

FREMDENRECHTSNOVELLE 2002 – Beurteilung aus integrations- und arbeitsmarktpolitischer Sicht

1. Die Fremdenrechtsnovelle 2002	216
2. Integrationspolitische Maßnahmen	216
3. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	217
4. Resümee	221

Auszug aus WISO 4/2002

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Rudolf Moser

Mitarbeiter der
Abteilung
Wirtschaftspolitik der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Oberösterreich

1. Die Fremdenrechtsnovelle 2002

Trotz massiver und breiter Kritik hat die Bundesregierung an ihrem im vorigen Herbst angekündigten Plan festgehalten und gravierende Änderungen im Bereich Fremdenrecht und Ausländerbeschäftigungsrecht vorgenommen. Dieses unter dem Titel „Fremdenrechtsnovelle 2002“ bekannt gewordene Maßnahmenbündel wurde im Juli 2002 vom Parlament beschlossen und ist mit 1. Jänner 2003 in Kraft getreten. In der Öffentlichkeit haben vor allem der so genannte Integrationsvertrag und die Neuregelung der Saisonierbeschäftigung für Aufmerksamkeit gesorgt. Darüber hinaus enthält das Paket aber einige weitere Änderungen, die vor allem arbeitsmarktpolitisch bedeutsam sind.

Die für die praktische Umsetzung erforderlichen Durchführungsverordnungen und Erlässe liegen erst zum Teil vor, sodass einige wichtige Fragen nach wie vor ungeklärt sind und die Beurteilung des Fremdenrechtspakets daher vorläufigen Charakter hat.

Der gesamte Entstehungsprozess dieser Fremdenrechtsnovelle ist geprägt von widersprüchlichen Anforderungen bzw. Zielsetzungen: Einerseits wird ausländerfeindlichen Tendenzen mit der Botschaft „Stopp der Zuwanderung“ Unterstützung signalisiert, während andererseits durch vielfältige Maßnahmen der Unternehmerseite ein ausreichendes Reservoir an auch längerfristig verfügbaren neuen ausländischen Arbeitskräften zugesichert wird.

2. Integrationspolitische Maßnahmen

Als integrationspolitischen Meilenstein bezeichnet die Bundesregierung selbst den so genannten Integrationsvertrag, der die zentrale aufenthaltsrechtliche Maßnahme ist. Die integrationspolitischen Aspekte beschränken sich dabei allerdings auf die Verpflichtung für die Migranten sich innerhalb von vier Jahren entsprechende Deutschkenntnisse anzueignen. Wer diese Hürde nicht schafft, ist von Ausweisung bedroht.

Grundsätzlich unterliegen alle nach dem 1.1.1998 auf Basis einer Niederlassungsbewilligung zugewanderten Drittstaatsangehörigen (d. h. Nicht-EWR-Bürger) der Integrationsvereinbarung. Aufschlussreich sind die Ausnahmebestimmungen, die im Lauf der Zeit immer umfangreicher wurden. Im Ergebnis ergibt sich damit, dass Arbeitskräfte (Schlüsselarbeitskräfte, Saisoniers, Wochenpendler) faktisch von der Integrationsvereinbarung ausgenommen sind, während der Familiennachzug von bereits in Österreich lebenden Ausländern dadurch weiter erschwert wird. Eine derartige Politik als integrationsfördernd zu bezeichnen ist zynisch.

Im Grunde ist die immer stärkere Aufweichung der Integrationsvereinbarung als Erfolg zu verbuchen, denn an der großen Bereitschaft der Migranten (besser) Deutsch zu lernen hat sich nichts geändert, während die Zahl der eventuell von den Sanktionen betroffenen Migranten dadurch verringert werden konnte. Trotz dieser Verbesserungen bleibt die Verunsicherung unter den Migranten groß und die Botschaft, die hinter dieser Regelung steckt (dauerhafte Zuwanderer sind nicht erwünscht), ist unmissverständlich.

