



IRREGULÄRE MIGRATION IN ÖSTERREICH CLANDESTINO



Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe

Studienzusammenfassung

Dezember 2008

Irreguläre Migration: ein Spiegel staatlicher Migrationskontrolle

- Das Phänomen irreguläre Migration ist in mehrfacher Weise eng mit der staatlichen Regulierung von Migration verbunden. In Österreich wurde irreguläre Migration erst im Kontext der Neuordnung der österreichischen Migrationspolitik Anfang der 1990er Jahre, im Zuge derer die Kontrolle von Einreise und Aufenthalt zu zentralen Eckpfeilern eines Konzepts ‚geregelter Zuwanderung‘ wurde, zu einem Fokus der Migrationspolitik und öffentlicher Debatten und ist damit in gewisser Weise ein relativ neues Phänomen.

Rückgang irregulärer Migration

- Aufgrund der Beschaffenheit des Phänomens gibt es nur indirekte Indikatoren zu Ausmaß und Struktur irregulärer Migration. Alles deutet darauf hin, dass die Zahl unrechtmäßig aufhältiger Personen im engeren Sinn seit etwa 2002 deutlich zurückgegangen ist und bei wenigen Zehntausenden liegen dürfte. Hauptgründe dafür sind einerseits die Erweiterung der EU 2004 und der Beitritt der ost- und südosteuropäischen Nachbarländer zum Schengenraum, sowie andererseits der Rückgang der Zahl irregulär Eingereister aus Drittstaaten, von denen ein Großteil wiederum Asylwerbende sind. Gleichzeitig gibt es aber eine beträchtliche Anzahl von Personen im Graubereich zwischen Legalität und Illegalität, die zahlenmäßig die größte Gruppe irregulärer MigrantInnen im breiten Sinn darstellen.

Gibt es eine Nachfrage nach irregulär aufhältigen Arbeitskräften?

- Ein Großteil der bei Kontrollen der Kontrollstelle für Illegale Beschäftigung (KIAB) aufgegriffenen Personen sind BürgerInnen aus den neuen EU Mitgliedsstaaten ohne Arbeitsmarktzugang (2007 rund 57%). Zieht man in Betracht, dass auch die meisten illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen sich zwar in Konflikt mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz befinden, aber meist über einen legalen Aufenthaltstitel verfügen, ist die häufig postulierte These einer Nachfrage nach irregulären migrantischen Arbeitskräften so nicht haltbar. Gleichzeitig zeigt das Ausmaß von illegaler bzw. informeller Beschäftigung, dass es offenbar eine „Nachfrage“ nach Personen mit prekäreren ausländerbeschäftigungsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Status gibt.

Ein wesentlicher Grund für Irregularität: Entzug und Verlust des Aufenthaltstitels

- Im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung stellen irreguläre Einwanderung und Versäumnis der Ausreise nach Ablauf der Gültigkeitsdauer eines Visums (‚Overstaying‘) nicht die einzigen und wahrscheinlich auch nicht die wichtigsten Gründe für einen irregulären Status dar. Wesentlich bedeutender sind Entzug oder Verlust des Aufenthaltstitels, in Österreich vor allem im Kontext des Asylwesens.

Vermeiden von rechtlichen Unsicherheiten und Illegalitätsfallen

- Angesichts der Rolle der Migrationspolitik in der Produktion von Irregularität, sollte die Vermeidung von Irregularität eine besondere Priorität darstellen, etwa durch mehr Transparenz aufenthaltsrechtlicher Regeln und einer kritischen Überprüfung der Angemessenheit von Aufenthaltsbedingungen und – voraussetzungen bzw. Sanktionen bei Verstößen gegen dieselben.

