

Bernhard Perchinig

Was es heißt, Ausländer/in zu sein

Reisepässe sind, wie schon Bert Brecht wusste¹, ein besonderes Stück Papier. Der Besitz oder Nicht-Besitz eines österreichischen Reisepasses impliziert viel mehr, als nur ein anderes Reisedokument beim Grenzübertritt vorzulegen: Ausländische Staatsangehörige müssen in ihrem Alltag eine Vielzahl von Hürden überwinden, die einem/r Österreicher/in fremd sind.

Für jede/n Staatsbürger/in ist es eine Selbstverständlichkeit, dass er/sie sich jederzeit im Staatsgebiet aufhalten darf. Egal, ob unbescholten oder schwer vorbestraft, internationale Rechtsnormen, denen auch Österreich beigetreten ist, verbieten es den Unterzeichnerstaaten, ihren Staatsbürger/innen die Staatsbürgerschaft zu entziehen oder den Aufenthalt im Staatsgebiet zu untersagen. Für Staatsbürger/innen gilt ein absolutes Aufenthaltsrecht.

Die Position der Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union ist schon etwas schwächer. Zwar haben alle Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedsstaates das Recht, sich in den anderen Mitgliedsstaaten niederzulassen, doch nur dann, wenn sie entweder in dem Mitgliedsstaat unselbständig oder selbständig arbeiten wollen oder genügend Mittel haben, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Für die Zeit der Arbeitssuche ist das Recht in der Praxis schon eingeschränkt, da die meisten Mitgliedsstaaten den Bezug der Arbeitslosenunterstützung für die Arbeitssuche im EU-Ausland auf drei bis sechs Monate beschränken. Ausgewiesen werden darf ein/e EU-Bürger/in nur bei Vorliegen einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit – etwa, wenn er/sie sich eines schweren Verbrechens – Mord, schwerer Raub etc. – schuldig gemacht hat. Immer wieder versuchen einzelne Mitgliedsstaaten, den Bezug von Sozialhilfeleistungen oder Verurteilungen wegen leichter Delikte zum Ausweisungsgrund zu machen, der Europäische Gerichtshof hat die meisten dieser Urteile bisher jedoch wieder aufgehoben. Die Wiedereinreise in einen anderen EU-Mitgliedsstaat darf jedoch keine/m EU-Bürger/in verboten werden, auch wenn er/sie vorher aus diesem Staat ausgewiesen wurde.

Für Nicht-EU-Ausländer/innen – die europäische Rechtssprache verwendet dafür den unschönen und sprachlich diskriminierenden Begriff „Drittstaatsangehörige/r“ oder „Drittausländer/in“ ist die Lage am prekärsten.

Das Fremdengesetz, das die Einreise und den Aufenthalt von Nicht-EU-Bürger/innen in Österreich regelt, unterscheidet zwei Arten von Aufenthaltsgenehmigungen: Menschen, die in Österreich wohnen und arbeiten oder hier einen Lebensmittelpunkt haben, d.h. auf Dauer niedergelassen sind, erhalten eine Niederlassungsbewilligung. Bei nur vorübergehender Niederlassung in Österreich, z.B. für den Zweck eines Studiums, wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

¹ Vgl. die von Bertold Brecht im finnischen Exil 1940/41 entstandenen „Flüchtlingsgespräche“. Leipzig 1980.

Personen, die mit einer Aufenthaltserlaubnis nach Österreich kommen, also z. B. Student/inn/en und Schüler/innen, fallen unter keine Quotenbeschränkung. Dagegen unterliegen Niederlassungsbewilligungen grundsätzlich einer Quotenbeschränkung.

Als Inhaber/in einer Aufenthaltserlaubnis darf man in Österreich grundsätzlich nicht arbeiten. Ausnahmen davon bestehen für kurzfristig Betriebsentsandte, Saison- und Rotationsarbeitskräfte und Grenzgänger.

