

Bundesministerium für Inneres
97.646/17-SL III/93, Nov. 1993

Zweiter Wanderungsbericht

Bericht des Bundesministers an den Nationalrat über Wanderungspolitik

Vorbemerkung

Aufgrund der EntschlieÙung des Nationalrates vom 2. Dezember 1992, mit der der Bundesminister für Inneres ersucht wurde, dem Nationalrat zwei Berichte über die Erfahrungen mit dem Vollzug der Migrationsrechtsreform vorzulegen, wurde im Mai dieses Jahres ein erster Bericht erstattet. Nunmehr wird im Anschluß an dessen Darstellung der zweite Bericht vorgelegt.

Entsprechend der EntschlieÙung des Nationalrates gliedert sich auch dieser zweite Wanderungsbericht in eine allgemeine Darstellung der derzeitigen Wanderungs- und Flüchtlingssituation, wobei weitgehend eine Konzentration auf das Jahr 1993 erfolgen kann, da die Entwicklung der letzten Jahre bereits im Vorbericht dargelegt wurde. In Ausweitung der Darstellung des ersten Berichts werden nunmehr in den ersten Teil auch Daten über globale Wanderungs- und Fluchtbewegungen einbezogen, die Auswirkungen des Krieges in Bosnien bilden einen wesentlichen Teil dieses Kapitels. Auf diesen allgemeinen Überblick über die internationale Entwicklung von Migrationsströmen und deren mögliche Auswirkungen auf Österreich folgen Kapitel zu den Erfahrungen mit dem Vollzug des Bundesbetreuungsgesetzes, des Asylgesetzes, der Regelungen über die Aufnahme und Betreuung bosnischer Kriegsvertriebener, des Fremden Gesetzes und des Aufenthaltsgesetzes. Ein zusammenfassender analytischer Teil und ein Anhang mit aktuellen statistischen Auswertungen schließen den Bericht ab.

Aufgrund der Diskussion in den Sommermonaten über Fragen des Vollzugs des Aufenthaltsgesetzes wurde sowohl im Nationalrat als auch in der öffentlichen politischen Debatte zugesagt, einen ausführlichen Bericht über die Erfahrungen im Vollzug dieses Gesetzes in Hinblick auf die erhobenen Novellierungswünsche zu erstellen. Dieser Absicht trägt das entsprechende Kapitel über das Aufenthaltsgesetz Rechnung, das daher entsprechend umfangreicher und detaillierter gestaltet wurde. Es geht neben der allgemeinen Darstellung über den

Vollzug auf die einzelnen Kritikpunkte und Novellierungswünsche ein und diskutiert ihre Berechtigung.

Ausführlicher als im Vorbericht wird auch auf die aktuellen offenen Fragen im Zusammenhang mit den Aufgaben der Betreuung und Integration der aufgenommenen bosnischen Kriegsvertriebenen eingegangen. Dies deshalb, weil hier nunmehr politische Entscheidungen zu treffen sind, die weit über den Wirkungsbereich des Innenressorts hinausgehen und auch den Gesetzgeber vor die Notwendigkeit der Lösung schwieriger Fragen stellen.

Die statistischen Angaben beziehen sich, sofern nichts anderes angemerkt ist, auf den Stand von Anfang November 1993. Es ist beabsichtigt, im Fall einer Behandlung des Berichts im zuständigen Ausschuß dort eine für den Zeitpunkt der Beratung aktualisierte Zusammenfassung der Daten vorzulegen.

Die Entwicklung der Zuwanderung

Der Trend daß immer mehr Menschen ihre Heimat verlassen und nach Westeuropa und Nordamerika zuwandern, hat sich im Jahr 1993 fortgesetzt. Weltweit wird die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen vom UNHCR auf 19 Millionen geschätzt und ist somit geringfügig weiter gestiegen, in Europa hat sie sich allerdings infolge des Bosnien-Krieges seit Ende 1991 auf fast 4,5 Millionen vervierfacht.

Betrachtet man die aktuellen Zahlen der Flüchtlinge und Vertriebenen, die in Westeuropa und Nordamerika Aufnahme suchten, so zeigt sich - in unterschiedlicher Ausprägung - im wesentlichen überall ein ähnlicher Trend: Nach einem Höchststand von Asylanträgen im Jahr 1992 - 825.000 in Europa und Nordamerika - sinkt 1993 die Zahl der Asylanträge insgesamt um etwa 10 Prozent, die Gesamtzahl der Aufnahmesuchenden ist aber aufgrund der Vertreibung aus dem ehemaligen Jugoslawien höher als je zuvor. Die erzwungene Migration hat sich also in zwei Ströme aufgeteilt - in Asylwerber und Kriegsvertriebene, wobei der Gesamttrend weiterhin steigend ist.

Zugang von Asylwerbern und Kriegsvertriebenen in EG- und EFTA-Staaten (in Tausend)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(Schätzung)
<i>Asylwerber</i>	172	219	307	426	545	680	599
<i>Kriegsvertriebene</i>					42	370	218

Nach den Statistiken des UNHCR gingen 1993 die Asylwerberzahlen - ohne Berücksichtigung ex-jugoslawischer Antragsteller - in Australien, Österreich, Kanada, Finnland, Frankreich, Deutschland, Norwegen, Schweden, Schweiz und

auch in Gesamteuropa zurück. Die Gesamtzahl der Vertriebenen und Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien stieg aber weiter an: Sie beträgt nach den derzeitigen Schätzungen 3.477.000 Personen, von denen sich an die 2 Millionen im Gebiet von Bosnien-Herzegowina und jeweils rund eine halbe Million in Kroatien und in Serbien aufhalten; etwa 630.000 Personen befinden sich in europäischen Aufnahmелändern außerhalb des ehemaligen Jugoslawien - 12 Prozent davon allein in Österreich, insgesamt fast 90 Prozent in den vier Hauptaufnahmestaaten Deutschland, Schweden, Schweiz und Österreich. Die Vertreibung vor allem aus Bosnien und die Auflösung der Staaten des ehemaligen Jugoslawien ist also derzeit das zentrale Migrationsproblem Europas.

Die europäischen Staaten haben unterschiedliche Systeme der Aufnahme dieser Kriegsvertriebenen gewählt, so daß die Zahlen nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Die größten Unterschiede bestehen zum einen darin, daß in einigen Ländern die Kriegsvertriebenen, die staatliche Unterstützung brauchen, den Asylwerbern zugerechnet werden, in anderen Ländern - wie etwa in Österreich - aber gesondert erfaßt sind; zum anderen geben eine Reihe von Staaten nur globale Angaben über die Zahl der in ihr Land eingereisten Kriegsvertriebenen, während in Österreich und einigen wenigen anderen Ländern die Zahl der in öffentlicher Unterstützung stehenden Personen gesondert angegeben wird. Für das Ausmaß der Belastung der jeweiligen Gesellschaft ist naturgemäß die Größe der letztgenannten Gruppe entscheidend.

	<i>Flüchtlinge aus Bosnien</i>	
	<i>Gesamtzahl unterstützte Personen</i>	
<i>Belgien</i>	3.450	2.100*
<i>Dänemark</i>	9.000	9.000
<i>Deutschland</i>	340.200	120.000*
<i>Finnland</i>	2.400	2.400
<i>Frankreich</i>	10.000	3.300*
<i>Griechenland</i>	150	150
<i>Italien</i>	23.400	1.800
<i>Niederlande</i>	9.600	9.000*
<i>Norwegen</i>	9.000	9.000
<i>Österreich</i>	73.000	42.500
<i>Portugal</i>	150	150
<i>Schweden</i>	40.000	40.000
<i>Spanien</i>	2.700	2.100*
<i>Schweiz</i>	80.000	12.200
<i>Türkei</i>	20.200	2.100*
<i>Ungarn</i>	29.000	2.000*
<i>Großbritannien</i>	7.300	7.300

*(zur zweiten Kolonne sind von den betroffenen Ländern nur teilweise verlässliche Zahlen zu erhalten; die mit * bezeichneten Zahlen sind entweder Schätzungen dieser Staaten selbst oder aus internationalen Quellen abgeleitet)*

Die gesamteuropäische Entwicklung spiegelt sich auch in Österreich wider: Insgesamt scheint in diesem Jahr die Zuwanderung außerhalb des Bereichs der Flüchtlinge und Kriegsvertriebenen - verglichen mit den extremen Anstiegen in den Jahren nach 1989 - zurückgegangen zu sein. Sie betrug

1989	53.000	
1990	123.000	
1991	59.000	
1992	41.000	(+42.000 bosn. Kriegsvertriebene)
1993 (Prognose ÖStZA)	26.800	(+15.000 bosn. Kriegsvertriebene)

Aus der Statistik der ersten vier Monate aufgrund des Aufenthaltsgesetzes läßt sich erkennen, daß die Neuzuwanderung mit der Quote von insgesamt 27.000 durchaus realistisch berechnet war - von 1. Juli bis 31. Oktober wurde die Ausstellung von 5142 Erstbewilligungen registriert. Einzelne Länder - etwa Vorarlberg - melden auch eine gewisse Stabilisierung des Anteils der ausländischen Bevölkerung. Exakte Daten über die Nettozuwanderung sind beim Statistischen Zentralamt für 1993 allerdings noch nicht verfügbar.