Gefragt sind pragmatische Lösungen

- Besonders in Fällen, bei denen eine Rückkehr der Ausreisepflichtiger aus welchen Gründen auch immer über längere Zeit nicht möglich ist, sollte das humanitäre Bleiberecht verstärkt als pragmatische Lösung verfolgt werden. Zudem sollte in Fällen nachgewiesener Arbeitsmarktintegration unabhängig von der Dauer des Aufenthalts die Möglichkeit einer Überführung in einen regulären Aufenthaltsstatus systematisch geprüft werden.



CLANDESTINO

<http://www.eliamep.gr/en/category/migration/>

DIE STUDIE

Zu irregulärer Migration kursieren verschiedenste Zahlen und Schätzungen unter ExpertInnen, Behörden, PolitikerInnen und JournalistInnen. Meist fehlen jedoch klare Angaben über die Quelle der Schätzung, die Schätzmethodik und ihren konkreten Gehalt. Während derartige Schätzungen also häufig jeder seriösen Grundlage entbehren, ist ihr Zweck recht eindeutig, nämlich ein politischer — gleich ob damit Kritik an der politischen Regulierung von Migration geübt wird und Forderungen nach einer Legalisierung von irregulären MigrantInnen erhoben werden oder vielmehr verstärkte Kontrollen und Maßnahmen gegen irreguläre MigrantInnen gefordert werden..

Vor diesem Hintergrund unternimmt die vorliegende Studie eine Bestandsaufnahme und kritische Evaluation vorhandener Daten und Schätzungen zu irregulärer Migration, insbesondere hinsichtlich der Verlässlichkeit und Validität vorhandener Daten. Die Studie untersucht überdies, warum und wie MigrantInnen in die Irregulärheit geraten bzw. welche Möglichkeiten es für irreguläre MigrantInnen gibt, einen legalen Aufenthaltsstatus zu erlangen. Zudem untersucht die Studie auch den rechtlichen Rahmen in Bezug auf irreguläre Migration und unternimmt eine kritische Evaluation einschlägiger staatlicher Maßnahmen..

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, mit der auch wichtige institutionelle Verschiebungen, in deren Folge die bisherigen Hauptakteure der Migrationspolitik – das Sozialministerium bzw. die Arbeitsmarktverwaltung (das heutige AMS) und die Sozialpartner ihre Rolle als zentrale Instanzen an das Innenministerium und die Sicherheitsbehörden abgaben. Diese grundlegenden Verschiebungen der Mechanismen der Migrationskontrolle waren es in gewisser Weise, die das Phänomen ‚irreguläre Migration‘ im Sinne von unrechtmäßiger Einreise bzw. unrechtmäßigem Aufenthalt – erst hervorbrachten. In Österreich wurde dabei irreguläre Einreise und Aufenthalt seit Anfang der 1990er Jahre hauptsächlich mit AsylwerberInnen assoziiert, irreguläre Beschäftigung dagegen hauptsächlich mit osteuropäischen MigrantInnen, bei denen der Aufenthaltstatus in der öffentlichen Diskussion kaum Beachtung fand.

Ausmaß und Struktur irregulärer Migration in Österreich

Eine seriöse Quantifizierung irregulärer Migration in Österreich ist auf Basis der vorhandenen Daten kaum möglich. Die wenigen Schätzungen zur Zahl von irregulär aufhaltigen Drittstaatsangehörigen stammen aus der Zeit vor den jüngsten Erweiterungsrunden der EU und sind mit diesen weitgehend obsolet geworden. Zudem basieren vorhandene Schätzungen hauptsächlich auf Plausibilitätsüberlegungen, aber nicht auf robusten, wissenschaftlichem Schätzmethoden. Trotz der ungenügenden Datenlage deutet alles darauf hin, dass die Zahl irregulärer MigrantInnen seit etwa 2002 massiv abgenommen hat. Als Folge der EU Erweiterung und des allgemeinen Rückgangs der Asylumigration (die Zahl der Asylantragszahlen ist zwischen 2002 und 2007 von 39.354 auf 11.921 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 Personen und Jahr 2007 nur mehr 14.862. Berücksichtigt man den hohen Anteil von irregulären MigrantInnen aus den neuen EU Mitgliedsstaaten an der Gesamtzahl der Aufgegriffenen in der Zeit vor 2007 bzw. 2004 sowie die Tatsache, dass Österreich bei einem Teil der Aufgegriffenen lediglich ein Transitland darstellte, liegt die Zahl der irregulär in Österreich Aufhaltigen höchstens bei wenigen Zehntausend – irreguläre Migration im engeren Sinn ist damit ein relativ marginales Phänomen.