Der wohl positivste Aspekt der Fremdenrechtsnovelle ist die Schaffung des so genannten Niederlassungsnachweises. Diese langfristige Aufenthaltsberechtigung können Migranten in der Regel nach fünf Jahren Aufenthalt in Österreich erwerben (sofern sie auch die übrigen Kriterien erfüllen). Die Verbesserung für die Migranten liegt darin, dass sie mit dem Niederlassungsnachweis freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

3. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Fremdenrechtsnovelle 2002 enthält einige Regelungen, die gravierende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Auffallend dabei ist, dass lediglich das Thema Saisoniers in der Öffentlichkeit kurzfristig Aufmerksamkeit erregt hat, während andere mindestens ebenso bedeutsame Bestimmungen völlig unbeachtet geblieben sind. Während die Bundesregierung einen Zuwanderungsstopp bzw. eine Eindämmung der

Zuwanderung (Diktion unterscheidet sich je nach Parteizugehörigkeit) verspricht, weitet sie gleichzeitig den Zustrom von neuen ausländischen Arbeitskräften nach Österreich massiv aus. Integrationspolitisch bedenklich dabei ist vor allem, dass diese Arbeitsmigranten als weitgehend rechtlose Gastarbeiter (im ursprünglichen Sinn dieses Begriffes) nach Österreich geholt werden: Sie haben keine Niederlassungsperspektive, keinen Anspruch auf Familiennachzug, sind an einen bestimmten Arbeitsplatz gebunden und somit den Launen des Arbeitgebers ausgeliefert. Werden sie nicht mehr gebraucht, schickt man sie einfach in ihr Herkunftsland zurück.

3.1. Saisonierregelung neu

Mit der Neuregelung der Saisonierbeschäftigung hat die Bundesregierung offiziell nachgeholt, was in den letzten Jahren zunehmend praktiziert wurde. Saisoniers werden nicht mehr zur Abdeckung eines kurzfristigen, vorübergehenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs in typischen Saisonbetrieben eingesetzt, sondern zunehmend zur Besetzung von Dauerarbeitsplätzen herangezogen. Dementsprechend wurden vom Wirtschaftsminister die Saisonkontingente in den vergangenen 2,5 Jahren drastisch aufgestockt. Mit der Neuregelung wird der Begriff „Saisonarbeitskräfte“ durch „befristet beschäftigte Fremde“ ersetzt.

Inhaltlich bedeutet die Neuregelung, dass künftig Saisoniers grundsätzlich in allen Branchen beschäftigt werden können – es liegt im Ermessen des Wirtschaftsministers, für welche Branchen er entsprechende Kontingente verordnet.

Medienwirksam wurde betont, dass die Zahl der Saisoniers im gewichteten Jahresdurchschnitt 8.000 nicht überschreiten darf. Üblicherweise werden zur Berechnung des Jahresdurchschnitts die zwölf Monatsstichtage herangezogen. Überschreitungen in einzelnen Monaten sind erlaubt, müssen aber in anderen Monaten ausgeglichen werden. Bezeichnend ist, dass der Wirtschaftsminister bislang nicht in der Lage oder willig war zu definieren, was der Begriff „gewichteter“ in diesem Zusammenhang zu bedeuten hat. Zählen Saisoniers in be-

stimmt Regionen, Berufen oder Monaten nur zur Hälfte oder einem Drittel (aus welchem Grund)? Angesichts der Tatsache, dass 2001 laut AMS-Statistiken im Jahresdurchschnitt 9.300 Saisoniers beschäftigt waren, das Wirtschaftsministerium aber lediglich 7.743 errechnet hat, wird offenkundig, wie groß die Gefahr der Manipulation ist.

Die Abkehr vom ursprünglichen Saisonierbegriff zeigt sich auch daran, dass künftig Saisonbewilligungen verlängerbar sind. D. h. nach Ablauf von sechs Monaten Beschäftigung kann die Bewilligung um weitere sechs Monate verlängert werden. Dann ist ein Pause von zumindest zwei Monaten erforderlich, ehe wieder eine Bewilligung erteilt werden kann. Das heißt, dass Betriebe Saisoniers praktisch dauerhaft beschäftigen können; es ist nur darauf zu achten, dass im Zeitraum von jeweils 14 Monaten das Beschäftigungsverhältnis für zwei Monate unterbrochen wird.