Aus dieser teilweisen Dämpfung der Zuwanderung darf aber keinesfalls der Schluß abgeleitet werden, daß die Notwendigkeit für integrationspolitische Maßnahmen geringer würde. Das Gegenteil ist der Fall. Aufgrund der starken Zuwanderung der letzten fünf Jahre werden solche Maßnahmen immer dringlicher, ohne daß bisher außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Innenressorts ausreichende Initiativen der für solche Maßnahmen zuständigen Gebietskörperschaften und Ressorts gesetzt worden wären.

Deutlich zurückgegangen ist die Zahl der Asylwerber und leicht rückläufig ist die absolute Zahl der anerkannten Flüchtlinge. Die bisherige Entwicklung läßt für 1993 insgesamt etwa 5.000 Asylwerber erwarten (nach rund 16.000 im Vorjahr), die Zahl der Anerkennungen wird voraussichtlich bei 1.500 (1992 rund 2.300) liegen. Hier hat auch die deutsche Asylrechtsreform, die in Deutschland nach dem 1. Juli dieses Jahres immerhin zu einer Halbierung der Asylwerberzahlen gegenüber dem ersten Halbjahr geführt hat, keine wesentliche Änderung der Zahl der Asylwerber in Österreich bewirkt; die Zahl von Asylanträgen nach Rückstellungen illegaler Grenzgänger aus Deutschland ist zwar gestiegen, doch bilden diese Fälle nur einen ganz geringen Anteil aller Asylanträge. In diesem Punkt hat sich die Prognose des ersten Wanderungsberichts voll bestätigt.

Die Zahl der öffentlich unterstützten bosnischen Kriegsvertriebenen ist aber nach wie vor mit etwa 43.000 (Bosnier-Aktion und Bundesbetreuung) konstant und ebenso hoch wie vor einem Jahr, obwohl in den letzten Monaten rund 6.000 Beschäftigungsbewilligungen für diesen Personenkreis ausgestellt wurden und damit wahrscheinlich 15.000 Personen zumindest teilweise integriert werden konnten: Der nach wie vor andauernde Zuzug führt offenbar dazu, daß trotz aller Integrationserfolge das Problem nicht kleiner wird. Dazu kommt noch, daß auch aus anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawien ein - weitgehend illegaler - Exodus nach Österreich stattfindet: Im laufenden Jahr mehrten sich die Fälle, in

5

denen Gastarbeiter aus Serbien nachweislich ihre Kinder und näheren Verwandten illegal oder unter Verwendung von Touristenvisa nach Österreich brachten.

Bundesbetreuung

Entsprechend dem Rückgang der Asylwerberzahl, der Beschleunigung der Asylverfahren und infolge der Einrichtung der Bosnier-Aktion ging die Zahl der bundesbetreuten Asylwerber im Lauf des Jahres weiter auf 3.029 Personen (davon 1.616 aus dem ehemaligen Jugoslawien) zurück, wobei nunmehr in Relation zum Asylwerberzugang ein stabiles Niveau erreicht sein dürfte. Weiterhin wurden die Betreuungsstellen Traiskirchen, Thalham und Kreuzen weitgehend für die Bosnierunterbringung genutzt, das Betreuungsheim Vorderbrühl wurde im Sommer dieses Jahres als Integrationswohnheim für anerkannte Flüchtlinge in Betrieb genommen. Ungefähr 95 % der bundesbetreuten Asylwerber sind in den etwa 200 Vertragsgasthöfen und -pensionen des BMI untergebracht.

Bei der Aufteilung der bosnischen Kriegsvertriebenen, die weiterhin in Anlehnung an den regionalen Verteilungsschlüssel der Bundesbetreuung erfolgte, haben sich gegenüber dem Frühjahr dieses Jahres geringfügige Verschiebungen ergeben:

Verteilung Bosnieraktion

	<i>Mai 1993</i>	<i>Oktober 1993</i>
<i>Wien</i>	<i>13.837</i>	<i>8.474</i>
<i>OÖ</i>	<i>8.810</i>	<i>9.844</i>
<i>NÖ</i>	<i>6.405</i>	<i>7.216</i>
<i>Stmk</i>	<i>4.120</i>	<i>4.242</i>
<i>Salzburg</i>	<i>3.556</i>	<i>2.159</i>
<i>Kärnten</i>	<i>3.187</i>	<i>2.786</i>
<i>Vbg</i>	<i>2.833</i>	<i>2.530</i>
<i>Tirol</i>	<i>2.544</i>	<i>2.246</i>
<i>Burgenland</i>	<i>1.283</i>	<i>1.257</i>

Die Veränderungen ergeben sich aus den Integrationsbemühungen, die vor allem in den Ballungsräumen erfolgreich waren, aus unterschiedlichen Entwicklungen im Zugang, die vor allem von den Unterschieden im Angebot der jeweiligen Länder abhängen, und aus einer geringen Ab- und Weiterwanderung.

Besonders wichtig für den Erfolg des gesamten Unterbringungssystems ist, daß es in diesem Kalenderjahr zu keinem einzigen strafrechtlich relevanten Übergriff auf ein Haus der Bundesbetreuung oder der Bosnieraktion gekommen ist.

Wesentliche Ziele des Bundesbetreuungsgesetzes waren die Aufteilung der Asylwerber auf Länderkontingente, die Dezentralisierung der Unterbringung und die Einbindung der Länder in den Vollzug. Diese Ziele konnten vollständig erreicht werden. Bei der Verteilung - nicht nur der Asylwerber, sondern auch der bosnischen Kriegsvertriebenen - gibt es eine funktionierende Zusammenarbeit mit allen Ländern, die Unterbringung in kleinen Einheiten wurde ausgebaut und Konflikte mit der Bevölkerung in den Unterbringungsgemeinden konnten seit langem vollständig vermieden werden. Ein wichtiger Teilaspekt ist dabei auch die Reduzierung der Unterbringung in Traiskirchen und der Abbau aller Spannungen, die es dort früher gegeben hat.

Eine Entwicklung gab in den letzten Monaten allerdings Anlaß zu einer gewissen Sorge: Die Standortgemeinden einiger Einrichtungen der Bundesbetreuung ersuchten um Schließung, Verlegung oder Reduzierung von Betreuungsstellen. Solchen Anliegen kann schon in Hinblick auf den Investitionsaufwand nicht Rechnung getragen werden, der sich aus der Verlegung von Einrichtungen mit Kapazitäten von jeweils rund 200 Betten ergeben würden.

In den nächsten Monaten stehen in der Bundesbetreuung die Sanierung einiger Bauten in Betreuungsstellen an, die die Qualität der Unterbringung verbessern, jedoch keine Kapazitätsausweitung bewirken werden. Darüber hinaus soll im nächsten Jahr die Einrichtung eines bereits länger geplanten flächendeckenden Netzes von Sprachkursen realisiert werden. Schließlich ist es gelungen, im Rahmen der Strukturen der Bundesbetreuung den Betrieb der Auffangstellen für illegale Grenzgänger an der Grenze zu Ungarn zu sichern; ein vollständiger Ausbau soll im nächsten Jahr erreicht werden können.

Einen Schwerpunkt der Integrationsaktivitäten der nächsten Jahre muß die Wohnversorgung anerkannter Flüchtlinge darstellen. Hier zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, daß es angesichts des angespannten Wohnungsmarktes für Flüchtlinge immer schwieriger wird, auf dem freien Markt erschwingliche Wohnungen zu finden. Die Unterstützungen bei der Wohnungssuche und die Zuweisungen jener wenigen Wohnungen des Innenministeriums und des Flüchtlingsfonds, die für Flüchtlinge gewidmet sind, sind daher im Gegensatz zur Situation noch vor wenigen Jahren nicht mehr ausreichend. Nun kann das Innenressort mit dem Konzept von Integrationswohnheimen und der Verstärkung der dezentralisierten Betreuung anerkannter Flüchtlinge die Probleme teilweise auffangen. Die Lösung der Grundfragen geht aber weit über den Bereich des BMI hinaus. Es wird vor allem notwendig sein, die gesetzlichen und finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, um - so wie etwa in den Sechzigerjahren in Folge der Ungarnkrise - Wohnungen für die anerkannten Flüchtlinge im gemeinnützigen Wohnbau zu schaffen und tragfähige Lösungen für die Wohnversorgung jener Kriegsvertriebenen zu finden, die in Österreich integriert werden.

Asylwesen

Von Jänner bis Oktober 1993 haben insgesamt 3.954 Personen um die Gewährung des Asylrechts in Österreich angesucht. Dies ist ein deutlicher Rückgang im Vergleich zu den Asylwerberzahlen des Vergleichszeitraums 1992, wobei sich allerdings seit dem Spätherbst des Vorjahres die monatlichen Zahlen weitgehend stabilisiert haben.

