

Migration und Wohnungslosigkeit

National Report – Austria

Heinz Schoibl

Helix – Forschung und Beratung

Salzburg, Oktober – November 2002

Hebertshuber . Schoibl . Marchner . Trübswasser OEG



A-5020 Salzburg, Mirabellplatz 9/3, Tel.: 0043+662 886623-10, Fax-DW: 9;
Mail: heinz.schoibl@helixaustria.com

Gliederung

Einleitung

Teil I. Arbeitsimmigration

1. Phase: Systematische Anwerbung und Start der Arbeitsimmigration
2. Phase: Abbau von AusländerInnenbeschäftigung und Familienzusammenführung
3. Phase: Etablierung von neuen ethnischen Gemeinschaften
4. Ergebnisse der Arbeitsimmigration
 - 4.1 Unterschichtung des Arbeitsmarktes
 - 4.2 Segregation des Wohnungsmarktes
5. Zum aktuellen Stand der Integrationspolitik in Österreich
 - 5.1. Argumentationslinien und politische Lager auf bundespolitischer Ebene
 - 5.2. Neuregelung des Niederlassungsrechts – Integrationsvertrag
 - 5.3. Harmonisierung von Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht
 - 5.4. Neue Zugänge zum Arbeitsmarkt – Schlüsselkräfte und Saisonarbeit

Teil II. Asylland Österreich

1. Österreich als Durchreisestation für Flüchtlinge
2. Österreich als passageres Zielland für Flüchtlingswellen
3. Festung Österreich, Auswirkungen des Schengenvertrages auf die Asylpolitik und -administration in Österreich
 - 3.1 Asylanträge in Österreich einschließlich 2001
 - 3.2 Anerkennungsquoten 2001 nach den zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländern
 - 3.3 Bundesbetreuung
4. Kein Zugang zum Arbeitsmarkt

Teil III. MigrantInnen in Österreich – Aktueller Stand

1. Soziale Stellung der MigrantInnen
 - 1.1 ... von Einkommensarmut bedroht
 - 1.2 eingeschränkte Bildungsperspektiven
 - 1.3 Prekäre Wohnversorgung – unter den Vorzeichen struktureller Wohnungsnot
 - 1.4 Die Unterschichtung des Wohnungsmarktes
2. Wohnversorgung von MigrantInnen – im Bundesland Salzburg, Exkurs
 - 2.1 Bezug von Wohnbeihilfe
 - 2.2 Benachteiligung von MigrantInnen hinsichtlich ihrer Wohnversorgung
 - 2.3 Exkurs: MigrantInnen im Bahnhofsviertel / Elisabethvorstadt
3. Exkurs: Aktuelle Tendenzen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnversorgung von MigrantInnen in Wien
4. Rechtliche Stellung
 - 4.1 Rechtliche Benachteiligungen von MigrantInnen
 - 4.2 Das Aufenthaltsgesetz 1993 und die Situation der GastarbeiterInnen
 - 4.3 Novelle des Salzburger Sozialhilfegesetzes 1994

Teil IV. Zielgruppenspezifische Hilfestrukturen

1. Arbeitsmarktspezifische Beratung und Betreuung von AusländerInnen
2. Allgemeine Sozialberatung und Betreuung
3. Kommunale Körperschaften und Fonds
4. Kommunale AusländerInnenbeiräte
5. Kommunales Wahlrecht für AusländerInnen
6. Soziale Infrastruktur
7. Wohnungslosenhilfe – unter Ausschluss von wohnungslosen MigrantInnen

Schlussbemerkung

Anhang: Verwendete Materialien / Literatur

Einleitung

Österreich ist nunmehr bereits seit Jahrzehnten Zielland für Migrationbewegungen und damit faktisch ein Einwanderungsland. Dieses Faktum hat aber bislang auf der politischen, legislativen und administrativen Ebene keinen konsistenten Niederschlag gefunden. Im Gegenteil ist festzustellen, dass politische, gesetzliche sowie administrative Maßnahmen im Kontext der „AusländerInnenfrage“ allem voran unter dem Tenor der Eingrenzung, Eindämmung und letztlich Ausgrenzung stehen. Tatsächliche integrationspolitische Maßnahmen finden sich dann bestenfalls als Ausnahmen – nur zu oft auf einzelne Städte oder Regionen begrenzt, öfter noch durch Widersprüche und kontraproduktive Nebenwirkungen zu charakterisieren.

Die ablehnende Grundhaltung in der politischen Öffentlichkeit spiegelt zum Teil die Initiativen des Boulevards, wie sie vor allem in Österreichs größter Tageszeitung mit flächendeckender Verbreitung (Kronenzeitung) ihren Vorreiter finden, steht darüber hinaus konsequent in der Tradition sicherheitspolitischer Erwägungen. Dieser Grundhaltung entspricht auch, dass die zentrale legislative und administrative Zuständigkeit für AusländerInnen im Ministerium der inneren Sicherheit und bei der Polizei liegt. Das betrifft gleichermaßen die Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen als auch die Aufnahme von Asylsuchenden. Zuletzt ist diese Dominanz sicherheitspolitischer Erwägungen in einer durchgehenden Militarisierung des Grenzschutzes gegenüber den östlichen Nicht-EU-Ländern eskaliert. Begründet wurde diesem mit dem Ziel, jede Form der „illegalen“ Einwanderung zu stoppen und das ‚Schlepperunwesen‘ konsequent bekämpfen (sic!) zu können. Dass damit aber gleichermaßen auch eine weitgehende Einschränkung und Beschneidung des Rechts auf eine faire Möglichkeit für die Stellung eines Asylantrages verbunden ist, wie von den Oppositionsparteien sowie den in Flüchtlingsfragen aktiven NGOs wiederholt beklagt wurde, wird billigend in Kauf genommen.

Eine detaillierte Vorstellung der jahrzehntelangen Geschichte der Benachteiligung und Diskriminierung von AusländerInnen in Politik, Recht, Öffentlichkeit etc. würde diesen Rahmen ebenso sprengen wie die Vorstellung der rassistischen und ausländerfeindlichen Untertöne in der österreichischen Innenpolitik (das betrifft leider keineswegs die ausländerfeindliche Politik der rechtspopulistischen FPÖ, sondern findet sich wie selbstverständlich auch in den Wahlprogrammen der anderen Parteien rechts wie links der politischen Mitte).

Im folgenden beschränke ich mich auf eine knappe Vorstellung des historischen Kontextes von Immigration nach Österreich und konzentriere mich in der Folge auf die Analyse der realen sozioökonomischen Auswirkungen einer ausdrücklich sicherheits- und ordnungspolitischen Grundhaltung in Öffentlichkeit und Administration – mit Schwerpunkt auf Fragen der Armutgefährdung sowie der Wohnversorgung / respektive Wohnungslosigkeit. Einschränkend muss hier vorweg festgestellt werden, dass die Datenlage gerade bezüglich der Wohnversorgung sowie ib. der Wohnungslosigkeit bei MigrantInnen äußerst schlecht ist und keinerlei Grundlagenforschungen zu diesem Thema vorliegen.

Teil I .

Arbeitsimmigration

1. Phase: Systematische Anwerbung und Start der Arbeitsimmigration

In Österreich kam es gegen Ende der 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts zu ersten Anzeichen der Vollbeschäftigung. Die Arbeitskräftepotentiale durch Abwerbung aus der Landwirtschaft und Binnenwanderung von den ländlichen Regionen in die Ballungsräume waren ebenso erschöpft, wie auch die Steigerung der Erwerbsquote ib. der Frauen nur langsam einsetzte. Die Arbeitsmigration von ÖsterreicherInnen aus den westlichen Bundesländern in die prosperierende Bundesrepublik Deutschland (inkl. AuspendlerInnen) hat zu diesem Mangel an verfügbaren Arbeitskräften beigetragen und dazu geführt, dass die ersten Anwerbeabkommen getroffen wurden (1962 mit Spanien, 1964 mit der Türkei und 1966 mit Jugoslawien).

Die 1. Phase der Arbeitsimmigration nach Österreich war solcherart ausschließlich wirtschaftsbedingt. Es haben Arbeitskräfte gefehlt, die durch interne Maßnahmen nicht ersetzt werden konnten. Arbeitsimmigration war solcherart eine wirtschaftspolitische Maßnahme. Dieser Interessenschwerpunkt der Ausländeranwerbung und –beschäftigung kommt auch im überproportional hohen Anteil an männlichen alleinstehenden Gastarbeitern zum Ausdruck. 1962 waren lediglich 19% der ausländischen Beschäftigten in Österreich weiblich (Matuschek 1985).

Das ideelle Leitbild der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften bildete das „Rotationsmodell“. Nicht Einwanderung war das Ziel der Anwerbung sondern die Deckung der Arbeitskräftelücke. Sinngemäß sollten die ausländischen Arbeitskräfte nicht in Österreich heimisch sondern nach mehr / minder kurzfristiger Beschäftigung von neuen ausländischen ArbeiterInnen ersetzt werden. Demgemäß wurde diese Phase der Zuwanderung auch nicht durch flankierende soziale, bildungspolitische oder kulturelle Infrastrukturmaßnahmen etc. begleitet. Die Schaffung der notwendigen Infrastruktur für die Wohnversorgung etc. der überwiegend männlichen GastarbeiterInnen blieb stattdessen zur Gänze den ArbeitgeberInnen überlassen.

Die Idee des Rotationsprinzips erwies sich sehr bald als unrealistisch, unter anderem weil es sich für die Arbeitgeber als rationeller herausstellte, bereits eingelernte und eingewöhnte Arbeitskräfte längerfristig zu beschäftigen. Aus der vorübergehenden Beschäftigung wurde somit rasch eine mittel- bis langfristige, der Kurzaufenthalt begann sich zu verfestigen.

Bereits mit dem Beginn der Arbeitszuwanderung in Österreich kristallisierte sich als Charakteristikum heraus, dass die AusländerInnen überwiegend in den untersten Segmenten des Arbeitsmarktes Beschäftigung fanden und damit überproportional mit schlechten Arbeitsbedingungen, niedriger Entlohnung, hoher Arbeitsbelastungen (Lärm, Staub etc.), niedriger Arbeitsplatzsicherheit etc. konfrontiert waren.

2. Phase: Abbau von AusländerInnenbeschäftigung und Familienzusammenführung

Seit ca. 1973 hat sich die Rolle der ArbeitsmigrantInnen wesentlich verändert. Ab dem Moment, wo die österreichische Regierung aufgrund von Ölschock und einer sich am Horizont abzeichnenden Wirtschaftskrise beschlossen hatte, die Grenzen (wieder) dicht zu machen, kam es zu einem massiven Rückgang der AusländerInnenbeschäftigung. Die vom Abbau der AusländerInnenbeschäftigung nicht betroffenen ArbeiterInnen aus anderen Ländern (meistens junge Männer) begannen damals (u.a. aufgrund der Überzeugung, dass sie ihre Arbeitsstelle nur so behalten können), ihre Familien nach Österreich zu holen und eigene Wohnformen (außerhalb der Firmenquartiere) zu realisieren. Diese Gegenbewegung zum Abbau der Ausländerbeschäftigung führte tatsächlich dazu, dass bei gleichzeitigem Absinken der Zahl von Beschäftigungsbewilligungen für GastarbeiterInnen die ausländische Wohnbevölkerung durch Familienzusammenführung und nachkommende Kinder leicht zugenommen hat. Erst im weiteren Verlauf dieser Zuwanderung kamen hier auch die Auswirkungen der vergleichsweise höheren Geburtenrate der MigrantInnenhaushalte zum Tragen.

Dieser Prozess der Familienzusammenführung dauert bis heute an. In Österreich wird diese Familienzusammenführung im Rahmen einer Quotenregelung kontingentiert und geregelt. Danach wird jährlich per Erlass des Innenministeriums festgelegt, wie viele AusländerInnen eine neue Aufenthaltsbewilligung erhalten und wie viele davon unter dem Titel der Familienzusammenführung in das Land kommen dürfen. Tatsächlich dürfen seit dem neuen Fremdenengesetz 1997 nur die Kinder bis zum Alter von 14 Jahren nach Österreich geholt werden. Weiters ist die Quote für Österreich so niedrig, dass ein jahrelanges Warten auf eine Entscheidung nicht die Ausnahme sondern die Regel ist.

„Von den rund 95.000 jugoslawischen und türkischen Haushalten mit Kindern haben drei Viertel alle Kinder in Österreich, ein Fünftel haben alle Kinder im Ausland, und rund 4% haben einen Teil der Kinder in Österreich und einen Teil im Ausland. Jugoslawen und Türken zusammen haben noch rund 50.000 minderjährige Kinder im Ausland. (...) Es ist unbekannt, wie viele Ehepartner nicht in Österreich leben. Alles in allem wird die Anzahl der Nachzugsberechtigten vermutlich eine Größenordnung von 90.000 bis 120.000 haben. Man muss diese Personen als einen integralen Bestandteil der Zuwandererbevolkerung sehen.“ (August Gächter, Fakten zur Arbeitslosigkeit und Einwanderung, IHS Wien 1997)

Um diese Rechnung auf den Punkt zu bringen: Jährlich können etwa 5% des gesamten Nachzugspotentials in Österreich einreisen. Insgesamt wird es damit etwa 20 Jahre dauern, bis alle Familien, deren Haushaltsvorstände bereits in Österreich leben und arbeiten, komplett werden. Die Migration geht also weiter, weil die Gleise der Migration Anfang der sechziger Jahren von der österreichischen Regierung selbst offensichtlich sehr erfolgreich und nachhaltig gestellt wurden.

TAB.: BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH UND DEREN KOMPONENTEN

Zeit / Jahr	Geburtenbilanz	Wanderungsbilanz	Gesamtbilanz
1.1.51 – 20.3.61	268.900	- 129.000	139.900
21.3.61 – 11.5.71	340.800	76.900	417.700
12.5.71 – 11.5.81	- 9.900	73.700	63.800
12.5.81 – 14.5.91	23.500	217.000	240.400

nach: Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich, 1998, S. 11

Jahreswerte	Geburtenbilanz	Wanderungsbilanz	Gesamtbilanz	interne Ver- schiebung durch Einbürgerung
1980	-1570	9.356	7.786	8.176
1981	1.279	32.798	34.077	7.432
1982	3.501	-35.112	-31.611	7.159
1983	-2923	-1.872	-4.795	9.900
1984	768	3.895	4.663	7.792
1985	-2.138	7.274	5.136	7.311
1986	-107	9.165	9.058	8.060
1987	1.596	14.996	16.592	6.618
1988	4.789	11.226	16.015	7.315
1989	5.352	52.562	57.914	7.305
1990	7.502	123.110	130.612	8.981
1991	11.201	87.651	98.852	11.137
1992	12.140	82.067	94.207	11.656
1993	12.710	40.314	53.024	14.131
1994	11.731	13.107	24.838	15.275
1995	7.498	7.439	14.937	14.366
1996	8.019	4.991	13.010	15.627
1997	4.613	3.000	7.613	15.792
1998	2.894	4.500	7.394	17.786
1999	-62	19.800	19.738	24.678
2000	1.488	17.300	18.788	24.320
2001	691	17.274	17.965	31.731

nach: ÖSTAT 1991 und Statistische Nachrichten, Oktober 2002, S. 737

Der in der vorstehenden Tabelle abgebildete Verlauf der Migration nach Österreich – in Relation zur Geburtenbilanz – zeigt, dass trotz einzelner Einbrüche in der Zuwanderung (im Kontext von Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen, die jeweils zu einer verstärkten Rückwanderung von ArbeitsmigrantInnen führten) eine stetige Zunahme der Zuwanderung. Zwar kann während der gesamten Dauer der Arbeitsmigration nach Österreich beobachtet werden, dass die politischen Mittel und Maßnahmen zur Steuerung des Zustroms von AusländerInnen immer restriktiver werden, am allgemeinen Trend können dieses letztlich nichts ändern.

3. Phase: Etablierung von neuen ethischen Gemeinschaften

Der Höhepunkt in der Veränderung der Arbeitsmigration findet sich in der dritten Phase der Immigration in der Form, dass viele Zuwanderer sich tatsächlich in den österreichischen Gemeinden niederlassen. Dieses Ansässigwerden von ArbeitsmigrantInnen ist aber durch eingeschränkte und z.T. sehr restriktive Zugänge zu einzelnen Segmenten von Arbeits- und Wohnungsmarkt gekennzeichnet, was letztlich zur Konzentration von MigrantInnen in einzelnen Wirtschaftsbranchen sowie Siedlungsgebieten führt. MigrantInnen bleiben damit weitgehend unter sich und werden von der umliegenden Mehrheitsbevölkerung aus den Mainstreamangeboten im Kontext von Arbeiten und Wohnen tendenziell ausgegrenzt.

„Die Markierung der Ethnie von außen verstärkt auch die Selbstwahrnehmung als ethnische Gruppe“ (Bauböck 1988) und führt so zur Etablierung von neuen ‚ethnischen‘ Gemeinschaften im Einwanderungsland. Aus den ehemaligen ‚GastarbeiterInnen‘ werden neue gesellschaftliche Minderheiten – konzentriert in bestimmten Stadtteilen und Regionen (Gettoisierung), in wenig attraktiven Bereichen des Arbeitsmarktes (Niedriglohnbranchen) sowie im Substandardsegment des Wohnungsmarktes (Altwohnungsbestand in Privatbesitz).

ÜBERBLICK: RÄUMLICHE VERTEILUNG DER MIGRANTINNEN IN ÖSTERREICH (1991-2001)

Bundesland	2001	%-Anteil	1991	%-Anteil
Burgenland	12.800	4,6	7.788	2,9
Kärnten	32.600	5,8	17.072	3,1
Niederösterreich	95.800	6,2	67.519	4,6
Oberösterreich	102.200	7,4	71.259	5,3
Salzburg	62.700	12,1	37.992	7,9
Steiermark	54.700	4,6	30.268	2,6
Tirol	65.100	9,6	45.058	7,1
Vorarlberg	47.500	13,5	44.082	13,3
Wien	257.000	16,4	196.652	12,8
Österreich	730.200	9,1	517.690	6,6

Volkszählungen 2001 und 1991; zit. nach Statistische Nachrichten 1/2002

Die Tatsache der Zuwanderung betrifft somit alle Regionen und Städte Österreichs wenn auch in deutlich unterschiedlichem Ausmaß. Allem voran ist es die Bundeshauptstadt Wien, die durch eine verstärkte Zuwanderung von MigrantInnen in der letzten Dekade sich auch mit dem höchsten Anteil an Zuwanderern von über 16% an die Spitze gesetzt hat.

Notwendig erscheint hier der Hinweis darauf, dass im selben Zeitraum von 1991 – 2001 insgesamt 170.400 AusländerInnen die österreichische Staatsbürgerschaft erworben haben (das entspricht einem Anteil von 2,2% der österreichischen Bevölkerung) und damit aus dem vorstehenden Überblick über die Verteilung der MigrantInnen in Österreich herausfallen.

Von Bedeutung erscheint weiter, dass sich die MigrantInnen in Österreich im wesentlichen nicht nur auf die größeren Städte (hier liegt die Stadt Salzburg mit einem AusländerInnenanteil von 20% deutlich vor Wien) und auf einzelne Bundesländer konzentrieren, sondern auch innerhalb dieser Regionen eine exemplarische Konzentration der ausländischen Wohnbevölkerung auf einige wenige Gebiete und Siedlungen aufgezeigt werden kann. Das soll in der folgenden Darstellung am Beispiel der Stadt Wien verdeutlicht werden.

ÜBERBLICK: RÄUMLICHE VERTEILUNG DER MIGRANTINNEN IN WIEN (1990-2001)

Bezirk	Ausländische Wohnbevölkerung		Wohnbevölkerung – gesamt		Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung (in %)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
2.	16.128	23.214	90.028	92.057	17,9	25,2
5.	11.608	11.851	53.535	49.745	21,7	23,8
10.	22.560	25.309	155.048	151.208	14,6	16,7
15.	18.665	19.504	72.231	65.566	25,8	29,7
16.	16.125	20.951	89.903	86.346	17,9	24,3
17.	10.663	11.432	52.713	48.668	20,2	23,5
20.	14.426	19.046	74.659	77.108	19,3	24,7
Wien	206.003	256.971	1,564.051	1,562.482	13,2	16,4

zusammengestellt nach: Wiener Integrationsfonds, MigrantInnen in Wien 2001, S. 43

„Mehr als die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung Wiens lebt in weniger als einem Drittel der Bezirke (Leopoldstadt, Margareten, Favoriten, Rudolfsheim, Ottakring, Hernals und Brigittenau).“¹ Dabei zeigen sich in einzelnen Bezirken Spitzenwerte von bis zu knapp 30%.

Dabei zeigt sich weiters, dass die MigrantInnen gerade in jenen Bezirken zu hohen Anteilen leben, die offensichtlich von einem größeren Strukturwandel erfasst sind und – als Reaktion auf hohe Verkehrs- und Umweltbelastung in Gürtelnähe – insgesamt eine eher schrumpfende Bevölkerungsanzahl aufweisen.

¹ Wiener Integrationsfonds, MigrantInnen in Wien 2001, S. 10

„Die Wohnquartiere der ausländischen Staatsangehörigen zeichnen sich durch einen hohen Altbau- und Substandardwohnungsbestand aus. analog zum Arbeitsmarkt leben MigrantInnen konzentriert in jenen Wohnbereichen, die für ÖsterreicherInnen nicht attraktiv sind. Dies bezieht sich nicht nur auf die räumliche Lage der Wohnungen innerhalb der Stadt (z.B. gürtelnahe Gebiete), sondern auch auf den Wohnungsstandard.“ (WIF 2001, S. 11)

Aktuell hat sich aus dieser Entwicklung regional abgegrenzter Ethnien in den österreichischen Städten über die Gründung von kleinen Geschäften und Betrieben (im Bereich der Nahversorgung sowie kleinere Lokale und Dienstleistungsbetriebe) auch eine spezifische Wirtschaftsinfrastruktur von und (zu einem guten Teil) für die jeweiligen Minderheiten herausgebildet – ohne dass sich daraus aber ein relevantes Arbeitsplatzkontingent und/oder eine adäquate soziale Infrastruktur für diese Zielgruppen ergeben konnte.