3.2. Wochenpendler

Angesichts der Neuregelung werden in Zukunft viele Betriebe Pendler aus den Nachbarstaaten beschäftigen. Pendler sind ausländische Arbeitnehmer, die mindestens einmal wöchentlich an ihren Wohnsitz im Nachbarstaat zurückkehren. Sie werden auf Basis einer Beschäftigungsbewilligung beschäftigt und erhalten eine Aufenthaltserlaubnis. Das bedeutet, dass für sie die Integrationsvereinbarung nicht gilt, sie keine Aufenthaltsverfestigung erreichen und ihre Familie nicht nach Österreich nachholen können. Die Beschäftigung kann immer wieder verlängert werden (d. h. die Pendler können im Lauf der Zeit durchaus eine Arbeitserlaubnis oder einen Befreiungsschein erwerben). Sobald jedoch die Aufenthaltserlaubnis nicht mehr verlängert wird, muss der Pendler Österreich verlassen. Seit 2002 werden die Pendler nicht mehr auf die Zuwanderungsquote angerechnet. Mit der Fremdenrechtsnovelle wurde auch die Möglichkeit geschaffen bilaterale Pendlerabkommen mit Nachbarstaaten abzuschließen. In diesem Fall können die Wochenpendler auch nach Überschreiten der Bundeshöchstzahl eine Bewilligung erhalten.

Faktisch bedeutet das, dass die Wochenpendler sich dauerhaft in Österreich niederlassen, ohne aber die Chance zu bekommen sich zu integrieren. Ihre weitgehende Rechtlosigkeit macht sie damit vom Beschäftigerbetrieb abhängig.

3.3. Betriebsentsendung im Rahmen von Joint Ventures

Eine andere zusätzliche und kurzfristig verfügbare Möglichkeit für Betriebe ausländische Arbeitskräfte nach Österreich zu holen ist die neue Bestimmung für Betriebsentsendungen im Rahmen von Joint Ventures. Da bislang eine genauere Definition des Joint-Venture-Begriffs fehlt, kann die Form der Zusammenarbeit zwischen heimischen und ausländischen Firmen sehr unterschiedlich sein. Das Spektrum reicht von gemeinsam übernommenen Aufträgen bis hin zur Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland.

Mitarbeiter des ausländischen Joint-Venture-Partners können für maximal sechs Monate nach Österreich entsandt werden. Der heimische Betrieb muss lediglich rechtzeitig (zwei Wochen vor Entsendung) eine entsprechende Anzeige ans Arbeitsmarktservice machen und einen Schulungs- bzw. Ausbildungsplan vorlegen. Das Arbeitsmarktservice hat keine Möglichkeit arbeitsmarktpolitisch einzugreifen, es erfolgt auch keine Anrechnung der betriebsentsandten Ausländer auf die Zuwanderungsquote oder die Bundeshöchstzahl nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz. Es entsteht kein Arbeitsvertrag zwischen der heimischen Firma und dem betriebsentsandten Ausländer, sodass auch keine österreichische Entlohnung zum Tragen kommt. Nach einer Unterbrechung ist im Grunde eine weitere, neuerliche Betriebsentsendung möglich.

Diese Bestimmung provoziert geradezu eine missbräuchliche Inanspruchnahme. Der Verzicht der Bundesregierung für dieses Instrument Steuerungsmechanismen bzw. zahlenmäßige Grenzen vorzusehen, obwohl in der Begutachtungsphase massiv auf die arbeitsmarktpolitischen Gefahren hingewiesen wurde, legt den Verdacht nahe, dass hier bewusst ein Schlupf-

loch für Betriebe geschaffen wurde, das sich insbesondere zur Beschäftigung von gering qualifizierten Ausländern anbietet.

