass wir mit dieser Regierungsvorlage eines der strengsten Staatsbürgerschaftsgesetze in der Europäischen Union schaffen würden. – Ich bekenne mich dazu [...]“ (Abgeordnete Helene Partik-Pablé, Freiheitliche).²⁰

„Ich kann Sie aber gleichzeitig beruhigen: Wir schaffen mit dem neuen Gesetz keinen leichtfertigen Ausverkauf der österreichischen Staatsbürgerschaft, sondern ganz im Gegenteil: Die österreichische Staatsbürgerschaft unterliegt nach wie vor ganz klaren Kriterien, und im internationalen Vergleich ist sie nach wie vor eine grundsätzlich relativ schwer zu erreichende Staatsbürgerschaft, was aus meiner Sicht auch gerechtfertigt ist, weil sie ja ein hohes Gut ist“ (Sebastian Kurz, ÖVP, Staatssekretär im Bundesministerium für Inneres).²¹

Das letzte Zitat aus dem Jahr 2013 unterstreicht einmal mehr den Ansatz der „regulated openness“, wie er auch im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz seine Entsprechung findet. Wie erwähnt wurde mit dieser Novelle für Arbeitskräfte im Bildungs-, Sozial- und Gesundheits-

bereich eine begünstigte Einbürgerungsmöglichkeit durch Verkürzung der Aufenthaltsfrist geschaffen. Der Staatssekretär erläuterte diese selektive Einbürgerungserleichterung unter bestimmten Bedingungen, deren Einführung er für sich und seine Partei in Anspruch nahm. Gleichzeitig sah sich der Regierungsvertreter in der Debatte im Parlament aber auch dazu veranlasst, zu betonen und zu versichern, dass diese Erleichterung kein Abgehen von der generellen Einbürgerungsrestriktivität des Gesetzes oder gar einen „leichtfertigen Ausverkauf der österreichischen Staatsbürgerschaft“ bedeute. Praktisch wortgleich brachte sich auch die Innenministerin in die Debatte im Bundesrat ein.²² Argumente für die selektive Erleichterung auf der einen Seite werden durch Betonung der Beibehaltung der generellen Strenge auf der anderen Seite rhetorisch kompensiert.

Die generelle Strenge des Gesetzes mit seinen hohen Anforderungen für eine Einbürgerung wird mit dem hohen ‚Wert‘, der der österreichischen Staatsbürgerschaft zugeschrieben wird, gerechtfertigt. Die Aussage, dass die österreichische Staatsbürgerschaft ein ‚hohes‘ oder ‚besonders wertvolles Gut‘ sei, ist weit verbreitet. Die Position wird in Österreich von PolitikerInnen von weit rechts bis konservativ geteilt und findet sich in den Wortmeldungen zahlreicher Abgeordneter und Regierungsmitglieder wieder.²³ Wird der hohe Wert der österreichischen Staatsbürgerschaft als Argument für die besondere Strenge des österreichischen Gesetzes im Vergleich zu den Bestimmungen anderer europäischer Staaten eingesetzt, liegt dem offensichtlich die Annahme zugrunde, dass die österreichische Staatsbürgerschaft nicht bloß für sich allein wertvoll, sondern – verglichen mit den Staatsbürgerschaften anderer Staaten mit weniger restriktiven Regelungen – auch mehr wert sei. Dies wird nicht explizit artikuliert, ergibt sich jedoch zwingend aus der Argumentation. Worin der höhere Wert der österreichischen gegenüber anderen Staatsbürgerschaften läge, wird nicht ausgeführt.