Wer sich in Österreich niederlassen will, muss von seinem Herkunftsland aus den Antrag auf eine Niederlassungsbewilligung stellen und dabei angeben, welchen Zweck die Niederlassung verfolgt. Der Gesetzgeber kennt zwei hauptsächliche Aufenthaltsgründe, die Berufstätigkeit und die Familienzusammenführung. Für alle Formen der Niederlassungsbewilligung wird jährlich auf Vorschlag der Bundesländer vom Hauptausschuss des Nationalrats eine bestimmte Zahl festgelegt ("Quote") – diese lag in den letzten Jahren immer um die 8.500 neue Niederlassungsbewilligungen pro Jahr. Nur wenn die Quote nicht ausgeschöpft ist, kann eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden. Da die Quoten für den Familiennachzug in den letzten Jahren immer zu niedrig angesetzt waren, konnten rund 11.000 Familienangehörige, die in den letzten zwei Jahren den Antrag auf eine Niederlassungsbewilligung gestellt hatten, noch keine erhalten.

Für eine Niederlassungsbewilligung für die Berufstätigkeit ist zusätzlich das Okay des zuständigen Arbeitsamtes nötig; Menschen, die mit einer Niederlassungsbewilligung für die Familienzusammenführung ins Land kommen, dürfen hier in der Regel nicht bzw. erst dann arbeiten, wenn für sie eine Beschäftigungsbewilligung vorliegt.

Erst nach fünfjährigem ununterbrochenem und rechtmässigen Aufenthalt in Österreich, darf der/die Nicht-Eu-Bürger/in auch dann nicht ausgewiesen werden, wenn es Probleme bei der Sicherung des Lebensunterhalts gibt oder kein ausreichender Krankenversicherungsschutz vorliegt.

Dies gilt allerdings nur, wenn sich der/die Betroffene bemüht, die Mittel für den Unterhalt aus eigener Kraft zu sichern, und das nicht aussichtslos scheint. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn der/die Nicht-EU-Bürger/in arbeitslos ist und ernsthaft eine Arbeit sucht, und eine Anfrage beim Arbeitsamtservice ergibt, dass es tatsächlich und rechtlich eine Chance gibt, wieder eine Arbeit zu finden.

Erst nach acht Jahren ununterbrochenem und rechtmässigen Aufenthalt in Österreich darf ein/e Nicht-EU-Bürger/in nur mehr ausgewiesen werden, wenn er/sie wegen einer strafbaren Handlung von einem Gericht verurteilt wurde und der weitere Aufenthalt die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gefährden würde. Nach zehn Jahren ununterbrochenem rechtmässigem Aufenthalt gelten nur mehr die folgenden Ausweisungsgründe:

- gerichtliche Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr wegen Schlepperei, bestimmter Delikte nach dem Suchtmittelgesetz oder anderer schwerer Straftaten,

- gerichtliche Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten, wenn bereits früher eine oder mehrere ähnliche Straftaten begangen wurden und diese noch nicht aus dem Strafregister gelöscht wurden.

Nur in Österreich geborene Nicht-EU-Ausländer/innen genießen dieselbe absolute Aufenthaltssicherheit wie Österreicher/innen.

EU oder EWR?

Eine ähnliche Abstufung zwischen Staatsbürger/innen, Angehörigen eines Staates des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und Nicht-EWR-Bürgern kennzeichnet den Zugang zum Arbeitsmarkt. Während sich österreichische Staatsbürger/innen um jede freie Stelle in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Dienst bewerben können, haben EWR-Staatsangehörige zwar das Recht auf freie Arbeitsplatzwahl in der Privatwirtschaft, Posten im öffentlichen Dienst sind ihnen jedoch dann verschlossen, sofern sie Leitungsposten im Bereich der Hoheitsverwaltung sind. Auch hier werden erst Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zur Klärung führen, ob die österreichische Interpretation dem Geist und dem Inhalt der europäischen Verträge entspricht. De facto finden sich die meisten EU-Bürger/innen bei den Lehrer/innen und Universitätsprofessor/innen, jedoch kaum in der allgemeinen Verwaltung.