4. Resümee

Die Fremdenrechtsnovelle 2002 ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie weit Anspruch und Wirklichkeit auseinander liegen können. Die Ankündigung der Bundesregierung „Integration vor Neuzuzug“ klingt angesichts der beschlossenen Maßnahmen – insbesondere in den Ohren der bereits in Österreich lebenden Ausländer – wie Hohn. Während für die integrationsfördernde Familienzusammenführung und die geordnete dauerhafte Zuwanderung von Arbeitsmigranten zusätzliche Hürden und restriktive Quoten geschaffen werden, wird andererseits ein Vielfaches an weitgehend rechtlosen, abhängigen und billigen Arbeitskräften ins Land geholt. Auch wenn es gelungen ist, ein paar der ursprünglich geplanten Bestimmungen zu entschärfen, die Bundesregierung hat sich über die Kritik und alternative Vorschläge einfach hinweggesetzt. Wobei es eigentlich nicht überrascht, dass sie einer sachlichen Diskussion der vorgebrachten Vorschläge und Argumente ausgewichen ist, da der von der Regierung vorgelegte Entwurf stark ideologisch geprägt ist und weniger auf integrations- bzw. migrationspolitischen Erkenntnissen aufbaut.

Bedenklich wird diese Ignoranz, wenn die Regierung Ergebnisse von Studien, die sie selbst an kompetente Institutionen vergeben hat, nicht zur Kenntnis nehmen will bzw. die Vorschläge bewusst konterkariert. So empfiehlt das Wirtschaftsforschungsinstitut in seiner jährlichen Studie, die als Grundlage für die Zuwanderungsverordnung dient, die Familienzusammenführung zu beschleunigen (ob durch größere Kontingente oder durch Aufhebung der Quotenpflicht, ist für die Betroffenen letztendlich zweitrangig). Die Bundesregierung hält jedoch an der restriktiven Gewährung des Familiennachzugs fest, sodass in manchen Bundesländern Ehepartner und Kinder bis zu drei Jahren auf die Niederlassungsbewilligung

warten müssen. Ähnlich die Situation bei der Saisonierbeschäftigung. Auch hier hat das Wirtschaftsforschungsinstitut darauf hingewiesen, dass durch die massive Ausweitung der Saisonkontingente in den letzten Jahren zunehmend Verdrängungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt festzustellen sind. Die Reaktion der Bundesregierung darauf ist aber nicht die Einschränkung der Saisonierbeschäftigung, sondern sie dehnt dieses bedenkliche Instrument weiter aus und schafft die gesetzliche Basis dafür, dass Betriebe zusätzliche ausländische Arbeitskräfte zu schlechten Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Österreich holen.

Von der groß angekündigten Harmonisierung des Aufenthaltsrechts einerseits und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes andererseits ist letztlich nicht viel übrig geblieben. Der Grundsatz – „Wer legal in Österreich lebt, darf auch arbeiten“ – ist noch lange nicht Realität.

Und aus der eigenen Erfahrung weiß jeder, dass Anreize besser motivieren als Strafen und Drohungen. Die auf Zwang und Sanktionen aufbauende Integrationsvereinbarung ist daher der falsche Ansatz, um die Integration der MigratInnen zu fördern und zu beschleunigen. Attraktive, auf Freiwilligkeit beruhende Deutschkurse verbunden mit dem Angebot rasch Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten und rechtliche Diskriminierungen zu beseitigen (dh Gleichstellung mit Österreichern) wären ein erfolgversprechenderer Integrationsansatz.

Zusammenfassend ist die Fremdenrechtsnovelle 2002 als Ergebnis einer kurzfristigen, ideologisch-populistisch orientierten Ausländerpolitik einzustufen. Die zahlreichen Unzulänglichkeiten und Bruchstellen dieses „Integrationspaketes“ lassen die Voraussage zu, dass erste Änderungen schon kurz nach Beginn der Umsetzung notwendig werden. Und vor dem Hintergrund der gravierenden Veränderungen in der demografischen Struktur braucht Österreich mittelfristig eine schlüssige, zukunftsorientierte Migrationspolitik. Darin wird die Fremdenrechtsnovelle 2002 wohl keinen Platz haben.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at