4. Ergebnisse der Arbeitsmigration

Bereits während der „Blütezeit“ der Arbeitsmigration nach Österreich waren es vor allem türkische und exjugoslawische StaatsbürgerInnen, die den großen Grundstock der ArbeitsmigrantInnen bildeten. Daran hat letztlich auch die leicht zunehmende Migration aus den mittel- und osteuropäischen Ländern des ehemaligen Ostblocks (aktuell: Kandidatenländer) nichts wesentliches geändert. Im Gegensatz zur Bundeshauptstadt Wien, wo eine leichte Diversifizierung der MigrantInnenstruktur festzustellen ist, hat sich in Gesamtösterreich die Dominanz der traditionellen Herkunftsländer Ex-Jugoslawien und Türkei am Gesamt der ausländischen Wohnbevölkerung eher noch gefestigt.

ÜBERBLICK ÜBER DIE AUSLÄNDISCHE WOHNBEVÖLKERUNG NACH STAATSANGEHÖRIGKEIT

	Ex-Jugoslawien		Türkei		sonstige		gesamt	Anteil an der WB
1991	197.886	38,1%	118.579	22,0%	201.225	38,9%	517.690	6,6%
1995	326.828	45,3%	142.970	19,8%	251.113	34,8%	720.911	9,0%
2001	328.369	45,0%	130.081	17,8%	271.789	37,2%	730.239	9,1%

Statistische Nachrichten 10/02, Volkszählung 2001; WB = gesamte Wohnbevölkerung

Dieser Trend wird zudem noch durch die Tatsache unterstrichen, dass sich auch die Einbürgerungen wesentlich auf die führenden Herkunftsländer konzentrieren.

EINBÜRGERUNG VON IN ÖSTERREICH LEBENDEN AUSLÄNDERINNEN 1991 - 2001

	Gesamt	Ex-Jugo- slawien	Türkei	EU	Ost/Mittel - Europa	sonstige
1991	11.137	3.217	1.801	650	2.401	3.068
1995	14.366	4.529	3.201	305	2.593	3.837
2001	31.731	10.737	10.046	157	5.172	5.619

Statistische Nachrichten 10/02, Volkszählung 2001

Mit zunehmender Dauer des Aufenthalts von MigrantInnen in Österreich steigt offensichtlich auch die Anzahl der Einbürgerungen. Für die sprunghafte Steigerung der Einbürgerungen im Jahr 2001 (von 24.320 im Jahr 2000 auf 31.731 im Jahr 2001) dürfte aber wesentlich auch das veränderte integrationspolitische Klima im Österreich der rechtspopulistischen Koalitionsregierung und die angekündigten Vorhaben zur Ausgrenzung von nicht integrationswilligen AusländerInnen beigetragen haben.

Vermeehrt scheinen AusländerInnen unter den Vorzeichen sich zuspitzender AusländerInnenfeindlichkeit führender Regierungsmitglieder von der letztlich einzigen realen Möglichkeit zur Aufenthaltsverfestigung Gebrauch zu machen, das im bestehenden legislatischen Regelwerk vorgesehen ist.

4.1 Unterschichtung des Arbeitsmarktes

Insgesamt zeigt sich aus der Betrachtung der historischen Entwicklung der AusländerInnenbeschäftigung in Österreich, dass diese beinahe ausschließlich nach wirtschaftlichen Interessen und letztlich zum uneingeschränkten Vorteil der nutznießenden Arbeitgeber verlaufen ist.

So war auch in der ersten Zeit der Arbeitsimmigration eindeutig zu beobachten, dass „die Gewinne der Unternehmer anstiegen und die Löhne für Hilfs- und Anlernarbeiter abgebremst wurden. Die für die Niedriglohnbranchen kennzeichnenden schlechten Arbeitsbedingungen blieben weiter bestehen, da technische Neuerungen und organisatorische Maßnahmen aus Kostengründen nicht getätigt wurden“ (Matuschek 1985) bzw. (noch) nicht getätigt werden mussten.

Andererseits wurden beispielsweise bei rezessiven Wirtschaftsphasen in erster Linie AusländerInnen arbeitslos (das ist nach wie vor als Auflage für die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen im Ausländerbeschäftigungsgesetz normiert, wonach ArbeitgeberInnen freie Arbeitsplätze nur dann mit AusländerInnen besetzen dürfen, wenn sich für diese Stelle kein/e arbeitslose ÖsterreicherIn findet). Das volkswirtschaftliche Problem der Arbeitslosigkeit wird damit de facto in den Balkan und in die Türkei exportiert: So kehrten ca. 2/3 der arbeitslos gewordenen AusländerInnen während der Beschäftigungskrisen Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre in ihre Heimat zurück. Mit der Erholung der Wirtschaft hat sich dann

jeweils gemäß entsprechendem Arbeitskräftebedarf auch die Anzahl der beschäftigten AusländerInnen wieder maßgeblich erhöht.

Allerdings wurde von Seiten der Politik und Administration dem Wunsch der ArbeitgeberInnen nach einer Liberalisierung der Zuwanderung nur zögerlich und mit großer Zurückhaltung entsprochen. gleichzeitig wurde mit Hilfe von restriktiv formulierten Zugangsbestimmungen versucht, die tatsächliche Zuwanderung in sehr eingeschränkten Bahnen zu steuern:

Als zentrales Mittel dieser Steuerung und Limitierung kann hier neben der jährlich erlassenen Zuwanderungsquote ein gesetzlich festgelegtes Höchstmaß der AusländerInnenbeschäftigung genannt werden. Zuletzt wurde diese Quote im Jahr 1994 (Ausländerbeschäftigungsgesetz §12a) auf einen Anteil von 8 Prozent am österreichischen Gesamtarbeitskräftepotenzial gesenkt (bis Anfang 1994 lag diese Quote bei 10% und im Jahr 1994 bei 9%). Dieser Quote ist es letztlich auch zu danken, dass ein großer Teil der in Österreich lebenden AusländerInnen über lange Zeit hin vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden.

So hatten noch im Jahr 2000 ca. 70.000 MigrantInnen (das sind etwa 10% der Nicht-ÖsterreicherInnen) aufgrund der restriktiven Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes keine Möglichkeit, eine Beschäftigungsbewilligung zu erhalten und waren solcherart zur Gänze von einem regulären Einkommen ausgeschlossen.

Bewilligungspflicht

Grundsätzlich gilt, dass Nicht-EWR-StaatsbürgerInnen für die Aufnahme einer Beschäftigung in Österreich einer Bewilligung bedürfen. Davon ausgenommen sind lediglich Au-Pairs, die für die Dauer von maximal sechs Monaten bei einer Gastfamilie in Österreich tätig sind. Eine weitere Ausnahme von dieser Bewilligungspflicht stellen jene Personen dar, die über einen Befreiungsschein verfügen. Das sind in erster Linie EhepartnerInnen sowie Angehörige von österreichischen oder diesen gleichgestellten StaatsbürgerInnen, sofern diese bereits in Österreich geboren und / oder mehr als die Hälfte ihrer Schulpflicht in Österreich absolviert haben. Einen Anspruch auf einen Befreiungsschein haben auch jene MigrantInnen der 2. oder 3. Generation, wenn zumindest ein Elternteil einen legalen Aufenthalt in Österreich über den Zeitraum von 5 Jahren nachweisen kann.

AusländerInnenspezifische Segmente des Arbeitsmarktes

Der Zugang der ausländischen Arbeitskräfte zum Arbeitsmarkt ist weitgehend segmentiert, diese kommen vor allem in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes zum Einsatz, wobei hier nur wenig Aufwärtsmobilität ermöglicht ist. Dies betrifft wesentlich auch die 2. Generation der MigrantInnen, die bestenfalls innerhalb des Segments der ArbeiterInnen, also z.B. von Hilfs- zu FacharbeiterInnen aufsteigen können. Ein weiterer Aufstieg im Rahmen der betrieblichen Hierarchie ist ihnen weitestgehend verstellt.

„Rund drei Viertel aller ausländischen Beschäftigten in Wien sind in nur fünf Wirtschaftsklassen angestellt: Beherbergungs- und Gaststättenwesen, Bauwesen, unternehmensspezifische Dienstleistungen, Sachgütererzeugung sowie Handel und Reparaturwesen.“ WIF, MigrantInnen in Wien 2001, S. 17

Dem entspricht auch ein hoher Anteil der AusländerInnen in diesen Wirtschaftsklassen, wobei das Beherbergungs- und Gaststättenwesen mit einem MigrantInnenanteil von über 37% unangefochten an der Spitze liegt. Dazu kommt, dass MigrantInnen überwiegend in Klein- und Mittelbetrieben Beschäftigung finden, Betrieben also in denen bereits strukturell nur wenig Aufstiegsmöglichkeiten vorgesehen sind.

Diesem segmentierten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie der geringen vertikalen Mobilität der „GastarbeiterInnen“ (so der gängige Euphemismus, mit dem in Österreich ausländische Beschäftigte nach wie vor bezeichnet werden) ist es auch zu verdanken, dass der überwiegende Teil der ArbeitsmigrantInnen als ArbeiterInnen Beschäftigung finden. Während dies nur bei 22,7% der inländischen Beschäftigten der Fall ist, trifft dieser Status bei etwa 70% der ausländischen Beschäftigten zu. Dazu kommt noch, dass AusländerInnen in Österreich vom Zugang zu einer Beamtenlaufbahn ausgeschlossen sind. Der öffentliche Dienst ist ihnen nur lediglich in kleinem Umfang und zwar ausschließlich im Rahmen einer Beschäftigung als Vertragsbedienstete zugänglich.

In den letzten Jahren kann bei den ArbeitsmigrantInnen insofern eine leichte Verbesserung des arbeitsrechtlichen Status beobachtet werden, als zwischen 1995 und 2001 der Anteil der ausländischen ArbeitnehmerInnen an den Angestellten von knapp 23% auf etwas mehr als 30% gestiegen ist.

Wenig Rechte und eingeschränkte Interessensvertretung auf betrieblicher / arbeitsmarktspezifischer Ebene

Eine wesentliche Rolle für das Fortbestehen der Benachteiligungsstrukturen auf dem Arbeitsmarkt spielt wohl auch, dass ausländische Beschäftigte nach wie vor kein passives Wahlrecht für Betriebsratswahlen haben und ihre Möglichkeiten zur eigenständigen Interessensvertretung auf betrieblicher als auch auf arbeitsmarktspezifischer Ebene somit stark eingeschränkt sind. Tatsächlich spielen sie damit sowohl auf betrieblicher Ebene im Rahmen von Betriebsräten als auch im Rahmen der sozialpartnerschaftlichen Mitbestimmungsforen von Gewerkschaft und Arbeiterkammer keine nennenswerte Rolle und werden auch auf dieser Ebene tendenziell eher vernachlässigt.

4.2 Segregation des Wohnungsmarktes

Der Zugang der zugewanderten Bevölkerung zum Wohnungsmarkt erweist sich als deutlich eingeschränkt. Ihre spezifische soziale Lage, ihre schlechte Einkommenssituation, ihre strukturelle Diskriminierung bei der Vergabe durch die Wohnbauträger, ihre Ungleichstellung im Bereich der Subjektförderung und ihre Ausgrenzung aus dem Gemeindebau sind dafür entscheidende Faktoren. Dazu kommen in zahlreichen Gemeinden Österreichs administrative Einschränkungen wie z.B. Quotenfestlegungen für die Vergabe von geförderten Mietwohnungen, jedoch nirgends eine Gleichstellung. In den meisten österreichischen Gemeinden werden MigrantInnen zudem vom Bezug einer Gemeindewohnung ausgeschlossen. MigrantInnen sind solcherart in der Regel auf den privaten Altmiethausbestand angewiesen, der aber infolge der in den letzten Jahren forcierten Förderung von Altwohnungssanierung kontinuierlich

lich schrumpft. Die Wohnsituation der MigrantInnen ist demgemäß wie folgt zu kennzeichnen:

Die ausländische Wohnbevölkerung konzentriert sich auf eingeschränkte Segmente des Wohnungsmarktes und zwar überwiegend auf Siedlungen oder Stadtteile mit überwiegend älterem Mietwohnungsbestand. Solcherart kommt es zur Zusammenballung der ausländischen Wohnbevölkerung auf einige wenige Stadtteile / Siedlungsverbände. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung steigt dann in einzelnen Wohngebieten auf mehr als 30%.

Verfügbare und leistbare Wohnungen sind für diese Bevölkerungsgruppe so gut wie nicht verfügbar, was unter anderem auch dazu führt, dass die ausländische Wohnbevölkerung in Österreich mit häufigen Umzügen zusätzlich belastet ist. Diese strukturelle Benachteiligung erscheint umso bemerkenswerter, als die ausländische Wohnbevölkerung zu erheblichen Anteilen auch die Wohnbauförderungstöpfe (mit)finanziert, ohne dafür aber entsprechende Gegenleistungen lukrieren zu können. Eine Studie des Wiener Integrationsfonds belegt, dass MigrantInnen bedeutend mehr in den Topf der Wohnbauförderung einzahlen, als sie daraus erhalten. Danach subventionieren die Einkommensschwächsten die inländische Mittelschicht mit ca. 300 Millionen Schilling jährlich.

Hinzu kommt die gerade am Wohnungsmarkt etwa in Zeitungsinseraten deutlich ablesbare Ausländerfeindlichkeit und Einschränkungen sowie der gänzliche Ausschluss von Nicht-EU-BürgerInnen beim Erwerb von geförderten Eigentumswohnungen und Eigenheimen (während etwa 62% der ÖsterreicherInnen in Wohneigentum leben, ist dies lediglich bei 6,8% der ex-jugoslawischen und bei 2,8% der türkischen StaatsbürgerInnen der Fall (Fassmann/Münz 1995, S. 73).

5. Zum aktuellen Stand der Integrationspolitik in Österreich

Unter mehreren Gesichtspunkten steht die Auseinandersetzung um legislative sowie administrative Grundlagen der konkreten Einwanderung in Österreich in einer entscheidenden Phase. Die unterschiedlichen politischen Lager haben offensichtlich mobil gemacht und versuchen, ihre zentralen Anliegen öffentlich zu machen und ihren jeweiligen (partei)politisch motivierten Nebennutzen zu realisieren.

Anders als in den diversen Öffentlichkeitskampagnen der letzten Jahre stehen gerade in den letzten Monaten aber nicht nur einzelne, mehr / minder losgelöste Gesichtspunkte bzw. Ad-hoc-Regelungen auf der Tagesordnung. Mehr und mehr hat sich stattdessen im öffentlichen Diskurs die Überzeugung durchgesetzt, wonach es an der Zeit wäre, die grundsätzlichen Rahmenbedingungen anzugehen und nachhaltige Lösungen anzustreben.

In welche Richtung aber diese Grundsatzentscheidungen gehen, das ist aktuell noch nicht abzusehen.

5.1. Argumentationslinien und politische Lager auf bundespolitischer Ebene

Im folgenden möchte ich kurz einige zentrale Argumentationslinien vorstellen, die die aktuelle Diskussion von ausländerInnen- und integrationsspezifischen Fragen und Themen in Österreich bestimmen. Beginnen möchte ich dabei mit jenen AkteurInnen, die sich dabei durch Meinungsführerschaft und besondere Durchsetzungsfähigkeit auszeichnen.

- a) Die Wirtschaft verlangt – von Jahr zu Jahr mit größerer Lautstärke – die Erhöhung der Kontingente zur Beschäftigung von AusländerInnen, ib. trifft das auf die Tourismus- und Baubranche zu, die nun mit der avisierten Saisoniereregelung endlich erhält, was sie bereits seit vielen Jahren gefordert hat – neue und zusätzliche Arbeitskräfte auf Zeit und ohne besondere Aufwendungen für deren Integration und / oder andere begleitende Maßnahmen zur Förderung / Sicherung von Lebensqualität.

Gegen den Widerstand von Gewerkschaft und unter Missachtung der Warnungen von ArbeitsmarktextpertInnen haben sich die Wirtschaftslobbyisten mit ihrem Ruf nach Liberalisierung der Zugangsbestimmungen zum Arbeitsmarkt insofern durchgesetzt, als die rechtskonservative und populistische Mitte-Rechts-Regierung im Sommer 2002 neue Saisoniererebestimmungen beschlossen und damit wichtige Voraussetzungen für die Wirtschaft und insbesondere die Tourismusbranche erfüllt haben (siehe dazu unten: aktuelle legislative Maßnahmen).

- b) Die Öffentlichkeit und ihre selbsternannten Sprachrohre in den Boulevardmedien (wie allem voran die Kronenzeitung) sowie große Teile der Mitte-Rechts-Parteien warnen vor einem drohenden ‚AusländerInnenproblem‘. Dabei rücken sie vor allem Befürchtungen vor drohender ‚Überfremdung‘ und vor dem Verlust der österreichischen Kultur in den Vordergrund ihrer Argumentation. Ihre Forderungen (z.T. unter dem Slogan „Österreich zuerst!“ zugespitzt, Wahlkampf der rechtspopulistischen FPÖ unter Jörg Haider) laufen letztlich auf einen totalen Einwanderungsstop hinaus.
- c) Vom Österreichischen Gewerkschaftsbund sowie von Teilen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) werden drohende Probleme auf dem Arbeitsmarkt thematisiert und für die Notwendigkeit eines restriktiven Kurses in der Zuwanderungspolitik argumentiert. Danach würde Arbeitsmigration und / oder eine entsprechende Liberalisierung des Zuganges zum Arbeitsmarkt zu einer verschärften Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt führen und letztlich ein Lohndumping sowie eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bewirken.
- d) Diesen Argumenten, die eine konsequente Abwehr von Einwanderung befürworten, steht eine eher rationale Haltung in anderen Teilen von Politik und Öffentlichkeit entgegen, die insbesondere auf den aktuellen demografischen Wandel hinweisen. Ihrer Ansicht nach könnte eine gezielt und sorgfältig gestaltete Immigration den aktuellen demografischen Trends der Überalterung entgegen wirken, den Geburtenrückgang bei den inländischen Haushalten kompensieren und die damit drohende Finanzierungs- und Versorgungskrise der sozialstaatlichen Systeme (insbesondere der Sicherung der Alterspensionen) abwenden.

- e) Sozial- und demokratiepolitisch differenziertere Positionen, wie sie von der alternativ / ökologisch ausgerichteten Partei der Grünen, von Teilen der SPÖ sowie von humanitär bis caritativ / kirchlich orientierten NGO's vertreten werden, gehen demgegenüber von der Grundüberlegung aus, dass Wanderungsbewegungen zum einen ein völlig normaler Bestandteil moderner Gesellschaften sind und zum anderen eine adäquate Migrations- und Integrationspolitik elementarer Bestandteil der wesentlichen gesellschaftspolitischen Maßnahmen sein muss. Insbesondere betonen diese argumentativen Ansätze Fragen des Sozialgefüges und warnen vor sozialem Sprengstoff, wenn wichtige Anliegen wie Wohnversorgung, soziale Sicherheit und Fragen der Lebensqualität für große und wachsende Teile der Bevölkerung ungeregelt bleiben bzw. nur unzureichend gewährleistet werden. Allem voran argumentieren VertreterInnen dieses Politikansatzes mit bis dato aufrechten demokratie- und rechtspolitisch bedenklichen Benachteiligungen sowie deren konkreten Folgen auf der individuellen, familiären und sozioökonomischen Ebene. In letzter Zeit werden zudem verstärkt Gesichtspunkte des Potenzials der ZuwandererInnen sowie von konkreten Chancen für die Aufnahmegesellschaft durch eine aktiv gestaltete Einwanderungspolitik artikuliert. Danach wird eine restriktive AusländerInnenpolitik vor allem auch als verpasste Chance begriffen. Gegenüber den tendenziell bis offensiv fremdenfeindlichen und zum Teil auch rassistischen Kampagnen von ProponentInnen der rechtspopulistischen oder ordoliberalen Lager drohen diese vorwiegend humanitären Überlegungen aber tendenziell unterzugehen.
- f) In den letzten Monaten des Jahres 2002 wurden durch die Änderung des Fremdengesetzes aus dem Jahr 1997 wesentliche Veränderungen der rechtlichen Situation von großen Teilen der nicht-österreichischen Bevölkerung umgesetzt. Das betrifft einmal die Neuregelung des Niederlassungsrechtes durch die Einführung des sogenannten „Integrationsvertrages“, zum zweiten die Harmonisierung des Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht durch die Einführung eines „Niederlassungsnachweises“ sowie zum dritten die Schaffung neuer Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt und damit zu einem regulären Erwerbseinkommen. Diese Neuerungen beziehen sich beinahe ausschließlich auf arbeitsmarktpolitisch relevante Bereiche und sollen deshalb im nachfolgenden Abschnitt in aller Kürze vorgestellt werden.
- g) Weitergehende Regelungen in flankierenden Rechtsbereichen wie etwa Wohnen, soziale Sicherheit, demokratiepolitische Fragen etc. werden aktuell ausschließlich auf der Ebene der Länder und Kommunen verhandelt. Eine Vorstellung exemplarischer Maßnahmen und Modelle wird deshalb auf den Schlussteil dieses Reports verlagert.

