

## Vorbemerkung<sup>1</sup>

Das Recht der Migration ist über die Jahre und Jahrzehnte derart komplex und kompliziert geworden, dass seine Erläuterung und Systematisierung am ehesten in einer historischen Analyse gelingt. Sie soll Schritt für Schritt freilegen, aus welchen Perspektiven Rechtsordnungen Migration als regulierungsbedürftig einstufen; welche Instrumente sie entwickelt haben, um Migration zu steuern; wie diese Aufgaben organisatorisch bewältigt werden können, und welche besonderen Herausforderungen Migration als Regelungsgegenstand an Rechtsordnungen stellt.

Im ersten Abschnitt wird die Geschichte der Migration und des Migrationsrechts spezifisch für Österreich erzählt; sie ist paradigmatisch für das Thema und eignet sich daher für Verallgemeinerungen, denn Österreich hat Migration in den verschiedensten Varianten erlebt: Es gab Phasen, in denen aus Österreich Arme, aber auch Arbeitskräfte in erheblicher Zahl abgewandert sind; zeitweise waren es einfach qualifizierte, dann wieder hochqualifizierte Bürger, die hofften, in einem anderen Land erfolgreicher zu sein. Während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft mussten aus Österreich aber auch massenhaft Menschen fliehen, weil sie aus ethnischen, religiösen und politischen Gründen verfolgt und vernichtet wurden. Schon zuvor, aber auch danach war Österreich umgekehrt immer wieder ein Land, in dem Verfolgte Zuflucht suchten; phasenweise wurden sie auch großzügig aufgenommen. Ab den 1960er Jahren sind nach Österreich wieder verstärkt Arbeitskräfte und deren Familien zugewandert. Zu allen Zeiten gab es Kriminalitätstourismus, oder zumindest die Furcht davor; gelegentlich auch politische „Unterwanderung“. Österreich kennt Migration also aus allen Richtungen und Motiven; seine Geschichte speichert die Erfahrungen eines Landes, aus dem Menschen abwandern, ja sogar fliehen, aber auch die eines Landes, in das Menschen einwandern und in dem sie Zuflucht suchen.

Angesichts dieser vielfältigen Erfahrungen lassen sich aus der Geschichte auch allgemeine Lehren ziehen, und zwar sowohl über das Migrationsrecht, seine Perspektiven, Instrumente und seine Organisation, als auch über die Besonderheiten der Migration als Regelungsgegenstand und über die Steuerungsprobleme, die sich daraus ergeben; das soll im zweiten Abschnitt geschehen.

Im letzten Abschnitt wird Migration schließlich aus drei Perspektiven näher betrachtet, die in der gegenwärtigen Diskussion dominieren: aus der sozia-

---

<sup>1</sup> Bei der Erstellung dieses Gutachtens haben mich *Hannah Berger*, *Lorenz Dopplinger*, *Rosa Duarte*, *Irina Durovic* und *Christof Rattinger* durch umfangreiche Recherchen, viele Diskussionen und durch ihre Geduld mit der Materie sehr unterstützt. *Susanne Karner* hat das Manuskript in bewährter Weise betreut und von zahllosen Fehlern befreit (die verbliebenen sind alle meine!). *Clemens Jabloner*, *Iris Eisenberger* und *Gerhard Muzak* haben das Manuskript gelesen und mit klugen Einwänden kommentiert. *Nalan Gündüz*, *Martin Kienl* und *Susanne Knasmüller* vom BMEIA sowie *Gernot Maier*, *Eva Pfleger* und *Matthias Rauch* vom BMI haben geduldig meine vielen Fragen zur Praxis des Migrationsrechts beantwortet: Ihnen allen mein bester Dank!

len Perspektive, die in Migranten einen Kostenfaktor sieht; aus der ökonomischen Perspektive, die Migranten als Humanressource versteht, und aus der kulturellen Perspektive, die Fremde als „die Anderen“ wahrnimmt.

Das vorliegende Gutachten verfolgt also einen multidisziplinären Ansatz: Es arbeitet zunächst rechtshistorisch, weil es sich für die Entwicklung des Migrationsrechts interessiert, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Steuerung von Migration. Insofern ist das Gutachten auch legistisch-technisch angelegt, denn es will wissen, welche Instrumente dem Recht für die Migrationssteuerung zur Verfügung stehen. Sobald die Analyse im geltenden Recht anlangt, arbeitet sie rechtsdogmatisch, weil das Migrationsrecht eine Fülle schwieriger Auslegungsprobleme bereithält. Auf Basis dieser Überlegungen wird das Gutachten schließlich rechtspolitische Vorschläge unterbreiten.