Asylstatistik Oktober 92 bis Okt. 93

<i>Okt. 1992</i>	<i>514</i>
<i>November</i>	<i>565</i>
<i>Dezember</i>	<i>539</i>
<i>Jänner 1993</i>	<i>404</i>
<i>Februar</i>	<i>444</i>
<i>März</i>	<i>425</i>
<i>April</i>	<i>373</i>
<i>Mai</i>	<i>480</i>
<i>Juni</i>	<i>364</i>
<i>Juli</i>	<i>317</i>
<i>August</i>	<i>380</i>
<i>September</i>	<i>384</i>
<i>Oktober</i>	<i>383</i>

Der Rückgang der Asylwerberzahlen hat mehrere Ursachen: Die Änderungen im österreichischen Asylrechtssystem, die die Stellung aussichtsloser Anträge von vornherein unattraktiv machen; die Stabilisierung in den unmittelbaren östlichen Anrainerstaaten Österreichs, die nunmehr als sichere Staaten mit einem entwickelten Asylsystem ihrerseits Asylwerber aufnehmen; die Unterbrechung der traditionellen Zugangsrouten infolge des Kriegs auf dem Balkan und in den südlichen Regionen der GUS; und schließlich die Bosnier-Aktion, die die Konditionen der Aufnahme für Kriegsvertriebene von der Asylantragstellung gelöst hat und daher viele Menschen aufnimmt, die bei anderer Konstruktion der Rechtslage Asylanträge stellen würden.

Die Asylwerber stammen 1993 aus 66 Staaten, wobei sich die Herkunftsländer-Relationen entsprechend der politischen Entwicklung verändert haben. Deutlich an der Spitze der Herkunftsländer steht nunmehr Bosnien-Herzegowina mit fast 30 % der Antragsteller; mit jeweils weniger als 10 % folgen Serbien, Türkei, Irak und Rumänien; weitere größere Gruppen kommen aus Afghanistan, Bangladesh, GUS, Indien, Iran, Mazedonien und Pakistan. Aus anderen Staaten stammen jeweils weniger als 100 Asylwerber. Diese Relationen blieben im Lauf des Jahres weitgehend konstant. Der Vergleich zum Vorjahr zeigt, daß vor allem die Zahl der Asylanträge von Serben und Rumänen stark, die von Türken und Schwarzafrikanern deutlich zurückging.

Wesentlich höher als die Zahl der Neuzugänge ist die Zahl der abgeschlossenen Verfahren. Von Jänner bis Oktober 1993 wurden 13.493 Verfahren abgeschlossen, davon 1.104 mit der Zuerkennung von Asyl und 11.953 mit Abweisung des Antrages. Daraus ergibt sich eine Anerkennungsrate von 8,5 Prozent. Deutlich an der Spitze der Anerkennungen steht naturgemäß Bosnien mit insgesamt 523 Fällen; hier spielt die Tatsache eine Rolle, daß in vielen Fällen von ehemaligen Lagerinternierten und in einer Reihe von Vergewaltigungsfällen Anerkennungen als politische Flüchtlinge erfolgten; mit dieser großzügigen Entscheidungspraxis wurde auch einer diesbezüglichen Entschließung des Nationalrates Rechnung getragen. Relativ hohe Anerkennungsraten ergaben sich bei Asylwerbern aus dem Irak, dem Iran, Syrien und aus der GUS; weiters infolge des Familiennachzuges anerkannter Flüchtlinge bei Rumänen, Vietnamesen und Albanern.

Einen deutlichen Beleg dafür, daß die Intentionen der Asylrechtsreform erreicht werden konnten, liefert aber im Vergleich zur Gesamtstatistik die Teilstatistik der Anträge, die auf der Grundlage des Asylgesetzes 1991 zwischen Juni 1992 und Oktober 1993 gestellt wurden. Von insgesamt 10.091 Anträgen wurden bisher 7.516 rechtskräftig entschieden, davon 1.427 positiv und 5.606 negativ. Es ergibt sich daraus eine Anerkennungsrate von 21 Prozent. Die Berufungsquote betrug 29 Prozent.

Wesentliche Ziele des Asylgesetzes waren die Neuorganisation der Asylbehörde, die Beschleunigung der Verfahren, die rasche Entscheidung in klar positiven und offenbar unbegründeten Fällen, der Abbau der Rückstände im Verfahren und die Verbesserung der Qualität der Entscheidungen. Hier ist die Einrichtung des Bundesasylamtes und seiner Außenstellen (in Wien, Traiskirchen, Eisenstadt, Graz, Linz, Innsbruck und nunmehr Salzburg) abgeschlossen, alle Außenstellen sind mit dem erforderlichen geschulten Personal ausgestattet und alle organisatorischen Anfangsschwierigkeiten sind überwunden. Die Verfahren wurden wesentlich beschleunigt - was zu einem deutlichen Rückgang der Asylanträge jener Personen führte, die früher aussichtslose Asylanträge gestellt hatten. Hand in Hand damit stieg die Anerkennungsrate. Infolge dieser Entwicklung konnte die zweite Instanz einen wesentlichen Teil der Rückstände aufarbeiten. Die Entscheidungsgrundlagen der Behörde wurden durch Erarbeitung von Länderstudien verbessert, die Bescheidbegründungen wesentlich ausgebaut und die Genauigkeit der Interviews erhöht: dies führt im Ergebnis dazu, daß die Berufungsquote gegen Entscheidungen der ersten Instanz gesunken ist. Bei den Außenstellen wurden Flüchtlingsberater bestellt, das Dolmetscherwesen wurde neu gestaltet und die direkte Zusammenarbeit zwischen Asylamt, Bundesbetreuung und Integration verbessert.

In den letzten Monaten wurde wiederholt die Frage aufgeworfen, wie Asylanträge von serbischen Staatsbürgern aus dem Kosovo beurteilt werden sollten, die als Grund für ihre Flucht angeben, einer Einberufung zur serbischen Armee entgehen zu wollen. Entsprechend der ständigen Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, der Rechtsprechung der Behörden anderer Staaten in Asylsachen, der österreichischen und internationalen juristischen Literatur und

9

der Auslegung der Genfer Konvention durch internationale Rechtsinstrumente ist Desertion an sich noch kein Asylgrund nach der Konvention. Dieser Linie folgt auch die Entscheidungspraxis der österreichischen Asylbehörden. Vorbringen in dieser Richtung werden aber sorgfältig geprüft und glaubhaft gemachte Desertion bildet regelmäßig einen Grund dafür, infolge des Refoulement-Verbots von einer Abschiebung in den Heimatstaat abzusehen. Liegen aber keine Hinweise vor, die die behauptete Desertion belegen, oder wurde etwa der Militärdienst bereits geleistet, so steht auch einer Rückstellung in den Heimatstaat nichts entgegen.

Betreuung und Integration von Kriegsvertriebenen

Die derzeitige Situation der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik ist vor allem von der schwierigen Aufgabe geprägt, die Folgen der Vertreibung von Bosniern zu bewältigen. Nach den Angaben des UNHCR und den Zählungen des Innenressorts halten sich derzeit etwa 73.000 Bosnier in Österreich auf, rund 41.000 davon werden im Rahmen der Bund-Länder-Aktion unterstützt und etwa 2.000 befinden sich in Bundesbetreuung oder in Integrationsaktionen des Ressorts. Das gesamte Finanzierungsvolumen der Aktion liegt 1993 voraussichtlich bei knapp 2 Milliarden S - allein aus Ressortmitteln des BMI wurden von Jänner bis Oktober mehr als eine Milliarde S (914 Mio S für die Bundesanteile an der Aktion und rund 100 Mio S in der Bundesbetreuung) aufgewendet.

Die Statistik zeigt folgende Entwicklung:

Bosnierstatistik

<i>Zeitraum</i>	<i>Privatunterbringung</i>	<i>Großquartier</i>	<i>Zugang</i>
<i>Jänner</i>	33.392	9.153	ca 1.500
<i>Feber</i>	34.329	9.431	ca 1.500
<i>März</i>	35.132	10.152	ca 1.500
<i>April</i>	34.186	12.177	ca 500
<i>Mai</i>	33.957	12.618	ca 500
<i>Juni</i>	34.950	11.919	ca 1.000
<i>Juli</i>	34.466	12.274	1.074
<i>Bereinigung der Statistik</i>			
<i>August</i>	27.653	12.675	942
<i>September</i>	27.339	13.380	824
<i>Oktober</i>	27.115	13.571	1.028

Aus dieser Darstellung wird einer der wichtigsten Trends deutlich: Die Zahl der privaten Unterbringungsplätze geht kontinuierlich zurück, die Anforderungen an die öffentliche Hand, hier einzuspringen, werden stetig höher. Hand in Hand mit dieser Entwicklung steigen die Kosten der Aktion, da die Unterbringung in

angemieteten oder sonst voll organisierten Großquartieren weit höher sind als die Aufwendungen bei privater Unterbringung. Eine Unterbringung aller Kriegsvertriebenen in staatlich organisierten Quartieren würde im übrigen monatlich mehr als 200 Millionen S kosten.