5.2 Neuregelung des Niederlassungsrechts – Integrationsvertrag

Unter dem Titel „Integrationsvertrag“ wurde von der mit Jahresende scheidenden Koalitionsregierung ein Gesetzespaket vorgelegt und in der letzten Sitzung des gesetzgebenden Nationalrates im Oktober 2002 gegen die Stimmen der Oppositionsparteien beschlossen, mit dem das Fremden-gesetz aus dem Jahr 1997 in wesentlichen Zügen novelliert wird. Darin sind weitreichende Änderungen der Rahmenbedingungen für die Niederlassung von MigrantInnen enthalten.

Im Zentrum dieser Novellierung des Fremden-gesetzes steht die verpflichtende Regelung, wonach AusländerInnen in kostenpflichtigen Kursen Grundkenntnisse der deutschen Sprache sowie ein Grundwissen bezüglich der österreichischen Kultur und Geschichte erwerben müssen – und zwar innerhalb von vorgegebenen Zeiträumen. Diese Verpflichtung gilt sowohl für alle Neuzuwanderer als auch für jene MigrantInnen, die seit dem 1. Januar 1998 zugewandert sind. Die Kosten für diese Kurse werden aus Bundesmitteln mit einem 50% Anteil gefördert, belasten zur anderen Hälfte die MigrantInnen selbst.

Werden diese Kurse innerhalb der vorgegebenen Frist von einem Jahr nicht oder ohne entsprechenden Erfolg absolviert, dann tritt ein komplexes System abgestufter Sanktionen in Kraft. Zuerst werden die Kostenbeteiligungen durch den Bund reduziert bzw. überhaupt gestrichen. Weiters sind Geldstrafen oder überhaupt die Ausweisung vorgesehen, wenn diese Kurse auch in den Folgejahren nicht bzw. nicht mit Erfolg absolviert werden.

Mit dieser Androhung von Zwangsmaßnahmen bzw. Strafen, bis hin zum Verlust der Aufenthaltsberechtigung, wird der Eindruck erzeugt, dass die problematische Integration von MigrantInnen in Österreich eine Frage ihres fehlenden Willens wäre, die deutsche Sprache zu erlernen bzw. sich Wissen über die österreichische Kultur anzueignen. Fehlende Integration wäre demgemäß auf die mangelnde Integrationswilligkeit der MigrantInnen selbst zurück zu führen.

Damit wird von den zentralen Ursachen für die gesellschaftliche, ökonomische etc. Benachteiligung sowie von den Auswirkungen der legislativen / administrativen Diskriminierungen abgelenkt. Dass bereits während der vergangenen Jahren die diversen NGO's in Österreich zum Beispiel im Rahmen ihrer beschränkten Ressourcen über ganz Österreich gestreut eine Vielzahl von Sprachkursen angeboten haben, wobei sie jeweils vehement um ausreichende Mittel für die heillos überlaufenen Sprachkurse gekämpft haben und vielfach die Erfahrung machen mussten, dass sie gar nicht in der Lage waren, alle Anmeldungen von lernwilligen MigrantInnen zu berücksichtigen, alle diese bereits vorliegenden Erfahrungen aus praktisch gelebter Integration wurden mit diesem legislativen Federstrich einfach unter den Tisch gekehrt.

Zumal MigrantInnenhaushalte häufig mit akuter Armut konfrontiert sind, steht aktuell zu befürchten, dass es mit dieser Neuregelung des "Integrationsvertrages" letztlich sogar zu existenzbedrohenden Auswirkungen kommen kann. Menschen, die seit Jahren in Österreich arbeiten und leben, können dann im äußersten Fall sogar abgeschoben werden, weil sie die Kosten für die Kurse nicht aufbringen können. Dabei gilt es zu bedenken, dass die anfallen-

den Kosten bei einer mehrköpfigen Familie sich auf bis zu einem Monatsgehalt belaufen können.

Dieser ‚Integrationsvertrag‘ sieht solcherart gänzlich davon ab, dass wirkliche Integration alle Lebensbereiche umfasst und Zugang zum sozialen Wohnbau, Zugang zum Arbeitsmarkt, Familienzusammenführung, Förderung von Betroffenenverbänden, Aufenthaltsverfestigung, kommunales Wahlrecht, Anti-Diskriminierungsgesetz etc. ebenso umfassen muss wie auch ein leistbares Angebot von Sprachkursen.

In der öffentlichen Kritik dieses Integrationsvertrages wurde von den NGO'S wiederholt darauf hingewiesen, dass gleiche Rechte und gleiche Pflichten eine wesentliche Voraussetzung für Integration darstellen, dass also Integration gleichermaßen auch eine Verpflichtung der Mehrheitsgesellschaft darstellt.

In diesem Sinne kommt auch der Wiener Integrationsfonds zu einer eindeutigen Bewertung:

„Trotz vereinzelter Verbesserungen weist (diese Änderung des bisherigen Fremdenengesetzes 1997) insgesamt äußerst integrationsfeindliche Tendenzen auf. Diese Maßnahme (des Integrationsvertrages) reduziert den vielschichtigen Prozess der Integration auf eine einseitig von Zuwanderer/Innen zu erbringende sprachliche Anpassungsleistung. Zugleich wird damit ein Signal der Ablehnung an zugewanderte und neuzuwandernde Menschen gesendet. Eine Erweiterung von Rechten oder andere positive Anreize sind erst nach fünf Jahren Mindestwohnsitzdauer in Form des Niederlassungsnachweises vorgesehen, mit dem ein unbeschränkter und unbefristeter Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden sein soll.“ (WIF, a.a.O. S. 23f.)

5.3 Harmonisierung von Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht

Mit der Schaffung des neuen Instruments des Niederlassungsnachweises soll laut Darstellung des Innenministeriums (in der Begründung der oben vorgestellten Neuregelung des Fremdenrechts) eine Harmonisierung von Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht bewirkt werden. Danach sollen jene Personen, die einen legalen Aufenthaltstitel in Österreich haben und bereits einen regulären Aufenthalt in Österreich über den Zeitraum von fünf Jahren nachweisen können, auch einen ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Diese Personen sind dann berechtigt, im gesamten Bundesgebiet eine Beschäftigung aufzunehmen.

Für diese Personengruppe kommt damit das bisherige Ausländerbeschäftigungsgesetz nicht mehr zur Anwendung. In dieser Hinsicht stellt dieses Gesetz eine eindeutige Besserstellung eines großen Teiles der ausländischen Wohnbevölkerung dar.

Weiters erscheint es als durchaus positiv, dass mit dieser Neuregelung auch die vielfach kritisierte bisherige Rechtslage verändert wird, wonach Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht eben nicht aufeinander abgestimmt waren. Damit war es für viele Menschen letztlich unverständliche Realität, dass sie sich zwar rechtsgültig in Österreich aufhalten durften, aber von der Ausübung einer Erwerbsarbeit ebenso ausgeschlossen waren wie vom Bezug staatlicher formeller Unterstützungsleistungen. Durch diese aktuelle Neuregelung wird es nunmehr z.B.

Jugendlichen, die die Voraussetzungen für einen Befreiungsschein nach dem bisherigen Ausländerbeschäftigungsrecht (u.a. mussten sie die Hälfte der Schulpflicht in Österreich absolviert haben) nicht erfüllen, sowie AsylwerberInnen mit längerer Verfahrensdauer der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Erwerbsarbeit zumindest grundsätzlich ermöglicht.

Gleichzeitig führt dieses Gesetz nun aber auch dazu, dass etwa für nachgezogene Familienangehörige nun ebenfalls eine Fünfjahresfrist eingeführt wird, bis sie mit einer gewissen Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt rechnen können. Die bisherige Auflage eines 2jährigen Aufenthalts in Österreich wird damit deutlich erhöht, so dass diese Personen damit aufenthaltsrechtlich schlechter gestellt werden als bisher.

5.4 Neue Zugänge zum Arbeitsmarkt – Schlüsselkräfte und Saisonarbeit

Mit der Änderung des Fremdengesetzes wurde weiters auch auf aktuelle Entwicklungen des Arbeitsmarktes reagiert und insbesondere zwei Forderungen der ArbeitgeberInnen realisiert. Das betrifft zum einen die völlige Einschränkung von Neuzuwanderung auf sogenannte „Schlüsselkräfte“, auf hochqualifizierte Personen also, die von der Wirtschaft – so die zuletzt immer wieder verlautete Bedarfsanmeldung – dringend gesucht aber aus dem vorhandenen Arbeitskräftepotenzial nicht gefunden werden können. bei der Definition des Qualifikationsbedarfes – z.B. im High-Tech-Bereich – ist den ArbeitgeberInnen in der Form eines Nachweises betrieblicher Anforderungen ein Mitspracherecht eingeräumt. Tatsächlich aber ist die Anerkennung als Schlüsselkraft an eine Einkommensgrenze von zumindest €2000,- im Monat gebunden.

Allem voran von Sozialeinrichtungen und Krankenanstalten wird diese Einkommensgrenze vehement kritisiert, weil gerade für mittlere Qualifikationen in den Sozialberufen (Pflege- und Sozialdienste) zwar ein regelmäßiger großer Bedarf nach ArbeitsmigrantInnen besteht, diese aber keinesfalls dieses gehobene Lohnniveau aufweisen. Andererseits ist in diesem Berufsfeld auch die Möglichkeit verstellt, diesen Arbeitskräftemangel im Rahmen der ebenfalls erweiterten Saisoniere- oder Pendlerbeschäftigung zu decken. Kurzfristige Beschäftigung und hohe Fluktuation in der Belegschaft können – so die zentralen Kritikpunkte – gravierende Auswirkungen auf Qualitätsentwicklung und Professionalität der sozialen / Pflegedienstleistungen nach sich ziehen.

Die zweite Neuregelung in diesem Bereich ist die Ausweitung der bisherigen Saisoniereregelung. Entgegen der bisherigen Regelung besteht diese Möglichkeit einer kurzfristigen Beschäftigung nun nicht nur für die Tourismus- und Baubranche. Nach der wie bisher auf 6 Monate befristeten Beschäftigung ist nunmehr die Möglichkeit einer Verlängerung um weitere 6 Monate möglich. Bevor es dann zu einer neuerlichen „kurzfristigen Beschäftigungsbewilligung“ kommen darf, müssen zumindest zwei offiziell beschäftigungslose Monate nachgewiesen werden.

Wesentlich erscheint hier, dass sich aus der kurzfristigen Beschäftigung im Rahmen der Saisoniereregelung auch dann kein Recht auf Niederlassung aber auch kein Anspruch auf Arbeitslosenversicherung etc. ableitet, wenn diese sich (mit vorgeschriebenen Unterbrechungen) über mehrere Jahre erstreckt und somit alles andere als kurzfristig ausfällt. Auf diesen Tatbestand konzentriert sich auch die Kritik an dieser Regelung, vorwiegend von Seiten der Gewerkschaft und ArbeitnehmerInnenvertretung sowie NGO's, zumal befürchtet wird, dass diese erwerbslosen Monate vor einer neuerlich möglichen Anstellung über Schwarzarbeit und ohne versicherungsrechtlichen Schutz überbrückt werden könnten.

Unterm Strich kann damit festgehalten werden, dass die Neuregelung des Fremden-gesetzes den Versuch einer völlig neuen Ausrichtung der gesamten Zuwanderung nach Österreich darstellt. Danach soll Einwanderung gerade im Bereich der wenig bis nicht qualifizierten Beschäftigung zur Gänze unterbunden und diese nur mehr im Rahmen von Saisoniereregelungen möglich werden, die ja keinerlei Anspruch auf Aufenthaltsrechte beinhalten. Zuwanderung wird es im Sinne dieses Gesetzes in Zukunft ausschließlich in höhere Qualifikations- und Lohnsegmente geben – auf der Grundlage entsprechender Bedarfsnachweise durch die Wirtschaft.

Teil I I .

Asylland Österreich

1. Österreich als Durchreisestation für Flüchtlinge

In den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg kam es in Österreich zu einem unerhörten Ausmaß an Flüchtlingsbewegungen. Österreich hatte in dieser Zeit vor allem als Durchreisestation für insgesamt 1.432.009 Flüchtlinge und ‚displaced people‘ zu sorgen. Ein überwiegender Teil davon ist nach einem mehr / minder kurzen Zwischenstop allem voran nach Amerika, Australien, Israel etc. weitergezogen. Für jene MigrantInnen, insbesondere für deutschsprachige AussiedlerInnen aus den östlichen Regionen des „Deutschen Reiches“, die in Österreich bleiben wollten bzw. mangels Ausreisemöglichkeit bleiben mussten, wurden in dieser Zeit auch eigenständige Wohnbaugesellschaften (eine davon mit dem sinnigen Namen „Heimat Österreich“) gegründet, die dann auch eine rasche und intensive Wohnbautätigkeit zur Wohnversorgung dieser Personen aufgenommen haben.

2. Österreich als passageres Zielland für Flüchtlingswellen

Ein ähnliches Muster zeigte sich dann auch in den Fluchtbewegungen nach der Niederschlagung des Aufstandes in Ungarn (1956: 170.679) sowie des Prager Frühlings (1968: 162.000), in denen sich Österreich durch eine sehr offene (Zwischen)Aufnahmehaltung auszeichnete und für jeweils kurze Zeit insgesamt etwa 170.000 Flüchtlinge entweder bis zu deren Weiter- oder Rückreise versorgte oder zu einem kleineren Teil überhaupt in den heimischen Wohnungs- und Arbeitsmarkt integrierte. Getragen war diese Zeit von einer ausgeprägten Hilfsbereitschaft der österreichischen Bevölkerung und wesentlich erleichtert durch eine große Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, wohin viele dieser Flüchtlinge weiterreisten. Insbesondere vor dem Hintergrund des „Kalten Krieges“ wurde diese Massenflucht von einer ausgesprochen positiven Medienberichterstattung begleitet. Die Aufnahme von bis zu etwa 10 Prozent dieser Flüchtlinge, die sich auf Dauer in Österreich niederließen, wurde zudem begünstigt durch einen relativ aufnahmefähigen Arbeitsmarkt und durch ein Sonderwohnbauprogramm des Bundes unterstützt.

3. Festung Österreich, Auswirkungen des Schengenvertrages auf die Asylpolitik und –administration in Österreich

Eine völlig andere Situation trafen dann anfangs der 80er Jahre etwa 150.000 PolInnen an, die im Zuge der Verhängung des Kriegsrechts in ihrer Heimat in das (nunmehr Wohlstands-) Österreich flohen, von denen allerdings nur etwa 33.000 einen Asylantrag stellten. Die Aufnahmebereitschaft der ÖsterreicherInnen ist in dieser Zeit ebenso gegen Null abgesunken, wie auch die Anerkennungsquote bei den Asylanträgen von Jahr zu Jahr dramatisch gefallen ist.

Spätestens 1987/1988 kippte dann die öffentliche Meinung und eine xenophobe Grundhaltung in der Politik wurde salonfähig. Hieß es in der Regierungserklärung vom 28. Jänner 1987 noch: „Österreichs Flüchtlings- und Asylpolitik ist nicht nur eine humanitäre Pflicht, sondern eine gern übernommene Verpflichtung“, so erklärte der Innenminister im Jahr darauf bereits unmissverständlich: „Österreich ist kein Einwanderungsland und kann es sich nicht leisten, jahrelang Menschen mit öffentlichen Geldern zu versorgen, die in klassische Aufnahmeländer weiterwollen.“²

Diese veränderte Grundhaltung kommt letztlich auch darin zum Ausdruck, dass der Reihe nach für Polen (1988), Bulgarien (1989), Rumänien und Türkei (1990), Jugoslawien (1992) die Visumpflicht, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erst abgeschafft worden war, von Österreich wieder eingeführt wurde. Die Angst vor einer möglichen Massenflucht aus den östlichen Ländern war zu groß.

ASYLWERBERINNEN IN ÖSTERREICH

Zahl der AsylwerberInnen nach Herkunftsländern								
Jahr	Europa	davon			sonstige Länder	Total	je 1000 Einwohner	Anerkennungsquote %
		Ungarn	Polen	Rumänien				
1980	7.642	1.043	2.181	1.023	1.617	9.259	1,23	72,0
1981	33.976	1.225	29.091	1.316	581	34.557	4,57	46,0
1982	5.662	922	1.870	727	652	6.314	0,84	85,0
1983	5.127	961	1.823	502	741	5.868	0,78	65,0
1984	6.421	1.229	2.466	501	787	7.208	0,95	46,0
1985	6.033	1.642	622	890	691	6.724	0,89	46,0
1986	7.844	2.220	568	2.329	795	8.639	1,14	36,0
1987	10.014	4.689	6667	1.460	1.392	11.406	1,51	31,0
1988	13.161	3.924	4.459	2.372	2.629	15.790	2,09	27,0
1989	18.957	364	2.107	7.932	2.925	21.882	2,91	19,0
1990	15.292	44	132	12.199	7.497	22.789	3,03	6,8

(Zahlen des Innenministeriums, zit. nach Christine Schmidthaler, Asyl ist Menschenrecht, 1991, S. 13, sowie: ai, Keine Mauern gegen Flüchtlinge, 1991, S. 95)

² zit. nach Ursula Lischke, Heinz Rögl, Aspekte der Ausländerpolitik in Österreich; in: IKUS (Hg.) Multikulturalität – ein Begriff trifft auf seine Wirklichkeit, Wien 1992, S. 291f.

Von Bedeutung erscheint dabei, dass gerade in jener Zeit, in der eine befürchtete Massenflicht aus den östlichen Staaten Europas die öffentliche Diskussion bestimmte, die zahlenmäßig größte Einwanderung der Nachkriegszeit stattgefunden hat. Im Zeitraum 1987 bis 1990 stieg die Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte um über 140.000 Personen an, während gleichzeitig neue Mauern rund um Österreich errichtet wurden.

Damit war endgültig der Boden bereitet für die spezielle Aufnahme, die Österreich den Flüchtlingen aus dem Bürgerkriegsgebieten Exjugoslawiens in den 90ern anbot. So sind in der Zeit von 1991 bis 1994 etwa 130.000 Flüchtlinge in Österreich eingetroffen, ohne dass diesen Personen aber formell auch der Status von Asylsuchenden zugestanden wurde. Stattdessen wurden diese Personen in Flüchtlingslagern über das österreichische Staatsgebiet verstreut untergebracht und verwahrt. Nur wenigen von ihnen wurde die Möglichkeit zur de facto Einwanderung nach Österreich gewährt und eine Ansiedlung in privaten Quartieren bzw. die Aufnahme einer Erwerbsbeschäftigung ermöglicht.

Die dementsprechende Grundhaltung der österreichischen Asylpolitik lässt sich nun mit folgender Aussage kennzeichnen: „Um Österreich sollen Mauern mit kleinen Toren errichtet werden.“ (Willibald Pahr, Flüchtlingsbeauftragter des Innenministeriums, 1992)

Tatsächlich hat sich seit dem Jahr 1990 die Situation der Flüchtlingsbewegungen nach Österreich entscheidend verändert, was sich auch in den amtlichen Statistiken entsprechend abbildet.

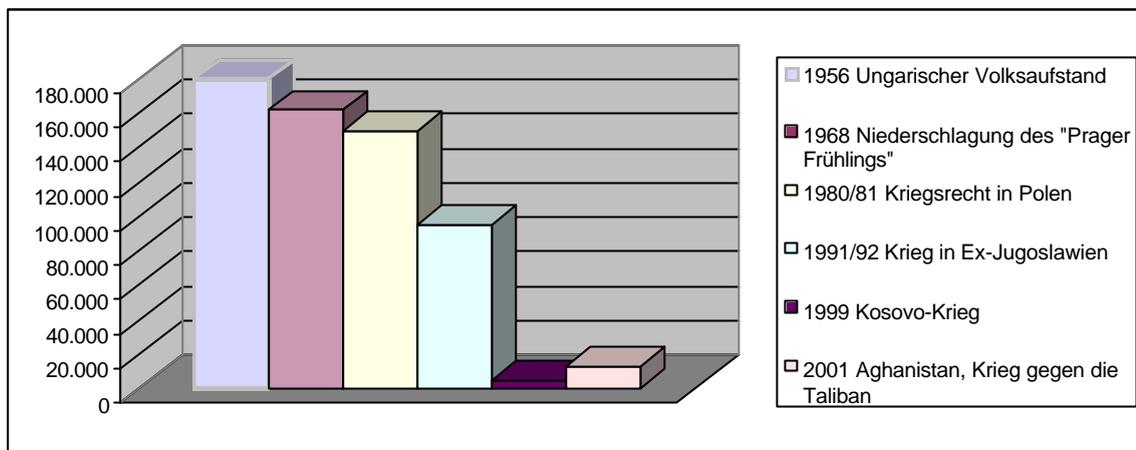
FLÜCHTLINGE IN ÖSTERREICH IN DEN 90ER JAHREN

Jahr	(Ex-)Jugoslawien	Türkei	Polen	Rumänien	(Ex-)CSFR	Ungarn	Andere	Insgesamt*
1991	6.436	2.252	19	7.506	12	6	11.075	27.306
1992	7.401	1.251	10	2.609	10	0	4.948	16.238
1993	1.851	342	17	293	16	9	2.217	4.744
1994	1.722	362	15	157	7	8	2.811	5.082
1995	2.550	509	6	91	9	1	2.754	5.920
1996	1.230	477	6	50	3	8	5.217	6.991
1997	1.084	340	16	66	-	6	5.207	6.719
1998	6.647	210	2	51	-	1	6.894	13.805

* Ohne Vertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien, die eine Ausnahmegenehmigung für den vorübergehenden Aufenthalt erhielten und keinen Asylantrag stellten. (Institut für Demographie / Österreichische Akademie der Wissenschaften, Bevölkerung in Österreich. Wien 1999. S. 84; zit. nach: www.sos.at)

Im Langzeitvergleich der Flüchtlingsspitzen in Österreich sieht es so aus:

FLÜCHTLINGE IN ÖSTERREICH 1956-1999



(Quelle: UNHCR/BM.I nach "Wiener Zeitung"; zit nach: www.sos.at)

Bereits während der Jugoslawienkrise ab 1990 hat sich ein neuerlicher Wandel in der österreichischen Asylpolitik und Grundhaltung in Flüchtlingsfragen vorbereitet, der dann mit der Kosovokrise 1999 tatsächlich zum Durchbruch gekommen ist. Danach soll nun in erster Linie den von Verfolgung etc. bedrohten Menschen in ihrem Herkunftsland geholfen werden, um solcherart zu verhindern, dass sie es bis nach Österreich schaffen könnten, um hier ihren Asylantrag einbringen zu können. Medial entsprechend vorbereitet kommt es ab der Mitte der 90er Jahre zu einem massiven Spendenaufkommen, die für die Hilfe in den Krisengebieten bzw. für den Wiederaufbau nach kriegerischen Zwischenfällen eingesetzt wurden – bei gleichzeitiger zunehmender Abriegelung der österreichischen Grenzen. Diese Abriegelung erfolgt übrigens in einem durchaus wörtlichen Sinn, zumal seit etwa Anfang der 90er eine militärische Grenzkontrolle gegenüber den angrenzenden osteuropäischen Ländern eingerichtet wurde.

