

Themenabend Migration am 16. 1. 2008 mit den Referaten

Fremdenrecht ohne Zukunftschance

von **Irene Brickner**: Redakteurin beim "Standard" und Buchautorin, Berichterstattungsschwerpunkt u.a. Menschen- und Fremdenrechtsfragen;
und

Migranten – Menschen oder Wirtschaftsfaktor?

von **Dr. Ingrid Nowotny**: Leiterin des Bereichs Hoheitsverwaltung in der Sektion Beschäftigungspolitik des BMWA, zuständig für die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmigration.

Zusammenfassung:

Die beiden Referentinnen stellten ihre, teilweise unterschiedliche Sicht auf das Fremdenrecht und die Asylpolitik Österreichs vor:

Irene Brickner kritisiert, dass die Regelung der Zuwanderung in Österreich derzeit der Polizei und dem Arbeitsmarkt überlassen wird. Zuwanderung verändert die Gesellschaft als Ganzes, daher sollten sich auch alle Gesellschaftsbereiche damit befassen. Viele geltende Regelungen sind angesichts der globalen Migrationsentwicklung fragwürdig, so zum Beispiel die strikte Unterscheidung von Asylsuchenden und anderen Zuwanderern. Gesetzliche Härten führen oft zu inhumanen Entscheidungen und lösen keine Probleme. Eine Angst vor der Migration ist unbegründet - Österreich hat von seinen Zuwanderern bisher viel profitiert und wird weiterhin profitieren. Das zu vermitteln ist eine politische Aufgabe, das Thema sollte nicht den Populisten überlassen werden.

Auch Ingrid Nowotny sieht Migration als Herausforderung für alle Gesellschaftsbereiche. Sie plädiert aber dafür, die unterschiedlichen Regelungen für AsylwerberInnen und für andere ImmigrantInnen zu erhalten. Nur so können Flüchtlinge unabhängig von ihrer Qualifikation Schutz vor Verfolgung finden. Eine stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer würde ihrer Meinung nach vor allem jenen Menschen mit Migrationshintergrund schaden, die schon derzeit Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Sie sieht die österreichische Migrationspolitik im internationalen Vergleich durchaus beachtenswert: Österreich hat innerhalb der EU den höchsten Anteil an Menschen aus nicht-EU-Ländern bezogen auf die Gesamtbevölkerung und sowohl beim Familiennachzug als auch bei der Einbürgerungsrate liegt Österreich im europäischen Spitzenfeld.

Mehr zum Thema:

Irene Brickner: Fremdenrecht ohne Zukunftschance

>>Die meiner Ansicht nach offenen Fragen des Fremdenrechts sollen in der Folge am Beispiel des – in der Öffentlichkeit rauf- und runtergespielten – Falles Arigona Zogajs und ihrer Familie aufgezeigt werden. Abgesehen vom Medienhype rund um diesen Fall, der – wie ich kritisch anmerken möchte – den Blick auf viele andere, ähnliche Problemfälle mit weniger „attraktiven“ Proponenten verstellt hat, zeigt das Beispiel der Familie Zogaj m. E. diese offenen Fragen recht gut auf.

Ich möchte an dem Tag anfangen, als der „Fall Arigona Zogaj“ sozusagen akut geworden ist. Das war Ende September 2007, als die Fremdenpolizei ins Haus der Zogajs

nach Frankenburg kam, um die zum damaligen Zeitpunkt dort seit fünf Jahren lebende Familie – der Vater war weitere 15 Monate früher als Asylwerber ins Land gekommen – für die Abschiebung in den Kosovo abzuholen. Die 15-jährige Arigona Zogaj tauchte damals bekanntlich ab, weil sie absolut nicht in den Kosovo zurückwollte – und weiter nicht will. Spontan forderten damals Nachbarn und Bekannte in Frankenburg sowie andere Beobachter der Ereignisse ein Bleiben-Dürfen, also eine humane Lösung.