Gänzlich anders ist die Situation für Nicht-EWR-Bürger/innen. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt wird durch den Staat geregelt. Dabei verfolgt Österreich eine in anderen europäischen Ländern unübliche Trennung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung. Während in den Niederlanden, in Italien oder in Schweden alle Ausländer/innen, die auch über ein längerfristiges Aufenthaltsrecht verfügen, automatisch auch das Recht besitzen, im Land zu arbeiten, wird in Österreich jährlich politisch ein Prozentsatz bestimmt, der festlegt, wie hoch der Anteil von Nicht-EU-Bürger/innen am Arbeitskräftepotential (= alle Arbeitnehmer/innen und Arbeitslose) sein darf.

Wenn die Quote noch nicht voll ist, kann für den/die Ausländer/in, die sich aus dem Ausland für die offene Stelle beworben hat, prinzipiell eine Beschäftigungsbewilligung und eine Niederlassungsbewilligung ausgestellt werden, wenn sich keine/n Österreicher/in oder ein/e Ausländer/in mit "Befreiungsschein" finden. Ist die Quote, die in den letzten Jahren immer bei rund 8% lag, bereits voll, ist dies nur möglich, wenn eine Kommission des Arbeitsmarktservice feststellt, dass die Beschäftigung des/der Antragsteller/in im volkswirtschaftlichen Interesse liegt, da er/sie über spezielle Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen ("Schlüsselkräfte"). In der Praxis hängt es von der Arbeitsmarktsituation ab, ob jemand bei "voller" Quote als Schlüsselkraft eingestuft wird: Selbst Betriebe, die z.B. eine Arbeitsgenehmigung für Köche brauchten, die die Feinheiten der japanischen Küche beherrschten, bekamen diese in den letzten Jahren mit dem Argument nicht, es gebe genügend arbeitslose österreichische Köche am Arbeitsmarkt – auch wenn diese von japanischer Küche nichts verstanden.

Die Arbeitsmarktquote war bisher jedoch immer bedeutend zu niedrig, um allen legal im Land lebenden Nicht-EU-Bürger/innen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren. Da Familienangehörige von ausländischen Arbeitnehmer/innen aus Nicht-EU-Staaten erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer Zugang zum Arbeitsmarkt haben, waren und sind vor allem Frauen, die nach der Kindererziehungsphase eine Arbeit aufnehmen wollen, negativ betroffen.

Auch wenn es zur Zeit durch einen – jederzeit widerrufbaren – Erlass des zuständigen Ministers der Arbeitsmarktzugang erleichtert wurde, sind nach neuen Studien des Wirtschaftsforschungsinstituts² noch immer rund 35.000 legal in Österreich lebende Ausländer/innen vom Arbeitsmarktzugang ausgeschlossen.

Die Arbeitsgenehmigung für Nicht-EU-Ausländer/innen ist zudem nicht von Anfang an an die Person geknüpft. Das erste Jahr erhält der Beschäftigungsbetrieb die Genehmigung, erst nach einem Jahr darf der/die Betroffene mit einer "Arbeitserlaubnis" in seinem Wohnsitzbundesland unbeschränkt Arbeit suchen, die Arbeitssuche kann auf eine bestimmte Branche eingeschränkt werden. Erst nach fünf Jahren Beschäftigung erlaubt der an die Person ausgestellte "Befreiungsschein" die Arbeitsaufnahme im gesamten Bundesgebiet und in jeder Branche. Wer nicht innerhalb von acht Jahren 60 Beschäftigungsmonate nachweisen kann, kann den Befreiungsschein wieder verlieren und muss dann wieder erneut um den Zugang zum Arbeitsmarkt kämpfen. Diese Regelung macht nicht EU-Ausländer/innen zu einer "Reservearmee" am Arbeitsmarkt, die auch Jobs zu schlechten Bedingungen annehmen muss, um nicht die Arbeitsgenehmigung, oder im schlimmsten Fall sogar die Aufenthaltsgenehmigung zu verlieren. Jugendliche der "Zweiten Generation", die in Österreich den Großteil der Schulausbildung absolvierten, bekommen gleich einen "Befreiungsschein", etwas bessere rechtliche Bedingungen finden auch türkische Staatsangehörige aufgrund des Assoziationsabkommen der EG mit der Türkei vor.