Erwähnenswert ist schließlich auch die Positionierung der SPÖ im Verlauf der sieben Jahre, die zwischen den beiden letzten Gesetzesnovellen liegen. In den Jahren 2005/06 lehnte die Oppositionspartei SPÖ die Gesetzesnovelle der Regierung ab und erwirkte gemeinsam mit den Grünen ein suspensives, das Gesetzesvorhaben verzögerndes, aber nicht verhinderndes Veto im Bundesrat. Eines der Argumente für die Ablehnung des Gesetzes war seine Restriktivität im internationalen Vergleich:

„Leider ist es uns nicht möglich, der gegenständlichen Novelle zuzustimmen [...]. Wir zählen jetzt schon zu den drei Ländern mit den restriktivsten Staatsbürgerschafts-Regelungen in der EU [...]. Wir brauchen keine Verschärfungen [...]“ (Abgeordneter Anton Gaál, SPÖ).²⁴

„Mit diesem Gesetzesbeschluss des Nationalrates kommt es zu einer unnötigen Verschärfung der ohnedies strengen geltenden Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsrechts.“²⁵

Obwohl an den Einbürgerungsvoraussetzungen prinzipiell festgehalten und die Strenge des Gesetzes bei der Novelle 2013 beibehalten wurde, wie nicht nur die Vergleichsstudie MIPEX belegt (sie weist für 2007 einen Wert von 27 und damit für die Jahre nach 2013 sogar eine geringfügig restriktivere Einstufung aus, Huddleston et al. 2011, 2015), sondern auch Staatssekretär Kurz und Innenministerin Johanna Mikl-Leitner (beide ÖVP) betonten²⁶, stimmte die SPÖ im Jahr 2013 – zu diesem Zeitpunkt Teil der Regierung – dennoch für dieses Gesetz.

4. Österreich: Mainstreamer und Trendverweigerer

Nimmt man die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte in den Blick, lassen sich in Bezug auf Österreich ambivalente Tendenzen erkennen. Österreich bewegt sich gleichzeitig im Trend und verweigert sich diesem.

Die Einführung neuer Einbürgerungskriterien – im Konkreten die Einführung von Sprachkenntnissen und später (formalisierten) Sprachtests (in Österreich 1998 bzw. 2005/06) sowie die Einführung eines Wissenstests (ebenfalls 2005/06) – passierte im zeitlichen Gleichklang mit zahlreichen anderen (europäischen) Staaten. 1998 waren es beispielsweise lediglich sechs europäische Staaten, die Sprachkenntnisse durch formalisierte Tests vor der Einbürgerung abprüften, im Jahr 2010 hingegen bereits 19 (Goodmann 2010: 16). Ein vergleichbares Bild zeigt sich in Bezug auf die Verbreitung der Wissenstests. 1998 in lediglich vier Staaten Einbürgerungsvoraussetzung, waren es 2010 mit zwölf bereits viermal so viele (Goodmann 2010: 17). Mit ein Grund dafür ist eine Art Nachahmungseffekt; die Staaten, insbesondere die Staaten Europas und hier die Mitgliedstaaten der

Europäischen Union, orientieren sich im steigenden Ausmaß aneinander: „[T]he imitative behaviour of the Member States with regard to integration requirements is rapidly increasing“ (Strik 2010: 5). Österreich kann dabei rückblickend im europäischen Mainstream verortet, wenn nicht sogar als *Early Adaptor* neuer Einbürgerungsregelungen angesehen werden.

Gänzlich anders verhält es sich allerdings bei zwei weiteren europäischen Entwicklungen im Staatsbürgerschaftsrecht der letzten Jahre und Jahrzehnte. Mehr und mehr Staaten gestalten den Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt neu und ergänzen ihre bestehenden *Ius-sanguinis*-Bestimmungen mit *Ius-soli*-Regelungen. Es lässt sich ein eindeutiger und unbestreitbarer Trend zu einer Kombination aus Abstammungs- und (bedingtem) Geburtslandprinzip in Europa erkennen (Honohan 2010; Vink/de Groot 2010a). Noch deutlicher ist die Entwicklung in der Akzeptanz von Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten. Während die Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit lange als Ziel internationaler Bemühungen und nationaler Regelungen galt, wird sie heute zunehmend akzeptiert. Die Zahl der Staaten, die bei einer Einbürgerung keine Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeiten verlangen, ist in den vergangenen vier Jahrzehnten weltweit und insbesondere in Europa stark gestiegen (Brøndsted 2008: 531; Vink et al. 2013; Spiro 2016). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 18 der derzeit 28 Mitglieder, sehen diesbezüglich keinerlei Einschränkungen mehr und eine volle Akzeptanz der Mehrfachstaatsangehörigkeit vor (Huddleston 2014). Umgekehrt sind es nurmehr drei Staaten, die sich in einem internationalen Übereinkommen selbst dazu verpflichtet haben, die Entstehung mehrfacher Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung zu verhindern²⁷ – einer davon ist Österreich.