„Fremde bedeuten das Fehlen von Klarheit: Man kann nicht sicher sein, was sie tun werden, wie sie auf die eigenen Handlungen reagieren werden; man kann nicht sagen, ob sie Freunde oder Feinde sind – und daher kann man nicht umhin, sie mit Argwohn zu betrachten.“<sup>2</sup>

## I. Migrationserfahrungen in Österreich

### 1. Bleibende Perspektiven, wechselnde Instrumente und Organisation

Migration bedeutet, seinen gewohnten Aufenthaltsort zu verlassen, um in die Fremde zu gehen – wo sie beginnt und wer dort als fremd betrachtet wird, steht nicht ein für alle Mal fest. Als dominierender Anknüpfungspunkt dafür erscheint heute zwar der Staat, doch Zugehörigkeit und Fremdheit können auch bei kleineren Einheiten ansetzen, und sie lassen sich ebenso auf höhere Ebenen verschieben. Die ersten Territorialeinheiten, denen Menschen rechtlich zugeordnet wurden, waren Grundherrschaft und Stadt, später die Gemeinde – wer dort nicht heimatberechtigt war, galt als fremd. Die Staatsbürgerschaft trat erst später neben das Heimatrecht und unterhielt zu diesem zunächst enge Verbindungen, verdrängte es dann aber nach und nach; in etwa zeitgleich verlor die Gemeinde auch ihre Befugnisse, gegen unerwünschte Fremde vorzugehen: Die Steuerung der Migration wurde beim Staat monopolisiert, doch auch das war nur ein Übergang. Mit dem Europäischen Wirtschaftsraum ist bald eine dritte Ebene entstanden, auf der sich heute EWR-Bürger und Fremde gegenüberstehen. Zwar hat die Unionsbürgerschaft die Staatsbürgerschaft noch nicht abgelöst, doch ist die rechtliche Steuerung der Migration bereits in zentralen Bereichen vom Staat auf die europäische Ebene übergegangen.

Gleichgültig auf welcher Stufe Zugehörigkeit und Fremdheit verortet waren und sind – die Perspektiven, aus denen das Recht „Fremde“ betrachtet, sind über alle Ebenen und Jahrhunderte hinweg erstaunlich gleich geblieben.<sup>3</sup> Die Instrumente, mit denen das Recht Migration gesteuert hat und bis heute steuert, haben sich hingegen erst nach und nach entwickelt; sie wurden in verschiedenen Phasen unterschiedlich eingesetzt, variiert, technisch verfeinert und ausgebaut. Ganz wechselhaft und ohne klare Erkenntnislinie beurteilt wurde schließlich, wo in der Staatsorganisation die Steuerung der Migration am besten lokalisiert ist, ob bei Zentralbehörden, auf mittlerer Stufe oder in den Gemeinden; auch ob besser spezialisierte Behörden eingesetzt werden oder Behörden der allgemeinen Verwaltung, ist langfristig betrachtet eine offene Frage. Um Funktion und Einsatz von Instrumentarium und Organisation besser zu verstehen, lohnt es sich, bei der Kinderstube des Migrationsrechts zu beginnen.

<sup>2</sup> *Bauman*, Vereint in Verschiedenheit, in *Berghold/Menasse/Ottomeyer* (Hrsg.), *Trennlinien* (2000) 35 (39).

<sup>3</sup> Das vorliegende Gutachten baut in seinem Ansatz, verschiedene Perspektiven der Migrationssteuerung und die dazu passenden Instrumente zu unterscheiden, wesentlich auf der Studie von *Bast*, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung* (2010) 67 ff auf; für Österreich werden nur einzelne Akzente anders gesetzt.

## 2. Monarchie

### a) Ausreisebefehle

Migration wurde ab der frühen Neuzeit als regelungsbedürftig angesehen,<sup>4</sup> als die Armut in den Städten rasant wuchs und die Kirche nicht mehr in der Lage war, alle Mittellosen zu versorgen. Da die herumziehenden Bettler in der Bevölkerung auf immer weniger Verständnis trafen, legte die Reichspolizeiordnung 1577 fest, dass jede Stadt und Grundherrschaft ihre Armen selbst versorgen muss. Diese Versorgung war kärglich, wenn es sie überhaupt gab. Sie erlaubte aber – und dies war ihr eigentlicher Sinn<sup>5</sup> – jeder Stadt und Grundherrschaft, fremde Bettler abzuschieben. Mit diesem „Grundpfeiler der Sozialpolitik“<sup>6</sup> war zugleich das erste Instrument des Migrationsrechts geschaffen und eine bis heute dominierende Perspektive der Migrationssteuerung festgelegt – die Aufenthaltsbeendigung; eingesetzt, um Armut abzuwehren. Diese Funktion erklärt, wonach sich die Zugehörigkeit zu einer Stadt oder Grundherrschaft bestimmte: Zunächst nach der Geburt; zugehörig und daher versorgungsberechtigt war allerdings auch, wer sich an einem Ort langjährig aufhielt und „mit Arbeit ernährt“ hat.<sup>7</sup> Nach späteren Regelungen genügte das eine oder das andere – ein 10-jähriger Aufenthalt oder die Fähigkeit sich langfristig selbst zu versorgen.<sup>8</sup>

Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 ordnete jeden Bürger einer einzigen *Gemeinde* zu, in der er aufenthalts- und bei Bedürftigkeit versorgungsberechtigt war. Dieses Heimatrecht wurde zum einen derivativ durch Geburt und bei Frauen zudem durch Eheschließung erworben, zum anderen originär durch Aufnahme in den Gemeindeverband, sei es mit förmlichem Beschluss oder stillschweigend durch Duldung eines Staatsbürgers, der sich vier Jahre lang in der Gemeinde aufhielt.<sup>9</sup> Nicht Heimatberechtigte, also „Fremde“ durften sich in einer Gemeinde nur unter drei Bedingungen niederlassen: Sie mussten selbsterhaltungsfähig sein, sich „entsprechend verhalten“ und sich – für den Fall, dass es am einen oder anderen fehlte – mit einem Heimatschein ausweisen, der ihre Abschiebung ermöglichte.<sup>10</sup> Mittellose Fremde durfte die Gemeinde folglich ebenso ausweisen wie Fremde, die aus welchem Grund immer nicht in die örtliche Gemeinschaft passten. Wer sich dort hingegen vier Jahre lang unauffällig einfügte, wurde – im doppelten Sinn des Wortes: stillschweigend – zum Gemeindeangehörigen.

Im Kern prägen diese Regelungen das Migrationsrecht bis heute: Erstens betrachten sie Fremde als einen potentiellen Kostenfaktor und gestatten ihnen

---

<sup>4</sup> Näher *Reiter*, *Ausgewiesen, abgeschoben* (2000) 26 ff.

<sup>5</sup> *Mischler/Ulbrich* (Hrsg), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten öffentlichen Rechts*, Bd 2 (1906) 810.

<sup>6</sup> *Reiter*, „...ein äußerst gefährliches Subjekt!“, in *Nowak/Sauer* (Hrsg), *Vom Umgang mit den „Anderen“* (2013) 61 (76).

<sup>7</sup> So zB das Schubpatent für die Steiermark 1750, s *Reiter* (FN 4) 29.

<sup>8</sup> Conscriptions- und Recrutirungs-Patent vom 25. Oktober 1804, PGS XXIII (1804), Nr 4.

<sup>9</sup> §§ 10 ff Provisorisches GemeindeG, RGBl 1849/170.

<sup>10</sup> § 25 Provisorisches GemeindeG.

daher einen Aufenthalt nur, wenn sie sich selbst versorgen können. Zweitens rechnen sie bei Fremden mit einer Fülle unvorhersehbarer Gefahren und erlauben daher eine Ausweisung bereits wegen „nicht entsprechenden Verhaltens“. Drittens und zugleich: Wer sich als Fremder an einem Ort über längere Zeit bewährt, dh sich selbst erhält und entsprechend verhält, der soll bleiben dürfen. Das gilt viertens, nur ohne Vorlaufzeit auch für die Ehefrau eines Gemeindeglieders, woher immer sie kommt: Familien werden zusammengeführt.

Parallel zum Ausweisungsrecht der Gemeinden etablierte sich die Ausweisung zum einen als gerichtliche Strafe,<sup>11</sup> noch dauerhafter aber zum anderen als *polizeiliche Maßnahme*, um „schädliches Gesindel“ aus einem Bezirk, Land oder überhaupt aus dem Staat zu schaffen. Sie wurde zunächst wie die gemeindliche Ausweisung primär gegen Bettler eingesetzt. Als bald ermächtigte eine ständig wachsende Zahl von Verordnungen, verschiedenste andere Personen auszuweisen.<sup>12</sup> Vagabunden, Landstreicher und Müßiggänger; Zigeuner; Personen ohne Pass oder Dienst; Juden; liederliche Weibspersonen und Kuppeler; Geistliche; Gaukler, Komödianten und sonstiges fahrendes Volk; spanische Insurgenten und Exilierte; Quacksalber, und herumschweifende Operateure; ausländische Studenten, die sich bedenklich darstellen und schlecht betragen; entlassene Sträflinge – man fühlt sich unwillkürlich an die chinesische Enzyklopädie erinnert, die *Foucault* in seiner Ordnung der Dinge zitiert.<sup>13</sup> Was verbindet diese Menschen?