3.1 Asylanträge in Österreich einschließlich 2001

Österreich hat - wie 137 andere Staaten - die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet und hat sich damit verpflichtet, Menschen zu schützen bzw. aufzunehmen, die aus Furcht vor Verfolgung aus ihrer Heimat flüchten mussten.

„Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihre Definition von ‚Flüchtling‘ gilt (damit) auch in Österreich. Allerdings gibt es ‚Prozesshindernisse‘, die es erschweren, den Nachweis zu erbringen, dass man ein Flüchtling ist. Das erste Prozesshindernis ist die sogenannte ‚Drittlandklausel‘. Dabei wird geprüft, ob die AsylwerberInnen auf ihrem Weg nach Österreich durch ein Land gekommen sind, in dem sie auch sicher wären.“³

³ Barbara Sorge, Der lange Weg nach Österreich; in: Stimme von und für Minderheiten, Innsbruck 2001

Das gängige Prozedere sieht vor, dass Asylsuchende, die nach Österreich kommen und diesen Schutz in Anspruch nehmen wollen, einen Asylantrag stellen müssen. Zunächst untersuchen die Behörden, ob es Gründe gibt, den Asylantrag zurückzuweisen oder ob ein anderes Land (Drittland) für das Asylverfahren zuständig ist. Unter diesen Vorzeichen kann es zu einer Rückschiebung der Flüchtlinge in ein ‚Drittland‘ kommen, ohne dass überhaupt ein Asylantrag aufgenommen wurde. Die Grundlage dafür bietet ein Bescheides des Bundesministeriums für Inneres, wonach so gut wie alle Nachbarländer Österreichs als ‚sicher‘ ausgewiesen werden. Zuletzt wurde aber aufgrund massiver Interventionen der NGOs bewirkt, dass die Slowakei aufgrund unzureichender Standards in den asylrechtlichen Grundlagen und Verfahren von dieser Einschätzung ausgenommen wurde. Ähnliche Bedenken werden aber auch gegenüber anderen Nachbarländern formuliert, bisher aber ohne eine entsprechende Anerkennung durch das Ministerium:

„Keines unserer Nachbarländer außerhalb der EU erfüllt auch nur die (ohnedies sehr restriktiven) Anforderungen des österreichischen Asylrechts. Dieser Nachbarländer werden daher vom Unabhängigen Bundesasylsenat (die 2. Instanz in Fragen der Asylgewährung, H.S.) in nahezu einhelliger Judikatur als nicht sichere Drittstaaten eingestuft. Die österreichische Bundesregierung ignoriert jedoch diese Rechtsprechung und führt in ihrem Bemühen fort, die Verantwortung für die Flüchtlinge auf die Nachbarländer abzuschieben. Der Grundsatz der freien Wahl des Asyllandes durch den Flüchtling wird ständig unterlaufen, der Zugang zum Asylverfahren im Ansatz blockiert.“⁴

Ist diese erste und sehr grundsätzliche administrative Hürde gemeistert, dann werden die Personen nach ihren Fluchtgründen befragt, welche von den BeamtInnen nach Glaubwürdigkeit, Vollständigkeit etc. bewertet werden. An diesem Punkt kommen weitere ‚Prozesshindernisse‘ zum Tragen, die gegebenenfalls dazu führen, dass der Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ kurzerhand abgewiesen wird: Dabei obliegt es den AsylwerberInnen, glaubhaft nachzuweisen, dass

- sie im Herkunftsstaat einer Verfolgung ausgesetzt waren,
- die sich auf jene Gründe bezieht, die in der Genfer Flüchtlingskonvention aufgezählt werden
- insbesondere muss der Sachverhalt der Verfolgung nachvollziehbar sein und
- ib. der generellen Einschätzung der politischen Situation, der Rechtslage und der Rechtsanwendung im Herkunftsland entsprechen (an die Stelle einer individuellen Beurteilung der Fluchtgründe tritt hier also ein politisch / administrativer Akt, wonach per Bescheid des Innenministeriums festgelegt wird, welche Staaten von vornherein als Ort von einer als Fluchtgrund akzeptierbaren Verfolgung anerkannt oder eben ausgeschlossen werden).

⁴ Asyl in Not, zit. nach Sorge 2001, zit. a.a.o.

Solcherart gestaltet sich die Ausgangssituation, dass von den Flüchtlingen ein Asylantrag gestellt werden kann und die AsylwerberInnen in der Folge für die Dauer der Bearbeitung dieses Asylantrages eine vorläufige Aufenthaltsbewilligung erhalten, als ausgesprochen komplex und hürdenreich.

Für den Fall, dass dieser Asylantrag positiv beschieden wird, folgt die Anerkennung als Flüchtling, die dem/der AntragstellerIn ein dauerndes Einreise- und Aufenthaltsrecht bringt. Wird der Asylantrag aber abgelehnt, befinden sich diese AsylwerberInnen ohne Aufenthaltstitel in Österreich. Diesen Personen kann, wenn im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine Rückkehr bzw. eine Abschiebung in das Herkunftsland nicht möglich oder nicht zumutbar ist, eine befristete Aufenthaltserlaubnis in Österreich zuerkannt werden. D.h. sobald sich die Situation im Herkunftsland soweit geändert und / oder stabilisiert hat, dass eine Rückreise zumutbar ist, kann die (vorübergehend aufgeschobene) Zurückschiebung durchgeführt werden – auch dann, wenn diese Personen bzw. Familien inzwischen bereits einen weitgehend verfestigten Aufenthalt in Österreich vorweisen können, ihre Kinder z.B. hier in die Schule gegangen sind etc. Vom Fremden-gesetz wird für diese Fälle keine Möglichkeit zur Abfederung vorgesehen.

ASYLANTRÄGE UND ASYLGEWÄHRUNG IN ÖSTERREICH (1960 – 2001)

Jahr	Anträge gestellt	Asyl gewährt
2001	30.135	1.114
2000	18.063	1.002
1999	20.129	3.393
1998	13.805	500
1997	6.719	639
1996	6.991	716
1995	5.920	993
1990	22.789	864
1980	9.259	5.127
1970	3.066	k.A.
1960	5.178	k.A.

Der starke Zuwachs von Asylanträgen im Jahr 2001 geht insbesondere auf die Gruppe afghanischer Flüchtlinge zurück; insgesamt entfielen auf diese Gruppe 12.957 Anträge, von denen 5.622 bei österreichischen Vertretungen / Botschaften in Pakistan, Iran etc. eingebracht wurden.

(Quelle: BM.I; zit. nach www.sos.at)

3.2 Anerkennungsquoten 2001 nach den zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsstaaten

Afghanistan: Von den knapp 13.000 Anträgen von Flüchtlingen aus Afghanistan wurden im Jahr 2001 tatsächlich 746 rechtskräftig erledigt, 420 davon positiv. Das entspricht einer formellen Anerkennungsquote von 56%. Die überwiegende Mehrzahl der Anträge harpte jedoch mit Jahresende noch der Erledigung.

Irak: Eine weitere wichtige Gruppe von Flüchtlingen im Jahr 2001 kam aus dem Irak nach Österreich; insgesamt waren dies 2.113 Anträge, von denen 322 rechtskräftig erledigt wurden. Insgesamt 86 positiven Bescheiden stehen hier 236 negative Entscheidungen gegenüber. Das entspricht einer formellen Anerkennungsquote von 27%.

Türkei (vorwiegend KurdInnen): Jahr für Jahr kommen auch viele KurdInnen nach Österreich, um hier Schutz vor politischer, rassischer etc. Verfolgung zu finden. Im Jahr 2001 waren dies insgesamt 1.876 Anträge auf Asyl, von denen 303 rechtskräftig erledigt wurden. 46 positive Entscheidungen ergeben in Relation zu 257 Ablehnungen eine Anerkennungsquote von 15%.

Tatsächlich aber handelt es sich bei diesen formellen Anerkennungsquoten um eine grundsätzlich schönfärbende Ausdeutung. Bei einer etwas umfassenderen Berechnung und unter Einschluss jener Anträge, für die es aus unterschiedlichen Gründen zu keiner bescheidmäßigen Erledigung kam, ergibt sich eine wohl eher stimmige Ziffer:

So wurden im Jahr 2000 insgesamt 20.514 Asylverfahren rechtskräftig erledigt, davon 384 nach inhaltlicher Prüfung der Gründe positiv: Dazu kommen noch insgesamt 618 Asylerstreckungen für EhepartnerInnen und Kinder, zusammen also 1002 positive Bescheide. Das entspricht einer tatsächlichen Anerkennungsquote von bescheidenen 5%.

ASYLANTRÄGE VOM 1.1.1998 – 31.12.2001

	offen	positiv	negativ	sonst. Erledigung	Summe
noch nicht entschieden	7.329				7.329
bescheidmäßig erledigt	6.108	2.405	11.188		19.701
sonstige Verfahrensausgänge	1.750	2.839	2.247	48.174	55.010
Gesamt	15.187	5.244	13.435	48.174	82.040
Refoulement – Prüfung	8.824	1.782	8.059	0	18.665

Statistik des Bundesministeriums für Inneres (BM.I), 12 / 01

Grob gerechnet befanden sich demnach mit 31.12.2001 insgesamt etwa 30.000 Menschen aufgrund eines noch offenen Asylverfahrens bzw. einer noch offenen Refoulement – Prüfung in Österreich, hatten damit zwar einen aufrechten Aufenthaltstitel, ohne dass sich daraus aber ein regulärer Zugang zu Erwerbsarbeit und vielen Fällen noch nicht einmal ein Anspruch auf eine finanzielle Hilfestellung im Rahmen der Sozialhilfe ergeben hätte. Zum überwiegenden Teil sind diese Menschen damit auf unmittelbare und umfassende Hilfestellungen von staatlichen oder privaten Dienstleistungen angewiesen.

Für diese Menschen ist grundsätzlich von Seiten der staatlichen Organe das Instrument der Bundesbetreuung eingerichtet, das allerdings nur einen Bruchteil der betroffenen Personen erfasst.

3.3 Bundesbetreuung

Für die Gewährung von Bundesbetreuung ist folgende Grundregel von Bedeutung: Anspruch auf Bundesbetreuung haben nur ausgewählte Flüchtlingsgruppen, bei denen in erster Sichtung des Asylantrages eine positive Bescheidung prognostiziert werden kann. Von vornherein scheidet damit Flüchtlinge aus Ländern aus, die per Bescheid des Innenministeriums als sicher gelten (sowohl bezüglich Herkunftsland als auch passiertes Drittland).

KAPAZITÄTEN DER BUNDESBETREUUNG (STAND 31.12.2001)

	Übergangswohnung	Asylwerber	Flüchtlinge	Gesamt
Betreuungsstellen des Bundes	1.055	205	355	
privat wohnhaft		186		
private Betreuungsstellen		798		
Gasthöfe		3.573		
Summen	1.055	4.371	355	5.781

BM.I, 12 / 01

Weiters verlieren jene Personen ihren Anspruch auf Bundesbetreuung, deren Asylantrag in erster Instanz negativ beschieden wurde – unabhängig davon, ob diese z.B. gegen diese Ablehnung eine Berufung einlegen, und ohne Rücksicht darauf, dass sie für dann folgende Bearbeitungszeiten ihrer Berufung tatsächlich ohne gesicherte Unterkunft und in Ermangelung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt auch ohne Erwerbseinkommen dastehen. Für die folgende Zeit der Bearbeitung ihrer Berufung, die sich gelegentlich über Jahre ziehen kann, sind diese Personen zur Gänze auf caritative Dienstleistungen, Flüchtlingshäuser diverser NGOs etc. angewiesen, sofern sie nicht bei Bekannten, Verwandten etc. unterkommen können.

Damit ergibt sich folgende Hochrechnung:

30.000 Menschen mit einem aufrechten Aufenthaltstitel aus laufenden Asylverfahren bzw. aufgrund einer Refoulement – Prüfung stehen knapp 6.000 Plätze in der Bundesbetreuung gegenüber. Auf den ersten Blick ersichtlich handelt es sich dabei um ein äußerst ungünstiges Verhältnis. Dieses Missverhältnis kommt auch in der hohen Anzahl der im Jahr 2001 in Schubhaft eingekerkerten MigrantInnen zum Ausdruck (Im Jahr 2001 befanden sich insgesamt 16.028 Personen zum Teil über mehrere Monate hinweg in Schubhaft).

Weiters verlieren jene Personen ihren Anspruch auf Bundesbetreuung, deren Asylantrag in erster Instanz negativ beschieden wurde – unabhängig davon, ob diese z.B. gegen diese Ablehnung eine Berufung einlegen, und ohne Rücksicht darauf, dass sie für dann folgende Bearbeitungszeiten ihrer Berufung tatsächlich ohne gesicherte Unterkunft und in Ermangelung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt auch ohne Erwerbseinkommen dastehen. Für die folgende Zeit der Bearbeitung ihrer Berufung, die sich gelegentlich über Jahre ziehen kann, sind diese Personen zur Gänze auf caritative Dienstleistungen, Flüchtlingshäuser diverser NGOs etc. angewiesen, sofern sie nicht bei Bekannten, Verwandten etc. unterkommen können.

Die Asylpolitik der Bundesrepublik Österreich produziert – so lässt sich die obige Vorstellung in einem knappen Resumé zusammenfassen – extreme Armut, Wohnungslosigkeit und Abhängigkeit von caritativen Dienstleistungen von NGOs.

Zwar wurden aktuell die Kapazitäten der Bundesbetreuung auf mittlerweile knapp 7.000 Betreuungsplätze aufgestockt (Stand 9/2002), gleichzeitig durch eine neue Verordnung des BM.I die Zugänge in die Bundesbetreuung verschärft. Die seit 1.100.2002 gültige „Richtlinie für die Bundesbetreuung hilfsbedürftige Asylwerber einschließlich der Aufnahme in das Notquartier“ sieht vor, dass alle AsylwerberInnen aus EWR-Ländern sowie aus Ländern, die um einen EU-Beitritt verhandeln, von vornherein vom Anspruch auf Bundesbetreuung ausgeschlossen sind. Weiters sind nach Abweisung des Asylantrages in erster Instanz auch AsylwerberInnen aus Russland, Armenien, Türkei, Georgien, Aserbaidschan, Mazedonien, Jugoslawien und Nigeria aus der Bundesbetreuung zu entlassen. Ausgenommen davon sind lediglich Serben aus dem Kosovo, Tschetschenen sowie Kurden aus der Türkei, die auch nach der erstinstanzlichen Ablehnung ihres Asylantrages weiter in der Bundesbetreuung verbleiben dürfen. (zit. nach Der Standard, 2.10.02, S. 8)

Ein besonderes Schlaglicht auf die aktuelle Asyldiskussion in Österreich ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die Leistungen der NGOs von den ProponentInnen dieser restriktiven Asylpolitik keineswegs begrüßt und bedankt sondern nur zu oft als kritische Spitze an der Asylpolitik des Bundes verurteilt werden. So lehnte etwa der Bundesminister für Inneres Ernst Strasser im Zuge seiner Verteidigung der umstrittenen Richtlinie zur Neuordnung der Bundesbetreuung die Vorschläge der NGOs, Asylsuchende im Auftrag des Ministeriums zu betreuen, mit den Worten ab:

„Eine Zur-Verfügung-Stellung von NGO-betreutem Wohnraum durch den Bund kann bei Asylwerbern falsche Hoffnungen wecken.“ Ihm schweben vielmehr eine ausgebauter Rückkehrberatung sowie intensive Gespräche mit den östlichen Nachbarländern vor.⁵

Die Gespräche zwischen dem Bundesministerium für Inneres und der Caritas Österreich über eine Intensivierung der Rückkehrhilfe sind aktuell aber gescheitert. Als Antwort auf eine öffentliche Kritik der Abschiebepläne und –praxis des Innenministeriums wurde der Caritas vom Innenminister kurzerhand der bereits laufende Auftrag zur Durchführung der Rückkehrhilfe entzogen und stattdessen ein kommerzieller Dienstleistungsanbieter aus der BRD damit betraut.

4. Kein Zugang zu Arbeitsmarkt und sozialer Sicherheit - illegalisiert

Bisher war es einer großen Gruppe der AusländerInnen in Österreich von ihrem rechtlichen Status her untersagt, eine Erwerbsarbeit anzutreten. Das betrifft insbesondere jene Personengruppe, die keinen eigenständigen positiv formulierten Aufenthaltsstatus haben, z.B. weil sie noch auf die bescheidmäßige Erledigung einer Refoulement – Prüfung warten.

Personen, deren Asylantrag negativ beschieden wurde, die aber aufgrund internationaler Abkommen nicht in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden dürfen, hatten bislang keine Möglichkeit, einen positiven Aufenthaltsbescheid zu erhalten. Dieser war aber Voraussetzung für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung. Ohne entsprechenden Rechtstitel konnten diese Personen zwar in Österreich bleiben, durften aber keine reguläre Beschäftigung antreten und waren zudem in mehreren Bundesländern auch vom Bezug der Sozialhilfe ausgeschlossen, zumal auch diese auf einen rechtsgültigen Aufenthaltstitel in Verbindung mit dem Nachweis eines Langzeitaufenthaltes in Österreich gebunden ist.

Seit 2001 ist dieser Personengruppe zumindest formell ein Zugang zur Erwerbsarbeit ermöglicht, als diese nun im Rahmen der Kontingente zur Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung aufgenommen und von den Arbeitsämtern in Arbeit vermittelt werden dürfen. Damit aber stehen sie de facto vor einer nur zu oft unbewältigbaren Hürde, zumal sie damit nur dann auf eine Arbeitsstelle vermittelt werden dürfen, wenn sich dafür keine arbeitssuchenden ÖsterreicherInnen oder arbeitslosen MigrantInnen finden, die aktuell bereits einen Anspruch auf eine Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung erworben haben.

Da die Kontingente für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung in der Regel bis an die Grenze ausgeschöpft sind, ergibt sich für diese Personengruppe letztlich ein informeller aber ebenfalls weitestgehend wirksamer Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt sowie von sozialer Sicherheit – zudem stehen diese Personen dann in der öffentlichen Meinung letztlich als illegale Fremde im völligen sozialen Abseits.

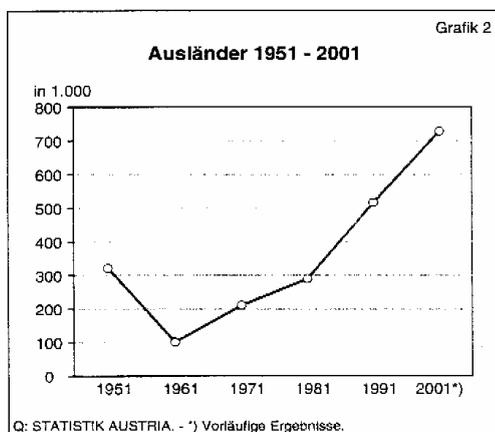
⁵ zit. nach Der Standard, 2.10.2002, Seite 8

Teil II I .

MigrantInnen in Österreich – Aktueller Stand

In Österreich leben aktuell insgesamt 8.065.500 BewohnerInnen. 730.200 von diesen sind ImmigrantInnen mit einer Nicht-Österreichischen Staatsbürgerschaft; das entspricht einem Anteil von 9,1%. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Anzahl der ImmigrantInnen in Österreich, wie sie insbesondere die Jahre nach 1960 geprägt hat – bis hin zur letzten Volkszählung im Jahr 2001.

MIGRANTINNEN IN ÖSTERREICH



In dieser Aufstellung sind jene MigrantInnen, die inzwischen die österreichische Staatsbürgerschaft erhalten haben, nicht enthalten.

Insgesamt beläuft sich die Gesamtzahl der nicht in Österreich geborenen Wohnbevölkerung auf ca. 1,290.480 Personen, das entspricht einem Anteil von ca. 16%.

aus: Statistische Nachrichten 1/02

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der in Österreich lebenden MigrantInnen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft nach ihren Herkunftsländern.