Während Österreich in den letzten Jahrzehnten bei der Verschärfung der Zugangsregelungen durch Einführung neuer Kriterien dem europäischen Trend folgte, verweigerte man sich bei der Ausweitung des Erwerbs per Geburt und der Liberalisierung der Rücklegungsbestimmungen dem europäischen Trend. Damit entfernte sich Österreich in den letzten Jahren schrittweise vom europäischen Durchschnitt. Das belegt auch die bereits erwähnte MIPEX-Studie: Beim Zugang zur Staatsbürgerschaft hat sich der Abstand Österreichs zum Durchschnitt der (damaligen) EU25 von 2007 bis 2014 um weitere 7 Punkte (von 16 auf 23 Punkte) vergrößert (Huddleston et al. 2015).

5. Conclusio

Staatsbürgerschaftspolitik wird in Österreich als Politikfeld verstanden, das auf die Beeinflussung von Migration abzielt. Das Staatsbürgerschaftsgesetz fungiert neben der „kriteriengeleiteten Zuwanderung“ des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes und dem Asylgesetz als ein weiterer komplementärer und ergänzender Puzzlestein eines als umfassend verstandenen Migrationsmanagements, das beginnend mit den 1990er Jahren Teil der österreichischen Politik wurde. Der Logik des Migrationsmanagements folgend, sollen sich auch im Staatsbürgerschaftsrecht staatliche Zuwanderungspräferenzen abbilden und Einbürgerungsmöglichkeiten nach ökonomischem Nutzen vergeben werden. Dabei wird insbesondere beim Instrument des Staatsbürgerschaftsgesetzes klar, dass es im Migrationsmanagement nicht mehr (nur) darum geht, Zuwanderung unmittelbar durch Begrenzung und Reglementierung zu steuern, sondern durch strategisch gesetzte, selektive Inklusionsofferte zu ‚managen‘. „In gewisser Weise geht es im Migrationsmanagement mithin nicht mehr darum, wer kommen darf (wer also physischen Zugang zum Staatsterritorium hat), sondern wie der Zugang zu unterschiedlichen Bündeln von Rechten geregelt wird“ (Kraler/Ataç 2006). Im zunehmenden Maße wird hier auch der Zugang zum Vollstatus miteinbezogen.

Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union 1995 und der schrittweisen Erweiterung der Union und der Ausdehnung der Freizügigkeitsrechte auf die neuen Mitgliedstaaten zu sehen. Während nämlich ‚harte‘ Zuwanderungskriterien auf UnionsbürgerInnen keine Anwendung mehr finden und Zuwanderung aus (immer mehr) Mitgliedstaaten der EU solcherart nicht mehr geregelt werden kann, bleibt das Instrument der Staatsbürgerschaftspolitik bestehen. Sie nimmt damit eine komplementäre und ergänzende Funktion zu den übrigen Instrumenten des Migrationsmanagements ein.

Wie die Analyse des Staatsbürgerschaftsgesetzes, der Novellen 2005/06 und 2013 und des parlamentarischen Diskurses dazu zeigt, waren insbesondere die letzten beiden Gesetzesnovellen stark von dieser Logik motiviert. Der Idee der ‚regulated openness‘ folgend, wurden sowohl die Erhöhung der Einbürgerungsvoraussetzungen (2005/06) als auch deren selektive Reduktion durch Einführung einer begünstigten Einbürge-

rung für Arbeitskräfte in bestimmten Berufsfeldern (2013) entsprechend gerechtfertigt. Das Beispiel der Einbürgerung „im besonderen Interesse der Republik“ zeigt darüber hinaus, dass der Versuch der Restriktivität bei gleichzeitiger größtmöglicher Offenheit in Österreich schon deutlich länger Anwendung findet. Der politische Vorstoß zur Verlängerung der Wartefrist „als ein Signal“ für anerkannte Flüchtlinge zeigt wiederum, dass die Überlegungen auch den Bereich der Fluchtmigration inkludieren.

