

August 2009

Kurz dossier - ÖSTERREICH

Projektziele

Das CLANDESTINO Projekt versteht sich als ein Beitrag zu evidenzbasierter Politikgestaltung im Bereich irreguläre Migration. Die zentralen Ziele des Projekts bestanden zum einen darin, eine umfassende Bestandsaufnahme relevanter Statistiken und Schätzungen zu undokumentierter Migration in ausgewählten EU Mitgliedsländern zu unternehmen und diese anhand einer im Projekt entwickelten Klassifikation der Qualität und Aussagekraft quantitativer Indikatoren zu Irregularität kritisch zu evaluieren. Zum anderen untersuchte das Projekt Trends irregulärer Migration in vergleichender Perspektive. Zusätzlich wurden im Projekt methodische und ethische Aspekte quantitativer Forschung zu irregulärer Migration diskutiert.

Länder

Die Studie umfasste **zwölf EU Mitgliedsstaaten** (Griechenland, Italien, Frankreich und Spanien in Südeuropa; die Niederlande, das Vereinte Königreich, Deutschland und Österreich in West- und Zentraleuropa; Polen, Ungarn, Slowakei und die Tschechische Republik in Zentral- und Osteuropa) **und drei Nicht-EU Länder, die als Transitländer für Migration nach Europa gelten** (Türkei, Ukraine und Marokko).

Methode, Daten und untersuchter Zeitraum

Länderberichte. Für jedes Land wurden relevante Statistiken und Schätzungen zu irregulärer Migration gesammelt, die Gültigkeit der verschiedenen Schätzungen und Indikatoren bewertet und—bei Bedarf—neue Schätzungen für die untersuchten Länder erstellt. Der Untersuchungszeitraum der Länderberichte umfasste die Jahre 2000 bis 2007. Als nicht-dokumentiertes und damit per definitionem statistisch nicht erfasstes Phänomen lässt sich irreguläre Migration allerdings nur schwer quantifizieren. Gleich auf welcher Basis eine quantitative Einschätzung irregulärer Migration unternommen wird, handelt es sich dabei jedenfalls also um eine Schätzung mit einem mehr oder minder hohem Unsicherheitsgrad, aber um keine statistische Erfassung im engeren Sinn. Zusätzlich zur Analyse der quantitativen Dimension von Irregularität wurden auf der Basis vorhandener Studien zu irregulärer Migration, auf der Basis der Analyse des relevanten rechtlichen Rahmens sowie gestützt auf ExpertInneninterviews Pfade in die Irregularität sowie aus der Irregularität heraus systematisch untersucht.

Die Klassifikation von Statistiken und Schätzungen

Der wichtigste Output des Projekts ist eine **Datenbank** (<http://irregular-migration.hwvi.net/>), welche detaillierte Schätzungen und Statistiken zu irregulärer Migration in der Europäischen Union und den zwölf untersuchten EU Ländern beinhaltet. Anhand eines im Projekt entwickelten innovativen Kriterienkatalogs, der sich im wesentlichen auf drei Kernelemente (Dokumentation, Reliabilität und Validität) stützt, wurden vorhandene Schätzungen und statistische Indikatoren als qualitativ hochwertig, mittel bzw. gering eingestuft. Die aggregierten Schätzungen für die gesamte EU wurden für die Jahre 2002, 2005 und 2008 erstellt. Zusätzlich finden sich in der Datenbank Hintergrundinformationen zu allen Schätzungen und Statistiken.

Terminologie

Die Attribute ‚irregulär‘ (MigrantInnen ohne regulären/ legalen Status), undokumentiert (MigrantInnen ohne die benötigten Dokumente) und ‚unautorisiert‘ (MigrantInnen ohne rechtliche Erlaubnis für Einreise, Aufenthalt oder Beschäftigung), mit denen das Phänomen an sich (‚irreguläre Migration‘, etc.) bzw. Personen ohne rechtmäßigen Aufenthalt (‚irreguläre MigrantInnen‘) bezeichnet werden, betonen unterschiedliche Aspekte desselben Phänomens und werden im Projekt synonym behandelt. Der Begriff ‚illegal‘ wird dagegen nur in Verbindung mit einem Status (z.B. illegale Beschäftigung oder illegale Einreise) verwendet, jedoch nicht in Verbindung mit Personen (z. B. ‚illegale Migrantin‘).