Für mich jedoch gab es schon an diesem Tag Gründe, um skeptisch zu sein, dass es zu einer solchen humanen Lösung kommen werde. Warum, führte ich in einem Kommentar im „Standard“ aus: Innenminister Platter – so schrieb ich – werde das Abtauchen und die Forderung des Mädchens, bleiben zu dürfen, wohl mit Härte quittieren und ablehnen. Platter und die fürs Fremdenrecht zuständigen Beamten des Innenministeriums würden die Verzweiflungsreaktion des Mädchens als reine Erpressung sehen.

Genau so ist es dann ja auch gekommen: Der Minister hat Arigona Zogaj den Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen laut Paragraf 72 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) 2005, den er allein erteilen kann - und der deshalb von Kritikern als „Gnadenrecht“ bezeichnet wird - nicht erteilt. Ich sage laut LEIDER, weil ich eine Bleibelösung in diesem Fall wie in vielen anderen ähnlichen Fällen sehr befürworten würde. Immerhin braucht das Land ja Einwanderer, wie es scheint.

Doch warum diese Härte des Ministers und der Fremdenrechtsbürokratie? Waren es rein politische Erwägungen, etwa im Vorfeld der bevorstehenden Landtagswahlen in NÖ? Ich glaube: Auch, aber nicht nur, da an diesem Punkt ein Problem sichtbar wird, das tiefer liegt:

- Fakt ist, dass der Vater der Familie Zogaj in der Vergangenheit eine fremdenrechtliche Verfehlung begangen, also gegen die Regeln der Fremdenpolizei verstoßen hat: Im Jahr 2002 ließ er Frau und Kinder aus dem Kosovo nach Österreich nachkommen, obwohl sein Asylantrag bereits abgelehnt war: Er also wusste, dass es für ihn und seine Angehörigen in Österreich keinen legalen Aufenthalt gab.

- Fakt ist auch, dass das Fremdenwesen in Österreich, soweit es Asyl- und Aufenthaltssachen betrifft, Angelegenheit der „öffentlichen Sicherheit“ ist (der Arbeitsmarktzugang von Ausländer liegt hingegen in der Kompetenz des Sozialministeriums). Fragen des Aufenthaltsrechts sind demnach Polizeiangelegenheiten, die rein im Lichte der „Polizeilogik“ betrachtet werden – und im Licht dieser „Polizeilogik“ war und ist eine andere Lösung für die Familie nicht vorstellbar. Weiterführende Erwägungen - die menschliche Betrachtungsweise etwa, die besagt, dass hier eine Jugendliche um Verbleib in dem Land kämpft, in dem sie einen Großteil ihrer Kindheit verbracht hat, wurden nicht berücksichtigt. Sie blieben auf der Strecke.

Tatsächlich funktioniert das Fremdenwesen in Österreich in erster Linie nach den Regeln der Aufrechterhaltung von Ordnung, der Vorbeugung von und des Kampfes gegen Ordnungswidrigkeiten und Kriminalität (was etwa im Auftreten gegen das internationale Schlepper/Menschenhändler-Unwesen mit seinen mafiösen Strukturen auch notwendig ist). Diese „Ordnungszentrierung“ zeigt sich gut in dem Umstand, dass just der Innenminister als oberster Chef der Polizei für humanitäre Lösungen, wenn rechtlich nichts anderes mehr geht (wie sie im Fall Zogaj vorgeschlagen wurde), letzt- und alleinverantwortlich ist.

Doch Fragen des Aufenthaltsrechts sind m.E. existenzielle Fragen, die Menschen und die Gesellschaft, in der sie leben, in ihrer Ganzheit angehen.