Die meisten dieser Personengruppen wurden verdächtigt, etwas anderes zu tun als sie vorgeben, also unter einer „Maske“ durchs Kaiserreich zu ziehen und dort Gefahren zu verbreiten, die das Migrationsrecht bis heute abzuwehren versucht: Die erste Gefahr ist die Armut, die sich in der Abschiebung der Bettler manifestiert, mit fließenden Übergängen zu Vagabunden, Landstreichern und Müßiggängern: Sie wurden verdächtigt, „unter dem Vorwande des Bettelns“ die Sicherheit zu gefährden.<sup>14</sup> Als Sicherheitsgefährdung galten auch Personen ohne Pass oder Dienst:<sup>15</sup> Wer seine Identität und den Zweck seiner Reise nicht offenlegt, muss Unlauteres im Schilde führen; und wer ohne Dienst ist, verfällt dem Müßiggang, gefährdet also die öffentliche Sicherheit. Das galt umso mehr für entlassene Sträflinge, denen am Ort ihrer Straftat niemand mehr

<sup>11</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 67 ff.

<sup>12</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 169 f.

<sup>13</sup> *Foucault*, Die Ordnung der Dinge (1974) 17, berichtet in seinem Vorwort von einem Text von *Borges*, der „unsere tausendjährige Handhabung des *Gleichen* und des *Anderen* [...] schwanken läßt und in Unruhe versetzt. Dieser Text zitiert ‚eine gewisse chinesische Enzyklopädie‘, in der es heißt, daß ‚die Tiere sich wie folgt gruppieren: a) Tiere, die dem Kaiser gehören, b) einbalsamierte Tiere, c) gezähmte, d) Milchschweine, e) Sirenen, f) Fabeltiere, g) herrenlose Hunde, h) in diese Gruppierung gehörige, i) die sich wie Tolle gebärden, k) die mit einem ganz feinen Pinsel aus Kamelhaar gezeichnet sind, l) und so weiter, m) die den Wasserkrug zerbrochen haben, n) die von weitem wie Fliegen aussehen.‘ Bei dem Erstaunen über diese Taxonomie erreicht man mit einem Sprung, was in dieser Aufzählung uns als der exotische Zauber eines anderen Denkens bezeichnet wird – die Grenze unseres Denkens: die schiere Unmöglichkeit, das zu denken.“

<sup>14</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 169 ff.

<sup>15</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 177 ff.

traute,<sup>16</sup> und erst recht für „zigeunerisches Gesindel“, das raubend und plündernd umherzog.<sup>17</sup> Neben Armut und Kriminalität sollten Ausweisungen auch Gefahren für die Staatssicherheit abwehren, die von Spionen und sonstigen Staatsfeinden ausgingen: Deshalb waren spanische Insurgenten und Exilierte außer Landes zu schaffen,<sup>18</sup> ebenso das fahrende Volk und Geistliche, denen man zusann, revolutionäres Gedankengut zu verbreiten.<sup>19</sup> Abgewehrt wurden ferner Gefahren für die Gesundheit; sie drohten von Personen, die sich fälschlich als Heiler ausgaben (Quacksalber, herumschweifende Operateure<sup>20</sup>) ebenso wie von „liederlichen Weibspersonen“, die Krankheiten verbreiteten,<sup>21</sup> und die zudem – dies war eine weitere Gefahr – herrschende Moralvorstellungen störten,<sup>22</sup> nicht anders als Kuppler, die ebenfalls auszuweisen waren. Juden schließlich wurde einmal dies, dann wieder jenes angelastet, vor allem aber, dass sie Juden waren: Bettelten sie, wurden sie nicht ausgewiesen, weil sie bettelten; es wurden die „Betteljuden“ ausgewiesen. Versäumten sie eine Steuerzahlung, so wurden sie „als Bettler“ ausgewiesen. Zogen sie ohne Pass herum, wurden nicht etwa Passlose ausgewiesen, sondern „ohne [...] Paß [...] im Land herumstreifende Juden“. Zogen sie als Prediger durchs Land, wurden sie „als Landstreicher“ ausgewiesen. Sie wurden auch ausgewiesen, wenn sie hausierten, obwohl ihnen das Hausieren erst später verboten wurde; aber auch, wenn sie mutmaßlich keine guten Handels- oder Handwerksleute werden wollten.<sup>23</sup> Die Ablehnung dieser „Anderen“ saß tief; nur aus einem Grund wurde sie überwunden: Waren die Anderen für die Gemeinschaft ökonomisch nützlich, durften sie bleiben.<sup>24</sup>