Definitionen

Für das Projekt wurden **irregulär oder undokumentiert aufhältige Personen** wie folgt definiert: Personen ohne jeglichen Aufenthaltsstatus des Landes in dem sie sich aufhalten, sowie Personen, welche durch bestimmte Aktivitäten (z.B. irreguläre Beschäftigung, kriminelle Handlungen) ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden (würden sie entdeckt werden). **Irregulär einreisende Personen** sind Personen, die ohne die benötigten Dokumente eine internationale Grenze überschreiten, gleichgültig ob es sich dabei um bewachte oder unbewachte Grenzübergänge handelt. Nähere Informationen unter: <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregularmigration-ethics-in-research/>

Menschen-handel und Asylmigration

Menschenhandel war nicht Gegenstand des Projekts, da es als ein eigenständiges, wenn auch verwandtes Phänomen betrachtet wird. Asylmigration wurde, soweit in den einzelnen Ländern im Kontext von irregulärer Migration relevant, durchaus mitberücksichtigt.

IRREGULÄRE MIGRATION IN ÖSTERREICH

Hintergründe

In Österreich wurde irreguläre Migration erst Anfang der 1990er zum Thema politischer und öffentlicher Debatten, als es im Kontext der Ostöffnung und des Jugoslawienkonflikts zu einem massiven Anstieg der Zuwanderung kam – innerhalb weniger Jahre verdoppelte sich die ausländische Wohnbevölkerung von 344,000 im Jahr 1988 auf 690,000 im Jahr 1993. Zudem wurde Migration seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend zu einem Kernthema politischer Debatten. Vor diesem Hintergrund kam die bisherige ‚Ausländerpolitik‘, die in den Grundzügen auf noch auf dem zuletzt in den 1970er Jahren modifizierten Gastarbeitermodell beruhte, zunehmend unter Druck. Im Zuge der grundlegenden Reform der Migrationspolitik Anfang der 1990er Jahre wurde der Fokus der Migrationskontrolle schließlich von der Kontrolle des Arbeitsmarkts hin zur Kontrolle von Einwanderung und Aufenthalt verschoben. Damit verbunden waren auch wichtige institutionelle Verschiebungen, in deren Folge die bisherigen Hauptakteure der Migrationspolitik - das Sozialministerium bzw. die Arbeitsmarktverwaltung und die Sozialpartner ihre Rolle als zentrale Instanzen an das Innenministerium und die Sicherheitsbehörden abgaben.

Ausmaß und Struktur irregulärer Migration in Österreich

Statistiken zu Aufgriffszahlen für illegal eingereiste, aufhältige oder geschmuggelte Personen, Asyl, und fremdenpolizeiliche Maßnahmen können trotz ihrer Beschränkungen (fehlende Vergleichbarkeit, Mehrfachnennungen, Abhängigkeit von Kontrollintensität u.ä.) Anhaltspunkte zum Ausmaß irregulärer Migration liefern. Alle vorhandenen Daten deuten darauf hin, dass die Zahl unrechtmäßig aufhältiger Personen seit 2001 deutlich abgenommen hat. Als Folge der EU Erweiterung und des allgemeinen Rückgangs der Asylnigration (die Zahl der Asylantragszahlen ist zwischen 2002 und 2008 von 39,354 auf 12,841 zurückgegangen) sind die Aufgriffszahlen für irreguläre Einwanderung und Aufenthalt in den letzten Jahren drastisch gefallen: Wurden im Jahr 2001 noch 48,751 Personen aufgegriffen, waren es 2004 nur mehr 38,642 und im Jahr 2008 nur mehr 15,019 Personen. Eine im Rahmen der Clandestino-Studie erstellte Schätzung geht von einem Rückgang der Zahl unrechtmäßig aufhältiger Drittstaatsangehöriger von 78,000 Personen im Jahr 2001 auf 36,000 im Jahr 2008 aus. Irreguläre Migration im engeren Sinn ist damit ein auch im internationalen Vergleich relativ marginales Phänomen. Als Gründe für den massiven Rückgang der Zahl unrechtmäßig aufhältiger Personen können einerseits die Erweiterung der EU 2004 und 2007 sowie der Rückgang der Zahl irregulär Eingereister aus Drittstaaten angeführt werden.