Die rechtliche Schlechterstellung zeigt sich auch klar in der Einkommenssituation: Bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen, erreichten 1998 Einwanderer/innen aus Jugoslawien nur 65% und die aus der Türkei nur 55% des Einkommens der Österreicher/innen.³

Auch innerhalb der Betriebe und der Arbeitnehmervertretungen – der Gewerkschaften und der Kammer für Arbeiter und Angestellte – haben Nicht-EU-Ausländer/innen nicht die gleichen Chancen, ihre Interessen zu vertreten wie EU-Bürger/innen. Zwar haben sie das aktive Wahlrecht zum Betriebsrat und zur Arbeiterkammer, das passive Wahlrecht zum Betriebsrat ist ihnen jedoch verwehrt. Passives Wahlrecht zur Arbeiterkammer haben aufgrund des EG-Türkei Assoziationsvertrages nur türkische Staatsangehörige, jedoch keine anderen Nicht-EU-Ausländer. Ein vergleichbarer Ausschluss von Migranten von der betrieblichen und überbetrieblichen Interessensvertretung findet sich in keinem anderen europäischen Land. Da die Betriebsratstätigkeit der Einstieg in eine politische Funktion in den Gewerkschaften bzw. der Arbeiterkammer ist, sind diese Vertretungskörperschaften der Arbeitnehmer in Österreich de facto nur Österreicher/innen vorbehalten.

Wollen sich Nicht-EU-Ausländer/innen selbständig machen, so haben sie eine Reihe von Hürden zu überwinden. Die jeweilige Landeswirtschaftskammer entscheidet nämlich darüber, ob die im Ausland abgelegte Ausbildung der für die jeweilige Gewerbeberechtigung vorgesehenen entspricht, und in der Kammer haben die Mitbewerber/innen des zukünftigen potentiellen Konkurrenten das Sagen. Für EU-Bürger/innen ist es einfacher, sie haben mit wenigen Ausnahmen das Niederlassungsrecht, wenn ihre Ausbildung ihnen auch im

² Vgl.: Biffl, Gudrun: Zur Niederlassung von Ausländern in Österreich. Wien: WIFO 2000, S. 54f.

³ Vgl. Gächter, August: Daten und Fakten zur Einwanderung. Wien 1999.

Herkunftsland die Ausübung des jeweiligen Gewerbes ermöglicht hätte. Ist dies nicht der Fall, so genügt es, in einem EU-Land, in dem die vorhandene Ausbildung für die jeweilige Gewerbeausübung ausreichend ist, eine Firma zu gründen, die hierauf in Österreich eine Filiale eröffnet: Aufgrund der Niederlassungsfreiheit darf ihr die Gewerbetätigkeit nicht untersagt werden.

Für einige Gewerbe gibt es darüber hinaus lokale – möglicherweise EU-rechtswidrige Einschränkungen: So dürfen in Wien nur österreichische Staatsangehörige Rauchfänge und Öfen überprüfen oder nur Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates des Europäischen Wirtschaftsraums eine Tanzschule leiten, und auch eher wenig bekannte Berufstätigkeiten, wie die des Aufsichtsfischers, oder Jagdaufsehers, sind Österreicher/innen vorbehalten.

Der Wohnbereich ist durch eine Vielzahl von legalen und faktischen Ausschlüssen gekennzeichnet.

Faktisch nur gering ins Gewicht fallen die Einschränkungen für Nicht-EU-Ausländer/innen beim Grunderwerb, etwa dem Kauf einer Eigentumswohnung. Wer sich eine solche leisten kann, schafft auch meist das Procedere zur Erlangung einer Ausnahmegenehmigung.