Die Aufstellung zeigt weiters, daß infolge der instabilen Situation - ständigen Zugängen stehen Abgänge und Rückreisen gegenüber, Aufgenommene reisen von einem Bundesland zum anderen weiter, weil sie sich dort bessere Integrationsbedingungen erwarten - immer wieder Bereinigungen der Statistik erforderlich sind. im Gegensatz zur Bundesbetreuung, in der ein tagesaktueller exakter Überblick über den Stand möglich ist, ist diese Qualität des Gesamtsystems vor allem in jenen Ländern noch nicht erreicht, die sich in der Durchführung der Aktion privater und kirchlicher Hilfseinrichtungen bedienen. Hier mußte das BMI daher in den letzten Wochen dazu übergehen, die Aufnahme bundesweit zu vereinheitlichen und die Übereinstimmung der gemeldeten Zahlen mit den tatsächlich aufgenommenen Personen zu kontrollieren.

Die Statistik zeigt schließlich, daß die Integrationsmaßnahmen - bisher wurden rund 5.590 Kriegsvertriebene (Stand Ende September 1993) in Arbeit vermittelt - durch den Neuzugang wieder kompensiert wurden. Nach wie vor hält der Zuzug nach Österreich an - auch in den letzten Monaten wurden monatlich jeweils rund 1000 Bosnier in die Aktion aufgenommen. Die überwiegende Mehrzahl kommt allerdings nicht mehr direkt aus Bosnien, sondern hat mehrmonatige Aufenthalte in Kroatien (teilweise auch in Ungarn und Slowenien) hinter sich. Auch Fälle von organisierten Weiterreisen aus türkischen Auffanglagern und Einreisen nach befristeten Aufenthalten in der Schweiz, in Deutschland und in Schweden wurden festgestellt. In letzter Zeit verstärkt sich die Tendenz, daß in Österreich untergebrachte Personen Bekannte und entferntere Verwandte vor allem aus Kroatien nachbringen, was in Kroatien offenbar unterstützt wird. Schließlich häufen sich Fälle, in denen in Österreich untergebrachte Bosnier gegen Entgelt Gruppen- und Bustransporte aus Slowenien und Kroatien nach Österreich anbieten und einschließlich der illegalen Grenzübertritte und der Unterbringung in staatlich angemieteten Quartieren organisieren.

Es wurden daher im Spätsommer mehrere Gespräche mit Vertretern Kroatiens, Bosniens und Sloweniens geführt, um zumindest eine Reduzierung des Weiterwanderungsdrucks auf Bosnier in Kroatien zu erreichen. Diese Bemühungen scheinen erste Erfolge zu bringen. Darüber hinaus wurde durch eine maßgebliche Unterstützung der bosnischen Botschaft in Österreich dafür gesorgt, daß die in Österreich aufgenommenen Kriegsertriebenen Pässe erhalten können, was ebenfalls zur Stabilisierung der Situation beiträgt. Schließlich wurde in langwierigen Verhandlungen ein System für die Absicherung der Schulfreifahrt für die bosnischen Kinder in Österreich gefunden: dabei zeigte sich allerdings, daß das Familienressort nicht bereit war, die Gruppe in die Regelungen über die normale Schülerfreifahrt einzubeziehen und daß auch die Länder nicht zur Übernahme der Aktion bereit waren. Die Verantwortung für die Sicherstellung dieser Leistung wurde - wieder einmal - auf das Innenressort überwältzt, das eine

eigene Administration für diese dem Ressort an sich fremde Materie aufbauen mußte.

Auf Veranlassung des österreichischen Innenministers fanden sich die von der Bosnier-Vertreibung meistbetroffenen europäischen Aufnahmestaaten auch zu einer gemeinsamen internationalen Initiative: Bei der Europaratskonferenz der Wanderungsminister appellierten sie gemeinsam an alle Staaten, die bisher von diesem Exodus nicht in demselben Ausmaß betroffen waren,

- Vertriebene, die nicht in der Kriegsregion bleiben können, direkt von dort aufzunehmen,
- die Einreise für Bosnier zu ermöglichen, die aus den Erstaufnahmestaaten in andere Länder weiterwandern wollen,
- einen internationalen Fonds zur Integrationshilfe für bosnische Kriegsvertriebene zu gründen.

Die Bosnier-Aktion ist in Österreich in ihrer derzeitigen Form an eine Grenze angelangt, die ihre Fortführung in derselben Art wie bisher politisch nicht mehr vertretbar erscheinen läßt. Angesichts der langen Dauer des Aufenthalts, der unklaren Rahmenbedingungen und der Notwendigkeit, Integration auf eine breitere Basis zu stellen, um unsteuerbare Entwicklungen zu vermeiden, ist nun mehr gefordert, als das vom Innenressort sichergestellte Aufenthaltsrecht und die in der Bosnier-Aktion gewährleistete Grundversorgung.

Es ist notwendig, in den nächsten Monaten schrittweise die Großquartiere aufzulösen und - beginnend mit den Berufstätigen - deren Bewohner in normale Wohnverhältnisse zu integrieren. Dazu bedarf es einer Wohnbauoffensive, die angesichts eines Bedarfs von mindestens 10.000 Wohnungen nur mit staatlichen und internationalen Mitteln in Gang gebracht werden kann - die aber für die Lösung der Unterbringungsprobleme ebenso wie als Beitrag zur Arbeitsplatzbeschaffung für die Kriegsvertriebenen unverzichtbar ist. Damit alleine wird sich die Arbeitsintegration nicht erschöpfen: es wird notwendig sein, für die bisher aufgenommenen Kriegsvertriebenen rund 15.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Was dann noch bleibt, ist die Aufgabe der Unterbringung und Versorgung mehrerer tausend alter Menschen, die keine Arbeit mehr aufnehmen können und zunehmend pflegebedürftig werden. Schließlich muß die begonnene internationale Initiative Österreichs fortgesetzt werden, um zumindest für jene Bosnier Weiterwanderungsmöglichkeiten zu erreichen, die Verwandte in anderen Staaten haben. Notwendige Voraussetzung für die Realisierbarkeit eines solchen Integrationskonzepts ist es aber, eine klare Regelung zu treffen, die die Einreise auf Personen aus dem Kriegsgebiet beschränkt und den Zugang zur Unterstützungsaktion ebenso wie zur Integration entsprechend festlegt.

Fremdenwesen

Ziel des Fremdengesetzes war es unter anderem, rasches Reagieren im Fall der illegalen Einreise zu ermöglichen, den Rechtsschutz für Schubhäftlinge in die Hand des UVS zu legen, den stillschweigenden Wechsel vom Touristen zum Einwanderer zu unterbinden und die Kontrolle von Schleppereikriminalität und illegaler Ausbeutung von Fremden zu verbessern. Hier zeigen die Erfahrungen, daß es binnen kurzem gelungen ist, die immerhin mehr als hundert Vollzugsbehörden auf die neue und leichter vollziehbare Rechtslage einzustellen. Die Zahl der Schubhaften und Abschiebungen hat sich leicht erhöht, die Zahl der illegalen Grenzübertritte an der Grenze zu Ungarn ist deutlich von 6.388 im Jahr 1992 auf 3.417 (Jänner bis September 1993) zurückgegangen. Die Intensivierung der Kontrolltätigkeiten hat unter anderem zur Aufdeckung von zwei internationalen kriminellen Schlepperringen geführt. Sowohl die Zerschlagung des iranischen als auch die des chinesischen Rings werden sich mittelfristig dämpfend auf die illegale Einreise aus diesen Regionen auswirken. Sie haben im übrigen dazu geführt, daß die bereits im ersten Wanderungsbericht vorgeschlagene Erhöhung des Strafrahmens für entgeltliche Schlepperei nun voraussichtlich noch in diesem Jahr dem Parlament vorgelegt werden wird.

Im einzelnen zeigt die Statistik daß die Intensität fremdenpolizeilicher Maßnahmen im Lauf des Jahres infolge der neuen Rechtslage und infolge der Entlastung der Fremdenpolizeibehörden durch das Aufenthaltsgesetz verstärkt werden konnte:

Fremdenpolizeiliche Maßnahmen 1993

	<i>1. Quartal</i>	<i>2. Quartal</i>	<i>3. Quartal</i>	<i>1993 (I-IX)</i>
<i>Zurückweisungen</i>	36.099	41.173	48.676	125.948
<i>Zurückschiebungen</i>	1.377	1.721	1.602	4.700
<i>Ausweisungen</i>	864	848	1.084	2.796
<i>Aufenthaltsverbote</i>	1.810	2.486	2.770	7.066
<i>Schubhaftverhängungen</i>	2.667	3.207	3.699	9.573
<i>Abschiebungen</i>	1.865	2.219	2.546	6.630

Die Tatsache, daß seit dem Fremdengesetz die Erteilung eines längerfristigen Sichtvermerks nach einer Einreise als Tourist nicht mehr möglich ist, hat anfangs zu Problemen geführt, weil die Betroffenen sich nicht ausreichend informierten, wird aber zunehmend akzeptiert. Die illegale Einschleusung von Kindern ist - außer aus dem serbischen Bereich - offenbar weitgehend zum Stillstand gekommen.