Die Aufgriffsstatistiken unterscheiden zwischen geschmuggelten Personen und Personen, die illegal eingereist oder aufhältig waren (kein nachgewiesener Schmuggel). 2008 war der größte Teil der geschmuggelten Personen russische StaatsbürgerInnen, gefolgt von afghanischen (10%) und serbischen (8%) Staatsangehörigen. Unter den illegal eingereisten oder aufhältigen Personen, die aufgegriffen wurden, waren die wichtigsten Staaten Serbien (12%), Indien (6%) und Rumänien (5%). Mit Ausnahme des Jahres 2006 lag der Anteil der männlichen unrechtmäßig eingereisten oder aufhältigen Personen deutlich über jenen von Frauen — zuletzt (2008) machten männliche Aufgegriffene 84% aller Aufgegriffenen aus. Die überwiegende Mehrheit der aufgegriffenen MigrantInnen (97%) befand sich im arbeitsfähigen Alter. Die Bedeutung jener irregulär aufhältigen MigrantInnen aus Nicht-EU Ländern für die informelle Wirtschaft muss trotzdem als gering betrachtet werden. So repräsentieren BürgerInnen aus den neuen EU Mitgliedsstaaten laut Aufgriffszahlen für illegale Beschäftigung mit 57% bei weitem die größte Gruppe der illegal bzw. ‚schwarz‘ beschäftigten MigrantInnen, gefolgt von Personen aus europäischen Nicht-EU Ländern (22%), BürgerInnen der EU-15 (5.5%), Personen aus Asien und dem Mittleren Osten (8.6%), und Afrika (1.4%).

Aufgegriffene Personen: geschmuggelte und illegal eingereiste oder aufhältige Personen

Staatsangehörigkeit	Geschmuggelte Personen			Staatsangehörigkeit	Illegal eingereiste oder aufhältige Personen		
	2006	2007	2008		2006	2007	2008
Russische F.	1,506	1,664	2,015	Serbien*	451	603	717
Afghanistan	220	328	881	Indien	93	152	344
Serbien*	2,636	1,447	730	Rumänien	21,293	294	283
Kosovo	-	-	559	Turkei	155	205	279
Irak	401	547	434	China	103	125	232
Nigeria	367	271	393	Marokko	94	134	232
Georgien	476	309	312	Mazedonien (FYROM)	113	174	224
Turkei	611	510	288	Nigeria	60	106	216
Indien	530	402	285	Russische F.	189	166	214
Moldavien	1,250	772	253	Irak	70	120	183
China	317	249	210	Ukraine	275	329	183
Gesamt	12,571	9,987	8,734	Gesamt	26,379	4,416	5,914

*inklusive Montenegro in 2006

Quelle: BMI

Asyl und Irreguläre Migration

Nicht nur in Österreich ist das Asylsystem in komplexer Weise mit irregulärer Migration verbunden. In der wissenschaftlichen Debatte spricht man diesbezüglich von ‚gemischten Migrationsströmen‘ (mixed flows). Dies bezeichnet die Tatsache, dass das Asylsystem außer von genuine Flüchtlingen auch von MigrantInnen ohne realistische Chance auf Asyl als Möglichkeit genutzt wird, einen Aufenthaltsstatus zu erlangen. Irreguläre Migration ist dabei in mehrfacher Weise mit dem Asylsystem verknüpft: Zum einen reisen aufgrund von fehlenden Möglichkeiten zur Auslandsantragsstellung sowie aufgrund von Dublin- und Sichere-Drittstaatsregelung der Großteil von AsylwerberInnen unrechtmäßig ein. Der Anteil von Asylanträgen, die bei der Einreise nach Österreich am Flughafen Wien gestellt werden, ist dagegen relativ gering: 2006 und 2007 handelte es sich um etwa 800 Anträge (6% aller Anträge), von denen allerdings ebenfalls ein Großteil un- bzw. unterdokumentiert waren. Zum anderen bleibt eine unbestimmte Anzahl viele AsylwerberInnen nach negativem Entscheid in Österreich, während ein vermutlich geringerer Teil jener Personen, die während des Asylverfahrens untertauchen, ebenfalls in Österreich verbleibt.