ZAHLEN, DATEN, FAKTEN

Staatsangehörigkeit	2001	%-Anteil
EU-AusländerInnen	110.000	15,1%
darunter aus der Bundesrepublik Deutschland	74.400	10,2%
Nicht-EU-AusländerInnen	620.200	84,9%
darunter aus der Türkei	130.100	17,8%
aus dem ehemaligen Jugoslawien	328.400	45,0%
sonstige AusländerInnen	161.800	22,2%
alle AusländerInnen	730.200	100%

(Volkszählung 2001, ÖSTAT 1/02, S. 8)

Die in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts eingeleitete Anwerbung von (ex)jugoslawischen und türkischen StaatsbürgerInnen war in einem großen Ausmaß erfolgreich und hat dafür gesorgt, dass ein großer Teil der österreichischen Wohnbevölkerung aus Zuwanderern besteht, die dereinst nach Österreich gekommen sind, um hier – überwiegend mit kurz- bis mittelfristiger Perspektive – ihren Lebensunterhalt in den Herkunftsländern aufzubessern. Tatsächlich wurde von diesen auch über lange Jahre hinweg ein Großteil ihres Erwerbseinkommens in ihre Herkunftsländer transferiert, entweder in den Bau von Wohnhäusern investiert oder einfach zur Unterstützung ihrer Familien in den Heimatgemeinden verwendet.

Über viele Jahre hinweg ist bei diesen ArbeitsimmigrantInnen also zu beobachten, dass sie auf einen wesentlichen Teil des durchaus möglichen Lebensstandards in ihrem Gastland verzichten und stattdessen zur Hebung des Lebensstandards im Herkunftsland beigetragen haben. Spätestens seit den 80er Jahren ist aber eine Neuorientierung bei den MigrantInnen zu beobachten. Nicht nur verlängern sich seither ihre Aufenthaltsperspektiven im Zielland ihrer Arbeitsmigration, mit der Verfestigung ihres Aufenthalts setzen sich zunehmend auch Tendenzen der Niederlassung und Integration durch. Die mittlerweile auch zahlenmäßig deutlich angewachsene zweite und dritte Generation von MigrantInnen – unter anderem als Ergebnis der fortschreitenden Familienzusammenführung – und die langsame Weiterentwicklung der Bildungs- und insbesondere auch Berufsbildungsaspirationen der nachwachsenden Generation spricht hier aber eine deutliche Sprache für die unter Integrationsgesichtspunkten unzureichenden Rahmenbedingungen.

Umso schmerzhafter machen diese MigrantInnen nun die Erfahrung, dass ihre Integrationsbemühungen letztlich von der Mehrheitsgesellschaft nur sehr zögerlich wenn nicht überhaupt ablehnend beantwortet werden. Nach wie vor verstellt eine ganze Reihe von diskriminierenden und benachteiligenden Rahmenbedingungen ihre Chancen, im vollen Sinne des Wortes in den österreichischen Gemeinden heimisch zu werden.

1. Soziale Stellung der MigrantInnen

Die Grundzüge dieser Benachteiligungen sind bereits im ersten Kapitel umrissen, hier geht es um die konkreten Folgen dieser strukturellen Einschränkungen von Perspektiven und Teilhabechancen sowie um die lebensweltlichen Aspekte, die wesentlich auch die Integrationsperspektiven der MigrantInnen strukturieren.

1.1 ... von Einkommensarmut bedroht

MigrantInnen in Österreich überwiegend als Hilfs- und angelernte ArbeiterInnen tätig, lediglich ein kleiner Teil von ihnen als hochqualifizierte Führungskräfte (Gudrun Biffl, 15/97). Die mittleren Löhne der arbeitenden MigrantInnen in Österreich liegen um 18% unter den entsprechenden Werten der österreichischen ArbeiterInnen. 72% aller beschäftigten MigrantInnen sind als ArbeiterInnen registriert, davon 29% als HilfsarbeiterInnen. (Fassmann / Münz, Wien 1995)

„Die ausländische Bevölkerung verfügte (im Jahr 1996) im Durchschnitt über nur 59% des Wohlstandes der Inländer. Durchschnittliche Ausländer lebten daher im Vergleich zu durchschnittlichen Inländern an der Armutsschwelle.“ (Gächter 1999, S. 80)

Weiters ist eine hohe Konzentration der AusländerInnenbeschäftigung auf wenige Wirtschaftsbranchen sowie auf Klein- und Kleinstbetriebe festzustellen (Biffl, 8/01). Die AusländerInnen finden im wesentlichen in einigen wenigen Wirtschaftsbereichen Beschäftigung. Dementsprechend fallen hier auch die AusländerInnenanteile sehr hoch aus:

- Fremdenverkehr 38,0%
- Bekleidung und Schuhe 27,0%
- Reinigung 21,2%
- Hoch- und Tiefbau 18,0%
- Textilien 17,7%

Entsprechend zu dieser Zuteilung der MigrantInnen auf Klein- und Mittelbetriebe in wenigen Wirtschaftsabteilungen und -klassen bleiben diese auch in der betrieblichen Hierarchie abgeschlagen:

- untergeordnete Position: 82% der jugoslawischen und 87% der türkischen ArbeitnehmerInnen arbeiteten im Jahr 1991 als Hilfs- oder als angelernte ArbeiterInnen.
- Nettoeinkommen knapp über der Armutsgrenze: 50% der GastarbeiterInnen erhalten ein Monatsnettoeinkommen von weniger als € 800,- (mit Zuschlägen)
- ein Nettohaushaltseinkommen, das äußerste Sparsamkeit abverlangt und keine Puffer für Notfälle wie Krankheit und Arbeitslosigkeit zulässt: Das durchschnittliche Nettohaushaltseinkommen der ArbeitsmigrantInnen lag im Jahr 1991 bei € 1.116,30.

Im österreichweiten Überblick stellt Gudrun Biffl in ihrer aktuellen Studie über die Integration von AusländerInnen fest, dass sich die Lohnunterschiede zwischen In- und AusländerInnen in den vergangenen Jahren nicht verringert haben. Dazu kommt, dass nach wie vor auch die Arbeitslosenraten der AusländerInnen „in allen Bundesländern außer Burgenland und Niederösterreich im Vergleich zu InländerInnen höher“ (Biffl 2001) ausfallen. Entsprechend zu den Erwerbseinkommen fallen dann auch die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung denkbar bescheiden aus. Zudem bedeutet Arbeitslosigkeit für die betroffenen MigrantInnen – vor allem dann, wenn diese sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, aufgrund ihrer Benachteiligung bezüglich ihres Zugangs zu Erwerbsarbeit zusätzliche existentielle Probleme.

Das reicht von Statureinbußen bzgl. der Arbeitsvermittlung bis hin zur unmittelbaren Gefährdung der Aufenthaltsbewilligung – allem voran dann, wenn die MigrantInnenhaushalte auf öffentliche Unterstützung zur Deckung ihres Lebensunterhaltes bedürfen etc.

1.2 Eingeschränkte Bildungsperspektiven

Die schlechte ökonomische Ausgangssituation der meisten MigrantInnenhaushalte wirkt sich auch in den Bildungsperspektiven der 2. und 3. Generation aus. So sind ausländische Kinder im Schulwesen eindeutig benachteiligt. Sie sind im Sonderschulbereich deutlich überrepräsentiert, während ihr Anteil im Bereich der höheren Schulen weit hinter ihrem Anteil an der Gesamtschülerzahl zurückbleibt. Der überwiegende Anteil der MigrantInnen der 2. / 3. Generation ist bereits bezüglich der Schullaufbahn auf eine berufliche Orientierung im handwerklichen und ArbeiterInnenbereich festgelegt, nur wenige von ihnen werden über eine höhere Schullaufbahn auch auf gehobene berufliche Perspektiven vorbereitet.

IN- UND AUSLÄNDISCHE SCHÜLERINNEN NACH SCHULARTEN (WIEN 2000/01)

	Volksschule		Hauptschule		Sonderschule		Polytechn. Lehrgang		AHS - Unterstufe		Gesamt	
	Inl.	Ausl.	Inl.	Ausl.	Inl.	Ausl.	Inl.	Ausl.	Inl.	Ausl.	Inl.	Ausl.
absolut	50.401	13.947	21.815	9.228	2.661	1.035	1.610	707	28.614	3.060	105.101	27.977
in %		21,7%		29,7%		28,0%		30,5%		9,7%		21,0%

WIF 2001, S. 51

Ein krasses Bild auf die sozioökonomische Situation der jugendlichen MigrantInnen wirft zudem die Statistik über die Berufsausbildung. Während die jugendlichen MigrantInnen etwa einen Anteil von 21% dieser Altersgruppe ausmachen, liegt ihr Anteil an den Lehrverhältnissen lediglich bei 7,5% (Stand Ende 2000, Angaben der Wirtschaftskammer Österreich, zit. nach Stat. Nachrichten 8/2001, S. 563). Offensichtlich ist die 2./3. Generation der jungen MigrantInnen auf dem besten Wege, in die ausgeschliffenen Bahnen ökonomischer Benachteiligung ihrer Eltern einzutreten und solcherart die Rahmenbedingungen für Armutsbedrohung und / oder Belastung weiterzuführen.

1.3 Prekäre Wohnversorgung – unter den Vorzeichen struktureller Wohnungsnot

Der unterschiedliche Zugang der zugewanderten Bevölkerung zum Wohnungsmarkt resultiert grundsätzlich aus der schlechteren Rechtsstellung der MigrantInnen. Ihre spezifische soziale Lage, ihre schlechtere Einkommenssituation, ihre strukturelle Diskriminierung bei der Vergabe durch die Wohnbauträger, ihre Ungleichstellung im Bereich der Subjektförderung und ihre Ausgrenzung aus dem Gemeindebau sind entscheidende Faktoren dafür, dass MigrantInnen zumeist auf den privaten Altmietwohnungsbestand angewiesen, der aber infolge des Booms an geförderter Altmietwohnungsanierung kontinuierlich schrumpft. (...) Die Wohnsituation der MigrantInnen ist durch folgende Faktoren gekennzeichnet:

- Die ausländische Wohnbevölkerung konzentriert sich auf eingeschränkte Segmente des Wohnungsmarktes; Schwerpunkt Siedlungen oder Stadtteile mit überwiegend älterem Mietwohnungsbestand. Solcherart kommt es zur Zusammenballung der ausländischen Wohnbevölkerung auf einige wenige Stadtteile oder Siedlungsverbände (vgl. dazu oben, S. 6f.).
- Der ausländischen Wohnbevölkerung steht weniger Wohnraum als den ÖsterreicherInnen zur Verfügung. Besonders deutlich wird dies bei (ex)jugoslawischen und türkischen Haushalten, die im Durchschnitt nicht einmal über die Hälfte der Wohnfläche pro Person verfügen können, als dies für den Durchschnitt der ÖsterreicherInnen der Fall ist.
- Der den AusländerInnen zur Verfügung stehende Wohnraum ist schlechter ausgestattet (30% der Zuwanderer aus Jugoslawien und der Türkei leben in Wohnungen ohne WC und Bad, in einigen Wohnungen ist nicht einmal Fließwasser gegeben).
- Haushaltsausstattung. „Nur beim Farbfernsehgerät und beim Videorecorder reichen die Ausstattungswerte der ausländischen Arbeiter relativ nahe an das durchschnittliche Niveau aller Arbeiterhaushalte heran, bei allen übrigen Geräteindikatoren liegen ihre Werte meist weit unter den Vergleichsstandards. Moderne Haushalts- und Freizeitgeräte (wie Geschirrspüler, CD-Player usw.) spielen bei den Haushalten jugoslawischer und türkischer Arbeiter kaum eine Rolle. Die Ausstattungsquote beim Telefon beträgt nicht einmal die Hälfte von jener aller Arbeiterhaushalte. Unterausstattungen treten auch in anderen Bereichen viel häufiger auf: So verfügt ein Drittel der türkischen Haushalte über keine Waschmaschine, ein Achtel der jugoslawischen Haushalte weder über einen Elektro- noch über einen Gasherd ... Im Bereich der Wohnqualität zeigen sich für jugoslawische und türkische Arbeiter besonders ungünstige Verhältnisse: Nur jeder achte Haushalt lebt in einer Wohnung mit Bad und Zentralheizung, die Hälfte in einer Wohnung ohne sanitäre Installationen (Substandardwohnungen); jeweils mehr als 40% der Haushalte sind von (mindestens einer) negativen Umweltbelastung betroffen und/oder geben an, dass eine Großreparatur der Wohnung nötig ist.“ (Stat. Nachrichten 2/91, 147f.)

- Die Rechtsstellung der Zuwanderer gegenüber den VermieterInnen (...) ist schlechter als bei den ÖsterreicherInnen (zu hohen Anteilen liegen lediglich Untermietverträge oder Überlassung von Wohnraum nach anderen Rechtsgrundlagen als dem Hauptmietvertrag vor). Diese Abhängigkeit wird zusätzlich durch ausländerspezifische Auflagen verschärft.
- Migrantinnen bezahlen durchschnittlich bedeutend mehr Miete pro Quadratmeter als InländerInnen (ATS 50,- gegenüber den durchschnittlichen Wohnkosten der ÖsterreicherInnen von ATS 44,- pro m²).

WOHNSITUATION DER IN- UND AUSLÄNDISCHEN WOHNBEVÖLKERUNG 1993

Wohnsituation	Österreicher	Ausländer gesamt	Ex-Jugoslawen	Türken	sonstige Ausländer
Rechtsform					
Eigentum	62,2	12,9	6,8	2,87	25,9
Hauptmiete	29,8	63,0	67,1	77,0	49,6
Untermiete	0,9	12,4	9,6	14,2	13,9
Sonstiges	7,0	11,7	16,5	6,0	10,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Baualter					
bis 1918	19,7	55,3	70,0	66,8	32,6
1919 – 1944	8,6	6,7	8,5	5,5	5,6
1945 – 1960	13,4	9,2	7,8	7,8	11,4
1961 – 1970	17,2	10,2	4,4	9,0	16,9
1971 – 1980	20,7	10,0	6,5	8,8	14,2
1981 und später	20,5	8,7	2,7	2,1	19,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wohnungstyp					
Kategorie A	72,9	44,1	28,0	27,1	66,6
Kategorie B	22,9	31,2	33,2	34,9	27,5
Kategorie C	1,5	6,4	7,8	14,9	0,6
Kategorie D und E	2,7	18,4	31,1	23,9	5,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wohnfläche pro Kopf (in m ²)	34,1	21,8	16,9	13,2	32,4
Wohnungsaufwand (ÖS pro m ² Nutzfläche)	44,3	56,2	56,7	47,4	64,1
Quelle: Mikrozensus 1993 (nach: Fassmann / Münz 1995)					

An diesen Rahmenbedingungen marginalisierten Wohnens hat sich auch in den vergangenen Jahren nicht viel geändert, wie auch in den nachfolgenden Daten zur Wohnversorgung in Salzburg gezeigt werden soll. Wenngleich sich mittlerweile bei vielen MigrantInnen die Überzeugung durchgesetzt hat, dass ihr Aufenthalt in Österreich doch zumindest von längerer Dauer bis überhaupt nachhaltig sein wird, so hat sich an der grundsätzlich kostenmini-

mierenden Strategie noch nichts Wesentliches geändert. So wie andere ArbeitspendlerInnen auch (vergleichsweise etwa die NiederösterreicherInnen und BurgenländerInnen, die zur Arbeit wochenweise nach Wien einpendeln und ebenfalls eher in Wohnkomfort in ihren Herkunftsgemeinden investieren) halten sie von sich aus die Ausgaben für Wohnen und Lebensstandard so gering als möglich.

Die benachteiligenden Rahmenbedingungen für den Zugang zu anderen Segmenten des Wohnungsmarktes und die daraus erwachsende räumliche und soziale Segregation der ausländischen Wohnbevölkerung stellen allerdings ein entscheidendes Hindernis für die Entwicklung alternativer Strategien dar. Insgesamt ergibt sich aus der strukturellen Marginalisierung der Wohnversorgung von großen Teilen der Migrationsbevölkerung ein auf Sicht gesehen wachsendes demokratie- und gesellschaftspolitisches Problem, dem sich die AkteurInnen aus Stadtplanung und kommunaler Wohnpolitik in Österreich bislang noch nicht wirklich gestellt haben.

1.4 Die Unterschichtung des Wohnungsmarktes

Als Status der Wohnversorgung in Österreich ist eine systematische Unterschichtung des Wohnungsmarktes zu konstatieren, die wesentlich auf die weitgehende sozialpolitische Abstinenz der sozialen Wohnpolitik sowie deren zunehmenden Abschied vom deklarierten Ziel eines Grundrechtes auf Wohnen zurück zu führen ist. Die Wohnversorgung von sozial- und einkommensschwachen Personen und Haushalten stellt demgegenüber eher eine Nebenleistung insbesondere der kommunalen Wohnungsämter dar, auf die kein individueller und einklagbarer Anspruch besteht.

Insbesondere die in den letzten Jahrzehnten vorherrschende Politik der Deregulierung und der Liberalisierung des Wohnungsmarktes hat zu einer facettenreichen Aufgliederung des Wohnungsmarktes mit zum Teil gravierenden Auswirkungen auf die Lebensführung und die erreichbare soziale Sicherheit großer Bevölkerungsgruppen geführt. So hat sich neben den Teilmärkten des geförderten und des Gemeindewohnungsmarktes mittlerweile der private Mietwohnungsmarkt als wesentlicher Versorgungsbereich gerade der einkommensschwächeren Haushalte etabliert. Dieser Teilmarkt ist ebenso wie der Substandardwohnungsmarkt nahezu durchgängig in der Hand von kommerziellen WohnraumvermittlerInnen und neben den überdurchschnittlich hohen Mieten häufig durch zusätzliche Vermittlungs- und Verwaltungskosten belastet. Wesentliche Kennzeichen dieses Privatwohnungsmarktes sind zudem die durchschnittlich kurze Vertragsdauer (gemäß der gesetzlichen Vorgaben zur Begrenzung für befristete Mietverträge) und eine hohe Fluktuation.

In den letzten Jahrzehnten wurde der Altwohnungsbestand des freien Wohnungsmarktes wesentlich zur Spekulationsmasse für profitorientierte Immobilienbüros, die unter Ausnutzung der gesetzlichen Lücken (Umgehungsverträge), durch extrem kurze Laufzeiten (unter sechs Monate), Überbelag und überhöhte Mieten (z.T. illegale Verträge) dafür sorgten, dass vormals langfristige BilligmieterInnen 'freiwillig' auszogen und so der Boden für Stadterneuerungsmaßnahmen und Spekulationsgewinne bereitet wurde.

Personen, denen der Zugang zu geförderten sowie Gemeindewohnungen mehr / minder befristet verstellt ist, obwohl es sich dabei vielfach um einkommensschwächere, sozial auffälligere oder um allgemein sowie rechtlich benachteiligte MigrantInnenhaushalte handelt, sind auf das überteuerte Segment des privaten Wohnungsmarktes angewiesen. Zwangsnomadisierung, d.h. die häufige Übersiedlung von einer überteuerten Wohnung in die nächste, und Zwangssesshaftigkeit, das meint das ressourcenbedingte Verweilen in einer zu kleinen, überfüllten und / oder gesundheitsschädlichen Wohnung, sind die vielfach beobachtbaren Folgen der Auslieferung des Wohnungsmarktes an die Gesetze der Marktwirtschaft.

Nicht zuletzt haben sich aus der Wohnungsnot von einkommensschwachen sowie MigrantInnenhaushalten profitable Nischen für kommerzielle VermieterInnen ergeben. MigrantInnen, verarmte vereinsamte PensionistInnen sowie Wohnungslose, die sich aus der Betreuung durch die WLH – aus welchen Gründen auch immer – verabschiedet haben, sammeln sich kurz- bis mittelfristig in privaten Altbauwohnungen, sogenannten Billigpensionen, bei denen in der Regel aber lediglich die Standards und das soziale Klima das Prädikat „billig“ verdienen. Für diese Wohnplätze in überbelegten Substandardwohnungen bzw. überhaupt in Mehrbettzimmern, die kaum über mehr Komfort als über Bett und Ablage für Bekleidung verfügen, werden in der Regel Monatspreise verlangt, die nur unwesentlich unter denen für Kleinwohnungen auf dem privaten Wohnungsmarkt liegen.

Die Konkurrenz zwischen einkommensschwächeren InländerInnen und AusländerInnen um den knapp gewordenen, niedrig ausgestatteten und noch relativ billigen Altbauwohnungsbestand führt unter anderem auch zu einer sehr ungünstigen Nachfragerposition. Die Konkurrenz um erschwinglichen (Substandard)Wohnraum verteuert diesen, führt zur Abhängigkeit von den VermieterInnen und belastet die allgemeinen Rahmenbedingungen. Es kommt vermehrt etwa zur Umgehung von mietvertraglichen Bestimmungen, zu mehr / minder informellen Einschränkungen des Kündigungsschutzes, zu mehr / minder willkürlichen Fristen und häufig auch zu mehr / minder illegalen Ablösen.

2. Wohnversorgung von MigrantInnen – im Bundesland Salzburg, Exkurs

Nicht-EU-BürgerInnen haben im Bundesland Salzburg prinzipiell Zugang zu geförderten Mietwohnungen (ausgeschlossen sind diese aber aus dem Bereich der geförderten Eigentumswohnungen bzw. Häuser). Das betrifft gleichermaßen Wohnungen in der Regie von Gemeinden sowie von gemeinnützigen Wohnbauträgern, auf die die Gemeinden ein Zuweisungsrecht haben.

Der Zugang zu geförderten Mietwohnungen ist aber limitiert und auf eine Quote gemäß ihrem Anteil an der Bevölkerung beschränkt; d.h. es dürfen in den einzelnen geförderten Wohnobjekten nur soviel Wohnungen an Nicht-EU-BürgerInnen vergeben werden, wie deren Anteil an der jeweiligen Gemeindebevölkerung beträgt.