Gleichzeitig zeigt sich, dass Staatsbürgerschaftspolitik (wie Migrationspolitik im Allgemeinen, Bauböck/Perchinig 2006: 726) als ideologisch hochumkämpftes Terrain auch als Spielweise symbolischer Politik dient. Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik ist zu einem hohen Grad auch symbolische Politik, die Signale an unterschiedliche AdressatInnen aussenden soll. Die Rede von der Staatsbürgerschaft als ‚hohem Gut‘ mit ‚besonderem Wert‘ richtet sich deutlich an jenen Teil der Bevölkerung, der mit ebendieser Staatsbürgerschaft ausgestattet (und dadurch auch potenziell Wähler oder Wählerin) ist. Ihren hohen ‚Wert‘ bekommt die Staatsbürgerschaft dieser Sichtweise folgend neben dem Nutzen, den sie für jene bereithält, die sie besitzen (also den Rechten, die mit ihr verbunden sind), durch die Kosten, die für ihren Erwerb aufgebracht werden müssen. Wertvoll ist, ähnlich einem Luxusgut, was teuer und schwer zu bekommen ist (Bauböck 2003: 30f; Valchars 2013: 57). Damit wird gleichzeitig ein Signal auch an den nichtösterreichischen Teil der Bevölkerung ausgesandt: Die Staatsbürgerschaft müsse man sich erst verdienen, wer StaatsbürgerIn sein möchte, müsse sich bemühen und Wohlverhalten an den Tag legen. Im Erfolgsfall winkt ihre Verleihung als „letzte[r] Schritt einer geglückten Integration“.²⁸ Die Staatsbürgerschaft als Instrument einer staatlichen Pädagogik ist damit ein weiteres unverkennbares Motiv der österreichischen Staatsbürgerschaftspolitik.

Staats- und demokratietheoretische Überlegungen und Notwendigkeiten spielen hingegen in der österreichischen Staatsbürgerschaftspolitik kaum eine Rolle. Entsprechende Argumente werden von Teilen der Opposition in die Debatte eingebracht, auf Seiten der (jeweiligen) Regierung, die für die Politikgestaltung maßgeblich verantwortlich ist, konnten sie jedoch nicht festgestellt werden. Die Folgen dieser Staatsbürgerschaftspolitik sind deutlich erkennbar: Einem stetig wachsenden Anteil der Bevölkerung bleibt der Status der Staatsbürgerschaft trotz dauerhaften Aufenthalts verwehrt. Zu Beginn des Jahres 2017 lag der Anteil von Nichtstaatsbür-

gerInnen an der österreichischen Bevölkerung bei 15,3 Prozent (Statistik Austria 2017). Eine zunehmend defizitäre Demokratie (Valchars 2006), der Ausschluss eines immer größer werdenden Teils der Bevölkerung von demokratischer Teilhabe und Vollinklusion, wird damit als Kollateralschaden dieser Politik hingenommen oder gar bewusst provoziert.