Wenn Platter also für das Bleiberecht der Zogajs entscheiden hätte wollen, hätte er die „Polizeilogik“ verlassen müssen. Er hat es nicht getan, vielleicht weil ihm das politisch riskant erschien – doch auch, weil er im „Härte zeigen“ sozusagen einbetoniert ist. Laut den von allen Parteien (ÖVP, FPÖ und SPÖ) außer den Grünen 2005 beschlossenen Fremdenpaketgesetzen gibt keinen alternativen Weg: Kein Bleiberecht, das von den Betroffenen beantragt werden könnte und nach transparenten Kriterien entschieden würde. Das Vorherrschen der „Polizeilogik“ ist der Grund, warum es in Hunderten, vielleicht Tausenden Fällen zu existenziell bedrohlichen Härten kommt.

Mit dieser Härte kommen Entscheidungen zustande, die im Licht der Menschenrechte laut Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK) intransparent und fragwürdig sind. Das ist m.E. ein großes Problem, weil die Einhaltung dieser Menschenrechte in einer immer

mobiler werdenden Welt wie der heutigen zentral ist: Nur das bedingungslose Ernstnehmen gleicher und fairer Regeln für Alle kann heute – und wird in Zukunft – Ungerechtigkeiten und Willkür verhindern.

Doch dies wird in Österreich von der politischen Mehrheit offenbar nicht so gesehen. Hier ist es politische Realität, dass Leute, welche die Einhaltung der Regeln einfordern, als Störfaktor, ja geradezu als Spinner behandelt werden. Man erinnere sich etwa an den Beschluss des Asylgerichtshofs vor wenigen Wochen, der von der parlamentarischen Zweidrittelmehrheit gegen eine Vielzahl erheblicher Einwände von Verfassungs- und Menschenrechtsexperten sowie (ursprünglich auch) einzelnen Abgeordneten erfolgte.

Zurück zum Fall Zogaj: Der Verfassungsgerichtshof hat Ende Oktober eine Kriterienliste laut Straßburger Menschenrechtsgerichtshof – also EU-Recht – veröffentlicht, die im Fall von Abschiebungen zu erwägen sind und die „ab sofort“ Wirkungskraft erlangte. Es wurden sieben Kriterien genannt:

- Die Aufenthaltsdauer in Österreich,
- das Bestehen eines Familienlebens,
- der Grad der Integration,
- strafgerichtliche Unbescholtenheit,
- Bindung an den Heimatstaat,
- Erfordernisse der öffentlichen Ordnung (Anm.: Hier nur eines von sieben Kriterien) sowie
- die Frage, ob das Familienleben in Österreich zu einem Zeitpunkt entstanden ist, als der Aufenthaltsstatus in Österreich bereits unsicher war. Anm.: Dieser Punkt spricht gegen ein Bleiberecht der Zogajs (Vater holte Familie nach, als sein Asylantrag schon negativ beschieden war, siehe oben), doch z.B. der Verfassungsjurist Heinz Mayer würde, wie er mir in einem Telefoninterview sagte, in der Gesamtsicht dieser Kriterien für ein Verbleiben entscheiden.

Zwar mussten diese Kriterien bei der Zogaj-Entscheidung Platters nicht zwingend angewendet werden, weil es sich in diesem Fall um einen humanitären Aufenthaltsantrag, nicht um die Entscheidung über eine Abschiebung handelte. Aber es wäre m.E. ein Signal der Menschenrechtsreife gewesen, wenn Platter es getan hätte.

Doch der Innenminister hat sich, wie gesagt, an die Polizei- und Sicherheitslogik gehalten. Und die ist meines Erachtens nicht geeignet, um mit den heutigen Realitäten der Migration zurechtzukommen: Mit den Fluchtbewegungen und Einwanderungsbestrebungen nach Europa, die ich hier bewusst in einem Atem nenne – warum, werde ich weiter unten noch ausführen. Mit Realitäten, die, wie ich meine, übrigens auch einzelne EU-Mitgliedsstaaten mit rein nationaler Interessensabwägung überfordert: Hier bräuchte es m.E. ein EU-weites Vorgehen auf EMRK-Grundlage, aber das ist noch Zukunftsmusik.