Es hat lange gedauert, bis diese dunkle Vielfalt an Ängsten, die Fremde auslösen, nicht mehr durch Vorurteile gegen verschiedenste Gruppen gebannt wurden, sondern durch die Umschreibung eines unerwünschten Verhaltens, von wem immer es gesetzt sein mag. Die Ausweisungsvorschriften, die nach etwa einem Jahrhundert „in mehr als einem halben Tausend von Verordnungen [...] zerstreut“<sup>25</sup> waren und einander oft genug widersprachen, fielen erst mit dem Reichsschubgesetz 1871<sup>26</sup>. Es erlaubte eine polizeiliche Ausweisung fortan nur mehr gegen Bettler, Arbeitslose, Ausweislose, haftentlassene Strafgefangene, die die Sicherheit der Person oder des Eigentums gefährdeten und gegen Prosti-

---

<sup>16</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 195 ff.

<sup>17</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 174 ff.

<sup>18</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 193 f.

<sup>19</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 190 ff.

<sup>20</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 194.

<sup>21</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 189 f.

<sup>22</sup> Vgl mwN *Reiter* (FN 4) 190.

<sup>23</sup> S zur Vielfalt der gegen Juden gerichteten Ausweisungsanordnungen *Reiter* (FN 4) 183.

<sup>24</sup> S zB *Burger*, Heimatrecht und Staatsbürgerschaft österreichischer Juden (2014) 24 f.

<sup>25</sup> So die Motive zu dem Gesetzesentwürfe in Betreff der Regelung der polizeilichen Abschaffung und des Schubwesens (ReichsschubG), 11 BlgStenProtAH 5. Sess 51.

<sup>26</sup> Gesetz vom 27. Juli 1871, in Betreff der Regelung der polizeilichen Abschaffung und des Schubwesens, RGBI 1871/88.

tuierte, die einem behördlichen Abreisebefehl nicht nachkamen.<sup>27</sup> Diese – recht konkret gefassten – Ausweisungsgründe galten allerdings nur für Staatsbürger. Staatsfremde hielt man weiterhin für eine Quelle unvorhersehbarer Gefahren; daher durften sie bereits aus dem Land geschafft werden, „wenn sich ihr Aufenthalt daselbst aus Rücksichten der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit als unzulässig darstellt“.<sup>28</sup>

#### b) Abschiebung

Einem Fremden zu befehlen, er möge die Gemeinde, das Land oder gar den Staat verlassen, ist das eine, etwas anderes, den betroffenen Fremden dazu zu bringen, das auch wirklich zu tun. Ausreiseanordnungen zwangsweise durchzusetzen, ist logistisch ein aufwendiges Unternehmen. Die österreichische Bürokratie hat etwa ein Jahrhundert gebraucht, um die dafür erforderlichen Maßnahmen so zu organisieren, dass sie einigermaßen funktionierten;<sup>29</sup> wirklich reibungslos funktioniert haben sie nie.

Eine Abschiebung setzte zunächst das Wissen voraus, wohin die Reise gehen soll, in welcher Gemeinde der Fremde also heimatberechtigt war. Verfügte er über keinen Heimatschein, musste sich die Verwaltung auf die Angaben verlassen, die der Fremde oder andere Personen über seine Herkunft machten. Nicht nur ausnahmsweise kam es vor, dass Fremde und ihre Schubbegleiter nach langer Reise die nämliche Gemeinde erreichten, die die Übernahme des Betroffenen aber ablehnte, weil er auch ihr ein Fremder war. Dann blieb nichts anderes, als den langen Weg zurückzugehen und den Fremden gegen das Versprechen, sich rasch eine Arbeit zu suchen, zu entlassen. Selbst wenn die Heimatgemeinde feststand und der Weg nicht umsonst war, kostete die Schubbegleitung aber immer noch Personal und Zeit. Um beides einzusparen, wurde Fremden oft eine minderjährige oder nicht arbeitsfähige Begleitperson an die Seite gestellt. Diese Privatisierung hatte allerdings den Preis, dass die Abzuschiebenden unterwegs nachlässig überwacht wurden, entwichen und alsbald wieder in die Gemeinde zurückkehrten.