Die Gegenüberstellung von Asylantragszahlen und Aufgriffszahlen zeigt eine enge Korrelation von Aufgriffen und Asylanträgen. Gleichzeitig gibt es aber keinen bzw. nur einen schwachen Zusammenhang zwischen der Zahl der Asylansuchen/ irregulären Aufgriffen einerseits und der Zuwanderungsdynamik andererseits. Irreguläre Zuwanderung trägt damit nur sehr eingeschränkt zur Zuwanderungsdynamik bei bzw. ist die Entwicklung der Zahl von Asylanträgen kaum von der allgemeinen Dynamik der Zuwanderung beeinflusst.

Zusammen- hang irregulärer Migration und irregulärer Beschäftigung

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen irregulärer Migration und irregulärer Beschäftigung dürften Personen ohne oder ohne gültige Aufenthaltsberechtigung im Vergleich zu legal aufhältigen Personen immer schon einen relativ geringen Anteil an den irregulär Beschäftigten ausgemacht haben. Tatsächlich scheint das Ausmaß von illegaler Beschäftigung legal aufhältiger Personen sowie ‚nicht-konformer‘ Formen der Beschäftigung (nicht deklarierte Beschäftigung, Unterbeschäftigung, Scheinselbstständigkeit, etc.) zugenommen zu haben. Dies hat mehrere Gründe: Irreguläre Beschäftigung im weiteren Sinn ist zu einem guten Teil Ausdruck eines breiteren und bereits länger andauernden Strukturwandels des Arbeitsmarktes, der mit Auflösung von Normalarbeitsverhältnissen, der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse und Flexibilisierung verbunden ist. Irreguläre Beschäftigung ist zudem besonders in Branchen mit hohem Konkurrenz- und Preisdruck und geringen Profitmargen sowie im Haushaltsbereich zu finden und ist damit besonders ein Phänomen der ‚Randzonen‘ des Arbeitsmarktes. Der Beitritt der 10 neuen EU-Mitgliedsländer 2004 sowie der EU-Beitritt Rumaniens und Bulgariens 2007 führten zudem zu einem deutlichen Anstieg der Zuwanderung aus diesen Ländern, dem allerdings nicht zuletzt aufgrund der Übergangsregelungen keine entsprechenden legalen Beschäftigungsmöglichkeiten gegenüberstanden. Es ist anzunehmen, dass in Folge der EU-Erweiterung die Zahl irregulärer Beschäftigter aus den neuen EU-Mitgliedsländern deutlich gestiegen ist. Angesichts des hohen Anteils an EU-AusländerInnen an der Zahl irregulär Beschäftigter ist die häufig postulierte These einer Nachfrage nach irregulären migrantischen Arbeitskräften so nicht haltbar. Gleichzeitig zeigt das Ausmaß an illegaler bzw. informeller Beschäftigung, dass es offenbar eine „Nachfrage“ nach Personen mit prekärer ausländerbeschäftigungsrechtlichem und arbeitsrechtlichem Status gibt.

Die wichtigsten Wege in die Irregularität bzw. aus der Irregularität

Prinzipiell können in Österreich 5 „Wege“ in die Irregularität unterschieden werden: (1) unrechtmäßige Einreise, (2) Nicht-Nachkommen der Ausreiseverpflichtung nach Ablauf der Gültigkeit eines Visums („overstaying“), (3) Verlust des Aufenthaltstitels bei Nichterfüllung oder Verletzung der Aufenthaltsbedingungen, insbesondere in Folge gesetzlicher Neuerungen, (4) Nicht-Nachkommen der Ausreiseverpflichtung nach Erhalt eines Negativentscheids oder der vorzeitigen Beendigung des Verfahrens im Kontext des Asylwesens, oder (5) Nichtdurchführbarkeit einer Abschiebung über längere Zeit. Wie wichtig die einzelnen Wege in die Irregularität in Österreich sind, ist aufgrund des Fehlens entsprechender Daten bzw. Schätzungen nicht eindeutig feststellbar.