Personen ohne oder ohne gültige Aufenthaltsberechtigung dürften im Vergleich zu legal aufhaltigen Personen immer schon einen relativ geringen Anteil an den irregulär Beschäftigten ausgemacht haben. Tatsächlich scheint das Ausmaß von illegaler Beschäftigung legal aufhaltiger Personen sowie ‚nicht-konformer‘ Formen der Beschäftigung (nicht deklarierte Beschäftigung, Unterbeschäftigung), Scheinselbstständigkeit, etc.) zugenommen zu haben. Dies hat mehrere Gründe. Irreguläre Beschäftigung im breiteren 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. Im österreichischen Kontext ist im übrigen anzunehmen, dass die Übergangsregelungen für BürgerInnen der neuen Mitgliedsstaaten zusätzlich zu einer Zunahme von irregulärer Beschäftigung geführt haben.

Aufgriffszahlen zeigen, dass der Anteil männlicher irregulär einreisender oder aufhaltiger Personen

mit 56% leicht über jenem weiblicher irregulärer Migrantinnen (44%) liegt – in vergleichender Perspektive erscheint dieses Geschlechterverhältnis jedoch als relativ ausgewogen. Vor der letzten EU Erweiterungsrunde im Jahr 2007 stammte der Großteil der aufgegriffenen Personen aus Serbien und Montenegro (14%), der Ukraine (8%), Rumänien (7%) und der Türkei (5%). Fast alle 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 Aufgriffzahlen 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%).

Die wichtigsten Wege in die Irregularität bzw. aus der Irregularität

Drittstaatsangehörige können aus drei Gründen in eine irreguläre Situation geraten: (1) aufgrund unrechtmäßiger Einreise, (2) aufgrund des Versäumnis der Ausreise nach Ablauf der Gültigkeit eines Visums („overstaying“) oder (3) aufgrund des Entzugs bzw. Verlusts des Aufenthaltstitels. 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 Asyl-Migration in den letzten Jahren abgenommen hat. Ebenso scheint das Versäumnis der Ausreise nach Ablauf eines kurzfristigen Visums (die nach einem Memo der 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 Touristenvisum 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 Haftpflicht Dritter bei unzureichendem Nachweis von Eigenmitteln) sowie die äußerst restriktive faktische Visa-Vergabepaxis besonders bei Ländern mit ‚hohem Migrationsrisiko‘ verringert zudem die Wahrscheinlichkeit, dass Drittstaatsangehörige über die Gültigkeitsdauer eines Visums irregulär im Lande bleiben und 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 (drei-monatiger 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 sanktioniert zu werden, nicht zuletzt weil auch die rechtlichen Möglichkeiten bei EU-BürgerInnen (z.B. hinsichtlich der Verhängung eines Aufenthaltsverbots) beschränkt sind. In Anbetracht dieser Tatsachen scheint der Entzug oder Verlust des Aufenthaltsstatus im österreichischen Kontext den quantitativ bedeutendsten Weg in die Irregularität darzustellen. Dies wiederum unterstreicht die Wichtigkeit staatlicher Praktiken und Regulierungen für die Produktion von Irregularität – in Österreich betrifft dies vorrangig, aber nicht ausschließlich das Asylwesens, insbesondere bei Negativentscheiden. Obwohl es keine genauen Zahlen zur faktischen Rückkehrtrate von abgelehnten AsylwerberInnen gibt, ist anzunehmen, dass ein vergleichsweise großer Teil der Betroffenen nicht zurückkehrt.