- 1 Die von Hammar unterschiedenen Politikfelder werden ins Deutsche zuweilen als Einwanderungs- (immigration) und Migrationspolitik (immigrant policy) (Ataç 2011: 240) bzw. als Zuwanderungs- und Integrationspolitik übersetzt (Ataç/Rosenberger 2013). Um begrifflichen Verwirrungen vorzubeugen, soll hier allerdings die englische Bezeichnung beibehalten werden.
- 2 Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985, BGBl. I Nr. 136/2013.
- 3 Stenographisches Protokoll, 215. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXIV. Gesetzgebungsperiode, 04/05. Juli 2013. S. 212.
- 4 Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 – FrÄG 2011, BGBl. I Nr. 38/2011.
- 5 Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005, BGBl. I Nr. 37/2006.
- 6 Stenographisches Protokoll, 129. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, 06./07. Dezember 2005, S. 86.
- 7 Stenographisches Protokoll, 129. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, 06./07. Dezember 2005, S. 93.
- 8 Stenographisches Protokoll, 129. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, 06./07. Dezember 2005, S. 85.
- 9 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG, BGBl. 311/1985 idF BGBl. I Nr. 104/2014. In weiterer Folge zitiert als StbG 1985.
- 10 10 bis 20 Prozent der männlichen und 30 bis 40 Prozent der weiblichen Angestellten sowie 30 bis 40 Prozent der in Österreich beschäftigten Arbeiter und gar 60 bis 70 Prozent der Arbeiterinnen erzielen durch ihre Erwerbsarbeit ein geringeres Einkommen, als für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft notwendig ist (Stern 2012: 60). Zahlreiche Berufssparten weisen bei Vollzeitbeschäftigung niedrigere kollektivvertraglich gesicherte Einstiegsgehälter auf, als für eine Einbürgerung gesetzlich verlangt wird (Arbeitsmarktservice 2016). Die Stadt Wien hat berechnet, dass 18 Prozent der Drittstaatsangehörigen in Wien in Haushalten leben, deren Haushaltsgesamteinkommen für eine Einbürgerung zu gering ist; dasselbe trifft auf 21 Prozent UnionsbürgerInnen aus den nach 2004 der Europäischen Union beigetretenen Mitgliedstaaten, auf 13 Prozent der EU-15-Mitgliedstaaten und auf 9 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher zu (Stadt Wien 2014).
- 11 Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, Erläuterung zur Regierungsvorlage, Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats 1078, 24. Gesetzgebungsperiode, S. 3 und 1.
- 12 Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG, BGBl. Nr. 218/1975 idF BGBl. I Nr. 113/2015.

- 13 § 5 Abs 1 Z 3 Staatsbürgerschaftsgesetz 1949, BGBl. Nr. 276/1949.
- 14 Bundesministerium für Inneres (2014), Vortrag an den Ministerrat, GZ: BMI-LR1350/0005-III/1/c/2014, 20. Februar 2014.
- 15 Ibid.
- 16 Der Beruf war seit Einführung der „kriteriengeleiteten Zuwanderung“ 2011 (ausgenommen 2015) in jedem Jahr als Mangelberuf gelistet (§ 1 Fachkräfteverordnung 2012, BGBl. II Nr. 207/2012, 2013, BGBl. II Nr. 367/2012, 2014, BGBl. II Nr. 328/2013, 2015, BGBl. II Nr. 278/2014 und 2016 BGBl. II Nr. 329/2015).
- 17 Regierungsvorlage, Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (StbG), das Tilgungsgesetz 1972 und das Gebührengesetz 1957 geändert werden (Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005), 1189 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, S. 8.
- 18 Nach der Abspaltung des BZÖ von der Freiheitlichen Partei (FPÖ) im April 2005 bestand der Freiheitliche Parlamentsklub aus Abgeordneten beider Parteien. Die Mehrheit der Abgeordneten trat dem neugegründeten BZÖ bei und/oder unterstützte dessen Regierungsarbeit wie die hier zitierte Abgeordnete Helene Partik-Pablé.
- 19 Ö1-Morgenjournal am 13.04.2016, 8.00 Uhr; E-Mail von R. Lopatka am 19.04.2016 an den Autor.
- 20 Stenographisches Protokoll, 129. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, 06./07. Dezember 2005, S. 84.
- 21 Stenographisches Protokoll, 215. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXIV. Gesetzgebungsperiode, 04/05. Juli 2013. S. 211.
- 22 Stenographisches Protokoll, 823. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 18. Juli 2013, S. 70.
- 23 Zu nennen sind für die Debatten der Jahre 2005/06 und 2013 u.a. die Abgeordnete Helene Partik-Pablé (F), die Ministerinnen Karin Gastinger (BZÖ) und Johanna Mikl-Leitner (ÖVP) sowie Staatssekretär Sebastian Kurz (ÖVP); außerhalb der parlamentarischen Debatte beispielsweise der Abgeordnete zum Europäischen Parlament Andreas Mölzer (FPÖ, ORF Im Zentrum am 04.11.2012).
- 24 Stenographisches Protokoll, 139. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, 1. März 2006, S. 160.
- 25 Begründung des Einspruches gegen den Beschluss des Nationalrates vom 6. Dezember 2005 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (StbG), das Tilgungsgesetz 1972 und das Gebührengesetz 1957 geändert werden (Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005), 1189 der Beilagen XXII. GP, S. 1.
- 26 Stenographisches Protokoll, 823. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 18. Juli 2013, S. 70.
- 27 Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit, BGBl. Nr. 471/1975.
- 28 Regierungsvorlage, Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998), 1283 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, S. 6.