Aus den vorhandenen Informationen lässt sich allerdings schließen, dass die Bedeutung der irregulären Einreise in Folge der EU Erweiterung und des allgemeinen Rückgangs der Asilmigration in den letzten Jahren abgenommen hat. Ebenso scheint das Nicht-Nachkommen der Ausreiseverpflichtung nach Ablauf eines kurzfristigen Visums (die nach einem Memo der europäischen Kommission 50% des Zuwachses an irregulär MigrantInnen in der EU ausmachen soll) im österreichischen Kontext eine vergleichsweise geringe Rolle zu spielen. Besonders in Bezug auf MigrantInnen aus europäischen Nicht-EU Ländern scheinen nicht-konforme und zirkuläre Formen der Migration (z.B. Einwanderung mit einem TouristInnenvisum und illegale Beschäftigung während der Gültigkeitsdauer des Visums, Zuwanderung als Saisonarbeitende bei „Unteranmeldung“ des Beschäftigungsverhältnisses etc., gefolgt von Aus- und legaler Wiedereinreise) weitaus bedeutender zu sein.

Die Bedingungen, die an die Vergabe eines Visums geknüpft sind (etwa Nachweis von Einkommen bzw. Nachweis finanzieller Sicherheiten oder die Haftungspflicht Dritter bei unzureichendem Nachweis von Eigenmitteln), sowie die äußerst restriktive faktische Visa-Vergabepraxis besonders bei Ländern mit „hohem Migrationsrisiko“, verringert zudem die Wahrscheinlichkeit, dass Drittstaatsangehörige über die Gültigkeitsdauer eines Visums irregulär im Lande bleiben. Nur für Staatsangehörige von Staaten ohne Visumpflicht dürfte dies eine realistische Option darstellen. Obwohl BürgerInnen der neuen EU Mitgliedsstaaten ohne Arbeitsmarktzugang im Falle von Erwerbstätigkeit ihr Recht auf beschränkte Freizügigkeit (dreimonatiger Aufenthalt bei Ausschluss von Erwerbstätigkeit) genaugenommen verletzen, gibt es abgesehen von Arbeitsplatzkontrollen kaum Möglichkeiten, dies zu kontrollieren. Außerdem scheinen Personen aus den neuen EU-Staaten, die gegen Aufenthaltsbedingungen verstoßen, kaum aufenthaltsrechtliche Sanktionen zu fürchten haben, nicht zuletzt weil auch die rechtlichen Möglichkeiten bei EU-BürgerInnen (etwa hinsichtlich der Verhängung eines Aufenthaltsverbots) beschränkt sind.

Es ist anzunehmen, dass das Nicht-Nachkommen der Ausreiseverpflichtung im Kontext des Asylwesens nach Erhalt eines negativen Asylbescheids oder der Nicht-Beendigung des Verfahrens (Antrag als unbegründet abgewiesen, zurückgezogen, oder „Untertauchen“ des Asylbewerbers) angesichts der relativ hohen Rate von negativen oder vorzeitig beendeten Asylverfahren in Österreich einen bedeutenden Weg in die Irregularität darstellt. Im Jahr 2008 endeten 52% aller Asylverfahren mit einem negativen Bescheid, 23.5% wurden nicht beendet. Obwohl es keine genauen Zahlen zur Rückkehrquote von abgelehnten Asylbewerbern gibt, ist anzunehmen, dass nicht alle Betroffenen in das jeweilige Herkunftsland zurückkehren bzw. zurückkehren können.

Formen des Verlusts des Aufenthaltstitels: Der „Verlust“ des Aufenthaltstitels – die Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels im Zuge eines Verlängerungsverfahrens aufgrund der Nichterfüllung der Aufenthaltsbedingungen – stellen einen weiteren, im Vergleich zu Formen des illegalen Aufenthaltes im Kontext des Asylwesens allerdings quantitativ deutlich weniger bedeutenden Weg in die Irregularität dar. So wird nach einer Expertenschätzung der Aufenthaltstitel in Wien bei etwa 200-300 Personen im Jahr nicht verlängert – die Zahl für das gesamte Bundesgebiet dürfte in etwa doppelt so hoch sein.