Statt dessen gibt man sich EU-weit und in den allermeisten Mitgliedsstaaten der Schimäre einer Abschottung gegen Fremde durch Polizeimaßnahmen und harte Gesetze hin. In Österreich handelt es sich wirklich um eine Schimäre: Laut dem Migrationsexperten Rainer Bauböck wandern Jahr für Jahr – Fremdenpaket hin oder her - rund 70.000 Menschen in Österreich zu, viele wandern wieder weiter, (Anm.: Diese Zahlen sind also nicht mit Arbeitsmarktstatistiken, wie sie Frau Nowotny vorbrachte, vergleichbar !!!). 60.000 dieser Migranten werden von den strengen Regelungen überhaupt nicht oder nur am Rande berührt, weil sie aus Staaten der EU kommen oder sich im Rahmen des Familiennachzugs bereits eingewanderter Menschen niederlassen dürfen.

Lediglich für den „Rest“ von rund 10.000 Menschen pro Jahr „leisten“ wir uns also ein extrem strenges Fremden- und Asylrecht. Und auf Seiten der Politik wird quer durch die Parteien mit nur wenigen Ausnahmen eine Polemik geschürt (oder ihr zumindest nicht widersprochen), die es als „Erfolg“ verkauft, wenn es Jahr für Jahr weniger Asylanträge oder Aufenthaltsbewilligungen gibt (etwa bei den Asylanträgen laut Innenministeriumsstatistik zwischen Jänner und November 2007 um 12,16 Prozent weniger als im Vergleichszeitraum 2006).

Das ist m. E. das völlig verkehrte Signal für die österreichische Öffentlichkeit. „Fremde“ werden durch Härte nicht vom Kommen abgehalten. Was sich im Fall strenger Gesetze erhöht, ist u.a. die Zahl Illegaler im Land. Denn der Migrationsdruck innerhalb und nach

Europa wird zusehends stärker. Laut Eurostat sind allein in den Jahren 2004/2005 rund zwei Millionen Menschen in die EU eingereist: Ein Umstand, den man durchaus auch positiv sehen könnte. Immerhin wären laut EU-Kommission bis 2050 rund 56 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte notwendig, um den Rückgang der einheimischen Bevölkerungen in der Union zu kompensieren.

Was sind also die tatsächlichen Herausforderungen der Migration - und wo liegen in Österreich die gesetzlichen Härten?

Erstens: Die Abgrenzung zwischen Flucht- und Migrationsbewegungen wird schwerer. Der Anteil von Menschen, die ihr Heimatland aufgrund von klassischer politischer oder sozialer Verfolgung (wie im Kalten Krieg aus den realsozialistischen Staaten oder aus der chilenischen Diktatur) verlassen, wird unter jenen, die flüchten, geringer. In den Vordergrund schieben sich Verfolgung in bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen, durch Warlords, autoritäre Clan- und Familienverhältnisse, weil jemand weiblich oder homosexuell ist, und – vor allem – weil er oder sie im Heimatland keine Existenzperspektiven mehr sieht. So führt auch der Klimawandel, der in Teilen der südlichen Hemisphäre Dürren verursacht, zu Migrationsbewegungen – hier stehen wir erst am Anfang der Entwicklung.

Also lautet die Frage, die wir uns in Österreich und EU-weit stellen sollten (statt uns in Ängsten vor dem „Überrannt werden“ zu verlieren): Sind diese „neuen“ Fluchtgründe für uns plausibel oder sind die Menschen, die aus diesen Gründen kommen, reine „Wirtschaftsflüchtlinge“, die abzuweisen sind? Und wie sieht es mit unserer Ethik aus, wenn wir sie abweisen?