Literatur

- Arbeitsmarktservice (2016): Gehaltskompass. <http://www.gehaltskompass.at>, 30.10.2016.
- Ataç, Ilker (2011): Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: politikwissenschaftliche Perspektiven. In: Fassmann, Heinz/Dahlvik, Julia (Hg.): Migrations- und Integrationsforschung – multidisziplinäre Perspektiven. Ein Reader. Göttingen: V&R unipress, 235-247.
- Ataç, Ilker/Kraler, Albert (2006): „Gewünschte“, „Geduldete“ und „Unerwünschte“. Klassifizieren, Selektieren, Stratifizieren. Migrationspolitik als Strategie des Filterns. In: Malmoe 33, 25-26.
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2013): Inklusion/Exklusion: ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Politik der Inklusion und Exklusion. Göttingen: V&R unipress, 35-52.
- Bauböck, Rainer (1999): Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerung in Österreich. In: Brugger, Sepp/Unterwiesing, Josef (Hg.): Staatsbürgerschaftsgesetz. Wien: Verlag Österreich, 325-336.
- Bauböck, Rainer (2003): Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. In: Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis 1(1), 26-44.
- Bauböck, Rainer/Çinar, Dilek (2001): Citizenship Law and Naturalisation in Austria. In: Hansen, Randall/Weil, Patrick (Hg.): Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU. New York: Palgrave, 255-272.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2006): Evaluation and recommendations. In: Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses. Amsterdam: Amsterdam University Press, 431-478.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2006): Migrations- und Integrationspolitik. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, 726-742.
- Berger, Daniela (2011): Der österreichische Staatsbürgerschaftstest – ein Bundesländervergleich. Wien: D.A.
- Biegelbauer, Peter/Grießler, Erich (2009): Politische Praktiken von MinisterialbeamtenInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 38(1), 61-78.
- Borkert, Maren/Penninx, Rinus (2011): Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction. In: Zincone, Giovanna/Penninx, Rinus/Borkert, Maren (Hg.): The Making of Migration and Integration Policies in Europe: Processes, Actors and Contexts in Past and Present, IMISCOE Joint Studies. Amsterdam: Amsterdam University Press, 7-17.

- Brøndsted, Tanja Sejersen (2008): „I Vow to Thee My Countries“ – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. In: *International Migration Review* 42(3), 523-549. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2008.00136.x>
- Castles, Stephen (1994): Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe. In: Bauböck, Rainer (Hg.): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot et al.: Avebury, 3-28.
- Çınar, Dilek (1994a): From Aliens to Citizens. A comparative Analysis of Rules of Transition. In: Bauböck, Rainer (Hg.): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot et al.: Avebury, 49-72.
- Çınar, Dilek (1994b): Immigration, politische Partizipation und die Politik der Einbürgerung. In: *SWS-Rundschau* 34(4), 369-381.
- Çınar, Dilek (2010): Country Report: Austria. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2010/10.
- Çınar, Dilek/Hofinger, Christoph/Waldrauch, Harald (1995): Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern. Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, 25/1995.
- Çınar, Dilek/Waldrauch, Harald (2006): Austria. In: Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Hg.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*. Vol. 2: Country Analyses. Amsterdam: Amsterdam University Press, 19-61.
- Davy, Ulrike/Çınar, Dilek (2001): Österreich. In: Davy, Ulrike (Hg.): *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, 567-708.
- Dumbrava, Costica (2010): How illiberal are citizenship rules in European Union countries? Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS 2010/50.
- EUDO Observatory on Citizenship (2015): Citizenship Acquisition Indicators (CITACQ). <http://www.eudo-citizenship.eu/indicators/citacqindicators>, 30.10.2016.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg., 2010a): *The Politics of International Migration Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (2010b): *The Politics of International Migration Management*. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): *The Politics of International Migration Management*. New York: Palgrave Macmillan, 1-20. https://doi.org/10.1057/9780230294882_1
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg., 2012): *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. IMIS Beiträge (40), 25-30.
- Ghosh, Bimal (2005): Managing Migration: Whither the Missing Regime? UNESCO SHS/2005/MWB/4. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>, 30.10.2016.