2.1 Bezug von Wohnbeihilfe

Nachdem im Bundesland Salzburg der Bezug von Wohnbeihilfe aus Mitteln der Wohnbauförderung ausschließlich dann möglich ist, wenn jemand in einer geförderten Wohnung lebt, ist auch der Bezug von Wohnbeihilfe für MigrantInnen – in diesem Fall doppelt – eingeschränkt. In den Bezug kommen somit nur jene MigrantInnen, die den Zugang zu einer geförderten Mietwohnung geschafft haben.

2.2 Benachteiligung von MigrantInnen hinsichtlich ihrer Wohnversorgung

Die Wohnversorgung von Nicht-EU-AusländerInnen in Salzburg unterscheidet sich nur unwesentlich von der gesamtösterreichischen und lässt sich mit wenigen Stichworten beschreiben:

- schlechte Bausubstanz bzw. Wohnstandards
- wenige m² pro Person
- relativ hohe Kosten pro m².

MigrantInnen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei wohnen überproportional häufig im Altwohnungsbestand, obwohl diese im Bundesland Salzburg keine besondere Rolle für die Wohnungsversorgung mehr spielt.

WOHNVERSORGUNG NACH ERRICHTUNGSPERIODEN⁶

Bauperiode	<i>insgesamt</i>	<i><1918</i>	<i>19-45</i>	<i>45-60</i>	<i>61-80</i>	<i>>80</i>
<i>insgesamt</i>	174.184	11,8	8,3	16,9	46,0	17,7
<i>Österreich</i>	162.989	10,4	8,1	16,9	46,3	18,3
<i>Ex-Jugoslawien</i>	4.556	30,1	14,2	17,3	32,1	6,2
<i>Türkei</i>	1.524	32,7	16,6	16,5	29,5	4,7

MigrantInnen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei wohnen, obwohl deren Haushalte durchschnittlich doppelt so groß sind, in deutlich kleineren Wohnungen als die ÖsterreicherInnen.

⁶ Zahlen aus: Statistische Nachrichten, 1/1999

VERFÜGBARE WOHNFLÄCHE

Wohnfläche	<i>Haushalte insgesamt</i>	<i><45 m²</i>	<i>45-60 m²</i>	<i>60-90 m²</i>	<i>90-110 m²</i>	<i>>110 m²</i>
<i>insgesamt</i>	174.184	14,1	15,1	33,0	13,8	23,9
<i>Österreich</i>	162.989	12,3	15,0	33,7	14,2	24,8
<i>Ex-Jugoslawien</i>	4.556	58,0	18,3	18,3	3,2	2,2
<i>Türkei</i>	1.524	48,8	21,5	22,6	3,7	3,3

Besonders deutlich wird diese Benachteiligung von MigrantInnen in der folgenden Aufstellung: m² pro Person / bezogen auf Ausstattungskategorien:

Staatsbürgerschaft	<i>Nutzfläche pro Person</i>				
	<i>insgesamt</i>	<i>Kat. A</i>	<i>Kat. B</i>	<i>Kat. C</i>	<i>Kat. D</i>
	<i>Österreich</i>				
<i>insgesamt</i>	33,0	34,2	31,5	31,9	27,4
<i>Ex-Jugoslawien</i>	16,5	30,1	17,1	16,2	14,5
<i>Türkei</i>	13,5	16,7	14,7	13,8	11,3
	<i>Salzburg</i>				
<i>insgesamt</i>	31,6	32,6	29,1	28,9	27,8
<i>Ex-Jugoslawien</i>	16,1	17,1	15,7	15,9	14,5
<i>Türkei</i>	13,3	14,2	13,4	12,8	12,2

Mit steigender Wohnqualität sinken auch die durchschnittlichen m² pro Person, was wohl wesentlich mit den höheren Preisniveaus dieser Wohnungen zusammenhängt. Auch hier scheint sich die durchgängige Strategie durchzusetzen, wonach die MigrantInnen nach Möglichkeit eher nicht in Wohnraum und Lebensqualität investieren und – sofern möglich – eher in ausstattungsärmeren Wohnungen leben. Ihre Anteile im gut ausgestatteten Wohnraum neueren Baudatums sind deutlich unterrepräsentiert. Darüberhinaus ist auffällig, dass sie sich dann mit wenigen und / oder kleinen Räumen begnügen, wohl um solcherart Kosten zu minimieren.

Im ausformulierten Kommentar zu diesen Zahlen und Daten verweist das Österreichische Statistische Zentralamt auf die Konkurrenz zwischen einkommensschwächeren InländerInnen und AusländerInnen um niedrig ausgestatteten Altwohnungsbestand, der u.a. dazu führt, dass sich daraus eine sehr ungünstige Nachfragerposition ergibt – d.h. die Konkurrenz um erschwinglichen Wohnraum verteuert diesen und belastet die allgemeinen Rahmenbedingungen (z.B. Kündigungsschutz, Fristen etc.).⁷

⁷ Statistische Nachrichten, 1/1999

Alles in allem kann hier auch festgestellt werden, dass die quotenmäßig beschränkte Zugänglichkeit von geförderten Mietwohnungen nur wenig an der allgemeinen Marginalisierung bezüglich ihrer Wohnversorgung ändert. Trotz strukturell anders gearteter Rahmenbedingungen der Wohnversorgung unterscheiden sich die wesentlichen Ziffern von Wohnungsqualität und –ausstattung, Baujahr der Wohnungen und Preisniveau im Bundesland Salzburg nur unwesentlich von der Wohnversorgung in anderen Regionen, in denen der Zugang zum geförderten Wohnbau bzw. zu den Gemeindewohnungen verstellt ist.

2.3 Exkurs: MigrantInnen im Bahnhofsviertel / Elisabethvorstadt

Im Rahmen einer exemplarischen Untersuchung der Wohnsituation von ArbeitsmigrantInnen in einem Stadtteil der Landeshauptstadt Salzburg kommen die AutorInnen⁸ zum Ergebnis, dass (Ex)JugoslawInnen und TürkinInnen (sowie andere ethnische Gruppen) unter extrem schlechten Bedingungen wohnen. Danach ist dieser Stadtteil, in dem die ausländische Wohnbevölkerung einen Anteil von über 30% ausmacht, „gekennzeichnet durch eine hohe Außendichte (Personen pro Hektar und Personen pro Gebäude) sowie durch eine hohe Innendichte (Wohnfläche pro Person und Zimmer pro Person). Die hohe Außendichte bedingt eine schlechte Wohnumfeldqualität, die sich u.a. in einem permanent hohen Lärmpegel, in unbefriedigender Luftqualität, in verschwindend kleinen Grün- und Spielflächen (würden alle 685 Kinder (Hauptwohnsitz und Nebenwohnsitz-Haushalten) zwischen 0 und 9 Jahren die beiden Spielplätze, die zusammen nur 15 Spielgeräte aufweisen, stürmen, so würden sich fast 50 Kinder um jeweils ein Gerät streiten müssen), sowie im Fehlen öffentlicher Räume (z.B.: Kommunikationsräume wie Parks, Stadtteilzentrum etc.) ausdrückt.

Die hohe Innendichte bedingt u.a. extremen Überbelag, sozialen Stress und schlechte Wohnqualität mit negativen Auswirkungen auf alle Betroffenen.

Alle diese Merkmale zusammen sowie zeitlich begrenzte Belastungen wie z.B.: die Konsequenzen aus dem Umbau des Bahnhofsvorplatzes (enorme Steigerung des Verkehrs in der Elisabethvorstadt, Lärm durch Baumaschinen u.v.m.) bewirken, dass die Lebens- und Wohnqualität in diesem Stadtteil als tendenziell eher schlecht eingestuft werden kann.“ (S. 10)

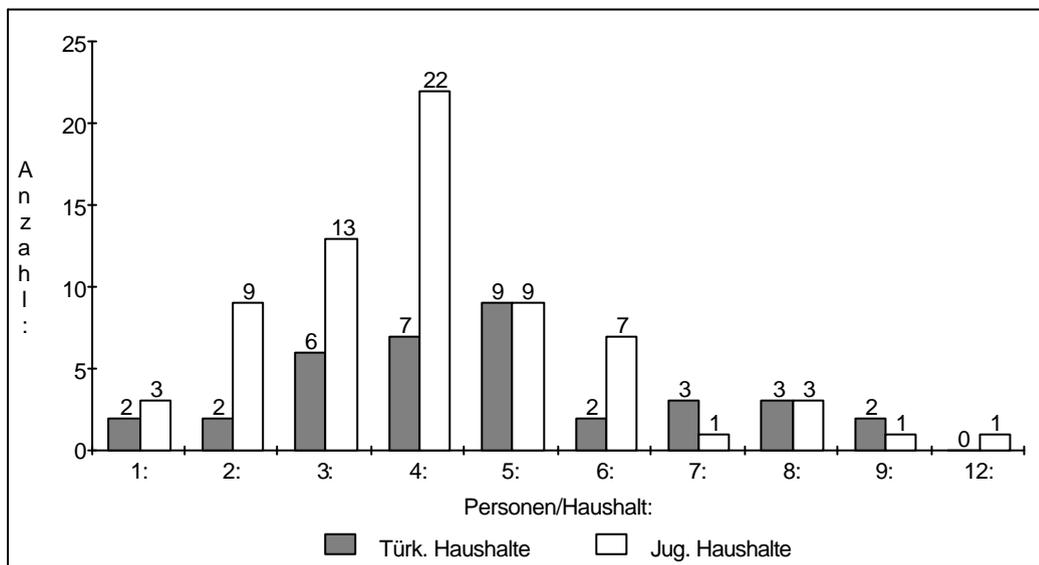
Im folgenden gebe ich hier zentrale Aussagen und Ergebnisse zur Wohnqualität der untersuchten MigrantInnen-Haushalte in diesem Salzburger Stadtteil wieder, zumal sich damit die vorab zitierten abstrakteren Zahlen und Daten etwas mit konkretem Leben aber auch Leiden füllen lassen.

⁸ Elisabeth Freudenthaler, Ulrike Gschwandtner, Werner Pichler, Zur Wohnsituation von ArbeitsmigrantInnen im Bahnhofsviertel / Elisabethvorstadt, Salzburg 1994 (Hervorhebungen in den Zitaten jeweils von den AutorInnen)

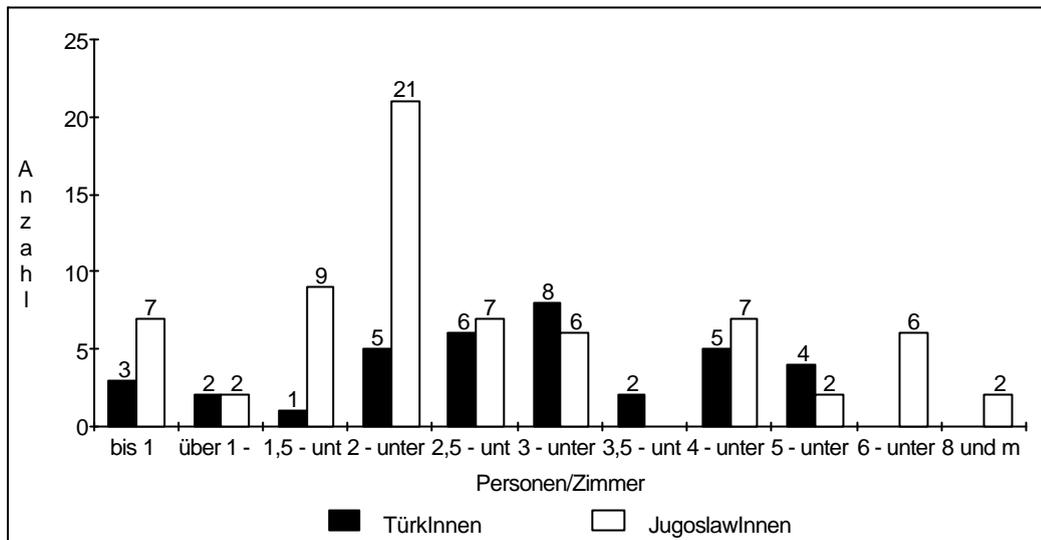
„PERSONEN/RAUM:

Wie aus der Graphik unten ersichtlich ist, lebt ein Großteil unserer InterviewpartnerInnen in Verhältnissen mit mehr als 2 Personen pro Zimmer. Bei den türkischen Haushalten besteht eine etwas stärkere Tendenz zur Konzentration von mehr Personen pro Wohnraum als bei jugoslawischen Haushalten. Mit 39 von 69 Nennungen lebt mehr als die Hälfte der von uns erfassten JugoslawInnen in Haushalten mit weniger als 2,5 Personen pro Zimmer, demgegenüber leben 19 von 36 TürkinInnen mit mehr als 3 Personen pro Wohnraum. Damit ist schon ein Problem angesprochen, das dann weiter unten genauer behandelt wird, nämlich der extreme Überbelag in Wohnungen von ArbeitsimmigrantInnen.

GRAPHIK 5:GRÖÖE TÜRKISCHER UND JUGOSLAWISCHER HAUSHALTE :



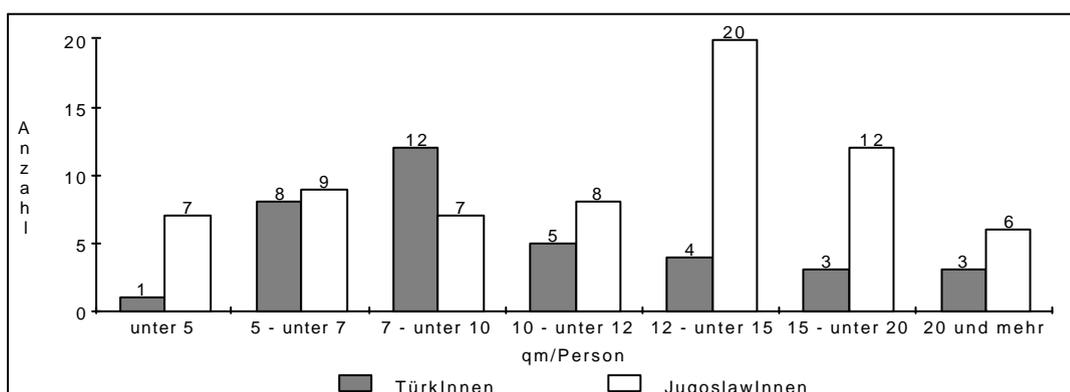
GRAPHIK 6: PERSONEN PRO ZIMMER IN TÜRKISCHEN UND JUGOSLAWISCHEN HAUSHALTEN (N=105)



QM/PERSON:

Auch die Verteilung der pro Person zur Verfügung stehenden Quadratmeteranzahl lässt erste Rückschlüsse auf das Problem des Überbelags zu. Weit mehr als die Hälfte aller türkischen Interviewpersonen und immerhin ein Drittel der JugoslawInnen hat weniger als 10 qm/Person zur Verfügung.

GRAPHIK 7: QUADRATMETER/PERSON IN TÜRK. UND JUGOSL. HAUSHALTEN (N=105):



In ihrer Untersuchung der stadtteilspezifischen Wohnversorgung von MigrantInnen gehen die AutorInnen auch auf die Bedingungen und vor allem das extreme Preisniveau in „Massenquartieren“ ein, die ich hier ebenfalls ungekürzt wiedergebe.

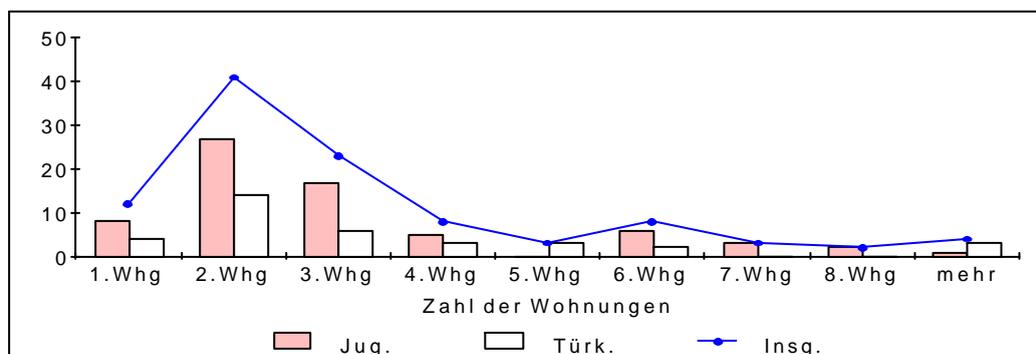
„Im Fall dieser Massenquartiere ist einerseits das Preis-Leistungsverhältnis völlig verzerrt und andererseits ist das Nutzungsverhältnis vertraglich verschieden geregelt. Hier ist die Bezahlung bzw. der Vertrag so eingerichtet, daß jeweils für das Bett bezahlt wird. Die **Preise sind dementsprechend hoch** und liegen fast immer **über 2000,- öS/Bett**. D.h. für ein **Zimmer oder eine Wohnung werden von der/m VermieterIn unglaubliche Mieten verrechnet**. Manche VermieterInnen überlassen das Bett auf Pensionsbasis, d.h. es handelt sich nicht um ein vermietetes Bett oder Zimmer, sondern um eine "Pension", so sind einerseits die Preise für die "Mieter" gleichfalls unverschämt hoch (ebenfalls durchwegs über 2000,-) und andererseits **ihre Rechte mehr als fragwürdig**.

Zusammenfassend kann also zu der Preisgestaltung in Massenquartieren festgestellt werden: Die angegebenen Preise, von denen der niedrigste 1.300,- öS beträgt, beziehen sich in jedem Fall nur auf ein Bett und die Mitbenützung der sanitären Einrichtungen. In der Spänglerstraße z.B. gibt es sanitäre Einrichtungen stockweise, d.h. **teilweise teilen sich 12 Personen Bad und WC**, dies wirkt sich umso gravierender aus, als die meisten Bewohner zur selben Zeit am Morgen in die Arbeit müssen. Dabei ist noch zu beachten, **dass manche Räume Durchgangszimmer - entweder in ein dahinterliegendes Zimmer oder zur Dusche - sind**. Der Preis des Bettes beträgt trotzdem 2010,- öS.

Die Bruttoquadratmeterpreise, die schon für normale Wohnungen im Salzburger Bahnhofsviertel trotz der schlechten Wohnqualität sehr hoch sind, steigen in den Massenquartieren unbegrenzt. Während der **durchschnittliche Quadratmeterpreis** im Fall der 11 interviewten Personen **rund 451,- öS** beträgt, **liegen einzelne Werte über 600,- ja sogar über 700,- öS**. Das bedeutet auch, dass **die VermieterInnen ihre Zimmer** (nicht die Wohnungen!) **um durchschnittlich 9.801,- öS vermieten**. **Teilweise liegen die Zimmerpreise über 12.000,- öS**. In einem Fall, es handelt sich um eine Kleinstwohnung, die an 8 Männer vermietet wird (wir interviewten dort zwei Männer), beträgt die von der Vermieterin einkassierte Miete 18.400,- öS für eine 28qm-Garconniere.“ (a.a.o., S. 38f.)

Die Wohnversorgung von MigrantInnen ist wesentlich durch häufige Umzüge und Wohnungswechsel gekennzeichnet. Dieses Faktum kommt auch in der gegenständlichen Studie sehr augenfällig zum Ausdruck.

GRAPHIK 16: WOHNUNGSWECHSEL:



„Obwohl zahlreiche InterviewpartnerInnen erst relativ kurze Zeit in Salzburg leben, beträgt die **durchschnittliche Aufenthaltsdauer** der jugoslawischen InterviewpartnerInnen 10,5 Jahre, die der TürkInnen 7,8 Jahre, was einen **Schnitt von etwas über 9 Jahren** ergibt. Während die TürkInnen durchschnittlich die 2,5. Wohnung bewohnen, ist es bei den JugoslawInnen die 3,1. Wohnung. D.h. bei den **TürkInnen wäre statistisch gesehen alle 3,1 Jahre ein Wohnungswechsel erfolgt, bei den JugoslawInnen alle 3,4 Jahre**. 13 % der JugoslawInnen und 27,7% der TürkInnen, insgesamt also **rund 18% der InterviewpartnerInnen sind erst nach 1990 zugezogen**. Die oben genannten Zahlen sind aber so zu verstehen, dass in der Realität sowohl langjähriges Bleiben in einer Wohnung als auch 2 und 3maliges Übersiedeln in einem einzigen Jahr anzutreffen sind. Betrachtet frau/man beispielsweise jene gesondert, die angeben mindestens in der 3. Wohnung zu leben, es handelt sich um 51 Personen, so kamen 4 davon erst ab 1990 nach Salzburg. Das bedeutet, dass innerhalb von eineinhalb Jahren dreimal übersiedelt werden musste.“ (a.a.o., S. 42f.)