Schwierigkeiten bestehen immer noch im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Länder zur Errichtung ausreichender Schubhafträumlichkeiten für die Bezirkshauptmannschaften. Die Bemühungen des Innenressorts, die Länder zur

Errichtung von zumindest einem Arrestlokal in jedem Land zu veranlassen, sind bisher an deren Widerstand gescheitert. Die Zahl der Fälle, in denen Schubhäftlinge von Bezirkshauptmannschaften in weit entfernte Gefangenenhäuser der Bundespolizeidirektionen aufgenommen werden müssen, ist aber weder in Hinblick auf die Kosten noch in Hinblick auf die Garantien zum Schutz der persönlichen Freiheit auf längere Sicht vertretbar. Hier wäre es nützlich, wenn der Bundesgesetzgeber weitere Schritte setzte, um diese Verpflichtung, der bisher kein einziges Land nachgekommen ist, auch durchsetzen zu können.

Ein weiteres Problem stellt die Zunahme jener Fälle dar, in denen Häftlinge wieder freigelassen werden mußten, weil sie nach einem längeren Hungerstreik vom Arzt für haftunfähig erklärt wurden. Drei Maßnahmen bieten sich zur Lösung des Problems an: Zum einen ist es notwendig, Abschiebungen im Bedarfsfall auch mit Charterflugzeugen durchzuführen, da sich Piloten im Linienverkehr immer wieder weigern, Schubhäftlinge mitzunehmen und damit die Dauer der Schubhaft verlängert wird. Zum zweiten wird es notwendig sein, in Einzelfällen Abschiebungen auch ohne Vorliegen von Heimreisezertifikaten durchzuführen, da manche Herkunftsstaaten erst nach Monaten oder überhaupt nicht bereit sind, solche Zertifikate auszustellen. In beiden Bereichen kommt auch internationale Kooperation in Frage. Schließlich ist zur Verhinderung des Freipressens durch Hungerstreik die Einrichtung eines Inquisitenspitals für Schubhäftlinge notwendig, was die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für das Innenressort notwendig macht.

Im Bereich der Grenzkontrolle und Grenzüberwachung wurde gemeinsam mit dem Finanzressort ein Konzept entwickelt, wie die Arbeit von (Grenz)Gendarmerie und Zollwache besser aufeinander abgestimmt werden kann. Vier Modellbezirke wurden ausgewählt, in denen akkordierte Streifen, gemeinsame Schwerpunktaktionen, gemeinsame Nutzung der technischen Reesourcen, gemeinsame EDV und Kooperation an den Grenzübertrittstellen praktiziert werden. Dieses Modell soll flächendeckend ausgebaut werden.

Aufenthaltsgesetz

Das Aufenthaltsgesetz hat vor allem das Ziel, die Zuwanderung an Quoten zu binden, Grundlagen für die materiellen Voraussetzungen einer Einwanderung zu schaffen, die Landeshauptmänner in den Vollzug einzubinden und eine klare Aufenthaltsgrundlage für Kriegsvertriebene zu schaffen. Die Quote von 27.000 Erstbewilligungen ist nach den ersten drei Monaten zu kapp einem Viertel ausgeschöpft - so daß angenommen werden kann, daß die Festlegung realistisch war. Die Statistik zeigt allerdings, daß die Quote länderweise in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch genommen wurde, ohne daß diese Unterschiede von den Ländern bei der Festlegung der jeweiligen Länderkontingente vorhergesehen worden waren.

14

Dieser Umstand und die Tatsache, daß das Inkrafttreten des EWR zum 1. Jänner 1994 ohnedies eine Neufestlegung erforderlich macht, legt es nahe, eine neue Quotenverordnung für das Kalenderjahr 1994 zum Jahresbeginn zu erlassen.

Aufenthaltsgesetz - Erstbewilligungen
Ländermeldungen zum 31.10.1993

<i>Burgenland</i>	85
<i>Kärnten</i>	12
<i>Niederösterreich</i>	336
<i>Oberösterreich</i>	1.643
<i>Salzburg</i>	469
<i>Steiermark</i>	136
<i>Tirol</i>	736
<i>Vorarlberg</i>	336
<i>Wien</i>	653
 § 7-Bewilligungen	 736

Erst- und Verlängerungsanträge, erteilte Bewilligungen
Ländermeldungen zum 31.10.1993

	<i>Anträge</i>	<i>ert.Bew.</i>	<i>Ablehng.</i>	<i>in Arbeit</i>
<i>Burgenland</i>	2.827	1.638	18	1.171
<i>Kärnten</i>	6.253	5.234	11	1.008
<i>Niederösterreich</i>	24.816	19.586	101	5.098
<i>Oberösterreich</i>	26.026	17.421	69	8.536
<i>Salzburg</i>	13.325	8.350	37	4.938
<i>Steiermark</i>	10.398	7.320	--	3.078
<i>Tirol</i>	14.535	11.060	201	3.268
<i>Vorarlberg</i>	8.589	6.588	88	1.913
<i>Wien</i>	59.801	18.790	10	40.267

Die anfänglichen Unklarheiten bei der Auslegung im Zusammenhang mit der ortsüblichen Wohnung und dem Unterhalt konnten zwischenzeitlich ebenso bereinigt werden wie zahlreiche Detailfragen zur Familienzusammenführung, zur Überleitung von Problemfällen ins neue Recht, bei der Akkordanz von Aufenthalts- und Arbeitsmarktbehörden und der Gestaltung des administrativen Ablaufs für spezielle Gruppen. Hier war es allerdings notwendig, zusätzliche Informationen nachzuliefern, den Vollzug bundesweit einheitlich zu koordinieren und die Kooperation mit Ländern, Sozialpartnern, Beratungseinrichtungen etc. auszubauen. Generell kann gesagt werden, daß nunmehr der Vollzug bei den Bezirkshauptmannschaften (die die Routine der Fremdenpolizei einbringen konnten) ohne Schwierigkeiten funktioniert und daß auch die meisten Magistrate

einen reibungslosen und raschen Ablauf garantieren können. Die durchschnittliche Verfahrensdauer liegt in allen Ländern außer Wien deutlich unter der im System des Gesetzes vorgesehenen Zeit. Im Bereich des Wiener Magistrates sind infolge der großen Zahl von Anträgen Nachsteuerungen notwendig geworden, die einerseits durch die Ausweitung des Personalstandes, andererseits durch administrative und personelle Hilfestellungen des BMI vorgenommen wurden. Mit diesen Maßnahmen konnte in den letzten Monaten der Erledigungsgrad gesteigert werden.

Gemeinsam mit dem Wissenschaftsressort wurde eine Regelung des Vollzugs für Studenten erarbeitet, die sich beim Beginn des Wintersemesters offenbar bewährt hat. Gemeinsam mit den Landeshauptmännern wurden im September noch folgende Festlegungen getroffen, um den Vollzug zu erleichtern:

1. Die Teilnehmer bekennen sich zur Tendenz des Aufenthaltsgesetzes, die Zuwanderung in dieser Form zu regeln. Es gibt ein gemeinsames Interesse, den Vollzug bestmöglich zu gestalten. Eine Änderung des Gesetzes ist derzeit nicht notwendig.
2. Zur Sicherung der einheitlichen Lösung von allfälligen Problemfällen und zur Verbesserung der Koordination steht den Behörden eine Koordinationsstelle des BMI während der Dienststunden zur Verfügung.
3. Die beim Inkrafttreten des Gesetzes getroffene Entscheidung, in einer Übergangszeit Verlängerungsanträge auch dann nicht zurückzuweisen, wenn sie innerhalb von 4 Wochen nach Ablauf der Aufenthaltsberechtigung eingebracht werden, hat sich bewährt. Diese Praxis soll bis zum Jahresende beibehalten werden. Zur Änderung der 6-Wochen-Frist des § 6 Abs 3 besteht kein Anlaß.
4. Bei Verlängerungsanträgen ist der neuerliche Nachweis von Umständen, die bereits aus Anlaß früherer Sichtvermerkserteilungen nachgewiesen wurden, nur erforderlich, wenn die Behörde Zweifel an der Richtigkeit der Angaben hat.
5. Um die für Studenten vereinbarte Vorgangsweise möglichst reibungslos umzusetzen, wird eine Expertenrunde zusammentreffen, wobei eine generelle Ausnahme für Studenten nicht in Erwägung zu ziehen ist.
6. Die festgelegten Quoten brauchen vorerst nicht ergänzt zu werden. Ihre Ausschöpfung soll aber genau beobachtet werden, damit allenfalls rechtzeitig Vorkehrungen für eine Neufestsetzung getroffen werden können.
7. Bei Kindern unter 14 Jahren werden bei illegalem Aufenthalt seitens der Fremdenpolizei - von Ausnahmefällen abgesehen - keine Zwangsmaßnahmen (Abschiebung) gesetzt. Die Behörden sollen in solchen Fällen ihre Manuduktionspflicht dazu nutzen, die Partei über die Möglichkeit der Antragstellung aus dem Ausland zu informieren. Eine Antragstellung aus dem Inland ist auch in solchen Fällen nicht möglich.