- Ghosh, Bimal (2012): A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word? In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. IMIS-Beiträge IMIS Beiträge (40), 25-32.
- Goodman, Sara Wallace (2010): Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/7.
- Hammar, Thomas (1985): European Immigration Policy: A Comparative Study. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511898143>
- Honohan, Iseult (2010): The Theory and Politics of Ius Soli. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/2.
- Howard, Marc Morjé (2009): The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511819124>
- Huddleston, Thomas (2014): To be or not to be Danish: that is the question! <http://www.mipex.eu/blog/?p=1756>, 15.02.2017.
- Huddleston, Thomas/Bilgili, Ozge/Joki, Anne-Linde/Vankova, Zvezda (2015): Migrant Integration Policy Index 2015. <http://mipex.eu>, 30.10.2016.
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan/Chaoimh, Eadaoin Ni/White, Emilie (2011): Migrant Integration Policy Index, Brüssel.
- Joppke, Christian (1998): Immigration Challenges to Nation-States. In: Joppke, Christian (Hg.): Challenges to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States. Oxford: Oxford University Press, 5-46. <https://doi.org/10.1093/0198292295.003.0002>
- Kalm, Sara (2010): Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management. New York: Palgrave Macmillan, 21-44. https://doi.org/10.1057/9780230294882_2
- Karasz, Lena (2013): Die österreichische Staatsbürgerschaft im europäischen Vergleich. In: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hg): Studie Staatsbürgerschaft. Wien, 35-57.
- Kochenov, Dimitry (2009): Ius Tractum of many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights. In: Columbia Journal of European Law 15(2), 169-237.
- Kotalakidis, Nikolaos (2000): Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft. Die Person und das Gemeinwesen. Baden-Baden: Nomos.
- Kraler, Albert (2011): The case of Austria. In: Zincone, Giovanna/Penninx, Rinus/Borkert, Maren (Hg.): The Making of Migration and Integration Policies in Europe: Processes, Actors and Contexts in Past and Present, IMISCOE Joint Studies. Amsterdam: Amsterdam University Press, 21-59.