Etwas besser als diese Einzelabschiebungen funktionierten die sog Hauptschübe, die in Wien alle zwei Wochen organisiert wurden. Von dort aus wurden mehrere Fremde auf einmal in Pferdekutschen und mit militärischer Begleitung in verschiedene Regionen des Reiches verbracht. Bis der nächste Hauptschub angesetzt war, mussten die Abzuschiebenden allerdings arrestiert werden; inhaftiert wurden sie außerdem in Schubstationen, in denen sie unterwegs übernachteten. Das kostete die Fremden die Freiheit und den Staat abermals Personal, Raum und Zeit. Auch dieses aufwendige Schubverfahren funk-

<sup>27</sup> § 1 ReichsschubG. Zur Entstehungsgeschichte und zur reichen Judikatur im Detail *Reiter* (FN 4) 207 ff. Gefährdete der Auszuweisende die öffentlichen Interessen, zu deren Schutz er ausgewiesen wurde, primär an dem Ort, aus dem er ausgewiesen wurde, so konnte ihm auch die Rückkehr an diesen Ort untersagt werden. Diesen Sonderfall der Ausweisung nannte das ReichsschubG eine „Abschaffung“ (§ 2 Abs 1).

<sup>28</sup> § 2 Abs 5 ReichsschubG.

<sup>29</sup> Zum Folgenden *Wendelin*, Fast überall fremd, in *Nowak/Sauer* (Hrsg), Vom Umgang mit den „Anderen“ (2013) 45 (52 ff).



tionierte jedoch keineswegs lückenlos: Etwa ein Viertel der Abgeschobenen kehrte wieder zurück, in Einzelfällen wurden Fremde sogar bis zu zwölfmal abgeschoben.<sup>30</sup> Später kam man in Wien mit weniger Aufwand zum selben Ergebnis, indem man Prostituierte nicht in ihre Heimatgemeinde transferierte, sondern sie einfach vor ein Stadttor führte – mit dem Ergebnis, dass sie über ein anderes Stadttor wieder zurückkehrten.<sup>31</sup>

### c) Passzwang

Zum Ausreisebefehl und seiner zwangsweisen Durchsetzung trat mit dem Passzwang Mitte des 18. Jahrhunderts ein ergänzendes Instrument der Migrationssteuerung, das vielseitiger war, aber auch komplizierter funktionierte als die Aufenthaltsbeendigung. Der Passzwang setzt in Österreich im Jahr 1752 ein, als Maria Theresia ihren Untertanen strikt untersagte, „ohne landesfürstliche Erlaubnis ins Ausland zu reisen“.<sup>32</sup> Eine solche Reiserlaubnis wurde für begrenzte Zeit in Form eines Passes erteilt, auf dem Name, Erkennungsmerkmale des Reisenden und Reisezweck vermerkt wurden und eine fixe Reiseroute vorgeschrieben war.<sup>33</sup> 1784 wurde der Passzwang auf die Binnenmigration erstreckt,<sup>34</sup> und ab 1801 mussten auch Staatsfremde vor der Einreise den Pass einer österreichischen Behörde vorweisen.<sup>35</sup> So wurden durch den Passzwang Ausreisen ebenso wie Einreisen und das Umherziehen im Land kontrolliert, und zwar aus sehr unterschiedlichen Perspektiven:

Die Kontrolle der Ausreise half dem Staat, die Auswanderung von Schlüsselkräften zu verhindern: Strikt untersagt war die Auswanderung etwa Ärzten mit dem (heute wieder aktuellen) Argument, sie hätten auf Staatskosten eine teure Ausbildung erhalten, die der inländischen Bevölkerung zugutekommen soll. Ins Ausland reisen durften sie nur zu Ausbildungszwecken; war die Gültigkeit ihres Passes abgelaufen, wurden sie sofort per Edikt ins Kaiserreich

---

<sup>30</sup> Besonders erfolglos sollen die berüchtigten Temesvarer Wasserschübe gewesen sein, die zwischen 1752 und 1769 rund 3.000 unerwünschte Personen von Wien in das Banat verfrachteten; angesichts der tristen Lebensbedingungen, die sie dort fanden, kehrten die meisten Abgeschobenen aber wieder nach Wien zurück – um von dort wieder in das Banat abgeschoben zu werden. Auch wenn man der Bevölkerung den Eindruck vermitteln wollte, dass dem bevölkerungsarmen Banat fortwährend Menschen zugeführt werden, so waren es offenbar immer dieselben Personen, die hier zwischen Wien und Banat zirkulierten, s. mwN *Reiter* (FN 4) 169.

<sup>31</sup> MwN *Reiter* (FN 4) 189.

<sup>32</sup> Circular an alle Länderchefs vom 17. Juni 1752, s. *Burger*, Paßwesen und Staatsbürgerschaft, in *Heindl/Saurer* (Hrsg.), *Grenze und Staat* (2000) 3 (7).

<sup>33</sup> *Burger* (FN 32) 25 ff.