Trotz aller dieser Vorbereitungsarbeiten geriet das Gesetz - nicht in der Vorbereitungsphase auf den Vollzug oder zum Beginn seiner Wirksamkeit, sondern interessanterweise erst aufgrund einer Zeitungskampagne sieben Wochen nach dem Inkrafttreten - in eine öffentliche politische Diskussion über seine Sinnhaftigkeit und die Richtigkeit seiner Lösungen.

In Diskussion gezogen wurde zuerst die Frage, mit welcher Intensität die Prüfung der Existenzgrundlage und der Wohnversorgung der bereits legal in Österreich lebenden Fremden durchzuführen ist. Hiezu war von Beginn an klargestellt worden, daß der Prüfungsmaßstab umso großzügiger sein kann, je länger sich der Fremde in Österreich aufhält. Vor allem bei der Beurteilung der Wohnverhältnisse als "angemessen" bzw. "ortsüblich" im Sinne der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs sollte eine bereits in der Vergangenheit vorgenommene positive Beurteilung nicht bei der Entscheidung über Verlängerungsanträge wieder in Frage gestellt werden. Der hinter dieser Richtlinie stehende Sinn war es, im Rahmen sozial akzeptierter Möglichkeiten schrittweise in den derzeit absolut unbefriedigenden Wohnungsmarkt für Gastarbeiter einzugreifen: Die Begründung neuer inadäquater Unterkünfte sollte von vornherein unterbunden werden, um Verslumungstendenzen wirksam entgegenzutreten; mit der individuellen Einkommensverbesserung wird sich dann schrittweise die Wohnsituation von derzeit noch sehr schlecht wohnversorgten Gastarbeitern verbessern.

Bedauerlicherweise hatten nicht alle für die Vollziehung des Gesetzes verantwortlichen Landeshauptmänner diese Intention auch aufgegriffen und umgesetzt. Allzu starre Anforderungen an Wohnungsgröße und -nachweis führten zu einigen schwer nachvollziehbaren Entscheidungen und insgesamt zu administrativen Verzögerungen. Während aber in den ländlichen Regionen schon aufgrund der im Schnitt eher geringen Zahl von Fällen und der fremdenpolizeilichen Routine der Bezirkshauptmannschaften diese Schwierigkeiten rasch gelöst waren, konnten die Übergangsprobleme in größeren Städten nur schrittweise durch eine entsprechend flexible Verwaltungspraxis und ausreichend qualifizierte und motivierte Mitarbeiter überwunden werden.

In Wien kam es infolge der großen Zahl von Anträgen zu den größten Anlaufschwierigkeiten. Daß es umgekehrt eine Wiener Institution - nämlich der Integrationsfonds - war, die mit der Falschmeldung von zigtausenden bevorstehenden Abschiebungen noch zusätzlich Panik bei den Betroffenen verbreitete, ist vor diesem Hintergrund besonders bedauerlich. Dies führte nämlich dazu, daß unzählige Fremde, für die sich aus dem Gesetz weder eine Änderung ihres Status noch die Notwendigkeit für besondere Anträge ergab, völlig verunsichert die Behörden bestürmten und so im Effekt der Verwaltung in einer ohnehin schwierigen Phase noch die Last zukam, mit großem Aufwand Scheinprobleme auszuräumen.

Diese praktischen Probleme dürften nunmehr gelöst sein. Eine Änderung von gesetzlichen Regelungen ist jedenfalls in diesem Zusammenhang nicht

erforderlich, da das Gesetz ohnedies einen gestaltbaren Rahmen, nicht aber eine starre Regelung der Wohnungsgröße vorgibt.

Eine weitere Kritik betraf den Umfang der für das erste Jahr festgelegten Quote. Hier behauptet zwar niemand, daß sie insgesamt falsch angesetzt sei, doch wurde die Richtigkeit von "Teilquoten" bemängelt. Diese Kritik, die etwa zu geringe Zahlen für in Österreich geborene Gastarbeiterkinder und zu hohe für Zeitungskolportiere moniert, geht völlig an der Tatsache vorbei, daß es in der Aufenthaltsverordnung gar keine "Teilquoten" für einzelne Gruppen gibt. Insofern ist diese Kritik bereits von vornherein falsch.

Völlig unterdrückt wurde die Tatsache, daß der Gesetzgeber bewußt die Möglichkeit vorgesehen hat, die Quote auch während ihrer einjährigen Geltungszeit zu ändern, wenn die reale Entwicklung - etwa der Geburten - dies nötig machen sollte. In diesem Sinn wird auch derzeit - im übrigen erstmals in Österreich, da bisher eine vergleichbar exakte Statistik nicht existierte - die Zuwanderung genau beobachtet, um rechtzeitig Schlüsse für die politischen Entscheidungen ziehen zu können.

Da das Gesetz in diesem Zusammenhang den erforderlichen Spielraum offen läßt, ist auch hier keine Gesetzänderung notwendig. Vor allem sollte von einer Herausnahme der in Österreich geborenen Kinder aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes abgesehen werden, da deren exakte Erfassung einerseits nur auf der Grundlage der Quoten möglich, andererseits aber in Hinblick auf Planungen (etwa von Kindergärten und Schulraum) erforderlich ist.

Die nächste Runde gegen das Aufenthaltsgesetz und für unregelmäßige Zuwanderung wurde auf dem Rücken illegal ins Land gebrachter türkischer Kinder auszutragen versucht. Die Ankündigung einer Tiroler Bezirkshauptmannschaft, Maßnahmen zur Beendigung des Aufenthalts gegen ein illegal ins Land gebrachtes Mädchen zu setzen, wurde zum Beispiel für die Inhumanität des Aufenthaltsgesetzes hochstilisiert.

Dabei ist allerdings festzustellen, daß es sich bei der Entscheidung nicht um eine nach dem Aufenthaltsgesetz, sondern um eine nach dem Fremdenrecht gehandelt hat, daß weiters die Entscheidung selbst von diesem Gesetz nicht geboten war, das für solche Fälle die Berücksichtigung der Familieneinheit vorsieht; und daß dieser Entscheidung Dutzende Fälle ganz bewußt vorgenommener Einschleusungen von Kindern türkischer Gastarbeiter in Tirol vorangegangen waren, die es notwendig machten, dieser Entwicklung Maßnahmen entgegenzusetzen. Der Umstand, daß es möglich ist, diesen Fall auf Grundlage des Aufenthaltsgesetzes so zu lösen, daß sowohl das Gesetz eingehalten als auch die in Österreich integrierte Familie im Endeffekt nicht getrennt wird, spricht für die Qualität des Gesetzes und gegen eine aus diesem Fall hergeleitete Änderung.

Schließlich wurde kritisiert, daß es in vielen Fällen zu "Schwierigkeiten" bei der Überleitung bestehender Aufenthalte in das neue Rechtssystem komme. In

diesem Zusammenhang ist allerdings festzuhalten, daß nach reiflichen Überlegungen bewußt von einer Sanierung bisher rechtswidriger Aufenthalte von Ausländern in Österreich abgesehen worden war. Wer sich vor dem Inkrafttreten des Gesetzes rechtswidrig in Österreich aufgehalten hat, mußte daher notwendigerweise direkt mit für ihn negativen Auswirkungen des Gesetzes konfrontiert sein. Hinsichtlich der Personen, die sich rechtmäßig in Österreich aufgehalten hatten, bestimmt die Überleitungsregelung des Gesetzes, daß ihre Aufenthaltsberechtigung unberührt bleibt und mit dem Ablauf ihrer Geltungsdauer nach dem System des Aufenthaltsgesetzes einfach verlängert werden kann. Hier kann es also keine durch das Gesetz bedingten Probleme geben.

Phase drei der Diskussion rund um das Aufenthaltsgesetz war eine juristische. In Zweifel gezogen wurden die Bestimmungen über den Familiennachzug - obwohl das Gesetz erstmals einen Rechtsanspruch in der österreichischen Rechtsordnung verankerte. In Zweifel gezogen wurde die Möglichkeit des Erlöschens der Aufenthaltsberechtigung durch Fristablauf - obwohl es in der österreichischen Rechtsordnung Dutzende vergleichbare Konstruktionen gibt. Es wurden Argumente aus dem Status von Flüchtlingen und Asylwerbern abgeleitet - obwohl das Gesetz auf diese gar nicht anwendbar ist. Schließlich wurde der Gesetzestext als zu kurz kritisiert - obwohl sonst immer vor der "Gesetzesflut" und vor zu sehr einzelfallorientierten und damit novellierungsanfälligen Regeln gewarnt wird.

Zu diesen Angriffen ist - auch in Fortführung eines bereits an die Bundesregierung erstatteten Berichts - folgendes auszuführen:

Zu den Gastarbeitern, die schon lange in Österreich leben, ist darauf hinzuweisen, daß sie in der Regel bereits eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung haben. Daran ändert auch das Aufenthaltsgesetz nichts. Andere Gastarbeiter, die nur eine befristete Aufenthaltsgenehmigung haben, werden durch das Gesetz nicht schlechter gestellt, weil sie die Möglichkeit haben, eine Verlängerung im wesentlichen unter den gleichen Bedingungen zu erlangen wie nach den bisherigen Rechtsvorschriften. Eine weitere Differenzierung zwischen bereits legal in Österreich befindlichen Gastarbeitern und anderen Zuwanderern ist weder sinnvoll noch notwendig.