Zweitens: Weil es in Europa derzeit keine Einwanderungsperspektive gibt, versuchen es eine Reihe von Menschen über die so genannte „Asylschiene“. Das wiederum führt zu einer Aufrüstung bei den gesetzlichen Flüchtlingsabwehrmaßnahmen, um den so genannten Asylbetrug zu verhindern: Eine Einwanderungsperspektive wäre also wichtig - im Grunde sind auch die Zogajs klassische Einwanderer!

Die Gefahr, dass durch die Flüchtlingsabwehrmaßnahmen Verfolgte auf der Strecke bleiben, ist groß – nicht zuletzt aufgrund des Abschreckungseffekts: In Österreich etwa durch den Umstand, dass laut Paragraph 76 Fremdenpolizeigesetz 2005 Asylwerber leichter als je davor in Schubhaft gesetzt (also während eines Verwaltungsverfahrens, wie es ein Asylantrag ist, ihrer persönlichen Freiheit beraubt) werden können und werden: Ein seit Inkrafttreten des Fremdenpakets oft kritizierter Misstand, doch die – auch internationale - Kritik ist bisher folgenlos verhallt.

Paragraph 76/3 FPG bestimmt, dass ein Asylwerber in Schubhaft genommen werden kann, wenn „auf Grund des Ergebnisses der Befragung, der Durchsuchung und der erkennungsdienstlichen Behandlung anzunehmen ist, dass der Antrag des Fremden auf internationalen Schutz mangels Zuständigkeit Österreichs zurückgewiesen werden wird“ (Unterstreichung von mir).

Auch die Perspektive einer zwangsweisen Untätigkeit schreckt ab: In Österreich dürfen Asylwerber zwar drei Monate nach Asylantrag arbeiten, doch beim Jobsuchen als unselbstständig Erwerbstätige sind sie Inländern und allen anderen Ausländern nachgereiht. In der Praxis gibt es in den vergangenen Jahren für Asylwerber, wenn überhaupt, daher nur Saisonier-Arbeitsbewilligungen.

Drittens: Dass viele Migranten ins Land kommen, ohne fremdenrechtlich wirklich kontrollierbar zu sein, habe ich oben schon ausgeführt. Bei jenen jedoch, die dem Fremdenrecht unterliegen, wird oftmals mit Kleingeist vorgegangen. Etwa bei den so genannten binationalen Ehepaaren (ÖsterreicherInnen, die Drittstaatsangehörige geheiratet haben). Sie werden mit dem Argument, Scheinehen zu verhindern, vielfach gezwungen, sich für längere Zeit bis hin zu ganzen Jahren wieder zu trennen, weil der Nicht-Österreicher seinen Erstantrag auf Aufenthalt laut NAG aus dem Ausland stellen muss. Wie der Verfassungsgerichtshof Ende Dezember 2007 feststellte, ist dies zwar Verfassungs- und Europarechtlich konform, aber ich frage mich schon, ob die dadurch entstehenden Härten eines modernen Rechtsstaats würdig sind.

Zusammenfassend und abschließend daher Folgendes:

- Zuwanderung – egal ob von außerhalb oder innerhalb der EU – findet statt, egal wie repressiv die Gesetze sind. Die Ausländer kommen als Fremde, werden hier heimisch.

Zuweilen auch auf fremdenrechtlich fragwürdige Art, so wie bei den Zogajs, aber ihr Hiersein ist ein Faktum.

- Diese Einwanderung verändert die Zusammensetzung der Gesellschaft. In den kommenden Jahrzehnten wird die Änderung in der ganzen EU tiefgreifend und unumkehrbar sein (und alles zusammen genommen m.E. ein Gewinn).

- Aus diesem Grund geht der Umgang mit Ausländern nicht die Hüter der inneren Sicherheit und die Ordner des Arbeitsmarkts allein, sondern die gesamte Gesellschaft an. Bei der Frage etwa, wer bleiben darf und wer nicht, darf das Polizeiarargument nur eines von mehreren sein. Er braucht m.E. eine eindeutige "Verzivilgesellschaftung" des Umgangs mit „Fremden“. Konkret ein Bleiberecht sowie die Beschäftigung vieler Stellen und Behörden mit der Einwanderung, wie es etwa in Kanada der Fall ist. Das vereinfacht dort die Integration der „Neuen“ – und würde es auch in Österreich tun.