Die Wohnungssuche gestaltet sich für MigrantInnen als ausgesprochen schwierig. In der qualitativen Untersuchung der AutorInnen finden sich dazu folgende Angaben:

TABELLE 11: DAUER DER LETZTEN WOHNUNGSSUCHE:

Dauer der Wohnungssuche	Zahl der InterviewpartnerInnen
kürzer als ein Monat	16
1-3 Monate	24
4-6 Monate	17
7-12 Monate	23
13-24 Monate	10
länger	3
keine Suche	6
keine Antwort	6

15% der InterviewpartnerInnen haben diesen Daten gemäß „weniger als ein Monat und 12,4% länger als ein Jahr nach der derzeitigen Wohnung gesucht. Insgesamt mussten **34,3% der befragten MigrantInnenhaushalte länger als ein halbes Jahr nach einer Wohnung suchen**. Hier spiegelt sich einerseits die hinsichtlich der AusländerInnenfeindlichkeit schwierige Situation von ImmigrantInnen auf dem Wohnungsmarkt wider und andererseits ist auch auf die schichtspezifisch schwierige Wohnungssuche von Angehörigen der unteren Einkommenschichten hinzuweisen.“ (a.a.o., S. 45)

ÜBERBELAG KENNZEICHNET DIE WOHNVERSORGUNG VON MIGRANTINNEN

Die AutorInnen zeichnen in ihrer Studie über die Wohnsituation von MigrantInnen in diesem Salzburger Stadtteil das Bild einer äußerst prekären Wohnversorgung, die wesentlich durch Überbelag bis extremer Wohnungsnot reicht. Nach einer gängigen Definition von Überbelag, nämlich wenn auf einen Wohnraum mehr als 1 Person kommt, ergibt sich hier eine Trefferquote von 100 Prozent, d.h. kein einziger der untersuchten Haushalte kann über ein räumlich adäquates und ausreichendes Raumangebot verfügen. Hier greife ich nur jene Haushalte heraus, bei denen sich eine extreme Form von Überbelag findet:

„55 InterviewpartnerInnen, das ist mehr als die Hälfte der befragten Personen, leben in Verhältnissen *„extremen Überbelags“*, in denen auf einen Wohnraum mehr als 2,5 Personen kommen! 25 dieser Personen sind TürkInnen, 30 JugoslawInnen, 10 von ihnen leben in Massenquartieren, die übrigen in *„normalen“* Wohnungen. 5 Wohnungen sind Eigentumswohnungen, eine ist eine Werkswohnung und eine ist in Untermiete gemietet. Alle anderen InterviewpartnerInnen verfügen über einen schriftlichen Hauptmietvertrag. Wie zu erwarten war, finden sich in dieser Kategorie vor allem Haushalte, die eine relativ hohe Anzahl an Personen umfassen. Während es nur einen Alleinerzieherinnenhaushalt und 3 Ein-Eltern-Haushalte⁹ gibt, treten gleichzeitig 4 Mehrfamilienhaushalte und 8 Großfamilienhaushalte auf. Mit einer Anzahl von 27 sind die Eltern-Kind(er)-Haushalte hier in einem leicht unterdurchschnittlichen Maß vertreten.

Betrachtet man die Mittelwerte für diese 45 Haushalte, so ergibt sich folgendes Bild: In Haushalten, die unter extremem Überbelag leiden, leben durchschnittlich 5,06 Personen in Wohnungen mit durchschnittlich rund 40,69 qm und 1,5 Zimmern. Auf ein Zimmer entfallen im Mittel 3,6 Personen mit rund 8,36 qm/Person. Allein schon diese Zahlen lassen einen Rückschluss auf das Ausmaß der räumlichen Enge und die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten in der Mehrzahl der untersuchten Haushalte zu. Denn der Mittelwert, der bezogen auf die oberste Grenze der untersuchten Kategorie - 2,5 Personen/Zimmer - mit 3,6 Personen/Zimmer bereits markant schlechter ist, setzt ja voraus, dass ein erheblicher Teil der untersuchten Personen in einer Situation noch stärkeren Überbelags lebt.“ (a.a.o., S. 51f.)

Ein weiteres bezeichnendes Licht auf die einschlägigen Studienergebnisse ergibt sich aus einer detaillierteren Darstellung des vorgefundenen Überbelages. So haben die AutorInnen dokumentiert, in welcher räumlichen Enge ihre InterviewpartnerInnen leben müssen.

„37 interviewte Personen, 9 TürkInnen und 28 JugoslawInnen, leben unserer Definition nach in Verhältnissen *„kritischen Überbelags“* mit unter 15 bis mindestens 10 qm/Person. Der Großteil davon, nämlich 24, sind Mitglieder eines Eltern-Kind(er)-Haushalts, daneben gehören dieser Gruppe 3 Paar-Haushalte, je 2 Großfamilien und Alleinerzieherinnen, ein Ein-Eltern-, ein Single- und ein Mehrfamilienhaushalt, ein Paar in einer Notwohnung und zwei Haushalte, die wir unter *„Andere“* eingereiht haben, an. In 6 Wohnungen kommen auf

⁹ In einem Alleinerzieherinnenhaushalt leben Kinder, die noch nicht mündig sind, gemeinsam mit ihrer Mutter, im Unterschied zu den Ein-Eltern-Haushalten, in denen ein Elternteil mit bereits selbstständigen, mündigen Kindern zusammenlebt.

ein Zimmer 1 bis unter 2 Personen, in 19 Wohnungen 2 - unter 2,5 Personen/Zimmer und in 12 Wohnungen 2,5 und mehr Personen/Zimmer.

Die restlichen 44 InterviewpartnerInnen leben in Verhältnissen, in denen pro Kopf weniger als 10qm zur Verfügung stehen, was von uns als *"extremer Überbelag"* definiert wurde. Zwar sind dabei auch die 11 Massenquartiere enthalten, die ohnehin nicht als adäquate, menschengerechte Unterkunft bezeichnet werden können, doch auch Familienhaushalte leiden unter extremster Enge, wie etwa das Beispiel einer 6-köpfigen Großfamilie zeigt, die in einer Kleingarconniere mit 22 qm leben muss, wodurch pro Person ganze 3,7 qm vorhanden sind! 21 dieser Personen sind TürkInnen, 23 JugoslawInnen. Offensichtlich stellt also das Problem des extremen Überbelags ein Phänomen dar, das türkische Haushalte in anteilmäßig weitaus größerem Maße betrifft als jugoslawische Haushalte: Der Anteil derartiger Haushalte an der Gesamtzahl türkischer InterviewpartnerInnen liegt bei 58,3%, also fast 2 Dritteln." (a.a.o., S. 53)

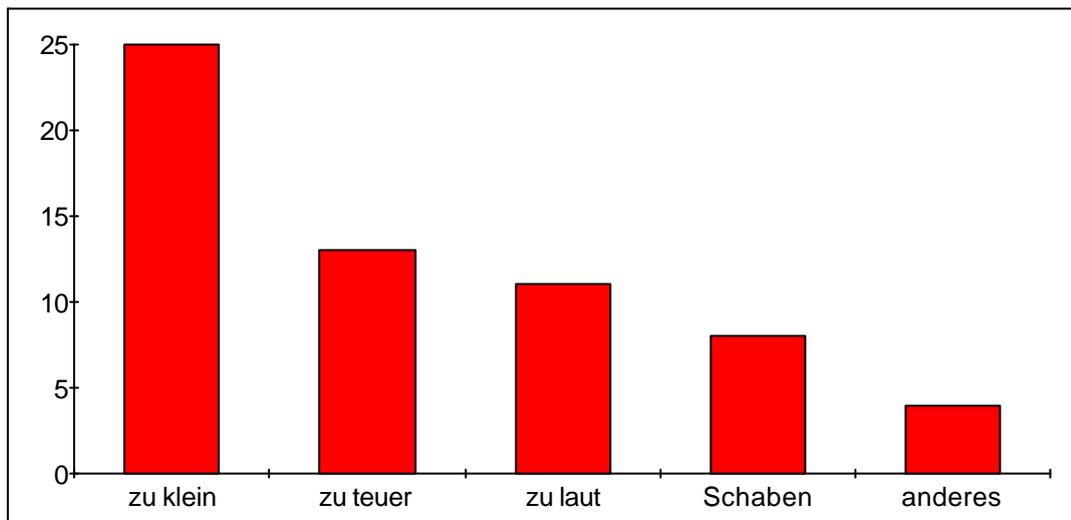
STELLT SICH ABSCHLIEßEND DIE FRAGE: UND WIE ZUFRIEDEN SIND DIE MIGRANTINNEN MIT IHRER AKTUELLEN WOHNUNG?

Bei der Erhebung der Wohnzufriedenheit der MigrantInnen mit ihrer aktuellen Wohnversorgung zeigt sich zum einen ein ausgesprochen hoher Anteil an Unmutsäußerungen, die sicherlich gegen die oben bereits dokumentierte Vermutung sprechen, wonach die fehlende Wohnungsqualität z.T. auf aktive Strategien der Kostenminimierung zurückzuführen seien. Im Gegenteil:

„93 InterviewpartnerInnen bezeichnen sich als unzufrieden mit der Wohn- und Wohnumfeldsituation, einige davon meinen resignierend, sie müssen sich zufrieden geben, denn es gibt keine andere Wohnung für sie. 12 der Befragten geben an, die Wohnung entspräche weitgehend ihren Vorstellungen, sie seien zufrieden.

Innerhalb der Gruppe der Unzufriedenen weisen 61 konkrete Nennungen auf die gravierendsten Wohnprobleme hin:

GRAPHIK: WOHNPROBLEME:



Erwartungsgemäß ist der größte Unzufriedenheitsfaktor die **räumliche Enge** der Wohnungen und der **übertriebene Mietpreis**. Wie bereits im Kapitel zur materiellen Wohnungsqualität dargestellt, ist die **Wohnumfeldqualität** im Bahnhofsviertel äußerst schlecht. Fast alle MieterInnen sind von der Lärmbelastung durch die verkehrsreichen Straßen, den Bahnhof und die zu dichte Bebauung betroffen. Ein wesentlicher Grund, sich in der Wohnung unwohl zu fühlen, ist die Schabenverseuchung einiger Wohnblocks. Viele InterviewpartnerInnen erzählten, sie hätten alles versucht, das Ungeziefer loszuwerden. Dies ist aber unmöglich, da die Tiere in den Leitungsrohren der Häuser überleben und sich immer weiter verbreiten. In den Forumgebäuden schlafen manche Familien ohne das Licht abzuschalten, da die Schaben bei Dunkelheit hervorkommen. In diesen Wohnblocks sind schon mehrere durch Schaben verursachte Krankheitsfälle aufgetreten.

Auf die Frage, **ob die Interviewpersonen in ihrer Wohnung bleiben oder ausziehen wollen**, zeigt sich folgendes Bild:

46 Interviewpersonen.....wollen bleiben

44 Interviewpersonen.....wollen ausziehen

13 Interviewpersonen.....sagen, sie müssen bleiben,

denn sie finden keine andere Wohnung.“ (a.a.o., S. 75f.)

Gleichermaßen zeigt sich hier: Wohnungsnot und prekäre Wohnversorgung ist zu wesentlichen Teilen auch eine Frage von Zwangsmobilität (Ich muss hier raus!) sowie von Zwangsesshaftigkeit (ich finde ja nichts besseres, bzw. was anderes kann ich mir nicht leisten!).

3. Exkurs: Aktuelle Tendenzen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnversorgung von MigrantInnen in Wien

Die Wohnversorgung der MigrantInnen in Wien unterscheidet sich nicht von der den anderen Bundesländern und Kommunen Österreichs. Auch hier findet sich ein überwiegender Teil der MigrantInnenhaushalte in beengten Substandardverhältnissen: „So lebten zum Zeitpunkt der Mikrozensususerhebung 1987 insgesamt 60% der türkischen Wohnbevölkerung Wiens und rund 55% der Staatsangehörigen Ex-Jugoslawiens in einer Substandardwohnung („mit Wasser oder keine Installation“). Der Verbleichswert unter den ÖsterreicherInnen liegt bei 7,6%“ (WIF 2001, S. 11)

Allerdings ist hier auf spezifische Initiativen zu verweisen, die z.T. bereits zu einer wesentlichen Veränderung der Wohnversorgung von MigrantInnen in der Bundeshauptstadt geführt haben.

SCHRITTWEISE ÖFFNUNG DES GROßEN KONTINGENTS AN GEMEINDEWOHNUNGEN:

Für MigrantInnen in Wohnungsnot / ausländische Wohnungsnotfälle wurde zudem vor im Jahr 2000 ein Segment des Gemeindewohnungsmarktes (soziale Schiene) geöffnet und bisher insgesamt 1000 Kleinwohnungen (eher bescheidener Standard aber ausgesprochen preisgünstige Mieten) für notleidende MigrantInnen bereit gestellt. Voraussetzung für den Bezug dieser Wohnungen ist der Nachweis eines legalen Aufenthalts in Österreich über den Zeitraum von fünf Jahren. Das mag zwar alles in allem lediglich ein Tropfen auf den berühmten heißen Stein sein (immerhin leben in Wien insgesamt 257.000 Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft), nichts desto trotz erscheint damit ein wichtiger Schritt getan – hin zur tatsächlichen Öffnung des Zuganges in den Gemeindewohnungsbau.

INFORMATION ZUR ERLEICHTERUNG DES ZUGANGS ZU GEFÖRDERTEN SOZIALWOHNUNGEN

Weiters wurde im Rahmen der Aktivitäten des Wiener Integrationsfonds eine Informationskampagne gestartet, um die MigrantInnen bei ihrem Zugang zu den Wohnungen des sozialen Wohnbaus zu unterstützen. Insbesondere hat sich hier bis dato die relativ hohen Eigenleistungen zu den Baukosten als nahezu unüberwindliche Barriere erwiesen, die den Bezug von geförderten Mietwohnungen für MigrantInnen als nicht attraktiv bzw. nicht leistbar so gut wie ausgeschlossen haben. Einmittelfristig angelegtes Rechenmodell sollte den wohnungssuchenden MigrantInnen deutlich machen, dass sich eine Investition in eine preisgünstige und adäquate Sozialwohnung rechnet. Tatsächlich konnte damit erreicht werden, dass sich der Anteil der MigrantInnenhaushalte bei der Bewerbung um geförderte Mietwohnungen in den letzten Jahren schrittweise verbessert und erhöht werden konnte.

ALLGEMEINE WOHNBEIHILFE FÜR GEFÖRDERTE UND NICHT GEFÖRDERTE MIETWOHNUNGEN

Seit dem Jahr 2001 hat die Wiener Landesregierung (Information für Nicht-ÖsterreicherInnen: Wien ist zugleich Bundesland und Bundeshauptstadt, weshalb in Wien Landes- und Stadtkompetenzen zusammenfallen) zudem eine allgemeine Wiener Wohnbeihilfe eingeführt, die sowohl für geförderte als auch ungeförderte Mietwohnungen bezogen werden kann und auch nicht-österreichischen StaatsbürgerInnen zusteht, sofern diese seit mindestens fünf Jahren legal in Österreich leben.

KOMMUNALES WAHLRECHT FÜR MIGRANTINNEN

Dass das Land Wien aktuell beschlossen hat, mit 2003 auch das kommunale Wahlrecht für MigrantInnen einzuführen, zeigt zudem überdeutlich, dass die Integrationspolitik in der Bundeshauptstadt auf dem besten Weg ist, die anderen Regionen und Landeshauptstädte abzuhängen. Wie allerdings Der Standard vom 4.11.2002 berichtet hat, wurde vom Innenministerium auf die Ankündigung der Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für MigrantInnen bereits eine Klage beim Verfassungsgerichtshof angekündigt.

ANTIDISKRIMINIERUNGSINITIATIVE DES WIENER INTEGRATIONSFONDS

Aktuell gibt es weiters Bestrebungen, Grundlage und Gesetzesformulierungen für eine Antidiskriminierungsinitiative zu entwickeln und – zumindest auf der Ebene des Landes Wien umzusetzen. Diese Bemühungen sind wesentlich durch den Umstand beeinträchtigt, dass es in Österreich tatsächlich keinen wirksamen Diskriminierungsschutz gibt, der z.B. auch MigrantInnen vor den weitreichenden Benachteiligungen zu schützen vermag. Zumal von der derzeitigen Bundespolitik nicht eben realistisch zu erwarten ist, dass hier adäquate Bestimmungen mehrheitsfähig werden könnten, hat sich die Initiative des Wiener Integrationsfonds nun darauf verständigt, gemeinsam mit den zuständigen PolitikerInnen der Stadt Wien entsprechende Regelungen auf Landesebene vorzubereiten. Ob und wann sich daraus auch tatsächlich rechtswirksame Ergebnisse zeigen, ist aktuell noch nicht abzusehen. In jedem Fall geben die derzeit vorliegenden Inhalte und der aktuelle Diskussionsstand (nachzulesen auf der Homepage des Wiener Integrationsfonds: www.wif.wien.at) Hoffnung darauf, dass sich Beharrlichkeit und wohl überlegte Argumente auf die Dauer doch durchsetzen könnten.

4. Rechtliche Stellung

Die rechtliche Stellung der MigrantInnen ist der Hauptgrund dafür, dass es bisher in Österreich nicht zu einer nennenswerten Integration derselben in die Gesellschaft gekommen ist. So wie sich die rechtlichen Rahmenbedingungen aktuell verschärft haben, erscheint es absehbar, dass es auch in näherer Zukunft zu keiner Integration kommen wird. Für die Situation der MigrantInnen sowie der Flüchtlinge, deren Zahl in letzter Zeit mit der Bosnien–Aktion zugenommen haben, sind vor allem die Gesetze relevant, die den Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit in Österreich regeln.

Das sind:

- Fremden-Gesetz 1997 (welches das alte Fremden-Gesetz und das Aufenthaltsgesetz von 1993 zusammenfasst)
- Ausländerbeschäftigungsgesetz in seiner letzten Fassung von 1997
- Staatsbürgerschaftsgesetz von 1998

Die Tendenz dieser Gesetze ist eindeutig. Allem voran geht es offensichtlich darum, einerseits die Neuzuwanderung (z.B. durch de facto Abschaffung des Rechts auf Familienzusammenführung nach Art. 8 der Genfer Flüchtlingskonvention) sehr niedrig zu halten und andererseits auch die MigrantInnen, die bereits über viele Jahre in Österreich leben, mit klaren Grenzen einer eventuell angestrebten Gleichstellung mit den InländerInnen zu konfrontieren. In Ermangelung salzburgspezifischer Daten verweisen wir auch hier auf die jüngsten Angaben für Österreich: Danach leben 2/3 aller Drittstaatsangehörigen (also ohne EU-Staatsbürgerschaft) bereits „länger als 5 Jahre in Österreich, ein Viertel davon mehr als 10 Jahre“.¹⁰

Das Fremden-Gesetz 1997 (...) regelt den Aufenthalt der MigrantInnen in Österreich. Das Fremden-Gesetz besagt im Paragraph 35, dass „Fremden, die von klein auf im Inland aufgewachsen und hier langjährig rechtmäßig niedergelassen sind (das heißt zumindest die Hälfte ihres Lebens in Österreich verbracht haben und zuletzt seit mindestens 3 Jahren hier niedergelassen sind), nicht ausgewiesen werden dürfen. Mit dieser Bestimmung fällt ein großer Unsicherheitsfaktor weg. Bis dahin waren die NGO's für Hilfestellungen zu Integration verantwortlich, ohne dass diese Organisationen auch die dafür notwendigen finanziellen etc. Mittel zur Verfügung standen.

Für die MigrantInnen ist in diesem Zusammenhang sehr wichtig, dass mit diesem Gesetz zum ersten Mal sogenannte aufenthaltsverfestigende Maßnahmen gesetzt wurden und der Staat Österreich hiermit zum ersten Mal formell anerkannte, dass es sich bei den AusländerInnen in Österreich um ImmigrantInnen handelt und nicht um Menschen, die irgendwann einmal ‚zurück nach Hause‘ gehen werden – eine in ihrer weiteren Konsequenz nicht zu unterschätzende Regelung. Denn aufgrund dieser Regelung werden auch die einzelnen Städte und Regionen weitergehende Integrationsmaßnahmen setzen müssen, die bislang – unter

¹⁰ Biffi 2001, S. 5

anderem mit Verweis auf die eingeschränkten Kompetenzen – tatsächlich weitestgehend verweigert wurden.

„Gewissermaßen gesteht der Staat Österreich mit dieser Regelung zu, dass er eine Einwanderungsgesellschaft geworden ist.“¹¹

4.1 Rechtliche Benachteiligungen von MigrantInnen

Es gibt eine Reihe von sozialen Benachteiligungen, denen die MigrantInnen und ihre Kinder ausgesetzt sind, wobei hier allerdings nur jene Benachteiligungen aufgezeigt werden sollen, die sich unmittelbar auf Einkommensperspektiven und soziale Sicherheit auswirken:

Die MigrantInnen bekommen **keine Familienbeihilfe** für jene Kinder, die nicht in Österreich leben – unabhängig davon, ob sie tatsächlich unterhaltspflichtig sind bzw. nachweislich zu deren Unterhalt beitragen. Davon sind österreichweit ca. 50.000 Kinder betroffen.

Der Bezug von **Notstandshilfe** war bis vor wenigen Jahren an die österreichische Staatsbürgerschaft gebunden. Nachdem der Europäische Gerichtshof diese Regelung Österreichs als diskriminierend aufgehoben hatte und Österreich die Notstandshilfe nun auch für MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern gewähren muss, wurde eine neue Norm eingeführt. Danach ist der Anspruch auf Notstandshilfe an den Nachweis von 8 Jahren Beschäftigung gebunden, womit erst wieder ein großer Teil der MigrantInnen von einem Bezug ausgeschlossen werden.

Leistungen gemäß des Bundesgesetzes über die Gewährung von **Hilfeleistungen an Opfer von Verbrechen** (die durch eine Körperverletzung in ihrer Erwerbsfähigkeit gemindert sind) bekommen nur österreichische Staatsbürger.

Bei nicht ständigem Wohnsitz in Österreich wird MigrantInnen, die lediglich eine geringe Pension beziehen, **keine Ausgleichszulage** gewährt. Wer sich länger als drei Monate außerhalb des Bundesgebietes aufhält, verliert die Ausgleichszulage. Hier wird die Mobilität von MigrantInnen ausdrücklich beschnitten.

Die MigrantInnen müssen noch dazu

- regelmäßig ihre Niederlassungsbewilligungen verlängern und dafür bezahlen.
- regelmäßig die Arbeitserlaubnis verlängern und dafür bezahlen.
- regelmäßig den Befreiungsschein verlängern und dafür bezahlen.
- für Verwandtschaftsbesuche (Verpflichtungserklärung, Versicherungen ...) zahlen.