Keine prinzipiellen rechtlichen Einschränkung – mit Ausnahme des Vorliegens einer langfristigen Aufenthaltsgenehmigung – gibt es beim Zugang zu den Wohnungsgenossenschaften, hier ist der Baukostenanteil von in der Regel ATS 6000.- bis ATS 8000.- pro Quadratmeter Wohnfläche eine für viele Familien kaum zu überwindende Hürde. Da der Zugang zur Wohnbeihilfe, die bei österreichischen Familien in geförderten Wohnbauten die Monatsmiete entsprechend dem Einkommen reduziert, für Nicht-EU-Bürger/innen nur in sehr speziellen Fällen (etwa Sanierung mit öffentlicher Unterstützung) offen steht, ist für viele der öffentlich geförderte Wohnbau mit seiner zumeist doch guten Wohnqualität unerschwinglich.

Gemeindewohnungen haben viele österreichische Familien mit niedrigem Einkommen zu einer im internationalen Vergleich guten Wohnversorgung verholfen. Diesen Ausweg haben Nicht-EU-Bürger/innen in den meisten Fällen nicht. In den Städten, in denen die meisten von ihnen leben – Wien und den Landeshauptstädten, haben sie in den meisten Fällen wegen ihrer Staatsangehörigkeit keine Chance auf einen Mietvertrag – nur Salzburg vergibt 10% seiner Gemeindewohnungen an Nicht-EU-Bürger/innen. In Wien, wo 20% der Wohnungen in Gemeindebesitz sind, gab es bis vor kurzem überhaupt keinen Mietvertrag für eine Gemeindewohnung für Nicht-EU-Bürger/innen, nun sollen jene, die in einer akuten Notlage sind, doch Zugang zu einem begrenzten Segment bekommen. Der Ausschluss von Migrant/innen vom Gemeindebau hat in den großen österreichischen Städten massiv mit dazu beigetragen, dass ausländische Familien bis heute unter bedeutend schlechteren Wohnverhältnissen leben als inländische Familien mit vergleichbarem Haushaltseinkommen.

Das größte Ausmaß an Rechtsgleichheit herrscht im Schulbereich. Alle schulpflichtigen Kinder haben das Recht auf Unterricht, und das Unterrichtsprinzip "Interkulturelle Erziehung" sollte auch dafür sorgen, dass sie einerseits auch in ihrer Muttersprache unterrichtet werden und andererseits der kulturelle Hintergrund der Familie Berücksichtigung findet. In der Praxis ist die Umsetzung des Unterrichtsprinzips von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, vom Wohnort hängt es ab, ob ein Kind mit Migrationshintergrund, wie z.B. in Wien, durch ein

Zweitlehrersystem betreut wird, in dem auf seine Bedürfnisse eingegangen werden kann, oder ob es, wie etwa in Tirol, de facto kaum oder keine Umsetzung des Unterrichtsprinzips gibt. In der Praxis werden Kinder mit Migrationshintergrund noch immer vermehrt in die Bildungssackgasse Sonderschule abgeschoben.

Keine Rechtsgleichheit herrscht jedoch im Stipendienbereich. Schulstipendien bekommen nur jene Kinder, in deren Familie sich zumindest ein Elternteil bereits fünf Jahre in Österreich legal aufhält, Universitätsstipendien nur jene Student/innen, die entweder selbst bereits oder in deren Familie zumindest ein Elternteil bereits fünf Jahre in Österreich leben. Dadurch werden viele begabte Kinder de facto vom Besuch einer höheren Schule abgehalten.

Nicht-EU-Bürger/innen haben, im Gegensatz zu EU-Bürger/innen, die zumindest auf der untersten politischen Ebene, den Gemeinden bzw. in Wien den Bezirken das aktive und passive Wahlrecht haben, in Österreich keinerlei Wahlrecht. Nicht nur das, sie dürfen auch keinen Verein und keine Partei gründen bzw. keine Vereins- bzw. Parteivorsitzfunktionen ausüben, auch das Anmelden und Abhalten einer Versammlung ist ihnen untersagt – alles Rechte, die österreichische und EU-Bürger/innen selbstverständlich haben. Derartige restriktive Regelungen im Bereich der politischen Tätigkeit finden sich außer in Österreich nur noch in den Staaten des ehemaligen "Ostblocks".