Allerdings können auch gesetzliche Änderungen dazu führen, dass legal aufhältige Personen ihren bisherigen Status verlieren oder aufgrund geänderter Erteilungsvoraussetzungen Verlängerungsanträge abschlägig erteilt werden. So führte die Vereinheitlichung der Mindesteinkommengrenze mit dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005 – bis 2005 waren Sozialhilferichtsätze der Bundesländer maßgeblich – de facto in vielen Fällen zu einem deutlich höheren erforderlichen Mindesteinkommen (Modellhafte Berechnungen zeigen, dass ein Ehepaar im Vergleich zur Rechtslage vor 1.1.2006 plus 345 Euro mehr an Einkommen pro Monat nachweisen musste, ein Ehepaar mit einem minderjährigen und einem volljährigen Kind mindestens plus 718 Euro). Damit konnte eine bestimmte Anzahl von Antragstellern die Einkommengrenzen für sich und ihre Familien nicht mehr erfüllen und erhielten eine abschlägige Entscheidung über die Verlängerung des Aufenthaltstitels. In den meisten dieser Fälle wurde freilich von den Vollzugsbehörden die Nichtzulässigkeit einer Ausweisung festgestellt. Tatsächlich verpflichtet das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz Aufenthaltsbehörden auch einen Aufenthaltstitel auszustellen, sofern dies zum Schutze des Privat- und Familienlebens geboten erscheint bzw. eine Aufenthaltsbeendigung unzulässig wäre.

Ein zweites Beispiel für die Auswirkungen von Gesetzesänderung sind die auch medial breit diskutierten Fälle von hauptsächlich ehemaligen AsylwerberInnen, die mit ÖsterreicherInnen verheiratet waren, Anträge auf einen Aufenthaltstitel für Familiengemeinschaft mit ÖsterreicherInnen gestellt hatten und durch die Änderungen durch das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005 (NAG) vor der Ausweisung standen. Während nach der alten Rechtslage Drittstaatsangehörige von österreichischen StaatsbürgerInnen Familienzusammenführung aus dem Inland stellen konnten, auch wenn sie unrechtmäßig aufhältig waren, einen negativen Asylbescheid erhalten hatten oder ihren Asylantrag zurückgezogen hatten, gilt seit dem 1.1.2006 die rechtmäßige Einreise als Voraussetzung für eine Antragstellung aus dem Inland. Eine bestimmte Anzahl von Anträgen auf Familienzusammenführung, die zwar noch vor Inkrafttreten des NAG 2005 eingebracht wurden, aber zu Beginn von 2006 noch anhängig waren, wurde abschlägig entschieden. Einige hundert Familienangehörige österreichischer StaatsbürgerInnen waren damit im Prinzip ausreisepflichtig bzw. standen vor der Ausweisung. Bei Vorliegen humanitärer Gründe konnte allerdings eine Inlandsantragstellung in individuellen Fällen zugelassen werden. Die Neuregelung des humanitären Aufenthalts seit 1.4.2009 und vor allem die darin enthaltene Berücksichtigung von Aspekten des Artikel 8 EMRK (Schutz des Privat- und Familienlebens) im niederlassungsrechtlichen Regelverfahren brachte in diesem Bereich allerdings wesentliche Verbesserungen.

Legalisierung

Österreich lehnt Regularisierungen (Legalisierungen) von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen vor allem aufgrund der befürchteten Pull-Effekte grundsätzlich ab. Die Rückkehr irregulärer MigrantInnen in das Herkunftsland bzw. in ein sicheres Drittland ist damit die bevorzugte Option. Neben freiwilliger oder zwangsweiser Rückkehr gibt es in der Form des humanitären Aufenthalts allerdings auch einen beschränkten Regularisierungsmechanismus, der vor allem auf eine Lösung der Situation von langfristig nicht abschiebbaren Personen abzielt. Der humanitäre Aufenthalt wurde im April 2009 grundlegend reformiert. Nach neuer Rechtslage muss Personen, die die Aufenthaltsbedingungen nicht erfüllen oder deren Asylgesuch abgewiesen wurde, eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn ihre Abschiebung aufgrund des Schutzes des Privat- und Familienlebens für dauerhaft unzulässig erklärt wurde. Für irregulär aufhältige Personen bzw. Personen in einer unklaren rechtlichen Lage besteht erstmals die Möglichkeit einen regulären Aufenthaltstitel zu beantragen, wenn sie gut integriert sind und über eine ortsübliche Unterkunft, Versicherung, und genügend Einkommen verfügen sowie seit Mai 2004 im Lande sind. Welche faktischen Veränderungen die Neuregelung des humanitären Aufenthalts bringen wird, bleibt freilich abzuwarten.