<sup>34</sup> Hofdekret vom 9. Februar und 28. Dezember 1784, Joseph II Gesetze 6 (1784) 275.

<sup>35</sup> Verordnung des Staats- und Polizey-Ministeriums vom 25. März 1801, PGS 1801, Nr 17, nach deren Präambel angesichts des Friedens von Lunéville vom Februar 1801 eine verstärkte Zuwanderung zu erwarten sei; zudem habe die „Anhäufung der Einwohner in der Residenzstadt sowohl, als in den vorzüglichen Provinzial-Städten [überhand genommen]“.



zitiert.<sup>36</sup> Auch sonst wurden Pässe an qualifizierte Arbeitskräfte und Personen in Mangelberufen nur mit großer Vorsicht ausgestellt,<sup>37</sup> und die „Ursachen, welche diese Menschen zur Auswanderung verleiten“, genau untersucht.<sup>38</sup> Relativ großzügig ziehen ließ man hingegen Arme, Alte, nicht militärpflichtige Männer, Frauen und Vermögende, nachdem sie ein Abfahrtsgeld gezahlt hatten.<sup>39</sup> Ambivalent standen die Behörden der Reiselust der Handwerker gegenüber: Zwar gehörten Wanderjahre bei Gesellen anerkanntermaßen zur Ausbildung; die dabei erworbenen Fertigkeiten sollten dem Reich aber nicht verloren gehen. Um zu verhindern, dass heimische Gesellen von fremden Zünften abgeworben werden<sup>40</sup> oder dass sie sich der Wehrpflicht entziehen,<sup>41</sup> wurden ihre Reisen zwar gestattet, jedoch sorgsam überwacht.<sup>42</sup> Handwerkern, die die Meisterschaft bereits erreicht hatten, wurden – für das Reich dann ja nutzlose – Auslandsreisen folgerichtig verwehrt.<sup>43</sup> Vorbehaltlos unterstützt wurde Mobilität hingegen bei inländischen Händlern, nützte ihr Geschäft doch dem wirtschaftlichen Wohl der Monarchie.<sup>44</sup>

Aus denselben Motiven wurde die Einreise bestimmter Staatsfremder gefördert: Schon bei der Aufstellung der Passpflicht wurde versichert, dass „in wirklichen Geschäften reisende Fremde“ bei der Einreise nach Österreich „alle thunliche Erleichterung und Unterstützung finden“ sollten.<sup>45</sup> So erhielten ausländische Händler stets wohlwollend Zutritt zum Staatsgebiet. Türkischen Kaufleuten wurden staatsvertraglich sogar zusätzliche Begünstigungen eingeräumt.<sup>46</sup> Den grenzüberschreitenden Handel wollte der Passzwang also nicht stören, sehr wohl aber „zweydeutige, schlechtgesinnte und geschäftslose Fremdlinge“ abwehren, und zwar besonders, wenn sie in die überlaufene Residenzstadt Wien strebten.<sup>47</sup> An der Einreise gehindert wurden die üblichen Ver-

<sup>36</sup> Erst 1841 wurden diese Beschränkungen aufgehoben; von auswandernden Ärzten wurde allerdings verlangt, dass sie dem Staat die Kosten ihrer Ausbildung zurückerstatten, näher *Burger* (FN 32) 46 ff.

<sup>37</sup> *Burger* (FN 32) 57; *Stoklásková*, Fremdsein in Böhmen und Mähren, in *Heindl/Saurer* (Hrsg), *Grenze und Staat* (2000) 621 (690 f).

<sup>38</sup> S mwN *Burger* (FN 32) 134 f.

<sup>39</sup> *Burger* (FN 32) 135.

<sup>40</sup> Näher *Burger* (FN 32) 63 ff.

<sup>41</sup> *Stoklásková* (FN 37) 679 f.

<sup>42</sup> Handwerksgesellen mussten auf ihren Reisen eine sog Kundschaft bzw ein Wanderbuch mitführen, in dem alle erreichten Stationen der Wanderung zu verzeichnen waren; § 10 Patent vom 10. August 1784 (Auswanderungspatent 1784), Joseph II Gesetz 6 (1784) 279; *Geselle*, Bewegung und ihre Kontrolle in Lombardo-Venetien, in *Heindl/Saurer* (Hrsg), *Grenze und Staat* (2000) 347 (426); *Stoklásková* (FN 37) 676 ff.

<sup>43</sup> *Burger* (FN 32) 68.

<sup>44</sup> *Burger* (FN 32) 57 ff.

<sup>45</sup> Verordnung des Staats- und Polizey-Ministeriums vom 25. März 1801, PGS 1801, Nr 17.

<sup>46</sup> Näher *Burger* (FN 32) 57 ff.