- Derzeit besteht in Österreich eine im Grunde autoritäre Zugangsweise zur so genannten Ausländerpolitik, die es zu überdenken und zu verändern gilt. Doch die Chancen dazu erscheinen angesichts der politischen Realitäten schändlich klein. Wenn ausländerfeindlich, ja hetzerisch gezündelt wird, wie jetzt von der FPÖ im Grazer Wahlkampf gegen Muslime, schrecken Politiker mit privat oft ganz anderen Ansichten oft zurück: Sie fürchten, sich an dem „heißen“ Thema die Finger zu verbrennen. Auch, was die Fremdenpolitik als Ganzes angeht, werden nur sehr vereinzelt andere Perspektiven aufgezeigt, etwa jene eines Bleiberechts. Damit wird dieses zentrale Zukunftsthema im Grunde allein den Populisten der FPÖ und des BZÖ überlassen.<<

(Originaltext von Irene Brickner)

Ingrid Nowotny: Migranten - Menschen oder Wirtschaftsfaktor?

Der Fall Arigona Zogaj hat als Einzelschicksal starke Emotionen ausgelöst, es ist aber wichtig zu sehen, dass es viele derartige Fälle gibt und bei der Beurteilung „vom Einzelfall zu abstrahieren“.

Österreich hat innerhalb der EU den höchsten Anteil an Menschen aus nicht-EU-Ländern bezogen auf die Gesamtbevölkerung. 460.000 AusländerInnen sind in legalen Arbeitsverhältnissen tätig. Obwohl dabei der Anteil an EU-BürgerInnen ansteigt (z.B. der Deutschen, derzeit sind es 53.000), kommen die größten Gruppen nach wie aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei, also aus jenen Ländern, in denen jahrelang offensiv Arbeitskräfte angeworben wurden. Österreich verdankt diesen Zuwanderern viel: In den 1970er Jahren wurden dringend Arbeitskräfte gebraucht, z.B. am Bau, in der Textilindustrie.

Jede Zuwanderung hat Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft: Wir sind dazu verpflichtet, diesen Menschen auf Dauer ein menschenwürdiges Leben zu bieten. Daher sollte bei der Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer beachtet werden, ob der Arbeitsmarkt diese Menschen auch auf Dauer aufnehmen kann: Es ist zu bedenken, dass die jetzt schon schwierige Stellung von MigrantInnen der zweiten Generation am Arbeitsmarkt durch eine weitere Öffnung, z.B. durch eine Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen, verschärft würde.

Früher wurde erst bei Vorliegen einer Arbeitsbewilligung das Aufenthaltsrecht gewährt. Dann kam die Forderung nach Zusammenführen von Aufenthalts- und Arbeitsrecht – die heutige Situation ist das Ergebnis dieser Änderung.

Im Vergleich mit anderen Ländern ist die Zuwanderungspolitik Österreichs durchaus großzügig, z.B. beim Familiennachzug: Ein hoher Anteil an Zuwanderern kommt auf diesem Weg ins Land. Auch bei der Einbürgerungsrate gemessen an der Gesamtbevölkerung liegt Österreich innerhalb der EU an zweiter oder dritter Stelle.

Die unterschiedlichen Regelungen für AsylwerberInnen und andere MigrantInnen sollten erhalten werden. Nur so kann verhindert werden, dass verfolgte Menschen Schutz bekommen, unabhängig von ihrer Eignung für den Arbeitsmarkt. Kanada sollte in dieser Hinsicht kein Vorbild sein, weil es AsylwerberInnen wie alle Zuwanderer sehr stark selektiert.