Unabhängig von der quantitativen Bedeutung irregulärer Migration gebührt ihr sowohl aus ordnungspolitischen als auch aus humanitären Gründen zentrale Aufmerksamkeit. Zum einen liegt es im staatlichen Interesse Irregularität, und vor allem Situationen längerfristig andauernder Irregularität, zu vermeiden bzw. zu beenden. Zum anderen hat Irregularität und wiederum langfristige Irregularität einen unmittelbaren, stark einschränkenden Einfluss auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Betroffenen. Es sollte daher oberste Priorität sein, irregulärer Migration auf effektiver, pragmatischer und flexibler Weise zu begegnen.

Die wichtigste Schlussfolgerung der Clandestino-Studie zu Österreich – nämlich, dass irreguläre Migration in Bezug auf Aufenthalt und Einwanderung in den letzten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit signifikant abgenommen hat – spricht jedenfalls für einen pragmatischen Umgang mit diesem Phänomen. Gleichzeitig erfordert die Vielschichtigkeit des Phänomens differenzierte Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen. Dies beinhaltet die allgemeine Gestaltung der Zuwanderungspolitik, Prävention und Kontrolle, Vermeidung von Irregularitätsrisiken, reaktive Maßnahmen (Rückführungspolitik und Regularisierung) sowie Monitoring und Analyse.

Allgemeine Gestaltung der Zuwanderungspolitik

Politische Maßnahmen- empfehlungen auf Basis des Berichts

Inwieweit es einen Zusammenhang zwischen Restriktivität des migrationspolitischen Rahmens und irregulärer Migration gibt, und wenn ja, wie dieser Zusammenhang konkret vorzustellen ist, ist umstritten. Angesichts signifikanter Pull- und Pushfaktoren, die den Kontext gegenwärtiger globaler Migrationsdynamiken darstellen, erscheint es allerdings plausibel anzunehmen, dass die Schaffung neuer Möglichkeiten zu legaler Zuwanderung (insbesondere zu Arbeitszwecken) zum einen die Akzeptanz des gesetzlichen Rahmens und insbesondere von Restriktionen unter Zuwanderungswilligen erhöhen würde. Zum anderen könnte eine Ausweitung legaler Möglichkeiten der Zuwanderung dazu beitragen, irregulären Aufenthalt und Einreise gerade aus dem „nahen Ausland“ zu reduzieren. Mittelfristig sollte es das Ziel sein, das mittlerweile weitgehend obsolete Quotensystem durch neue Steuerungsmechanismen abzulösen. Die Diskussion über eine „Rot-Weiß-Rot-Card“ weist in die richtige Richtung, allerdings sollte darauf Bedacht genommen werden, dass es auch in Zukunft einen gewissen Bedarf nach Arbeitskräften im Niedriglohnbereich mit meist geringeren Qualifikationsansprüchen geben wird.

Vermeidung von Irregularitätsrisiken

Die Vermeidung rechtlicher Unsicherheiten, die ein „Abrutschen“ von Personen in die Irregularität begünstigen und eine Verringerung von Irregularitätsrisiken könnte durch eine Reihe von Maßnahmen erfolgen, unter anderem

- Prinzipieller Arbeitsmarktzugang für alle, die auch über einen regulären Aufenthaltstitel verfügen;
- Erweiterung des Prinzips der Aufenthaltsverfestigung durch Ausweitung der Anspruchsberechtigten für einen Aufenthaltstitel für langfristig ansässige Drittstaatsangehörige (2003/109/EG), insbesondere auf bestimmte Kategorien von Personen mit Aufenthaltserlaubnis wie KünstlerInnen, ForscherInnen und „Sonderfälle unselbständiger Erwerbstätigkeit“;
- Zudem sollten Aufenthaltsbedingungen, insbesondere Einkommensvoraussetzungen einer kritischen Evaluation hinsichtlich ihrer Konsequenzen für unterschiedliche Personengruppen unterzogen werden.