Dieser bundesgesetzliche Kontext wird durch die entsprechenden Ländergesetze keineswegs gelindert oder gar kompensiert. Tatsächlich finden sich stattdessen in vielen Gesetzen, die sich in Länderkompetenz befinden, Regelungen, die noch weitere Benachteiligungen

¹¹ BRATIC, S. 67f.

hinzufügen und / oder weitere Fragen der Lebensqualität bzw. der sozialen Sicherheit zu meist zu ungunsten der MigrantInnen beantworten.

4.2 Das Aufenthaltsgesetz 1993 und die Situation der GastarbeiterInnen

Gemäß den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes mussten die ArbeitsmigrantInnen, bei Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung, nachweisen, dass sie über ein ausreichendes Einkommen verfügen. Für den Fall dass dies den Betroffenen aktuell nicht möglich war, wurde ihnen die Möglichkeit eingeräumt, durch die Vorlage einer Verpflichtungserklärung eine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung zu erreichen. Indem sich Verwandte und Bekannte in dieser Form bereit erklärten, im Notfall für sämtliche Lebenshaltungskosten aufzukommen, war damit auch der Nachweis erbracht, dass der weitere Aufenthalt im Staatsgebiet von Österreich keine Kosten für die öffentliche Hand bedeuten wird.

Eine Überprüfung der Verpflichtungserklärung hinsichtlich ihres rationalen, sprich ökonomischen Gehaltes war nicht gesetzlich vorgeschrieben, daher konnte jedeR für jedeN eine Verpflichtungserklärung hinterlegen. So gaben viele ArbeitsemigrantInnen, die selbst über kein ausreichendes Einkommen verfügten, für ihre Angehörigen und Verwandten Verpflichtungserklärungen ab. Allfällige sozio-ökonomische Probleme von MigrantInnenhaushalten mussten somit per gesetzlicher Auflage im informellen Rahmen der Familien und Verwandtschaften gelöst werden.

4.3 Novelle des Salzburger Sozialhilfegesetzes 1994

Bei der Novellierung des Sozialhilfegesetzes im Jahre 1994 wurde der Rechtsanspruch für GastarbeiterInnen auf Sozialhilfe abgeschafft und durch eine Kann-Bestimmung ersetzt. Das heißt: Die GastarbeiterInnen haben nun keinen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe mehr, damit fällt auch das Rechtsmittel einer Berufung gegen einen ablehnenden Bescheid für die GastarbeiterInnen weg. Zusätzlich wurde für sie der Zugang zu Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie zu Leistungen der Sozialen Dienste grundsätzlich gesperrt.

Im Jahre 1998 trat nun das neue Fremdenrecht in Kraft. Unter dem Titel Integrationspaket wurde das Aufenthaltsgesetz durch das Niederlassungsgesetz ersetzt. Zur Verlängerung der Niederlassungsbewilligung legt man nun mehr Gewicht auf den Integrationsgrad als auf das Einkommen. Aufgrund dieses Gesetzes können die ArbeitsmigrantInnen nach Ablauf von fünf Jahren (d.h. dem Nachweis eines verfestigten Aufenthaltes) bei Bedarf fast risikolos Sozialhilfe beziehen, ohne damit Gefahr zu laufen, wegen ökonomischer Probleme und der Inanspruchnahme von Sozialleistungen die Aufenthaltsberechtigung zu verlieren.

Allerdings sind nun manche AntragstellerInnen damit konfrontiert, dass in den Ämtern die damaligen Verpflichtungserklärungen vorliegen und ihre Anträge auf Sozialhilfe mit Verweis auf die vormals mehr / minder erzwungenen wechselseitigen Verpflichtungen abgelehnt werden. Nach Einschätzung der Sozialämter liegt keine ökonomische Notlage vor, wenn für die antragstellenden Personen aufgrund des früheren Aufenthaltsgesetzes eine Verpflichtungs-

erklärung vorliegt – von wem auch immer und unabhängig davon, ob eine finanzielle Unterstützung aus diesem Titel überhaupt noch realistisch ist. Einen Einblick in diese Praxis gibt folgende Sachverhaltsdarstellung der Caritas Salzburg:

„Die Caritas wandte sich am 2.12.99 mit einem Rechtsgutachten hinsichtlich der Begründung eines ablehnenden Bescheides mit dem Verweis auf eine vorliegende Verpflichtungserklärung an das Sozialamt Salzburg-Stadt. Am 17.12.1999 schrieb die Amtsleiterin des Sozialamts zurück, dass sie das Rechtsgutachten an die Oberbehörde weitergeleitet hätte. Leider reagierte die Sozialamtsoberbehörde nicht. Dieses Amt wurde neuerlich am 13.9.2000 schriftlich um eine Antwort gebeten. Wieder keine Reaktion. Am 27.10.2000 hat sich unsere Anwältin zum dritten Mal höflich in schriftlicher Form an das Sozialamt gewendet. Bis jetzt hat das Sozialamt nicht reagiert.“¹²

Weiterhin gilt damit, dass viele MigrantInnen z.T. mit monatlichen Einkommen unter dem Sozialhilferichtsatz, von der Hand in den Mund oder überhaupt auf Pump leben müssen.

¹² Fatemeh Gerl, Sozialberatung / Caritas Salzburg, 2/02

Teil I V.

Hilfestrukturen – jenseits der Wohnungslosenhilfe

MigrantInnen in Österreich sind unter mehreren Gesichtspunkten weitreichenden Benachteiligungen ausgesetzt, deren zentrale wohl darin zu suchen ist, dass es letztlich kein ausgebautes System der Hilfen für diese Zielgruppe gibt. Aus wesentlichen Strukturen und Systemen der sozialen Sicherheit weitgehend ausgeklammert bleiben letztlich nur und ausschließlich private DienstleistungsanbieterInnen, die sich (auch) um hilfesuchende MigrantInnen annehmen.

Die soziale Infrastruktur kommt zu großen Anteilen ohne migrantInnenspezifische Vorsorgen aus, die Anstellung von muttersprachlichen MitarbeiterInnen ist dabei ebenso die Ausnahme wie die Entfaltung von spezifischen Angeboten letztlich nur in Ausnahmefällen zu finden ist. Allerdings: diese Ausnahmen gibt es und deshalb erscheint es auch notwendig, hier einen abschließendes Exkurs zum Thema: Was tun mit notleidenden MigrantInnen vorzunehmen.

1. Arbeitsmarktspezifische Beratung und Betreuung von AusländerInnen

Bereits mit Beginn der Arbeitsimmigration nach Österreich wurden in den einzelnen Bundesländern und überwiegend in der Regie der ArbeitnehmerInnenvertretung (Gewerkschaft und Arbeiterkammer) Einrichtungen entwickelt, die sich ganz speziell der arbeitsrechtlichen Unterstützung von ArbeitsmigrantInnen widmen. Zumal deren Finanzierung zu einem guten Teil über die Arbeitsmarktverwaltung sowie der ArbeitnehmerInnenvertretungen gedeckt wird, ist auch deren schwerpunktmäßige Ausrichtung auf Fragen des Arbeitsmarktes, der arbeitsrechtlichen Standards sowie der arbeitsmarktspezifischen Risiken (z.B. von Arbeitslosigkeit, Unregelmäßigkeiten im Kontext von Anstellungen und Abrechnungen etc.) zu erklären.

Darüber hinaus bilden diese Einrichtungen – im österreichweiten Verbund – eine wichtige Lobby für die Anliegen von AusländerInnen, die damit über den engeren Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzung hinaus von Bedeutung ist.

2. Allgemeine Sozialberatung und Betreuung

Überwiegend in der Regie von NGOs, von caritativen, kirchlichen bis humanitären großen und kleinen Organisationen, hat sich daneben in den vergangenen Jahrzehnten ein ganzes Netzwerk an Betreuungseinrichtungen entwickelt, die überwiegend auf kommunaler Ebene und mit einem hohen Anteil an ehrenamtlichem Engagement für die Anliegen von MigrantInnen tätig werden. Die Angebote reichen hier von spezifischer Asylberatung und Rechtshilfe, zu betreuten Unterkünften wie Flüchtlings- oder Integrationshäusern bis hin zu allgemeinen Beratungs- und Betreuungsangeboten.

Überwiegend sind diese Einrichtungen dadurch zu kennzeichnen, dass sie sich als humanitäre Ergänzungen zu den regulären Standardangeboten im Rahmen der kommunalen oder regionalen Infrastruktur verstehen. Dementsprechend bleiben sie auch in ihrer Finanzierungsstruktur zu großen Teilen unabhängig von den diversen staatlichen Sozialsystemen.

3. Kommunale Körperschaften und Fonds

Eine Sonderstellung im Kontext der ausländerInnen-spezifischen Beratungsstrukturen nimmt der Wiener Integrationsfonds ein, der bereits im Jahr 1993 von der Administration der Bundeshauptstadt eingerichtet und mit der Realisierung von migrantInnen-bezogenen Initiativen und Hilfestellungen beauftragt wurde. Die Aufgabenpalette des Integrationsfonds „reicht von Information und muttersprachlicher Beratung bis hin zu Konfliktvermittlung, Vernetzung und Aufklärungstätigkeit durch antirassistische Arbeit“ (Jahresbericht 2001)

Zur Durchführung dieser Agenden wurde der Wiener Integrationsfonds zudem mit einem Fonds zur eigenständigen Verwaltung ausgestattet: Das Budget für das Jahr 2002 beläuft sich auf insgesamt 6,321 Millionen Euro, davon entfallen 1,399.262 Millionen Euro auf die Förderung von Integrationsprojekten. Einen themenspezifischen Einblick in die anfallenden Beratungstätigkeiten des Fonds gibt der folgende Auszug aus dem Jahresbericht:

„RECHTSBERATUNG: DAUERBRENNER NOTFALLSWOHNUNGEN

Dem zunehmenden Bedarf der Außenstellen an Unterstützung bei der Rechtsberatung wurde im Jahr 2001 mit einer Aufstockung der Stelle des juristischen Mitarbeiters von 20 auf 25 Stunden Rechnung getragen. Auffällig war die drastische Zunahme der Beratungstätigkeit im Bereich Wohnen, einerseits bedingt durch die Öffnung der gemeindeeigenen Notfallwohnungen zunächst für Personen mit mindestens achtjähriger, dann fünfjähriger Niederlassungsdauer sowie die Einführung der allgemeinen Wohnbeihilfe unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Weiters war ein signifikanter Anstieg der Armutsfälle zu beobachten, wobei in der Regel langjährig ansässige Personen von sozialer Not betroffen waren. Im unverändert wichtigen Bereich Aufenthaltsrecht wurden besonders häufig Probleme, die aus der Quotenregelung bei der Familienzusammenführung resultieren, bearbeitet. Oftmals ist die Legalisierung des Aufenthaltsstatus minderjähriger Kinder rechtmäßig niedergelassener Eltern nur im Wege der Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis möglich. Im zweiten Halbjahr des Jahres 2001 waren außerdem zahlreiche Anfragen zur Bezugsmöglichkeit des Kinderbetreuungsgelds zu verzeichnen.“¹³

Mit Bedauern ist hier zu vermerken, dass das Beispiel des Wiener Integrationsfonds in den anderen österreichischen Bundesländern und Statutarstädten leider noch nicht Schule gemacht hat. Das „best practice model“ bleibt somit nach wie vor auf die Bundeshauptstadt beschränkt, ohne dass aktuell zumindest über eine teilweise Übernahme dieser positiven Arbeitsansätze nachgedacht wird.

¹³ WIF, Report 2001, S. 19

4. Kommunale AusländerInnenbeiräte

Ebenfalls Ausnahmestatus hat in Österreich die Einrichtung einer politischen Vertretung der MigrantInnen auf kommunaler Ebene. Tatsächlich wurde in Österreich dieses Gremium bisher lediglich in einigen wenigen Landeshauptstädten realisiert (Beispiel: Linz, Hauptstadt von Oberösterreich).

Zwar wurden in einer ganzen Reihe von Landeshauptstädten bisher vielfältige Initiativen zur Realisierung dieses wichtigen Vertretungsgremiums – als Vorgriff auf die Schaffung eines aktiven und passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene – gestartet, bisher aber nur mit wenig Erfolg.

5. Kommunales Wahlrecht für AusländerInnen

Trotz langjähriger und wiederholter Initiativen und diversen Ankündigungen blieb es bis dato bei mehr / minder leeren oder nicht realisierten Versprechungen – aktuell steht allerdings zu erwarten, dass die Bundeshauptstadt Wien mit der Ankündigung der Einführung des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechtes ab dem Jahr 2003 Ernst macht. Ob sich diese Initiative dann aber gegen die ebenfalls bereits angekündigte verfassungsrechtliche Beeinspruchung durchsetzen wird, das bleibt noch abzuwarten.

6. Soziale Infrastruktur

In den Regelangeboten der sozialen Infrastruktur sind Einrichtungen, die sich explizit mit Anliegen von MigrantInnen beschäftigen, leider nach wie vor die Ausnahme. Eine dieser Ausnahme stellen die Frauenhäuser dar, von denen es mittlerweile ein österreichweites Netz an Angeboten zur Intervention und zur betreuten Unterbringung gibt, die insbesondere auch von Migrantinnen und ihren Kindern in Anspruch genommen werden. (vgl. dazu auch Klaudia Novak und Heinz Schoibl, Homeless women in Austria, national report 2000)

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt dabei sehr deutlich, dass der Bedarf von Migrantinnen nach entsprechenden Hilfestellungen ausgesprochen hoch ist. Leider hat sich diese Praxiserfahrung noch nicht dahin gehend ausgewirkt, dass MigrantInnenhaushalte – unabhängig vom extremen Krisenfall der häuslichen Gewalt – systematische Hilfestellungen und Beratungs-/Betreuungsangebote benötigen. Nach wie vor sind in diesen angrenzenden Angeboten kaum muttersprachliche ProfessionistInnen tätig, nur in wenigen Fällen gibt es mehrsprachige Informationen etc., so dass tatsächlich die Hürden vor der Inanspruchnahme von professioneller Beratung und Betreuung nach wie vor sehr hoch sind.

7. Wohnungslosenhilfe – unter Ausschluss von wohnungslosen MigrantInnen

Die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Österreich unterliegen im wesentlichen den länderspezifischen Sozialhilfegesetzen und werden unter dem Titel „Soziale Dienste“ aus Mitteln der Sozialhilfe finanziert. Nun ist es aber langjährige Praxis der Sozialhilfe, dass diese im wesentlichen nur inländischen StaatsbürgerInnen zugute kommt, u.a. weil in den früher gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen die ausländischen BezieherInnen von Sozialhilfe mit aufenthaltsrechtlichen Problemen rechnen mussten.

Diese Gefahren sind nun zwar – u.a. nach den diversen Reformen und Novellierungen der aufenthalts- bzw. niederlassungsrechtlichen Grundlagen weitestgehend beseitigt, für die nach den Vorgaben der Sozialhilfe finanzierten Einrichtungen der Wohnungslosigkeit ist die Entwicklung von spezifischen Hilfeangeboten für MigrantInnen trotzdem noch nicht die Regel.

Nur zu oft haben die einschlägigen Einrichtungen bestenfalls Ausnahmeregelungen und -vereinbarungen mit den Sozialhilfeträgern getroffen, wonach ihnen die Aufnahme von ausländischen StaatsbürgerInnen in ihre Einrichtungen unter Vorgabe bestimmter Bedingungen ‚erlaubt‘ wird. Dies kann zum Beispiel ein der Aufnahme vorausgehender Antrag auf eine Ausnahmegewilligung sein oder aber der Einrichtung wird es freigestellt, im Rahmen der vorgegebenen Auslastung eine sogenannte Überauslastung zu fahren, die dann aber vom Sozialhilfeträger nicht mitfinanziert wird. Die Hilfestellung für AusländerInnen in extremer Wohnungsnot wird solcherart gewissermaßen zur freiwilligen Mehrarbeit der Einrichtungen.

Tatsächlich hat die bisher einzige systematische Grundlagenerhebung zur Situation der Wohnungslosenhilfe in Österreich (BAWO 1999) ein weitgehend ausländerInnenfreies Hilfespektrums offen gelegt. Bei der Einschätzung des Umfangs von Wohnungslosigkeit bei MigrantInnen waren die Autoren dann gänzlich auf Schätzungen und die Hochrechnung auf der Grundlage wenig verlässlicher Daten angewiesen:

„WOHNUNGSLOSIGKEIT VON MIGRANTINNEN

Von den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe werden jene wohnungslosen Personen, die keine österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, nur in einem sehr geringen Ausmaß erfasst. Dies ist unter anderem auf die spezifischen gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Danach riskieren Hilfesuchende mit einer Staatsbürgerschaft eines Landes, welches nicht Mitglied der Europäischen Union ist, fremdenpolizeiliche Konsequenzen, wenn sie formell als (Sozial)HilfeempfängerInnen aufscheinen, weshalb sie den Kontakt mit offiziellen Hilfeeinrichtungen solange als möglich meiden. Die im Verlauf dieser Studie recherchierten Angaben über österreichweit zumindest 7000 wohnungslose MigrantInnen ist daher nur eine Grobschätzung, darüber hinausgehende Aussagen sind nicht möglich.“ (Eitel / Schoibl 1999, S. 35)

Schlussbemerkung

Nach wie vor handelt es sich somit bei der Frage nach der Wohnungslosigkeit von MigrantInnen um ein gut gehütetes Geheimnis. Den eher abstrakten Daten und Fakten über die tatsächliche Wohnversorgung von MigrantInnen nach ist aber zumindest eine grobe Schätzung möglich:

Danach handelt es sich bei wohl mehr als der Hälfte der in Österreich lebenden MigrantInnen um Wohnungsnotfälle, belastet durch (zu einem großen Teil extremen) Überbelag, deren existenzielle Bedürfnisse – wie im Falle der (oben vorgestellten) Massenunterkünfte im Salzburger Bahnhofsviertel hinreichend belegt – nur zu häufig als Freibrief für eine skandalöse und menschenunwürdige Ausbeutung betrachtet werden.

Aus der gesamthaften Sichtung der derzeit gegebenen sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Lebensbedingungen von MigrantInnen in Hinblick auf Erwerbsarbeit, Bildung, soziale Sicherheit, gesellschaftliche Teilhabe und – last but not least – Wohnversorgung wesentlich strukturieren, erscheint es allem voran eine Notwendigkeit zur politischen Neugestaltung – auf den unterschiedlichen Ebenen der Städte, Länder und Kommunen. Der Frage, ob und welche Einrichtungen und Angebote sozialarbeiterischer Hilfen realisiert werden, kommt dabei bestenfalls eine nebenrangige Rolle zu, sofern diese folgende Aufgaben zu leisten vermag:

- aktivierende Vernetzung unterschiedlichster AkteurInnen
- weitgehende Ermächtigung von MigrantInnen und die Ermöglichung eigenständiger Interessensformulierung und –vertretung
- Schaffung von politisch relevanter Öffentlichkeit – unter federführender Beteiligung der Betroffenen
- politische Sozialarbeit also – im Interesse ihrer KlientInnen.

Damit ist nicht nur das Szenario für eine Wohnungslosenhilfe, die sich nicht nur als Mittel zur Linderung der ärgsten Problemlagen versteht, umrissen.

Anhang:

Verwendete Materialien / Literatur

- Amnesty international, Keine Mauern gegen Flüchtlinge, 1991
- Gudrun Biffi, Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich, Wien 2001
- Ljubomir Bratic, Migrantenjugendliche und ihr Status in der österreichischen Gesellschaft, in: Heinz Schoibl u.a. (Hg.) Jugendarbeit zum Anfassen, Graz 2000
- Bundesministerium für Inneres (BM.I), Statistik Dezember 2001, Wien
- Barbara Burgstaller, Beat Rünzler, Heinz Schoibl, Lebensbedingungen von AusländerInnen in Salzburg, Schriftenreihe zur Salzburger Sozialpolitik, Heft 12, Salzburg 1992
- Caritas Salzburg, Jahresbericht 2001
- Der Standard, 2.10.02 und 4.11.2002
- Gerhard Eitel, Heinz Schoibl, Grundlagenerhebung zur Wohnungslosensituation in Österreich, Wien 1999
- Gerhard Eitel, Christian Halvax, Wiener Wohnungslosenhilfe 1998, Wien 2000
- Heinz Fassmann, Rainer Münz, Einwanderungsland Österreich, Wien 1995
- Elisabeth Freudenthaler, Ulrike Gschwandtner, Werner Pichler, Zur Wohnsituation von ArbeitsimmigrantInnen im Bahnhofsviertel / Elisabethvorstadt, Salzburg 1994
- August Gächter, Fakten zur Arbeitslosigkeit und Einwanderung, IHS Wien 1997
- Institut für Demographie / Österreichische Akademie der Wissenschaften, Bevölkerung in Österreich. Wien 1999. zit. nach: www.sos.at
- Ursula Lischke, Heinz Rögl, Multikulturalität. Ein Begriff trifft seine Wirklichkeit, Wien 1992
- Helga Matuschek, Ausländerpolitik in Österreich 1962 – 1985; Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft; in: Journal für Sozialforschung 2/85, Wien 1985
- Klaudia Novak und Heinz Schoibl, Homeless women in Austria, national report 2000
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch Österreich 1998, Wien 1999
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistische Nachrichten, Wien 1991 - 2002
- Christine Schmidthaler, Asyl ist Menschenrecht, 1991
- Barbara Sorge, Der lange Weg nach Österreich; in: Stimme von und für Minderheiten, Innsbruck 2001
- UNHCR/BM.I nach "Wiener Zeitung"; zit nach: www.sos.at
- Wiener Integrationsfonds, MigrantInnen in Wien 2001 und Report 2001, Wien 2002