Familienzusammenführung: Das Gesetz bestimmt, daß minderjährige Kinder und Ehegatten von Österreichern und Ausländern mit Aufenthaltsrecht, grundsätzlich einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Volljährigen Kindern und Eltern kann sie unter gewissen Voraussetzungen gegeben werden. Dies ist eine Verbesserung, weil es in den bisherigen Vorschriften keinen vergleichbaren Anspruch gegeben hat. Auf in Österreich geborene Kinder wird die Aufenthaltsbewilligung der Mutter erstreckt. Eine weitere Ausdehnung der Familienzusammenführung (etwa im Sinn der Forderung der Grünen nach freiem Zuzug aller Verwandten und Lebensgefährten) sollte schon im Interesse der Planbarkeit des Zuzugs nicht vorgenommen werden.

Die Regelung über die "ortsübliche Unterkunft" wurde aus der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes abgeleitet. Der Verwaltungsgerichtshof hält ausdrücklich fest, daß "das Nichtvorhandensein einer Unterkunft für einen Fremden zu einer finanziellen Belastung der Republik führen" kann. Ob eine Unterkunft ortsüblich ist, muß die zuständige Behörde unter Berücksichtigung des Einzelfalles beurteilen, wobei von Region zu Region auch beachtliche Unterschiede bestehen können. Im übrigen wird diese Frage bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen nach dem Grundsatz der *res iudicata* dann nicht neuerlich zu überprüfen sein, wenn keine Änderung in der Unterkunft eingetreten ist. Weitere gesetzliche Regelungen dieses Aspekts sind nicht erforderlich.

Nach dem Gesetz sind Anträge auf Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen so rechtzeitig zu stellen, daß darüber vor Ablauf der Geltungsdauer der Bewilligung entschieden werden kann; solche Anträge sind jedenfalls spätestens vier Wochen vor diesem Zeitpunkt zu stellen. Diese Regelung besagt eigentlich eine Selbstverständlichkeit, nämlich sich rechtzeitig um die Verlängerung einer Bewilligung zu kümmern, wenn man daran weiterhin interessiert ist. Die Fristsetzung an sich kann daher sicherlich nicht als unbillig angesehen werden. Auch die Dauer der Frist scheint im Licht der Erfahrungen mit dem Vollzug, der immer deutlicher zeigt, daß innerhalb von zehn Wochen auch tatsächlich entschieden werden kann, adäquat bemessen. Bei den Konsequenzen der Versäumung dieser Fallfrist können in diesem Fall aber Ausländer nicht anders behandelt werden, als dies für Ausländer und Inländer in zahlreichen anderen Fällen der Versäumung von Fristen vorgesehen ist. Versäumt ein Ausländer die Frist aus entschuldbaren Gründen, dann hat er so wie in anderen Fällen die Möglichkeit, einen Wiedereinsetzungsantrag zu stellen.

Das Gesetz sieht vor, daß dann, wenn über einen rechtzeitig eingebrachten Antrag nicht rechtzeitig vor Ablauf der Geltungsdauer der Bewilligung entschieden wird, sich die Geltungsdauer bis zum Zeitpunkt der Entscheidung, längstens aber um sechs Wochen verlängert. Kritiker dieser Bestimmung machen geltend, daß damit Ausländern durch ein Nichttätigwerden der Behörden jeder Rechtsschutz verweigert werde. Diese Kritik übersieht, daß durch das Außerkrafttreten der Aufenthaltsbewilligung die Verpflichtung zur Entscheidung über den Antrag nicht betroffen wird. Die Behörde muß über den Antrag mit Bescheid entscheiden. Hier wird im übrigen vom Bundesministerium für Inneres im Aufsichtsweg darauf geachtet, daß vor einer solchen Entscheidung keine fremdenpolizeilichen Zwangsmaßnahmen alleine aufgrund des Wegfalls des Aufenthaltsrechts getroffen werden.

Weiters wird von den Kritikern der Bestimmung verkannt, daß die Aufenthaltsbewilligung nicht aufgrund des Nichttätigwerdens der Behörde außer Kraft tritt, sondern durch Fristablauf. Die Aufenthaltsbewilligung ist nämlich eine befristete Berechtigung, die mit Ablauf der Frist, für die sie erteilt wurde, genauso wie andere befristete Berechtigungen außer Kraft tritt. Daran ändert auch die Sechswochenfrist nichts. Durch sie wird lediglich jener

Ausländer begünstigt, der frühzeitig seinen Antrag eingebracht hat. Ohne diese Bestimmung würden befristete Bewilligungen ohne weiteren Aufschub ihre Wirksamkeit verlieren, selbst wenn ein Verlängerungsantrag gestellt wird. Im übrigen bedeutet das Außerkrafttreten der Aufenthaltsbewilligung nicht die sofortige Abschiebung. Hiefür bedarf es einer weiteren fremdenpolizeilichen Anordnung, die in der Regel von der Behörde nicht zu treffen sein wird, wenn über den Antrag nach dem Aufenthaltsgesetz noch nicht entschieden ist.

Eine Änderung des § 6 Abs 3 ist daher aus der Sicht des Innenressorts und der Landeshauptmänner nicht notwendig. Sie wäre auch nicht sinnvoll: Eine Streichung brächte nur Nachteile für die Betroffenen; eine unbefristete Verlängerung allein aufgrund eines Antrags würde aber zu Mißbräuchen geradezu einladen. Die Fälschung von Antragsbestätigungen und Verwendung solcher Papiere gegenüber der Exekutive zur Bescheinigung eines Aufenthaltsrechts oder Scheinmeldungen, um der Zustellung einer negativen Entscheidung und damit der wirksamen Beendigung des Aufenthaltsrechts zu entgehen, sind nur zwei Beispiele für einen solchen nicht wünschenswerten unsicheren Rechtszustand.

Abschließend kann aus der Sicht des Vollzuges noch festgehalten werden, daß sowohl die Quotenfestlegung als auch das System der Erstantragstellung aus dem Ausland offenbar akzeptiert sind. Ein wesentlicher Aspekt der Sommerdebatte zum Aufenthaltsgesetz lag darin, daß die Diskussion auf isolierte rechtliche Regelungen verkürzt wurde, ohne die realen Probleme anzusprechen. Es wurde etwa darüber gestritten, ob eine Quadratmeterregelung der Judikatur adäquat sein solle, nicht jedoch wurde die Frage behandelt, wie eine Verbesserung der Wohnsituation von Gastarbeitern erreicht werden könnte. Es wurde über die Kompliziertheit des Verwaltungsverfahrens räsoniert, ohne die viel sinnvollere Frage anzusprechen, welche Integrationsmaßnahmen notwendig sind, um Gastarbeiter sprachlich und sozial so in die Gesellschaft einzugliedern, daß sie die ihnen zustehenden Rechtsmittel wie die Österreicher nutzen können. In dieser Richtung ließen sich eine Reihe von weiteren Beispielen anführen. Dieser Aspekt sollte in Überlegungen über weitere Reformschritte des Zuwanderungswesens einbezogen werden: Bevor Änderungen des Gesetzes ins Auge gefaßt werden, wäre Klarheit über einige dahinterliegende Grundfragen zu gewinnen, um ein in sich friktionsfreies Gesamtpaket von Änderungen verabschieden zu können, das Inkongruenzen zwischen Rechtslage und Realität von vornherein verhindert. Teile eines solchen Gesamtkonzepts müßten sein:

- ein Konzept zur Verbesserung der Wohnsituation von Gastarbeitern,
- eine Klärung und Vereinheitlichung der sozialrechtlichen Ansprüche von Fremden in Österreich und der öffentlichen Leistungen an sie,
- die Bereitstellung von ausreichenden Mitteln für Integrationsmaßnahmen,
- funktionierende Modelle der Kooperation mit den Hauptherkunftsländern,
- ein familien- und jugendpolitisches Konzept für die Grundlagen des Familiennachzuges und die Integration der Zuwanderer der zweiten Generation,
- und die rechtlichen Regelungen, die sich aus diesen Neuorientierungen ergeben.

Schlußfolgerungen

Wie bereits im ersten Wanderungsbericht festgestellt werden konnte, wurden die Zielsetzungen der Fremdenrechtsreform im wesentlichen erreicht. Die Erfahrungen des laufenden Jahres im Vollzug der Gesetze stützen diese vorläufige Annahme mit weiteren Argumenten. Die Gesetze können in der Vollziehung umgesetzt werden, Vollzugsprobleme der ersten Phase nach dem Inkrafttreten konnten auf Verwaltungsebene gelöst werden. Es besteht somit auch zum Ende dieses Berichtszeitraums kein Anlaß, Neuregelungen vorzunehmen oder zum alten Rechtszustand zurückzukehren.