Maßnahmen in bezug auf irregulär aufhältige MigrantInnen

Aus verschiedenen Gründen — unter anderem Nichtkooperation betreffender Drittstaatsangehöriger, de facto Staatenlosigkeit, Unkooperativität von Herkunftsstaaten — sind Abschiebungen oft über längere Zeit nicht durchsetzbar, weder die Dauer der Aussetzung von de facto Abschiebungsaussetzungen noch der Status des Betroffenen sind jedoch klar reglementiert. Daher wird empfohlen, dass

- Personen, bei denen die Abschiebung ausgesetzt wird, über die Aussetzung ein Dokumentation erhalten und der Status dieser Personen klar definiert wird, ähnlich der Praxis der „Duldung“ in Deutschland.
- Fristen für die de facto Aussetzung von nicht-vollzogenen Abschiebungen bzw. Aufenthaltsverboten gesetzt werden.
- Vor allem um langfristig Rechtsunsicherheit zu vermeiden, sollte in Fällen nicht-durchsetzbarer Rückkehr Betroffene nach einer gewissen Zeitspanne einen rechtlichen Status zuerkannt bekommen, wie dies im Rahmen der Neuregelung des humanitären Aufenthalts für Personen, bei denen eine Abschiebung aufgrund des Schutzes des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK) für dauerhaft unzulässig erklärt wurde, bereits verankert wurde.
- Generell sollte die Option Regularisierung irregulär Aufhältiger weniger unter prinzipiellen Gesichtspunkten und stärker als (mögliche) pragmatische Lösung diskutiert werden, die in bestimmten, klar definierten Situationen zur Anwendung kommen könnte. Tatsächlich hat auch Österreich in der Vergangenheit in Reaktion auf spezifische Situationen regularisierungsähnliche Maßnahmen ergriffen, wie etwa im Rahmen der sogenannten „Bosnieraktion“ Ende der 1990er Jahre und in der Form der Pflegeamnestie 2007-2008. Ebenso stellt der humanitäre Aufenthalt einen (beschränkten) Regularisierungsmechanismus dar wie er in ähnlicher Form auch in einer Reihe anderer EU-Mitgliedsstaaten vorhanden ist.

Monitoring und Analyse

Zuletzt sollten bereits vorhandenen Kontroll- und Beobachtungsinstrumente, wie z.B. Aufgriffs-, Rückkehr- und Asylstatistiken sowie Statistiken über illegale Beschäftigung weiterentwickelt und verbessert werden, einerseits, um besser abgesicherte Aussagen über Muster irregulärer Migration treffen zu können, andererseits und hauptsächlich, um bessere Maßzahlen für staatliche Maßnahmen zu erlangen. Dies könnte unter anderem folgende Maßnahmen umfassen:

- Systematische Verknüpfung von Statistiken zu Asyl, fremdenpolizeilichen Maßnahmen, freiwilliger Rückkehr und Aufgriffen, um etwa Aussagen über den Anteil von Aufgegriffenen, die auch einen Asylantrag stellen, machen zu können
- Systematische Trennung von Erst- und Folgeanträgen im Asylverfahren
- Systematische Erfassung bzw. Analyse der Dauer von Verfahren (Asylverfahren, Dauer eines Abschiebeverfahrens, etc.)
- Analyse von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen hinsichtlich des früheren Aufenthaltsstatus von Betroffenen

Das CLANDESTINO Forschungsprojekt wurde vom Sechsten Rahmenprogramm der Europäischen Kommission, Generaldirektion Forschung (Priority 8 Scientific Support to Policies) finanziert.

Alle Projektberichte und Studienzusammenfassungen sowie die Datenbank sind über die Projektwebsite zugänglich:
<http://clandestino.eliamep.gr>

Für Details zum Projektbericht und zur Studienzusammenfassung Österreich kontaktieren Sie bitte:
Albert Kraler, Christina Hollomey (AutorIn der Studienzusammenfassung und des Projektberichts), David Reichel (Koautor des Projektberichts)
International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Wien
Tel: 0043-1-5044677- 45/ 49/ 41
Email: Albert.Kraler@icmpd.org, Christina.Hollomey@icmpd.org, David.Reichel@icmpd.org



CLANDESTINO

Für allgemeine Informationen kontaktieren Sie bitte: Prof. Anna Triandafyllidou, Projektkoordinatorin, anna@eliamep.gr

Weitere Informationen über das Programm “Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften” der Europäischen Kommission sind erhältlich unter:
http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html