Drittstaatsangehörige ohne langfristigen Aufenthaltstitel im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG können aus unterschiedlichen Gründen ihren Aufenthaltsstatus verlieren, insbesondere bei Verletzungen der Aufenthaltsbedingungen wie etwa durch die Aufnahme illegaler oder undeklariert Beschäftigung oder das Nicht-Erfüllen von Einkommens- oder Unterkunftsvoraussetzungen. Bei MigrantInnen, die im Zuge der Familienzusammenführung nach Österreich gekommen sind, führt Scheidung von der Ankerperson oder deren Tod, wenn diese vor dem Ablauf einer Fünfjahresfrist geschieht, normalerweise zu einem Verlust des Aufenthaltstitels. Auch das Begehen einer Straftat oder mehrerer schwerwiegender Verwaltungsübertretungen kann den Entzug des Aufenthaltstitels zur Folge haben. Zudem können Unwissen oder Nicht-Beachtung administrativer Voraussetzungen auf Seiten der MigrantInnen zum Entzug des Aufenthaltstitels führen, z.B. wenn bei der Erreichung der Volljährigkeit Jugendliche bzw. deren Eltern es versäumen, einen selbständigen Aufenthaltstitel für den Jugendlichen zu beantragen. Schließlich können auch gesetzliche Änderungen dazu führen, dass legal aufhältige Personen ihren bisherigen Status verlieren oder es für sie plötzlich nicht mehr möglich ist, ihren Aufenthaltstitel zu verlängern. Als Beispiel kann das Fremdenrecht 1993 angeführt werden, in dessen Folge eine große Anzahl von Personen ihren Aufenthaltsstatus verlor, da das Gesetz keine bzw. nur ungenügende Übergangsregeln für Personen vorsah, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zugewandert waren und die sich in Folge bei der Erneuerung von Aufenthaltstitel mit geänderten Bedingung konfrontiert sahen. Die Beschränkung der Arbeitsmigration auf sog. Schlüsselkräfte durch die Reform des Fremdenrechts im Jahr 2002, und die Abschaffung der Inlandsantragstellung für Familienzusammenführungen mit StaatsbürgerInnen 2005 führten ebenfalls dazu, dass sich eine bestimmte Anzahl vorher legal

aufhältiger Personen in einer irregulären Situation wiederfanden. Die Reform des Fremdenrechts im Jahr 2005 führte schließlich zum Ausschluss von bestimmten Berufsgruppen von der Möglichkeit ihren Aufenthalt zu verfestigen, ohne dass deren tatsächliche Aufenthaltsdauer berücksichtigt werden müsste. Wie in diesen kurzen Ausführungen gezeigt wurde, gibt es mehrere Gründe, warum MigrantInnen in eine irreguläre Situation geraten. Ganz im Gegensatz dazu gibt es nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten als irregulär aufhältige Person einen legalen Status (wieder) zu erlangen. Die einzige explizite verbleibende Möglichkeit, die das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005 (NAG) vorsieht – das humanitäre Aufenthaltsrecht – wird nur in einer sehr kleinen Zahl von Fällen angewendet und es ist unklar, ob die im November 2008 vorgestellte Neuregelung des humanitären Aufenthaltsrechts eine signifikante Änderung der Situation bringen wird.

Politische Maßnahmenempfehlungen auf Basis des Berichts

Unabhängig von der quantitativen Bedeutung irregulärer Migration gebührt ihr sowohl aus ordnungspolitischen als auch humanitären Gründen zentrale Aufmerksamkeit. Nicht nur hat Irregularität einen unmittelbaren, stark einschränkenden Einfluss auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Betroffenen. Sondern es ist auch im staatlichen Interesse, Irregularität, und vor allem Situationen längerfristig andauernder Irregularität zu vermeiden. Es sollte daher oberste Priorität sein, irregulärer Migration auf effektiver, pragmatischer und flexibler Weise zu begegnen und gleichzeitig humanitäre Belange und menschenrechtliche Überlegungen nicht ausser Acht zu lassen.