Die Familienbeihilfe gebührt prinzipiell nur für in Österreich lebende Kinder. Nicht-EU-Bürger/innen können sie nur dann beziehen, wenn zumindest ein Elternteil in Österreich legal arbeitet bzw. eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung bezieht oder zumindest ein Elternteil bereits fünf Jahre legal in Österreich lebt.

In der österreichischen Arbeitslosenversicherung gibt es zwei Leistungen: Das "Arbeitslosengeld", auf das jede/r Arbeitnehmer/in nach einer bestimmten Mindestbeschäftigungszeit Anspruch erwirbt, und das zwischen 20 Wochen und einem Jahr ausbezahlt wird, und die "Notstandshilfe", die geringer als das Arbeitslosengeld ist und für maximal 52 Wochen gewährt werden. Findet der/die Betroffene in der Zeit keine Arbeit, kann sie immer wieder wiederholt gewährt werden, sofern die persönlichen Bedingungen (Arbeitsbereitschaft, Bedürftigkeit) vorliegen.

Für Nicht-EU-Bürger/innen ist der Bezug dieser Leistung eingeschränkt. Sie erhalten sie normalerweise nur, wenn sie entweder bereits in Österreich geboren sind oder zumindest acht Jahre legal hier gelebt haben. Nur unter besonderen Umständen ist die Gewährung der Notstandshilfe an Personen möglich, die diese Kriterien nicht erfüllen.

In den meisten Bundesländern sind Nicht-EU-Bürger/innen vom Bezug der Sozialhilfe ausgeschlossen. Da der/die einzelne Sozialarbeiter/in in einem gewissen Rahmen selbst entscheiden kann, kann es hier Ausnahmen geben – so bekommen etwa in Wien aufgrund der Umsetzung der UN-Konvention zum Schutz der Rechte des Kindes EU-Bürger/innen Sozialhilfe, wenn ohne diese Zahlung der Unterhalt von Kindern nicht gedeckt wäre. Ebenso ausgeschlossen sind nicht EU-Bürger/innen von einer Reihe von Leistungen aus der Behinderten- und Blindenhilfe.

Im Gegensatz zur unterschiedlichen Rechtsstellung beim Zugang zu diversen staatlichen Leistungen gibt es keinerlei Diskriminierung bei der Einhebung von Steuern und Sozialabgaben: Jede/r in Österreich Erwerbstätige unterliegt, völlig unabhängig von der Staatsbürgerschaft, dem gleichen Steuerrecht, und auch die Beiträge zur Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung werden staatsbürgerschaftsneutral festgesetzt. Und auch bei der Einhebung anderer Steuern, z.B. der Grund-, Mineralöl oder Mehrwertsteuer fragt das Finanzamt nicht nach dem Reisepass.

Last, but not least, Ausländer/in sein ist teuer: Aufgrund der Verpflichtung, beglaubigte Übersetzungen wichtiger Dokumente beizulegen, kostet eine Aufenthaltsgenehmigung inklusive der Gebühren leicht mehrere hundert bis ein paar tausend Schillinge, eine Arbeitsgenehmigung, ein Befreiungsschein ATS 600.- für die Antragstellung und ATS 1110.- für die Ausstellung. Da die Niederlassungsbewilligung und oder Arbeitserlaubnis anfangs befristet ausgestellt werden, fallen diese Kosten in den ersten Jahren gleich mehrfach an. Läuft der Reisepass ab und muss die bestehende Aufenthaltsgenehmigung in einen neuen Pass übertragen werden, kostet dies wiederum neue Gebühren. Und auch der Entschluss, österreichische/r Staatsbürger/in zu werden, ist nicht billig: Eine Einbürgerung kostet je nach Bundesland um die ATS 13.000 für die erste Person und ein paar hundert bis tausend Schillinge für die Familienmitglieder. Einige Staaten, wie z.B. Kroatien oder die FDR Jugoslawien, verlangen für die – aufgrund der Nichtzulassung von Doppelstaatsbürgerschaften nötige – Ausbürgerung bis zu ATS 40.000.- pro Person. Die Einbürgerung einer vierköpfigen Familie kann dann leicht die Kosten eines Kleinwagens erreichen.