- Mackert, Jürgen (1998): Jenseits von Inklusion/Exklusion. Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schließung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 8(4), 561-576.
- McGauran, Katrin (2010): Managing migration. The development of EU migration management from 1975 to 2005. In: Bakondy, Vida/Ferfoglía, Simonetta/Jankovic, Jasmina/Kogoj, Cornelia/Ongan, Gamze/Pichler, Heinrich/Sircar, Ruby/Winter, René (Hg.): *Viel Glück! Migration Heute* – Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien: Mandelbaum Verlag, 106-141.
- Perchinig, Bernhard (2010): All you need to know to become an Austrian: Naturalisation Policy and Citizenship Testing in Austria. In: van Oers, Ricky/Ersbøll, Eva/Kostakopoulou, Dora (Hg.): *A Re-definition of Belonging?* Den Haag: Brill, 25-50. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004175068.i-332.9>
- Reichel, David (2011): *Staatsbürgerschaft und Integration. Die Bedeutung der Einbürgerung für MigrantInnen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Jan (2009): Pro Zuwanderung – pro Zuwanderer? Chancen und Grenzen der Repräsentation von Zuwandererinteressen in der Beratung von Migrationspolitik: Die Süßmuth-Kommission im Kontext. In: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.): *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, Baden-Baden: Nomos, 118-143. <https://doi.org/10.5771/9783845215778-118>
- Spiro, Peter J. (2016): *At Home in Two Countries. The Past and Future of Dual Citizenship*. New York: New York University Press. <https://doi.org/10.18574/nyu/9780814785829.001.0001>
- Stadlmair, Jeremias (2014): Ökonomische Einbürgerungsvoraussetzungen im europäischen Vergleich: Irland, Dänemark und Österreich. In: Schnebel, Karin (Hg.): *Europäische Minderheiten. Im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration*. Wiesbaden: Springer, 165-200.
- Stadt Wien (2014): 3. Wiener Integrations- & Diversitätsmonitor 2011–2013.
- Stangl, Andrea (2012): *Demokratie- und Geschichtsverständnis auf dem Prüfstand – Die Entwicklung des österreichischen Einbürgerungstests*. Wien: D.A.
- Statistik Austria (2016a): *STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria. Einbürgerungen 1983–2015*. <http://statcube.at/>, 30.10.2016.
- Statistik Austria (2016b): *Einbürgerungen*. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html, 30.10.2016.
- Statistik Austria (2017): *Bevölkerung seit 2001 nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/031396.html, 15.02.2017.
- Stern, Joachim (2012): *Ius Pecuniae – Staatsbürgerschaft zwischen ausreichendem Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde*. In: Dahlvik, Julia/Fassmann, Heinz/Sievers, Wiebke (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*. Jahrbuch 1/2011. Göttingen: V&R unipress, 55-74.

- Stern, Joachim/Valchars, Gerd (2013a): Country Report: Austria. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/28.
- Stern, Joachim/Valchars, Gerd (2013b): Naturalisation Procedures for Immigrants. Austria. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/4.
- Strik, Tineke (2010): Research Purpose and Methodology. In: Strik, Tineke/Böcker, Anita/Luiten, Maaike/van Oers, Ricky (Hg.): The INTEC Project: Draft Synthesis Report. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. Centre for Migration Law. Radboud University Nijmegen, 5-10.
- Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien: Facultas/WUV.
- Thienel, Rudolf (1990): Österreichische Staatsbürgerschaft. Band II. Wien: Staatsdruckerei.
- Valchars, Gerd (2006): Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich. Wien: Braumüller.
- Valchars, Gerd (2013): Staatsbürgerschaft in Österreich. Über den Ausschluss von Mitgliedschaft. In: Hussl, Elisabeth/Gensluckner, Lisa/Haselwanter, Martina/Jarosch, Monika/Schreiber, Horst (Hg.): Standpunkte. Gaismair-Jahrbuch 2014. Innsbruck et al.: Studienverlag, 51-58.
- Vink, Maarten Peter/de Groot Gerard-René/Luk, Chun (2013): Global Dual Citizenship Database. <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>, 30.10.2016.
- Vink, Maarten/de Groot, Gerard-René (2010a): Birthright citizenship: trends and regulations in Europe. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute, RSCAS/EUDO-CIT-Comp 2010/8.
- Vink, Maarten/de Groot, Gerard-René (2010b): Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 36(5), 713-734. <https://doi.org/10.1080/13691831003763914>
- Waldrauch, Harald (2001): Rechtliche Integration von Einwanderern in sieben europäischen Staaten: Ein Vergleich mit Hilfe eines „Index der rechtlichen Diskriminierung“. In: Waldrauch, Harald (Hg.): Die Integration von Einwanderern. Ein Index der rechtlichen Diskriminierung. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, 53-569.
- Weil, Patrick (2001): Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen. In: Conrad, Christoph/Kocka, Jürgen (Hg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten. Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 92-111.

ABSTRACT *This paper aims to analyse Austria's citizenship policy as a policy field increasingly influenced by the idea of migration management and its logics of inclusion and exclusion. At the same time, as a politically and ideologically highly contested issue, this policy field remains an arena for symbolic politics. In particular, the paper analyses the current citizenship law, the parliamentary debate revolving around the latest two amendments in 2005/06 and 2013, and places the Austrian citizenship policy in a European context.*

Gerd Valchars

Institut für Internationale Entwicklung, Universität Wien

Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

gerd.valchars@univie.ac.at