Die wichtigste Schlussfolgerung des Clandestino Berichts über Österreich – nämlich, dass irreguläre Migration in Bezug auf Aufenthalt und Einwanderung in den letzten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit signifikant abgenommen hat – spricht ebenfalls für einen pragmatischen Umgang mit diesem Phänomen: Einerseits ist die Zahl der irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen insgesamt relativ gering; andererseits sind rechtliche Unzulänglichkeiten, die zum Verlust des Aufenthaltstitels führen sowie Implementierungsmängel, insbesondere bei der Rückführung irregulärer MigrantInnen eine wichtige Ursache von irregulärer Migration.

Die Vermeidung rechtlicher Unsicherheiten und die Verringerung des Risikos für einzelne Personen in eine irreguläre Situation zu gelangen, sollten daher prioritär sein. Dies könnte durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Bereitstellung eines unmittelbaren Arbeitsmarktzuganges für all jene ImmigrantInnen, die auch über ein Aufenthaltsrecht verfügen.
- Erweiterung des Prinzips der Aufenthaltsverfestigung durch Ausweitung der Anspruchsberechtigten für einen Aufenthaltstitel für langfristig ansässige Drittstaatsangehörige (2003/109/EG) und automatischer Zuerkennung dieses Titels (anstatt wie bisher auf Antrag).
- Einführung von Fristen für die de facto Aussetzung von nicht-vollzogenen Abschiebungen bzw. Aufenthaltsverboten
- Zudem sollten Aufenthaltsbedingungen sowie konkrete Umsetzung von Aufenthaltsbedingungen einer kritischen Evaluation unterzogen werden um etwaige Irregularitätsrisiken zu beseitigt.

Zweitens sollte die Regularisierung irregulär Aufhältiger weniger unter prinzipiellen Gesichtspunkten und stärker als pragmatische Lösung diskutiert werden, die in bestimmten, klar definierten Situationen zur Anwendung kommen sollte.

- Regularisierung als Alternative zu Rückkehr: wenn die Rückkehr mittel- und langfristig nicht umsetzbar ist, sollte Regularisierung als alternative Option verfolgt werden. Um oft langwierige und rechtliche Schwebestände zu vermeiden, sollten nicht abschiebbare AusländerInnen nach einer gewissen Zeitspanne einen rechtlichen Status zuerkannt bekommen.
- Verdiente Regularisierung‘ (‘Earned regularisation‘) könnte als gezieltes Instrumentarium zur flexiblen Regularisierung des rechtlichen Status jener Personen dienen, deren Aufenthalt irregulär ist oder die in Gefahr stehen, einen temporären oder vorübergehenden Status zu verlieren, gleichzeitig aber sozial und ökonomisch gut integriert sind. Unter anderem könnte damit die Situation abgelehnter aber legal beschäftigter AsylwerberInnen, oder von solchen, die eine Familie in Österreich haben, gelöst werden.

Drittens, sollten die 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 machen zu können, andererseits und vor allem aber, um bessere Maßzahlen für staatliche Maßnahmen zu erlangen.

Nähere Informationen:

Die Langfassung der Studie zu irregulärer Migration in Österreich findet sich unter <http://www.eliamap.gr/en/category/migration/>



CLANDESTINO

Zusammenfassungen sowie Langfassungen der Studien zu den anderen 14 Ländern sind online zugänglich, unter <http://www.eliamap.gr/en/category/migration/>.

Für Details zur Studie kontaktieren Sie bitte:

Albert Kraler, Christina Hollomey, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Vienna, Austria
tel: 0043-1-5044677- 45/ 49

emails: Albert.Kraler@icmpd.org, christina.hollomey@icmpd.org