Ohne Zweifel ist die Reform damit noch nicht in allen Details abgeschlossen: Bei der Bundesbetreuung etwa soll ein flächendeckendes Netz von Sprachkursen entstehen; im Rahmen der Integration anerkannter Flüchtlinge werden weitere Integrationswohnheime zu errichten sein; hier wird man auch neue Wege bei der Wohnversorgung anerkannter Flüchtlinge gehen müssen; im Asylwesen ist noch in dieser Legislaturperiode der vollständige Abbau aller offenen Verfahren zu erreichen; im Fremdenpolizeiwesen steht eine Reform der Schubhaft mit deutlicher Verkürzung der faktischen Schubhaftdauer und bei der Grenzkontrolle die Vorbereitung für ein dem europäischen Standard entsprechendes System auf der Tagesordnung; im internationalen Bereich sind die EG-Beitrittsverhandlungen zu führen und die Idee der von Österreich vorgeschlagenen Europäischen Wanderungskonvention voranzutreiben; besondere Anstrengungen sind schließlich im Zusammenhang mit der Integration der aufgenommenen bosnischen Kriegsvertriebenen notwendig.

Die rechtlichen Grundlagen, die für die Bewältigung der Auswirkungen der globalen und europäischen Wanderungen der letzten und der nächsten Jahre erforderlich sind, existieren und sind wirksam. Sie wurden als erster Teil eines politischen Gesamtkonzepts vom Innenressort entwickelt und umgesetzt. Was nun auf der Tagesordnung steht, ist die Entwicklung der über diese (fremden)rechtlichen Regelungen hinausgreifenden politischen Konzepte, die bei der Regelung aller migrationspolitisch relevanten, aber noch nicht reformierten Bereiche beginnen und bei sozialpolitischen Maßnahmen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der großen gesellschaftlichen Institutionen enden.

Die erste Phase der Reform des österreichischen Fremden- und Zuwanderungswesens ist abgeschlossen; es war dies die im wesentlichen auf das Innenressort und auf gesetzliche Regelungen bezogene Phase. Die zweite und notwendigerweise anschließende Phase muß weit darüber hinausgehen. Sie muß - das zeigen bereits jetzt die Erfahrungen des hauptbetroffenen Ressorts mit dem Vollzug der Gesetzesreform - zumindest folgende Punkte umfassen:

- Eine etappenweise Integration der in Österreich aufgenommenen kriegs-vertriebenen Bosnier.

- Ein Wohn(bau)konzept, das insgesamt den Zugang zu erschwinglichen Wohnungen sichert und dabei auch die besondere Situation in der Wohnversorgung von Zuwanderern bewältigen kann.
- Abbau von Spannungen und Problemen des Zusammenlebens von Inländern und Zuwanderern auf der kommunalen Ebene.
- Hilfe für die Auswanderungsländer sowie Kooperation mit ihnen zum Abbau jener Faktoren, die zur Auswanderung führen.
- Vorbereitung und Abschluß einer Europäischen Wanderungskonvention.
- Soziale Absicherung der Rahmenbedingungen für den Familiennachzug und die Integration der Kinder der Zuwanderer in der zweiten Generation.
- Bereinigung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bevölkerungspolitik, des Fremden- und des Zuwanderungswesens sowie des Sozialhilfewesens für Ausländer.
- Beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Konzepte für die Eingliederung von Gastarbeitern in Österreichs Wirtschaft, die Mißbräuche und Möglichkeiten der Ausbeutung von vornherein unterbinden.

**BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES
SEKTION III**

STATISTIK FÜR OKTOBER 1993

EDV-Ref

Asylgesetz 1991
 Statistische Daten für den Zeitraum
01.06.1992 - 31.10.1993

	offen	pos	neg	zurückge	Summe
noch nicht entschieden	603				
§ 17			6		
§ 17 rechtskräftig		29	1594		
Vorstellung erhoben	4				
Bescheid I. Instanz		39	196		
Bescheid I. Instanz rechtskräftig		1290	2903		
Berufung eingebracht	1968				
Bescheid II. Instanz					
Bescheid II. Instanz rechtskräftig		69	906		
Asylantrag zurückgezogen				484	
Gesamt	2575	1427	5605	484	10091
	25,52%	14,14%	55,54%	4,8%	100,00%
<u>Berufungsquote</u>	<u>29.16%</u>				
<u>Anerkennungsquote</u>	<u>20.89%</u>				

Asylstatistik 1993 (Jänner bis Oktober)

In den Monaten Jänner bis Oktober haben nach vorliegenden Berichten insgesamt 3.954 Personen in Österreich um Asylgewährung angesucht. Diese Asylwerber stammen aus den nachstehend angeführten Staaten:

Afghanistan	129	Litauen	4
Ägypten	9	Mali	1
Albanien	29	Marokko	7
Algerien	10	Mauretanien	1
Angola	22	Mazedonien	145
Äthiopien	4	Mongolei	2
Bangladesh	117	Nepal	1
Bosnien-Herzegowina	1.091	Niger	1
BRD	3	Nigeria	35
Bulgarien	51	Pakistan	125
Burkina Faso	1	Peru	2
Chile	4	Philippinen	4
China	16	Polen	17
Estland	5	Rumänien	271
Gambia	1	Senegal	4
Ghana	32	Sierra Leone	1
Großbritannien	1	Slowakei	8
Guinea	1	Slowenien	3
Guinea-Bissau	1	Somalia	60
GUS	112	Sri Lanka	29
Indien	145	Staatenlose	25
Irak	319	Südafrika	4
Iran	222	Sudan	1
Israel	3	Syrien	12
Italien	1	Tansania	1
Jordanien	1	Thailand	1
Jugoslawische Föderation	331	Togo	2
Kambodscha	6	Tschechien	6
Kroatien	41	Tunesien	32
Kuba	1	Türkei	312
Kuwait	2	Ungarn	3
Libanon	25	Ungeklärte	11
Liberia	41	Uruguay	1
Libyen	3	Vietnam	16
		Zaire	26

In den Monaten Jänner bis Oktober wurden insgesamt 13.493 Asylverfahren abgeschlossen, dabei wurden 1.104 Personen als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention anerkannt, in 436 Fällen wurde der Asylantrag zurückgezogen, in 11.953 Fällen erfolgte eine negative Entscheidung. Die anerkannten Flüchtlinge stammen aus folgenden Staaten:

Albanien	15	Afghanistan	14
Bosnien-Herzegowina	523	Chile	2
GUS	27	China	2
Jugoslawische Föderation	34	Ghana	1
Polen	1	Irak	135
Rumänien	149	Iran	107
Türkei	17	Kambodscha	8
Staatenlose	2	Libanon	9
		Libyen	1
Ungeklärte	2	Nigeria	4
		Somalia	2
		Syrien	15
		Vietnam	32
		Zaire	2

Bundesbetreute Asylwerber in Betreuungsstellen und Gasthöfen

Stand 31.10.1993

Betreuungsstelle Traiskirchen	61
Betreuungsstelle Kreuzen	58
Betreuungsstelle Mödling-Vorderbrühl	29
Betreuungsstelle Reichenau	47
Betreuungsstelle Thalham	4
privat wohnhaft	80
Betreuungsstellen/privat in Summe	279
Gasthöfe	2750
GESAMT	3029

Aufstellung nach Staatsangehörigkeiten

Jugoslawien	1616
Irak	311
Iran	315
Bosnien	155
Vietnam	104
Ghana	85
Nigeria	78
Pakistan	57
Afghanistan	43
Türkei	39

REGISTER gem. § 9 Aufenthaltsgesetz
(eingelangte Meldungen der Bewilligungsbehörden bis zum 31.10.1993)

Bewilligungen gem. § 6 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz

	max	vergeben	
Burgenland	800	85	11 %
Kärnten	1100	12	1 %
Niederösterreich	3700	336	9 %
Oberösterreich	3200	1643	51 %
Salzburg	1400	469	34 %
Steiermark	2700	136	5 %
Tirol	1800	736	41 %
Vorarlberg	600	336	56 %
Wien	4700	653	14 %
Gesamt	20000	4406	22 %

Bewilligungen gem. § 7 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz

	max	vergeben	
Gesamt	7000	736	11 %

Aufenthaltsgesetz**Fremdeninformationssystem
Stand per 31.10.1993**

Personen gesamt	58.431
davon	
weiblich	32.140
männlich	26.291
Alter	
00 - 19 Jahre	17.411
20 - 30 Jahre	19.843
30 - 40 Jahre	12.046
40 - 50 Jahre	5.899
50 - 60 Jahre	2.098
über 60 Jahre	1.134
Aufenthaltszweck	
unselbstständig Erwerbstätig	30.965
selbstständig Erwerbstätig	992
Student	1.136
Privatier	1.645
Pensionist	822
Familiennachzug	17.082
Sonstiges	5.789

Gliederung nach Staatsangehörigkeiten

Jugoslawien	14.036
Türkei	11.407
Bosnien	9.512
Kroatien	5.651
Rumänien	2.578
BRD	2.574
Polen	1.930
Ungarn	1.330
Tschechien	928
Mazedonien	594