<sup>47</sup> Verordnung des Staats- und Polizey-Ministeriums vom 25. März 1801, PGS 1801, Nr 17.

dächtigen: Mittellose, Kranke, die Seuchen ins Land bringen,<sup>48</sup> Spione und sonstige Staatsfeinde,<sup>49</sup> deren revolutionäre Gedanken sich, einmal ins Reich getragen, von dort – ebenso wie Seuchen – nur mühevoll entfernen ließen. Ein Dekret aus dem Jahr 1821 hielt Grenzbeamte außerdem an, „bedenklichen Menschen überhaupt“ die Einreise zu verweigern, und zwar selbst dann, wenn sie einen gültigen Pass vorweisen können.<sup>50</sup> Zurückzuweisen war außerdem das „fahrende Volk“,<sup>51</sup> sofern es aus dem Ausland kam; es wurde ebenfalls verdächtigt, revolutionäres Gedankengut im Land zu verbreiten. Die Belustigungen, die die Fahrenden darboten, waren der Bevölkerung nur vergönnt, wenn sie von inländischen loyalen Künstlern kamen.<sup>52</sup>

Gutgesinnten und unbedenklichen Staatsfremden wurde die Einreise nach Österreich hingegen erlaubt; im Landesinneren mussten sie – wie wandernde Inländer – einer gebundenen Marschrouten folgen und ihren Pass von jeder am Weg liegenden Polizeidirektion, jedem Kreisamt oder Magistrat vidieren lassen, in Wien schon an der Stadtgrenze, den sog Linien.<sup>53</sup> So ließen sich bedenkliche Personen viel früher abwehren als durch eine Aufenthaltsbeendigung, die, wie gezeigt, kostspielig und letztlich doch oft ineffektiv war. In Wien wurde das Passwesen zudem genützt, um die ansässigen Kaufleute vor Konkurrenz zu schützen.<sup>54</sup>

Der Passzwang wurde nach all dem erstens eingesetzt, um Arme und „Anderere“ abzuwehren, Migration also aus der sozialen und der kulturellen Perspektive zu steuern,<sup>55</sup> und zwar anders als die Aufenthaltsbeendigung präventiv, nicht repressiv. Zweitens wurde Migration mit dem Passzwang aus der Perspektive der Gesundheit gesteuert; er verhinderte, dass Kranke in das Land einreisen, und sorgte dafür, dass Ärzte im Land bleiben. Soweit der Staat mithilfe des Passzwanges Spione und Revolutionäre vom Land fern hielt, steuerte

<sup>48</sup> Deshalb wurde zB von Einreisenden aus der Levante ein Gesundheitspass verlangt; Reisende aus dem Orient mussten sich einer Quarantäne unterziehen, s *Stoklásková* (FN 37) 661 f, 673.

<sup>49</sup> Das galt besonders, aber keineswegs nur für Kriegszeiten, s *Burger* (FN 32) 78; Staatsangehörigen aus Staaten, in denen Revolutionen stattgefunden hatten, wurde der Zutritt in das Kaiserreich rigoros verboten, zB *Geselle* (FN 42) 418 ff.

<sup>50</sup> Dekret der Polizey-Hofstelle vom 28. Jänner 1821, wiedergegeben bei *Barth-Barthenheim*, System der österreichischen administrativen Polizey, mit vorzüglicher Rücksicht auf das Erzherzogthum Oesterreich unter den Enns I (1829) 29.

<sup>51</sup> Wunderbar veranschaulicht bei *Barth-Barthenheim* (FN 50) 29 f: „mit Schaukästen, Orgeln und anderen Spielwerken in die österreichischen Staaten ankommende Ausländer“; „[h]erumziehende Comödianten-Truppen, Gaukler, Marionetten-Spieler, Seiltänzer, Springer, Taschenspieler, Guckkasten-Inhaber, Leyermänner, Vorzeiger sogenannter Spielwerke der Natur, als: Riesen, Zwerge, Mißgeburten u.s.w., wenn sie Ausländer sind“; aber auch „Italiener und ander[e] Ausländer mit Bären, Affen, Hunden, Murmeltieren u. dgl.“ (im Original zT mit Hervorhebungen).

<sup>52</sup> *Stoklásková* (FN 37) 651.

<sup>53</sup> §§ 5 ff Verordnung des Staats- und Polizey-Ministeriums vom 25. März 1801, PGS 1801, Nr 17; *Burger* (FN 32) 20.

<sup>54</sup> *Geselle* (FN 42) 433.

<sup>55</sup> Zur kulturellen Perspektive, die Migranten als „die Anderen“ konstruiert, s *Bast* (FN 3) 93 ff.