

WIENER INTEGRATIONSFONDS

1080 Wien, Friedrich-Schmidt-Platz 3
Tel. 0222/403 66 45 · Fax 403 66 45/9

19/SN-9/ME



Herrn
Präsidenten des Nationalrates
Dr. Heinz Fischer
Parlament
1010 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.-GE/19... ¹⁶
Datum:	6. MRZ. 1996
Verteilt	7.3.96 <i>U</i> <i>A. König</i>

Wien, am 5. März 1996

Betrifft: Übermittlung von 25 Ausfertigungen der Stellungnahme des Wiener Integrationsfonds zum vom Sozialministerium erstellten Entwurf einer Sammelnovelle als Begleitgesetz zum Bundesfinanzgesetz 1996 (BMAS).

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident !

Wie vom Herrn Bundesminister für Arbeit und Soziales angeregt, übermittelt Ihnen der Wiener Integrationsfonds hiermit 25 Ausfertigungen der Stellungnahme des Fonds zum vom Sozialministerium erstellten Entwurf einer Sammelnovelle als Begleitgesetz zum Bundesfinanzgesetz 1996 (BMAS).

Mit besten Grüßen.

Dr. K. König
Dr. Karin König
(juristische Referentin)

**WIENER INTEGRATIONSFONDS**

1080 Wien, Friedrich-Schmidt-Platz 3

Tel. 0222/403 66 45 · Fax 403 66 45/9

Herrn Bundesminister
für Arbeit und Soziales
Franz Hums
Stubenring 1
1010 Wien

Wien, am 5. März 1996

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf einer Sammelnovelle als Begleitgesetz zum
Bundesfinanzgesetz 1996 (BMAS) - Budgetkonsolidierung.
Zl. 10.910/7-4/96.

Sehr geehrter Herr Bundesminister !

Der Wiener Integrationsfonds, im folgenden kurz Fonds genannt, erlaubt sich hiermit angesichts des zur Kenntnis gebrachten oben genannten Entwurfs binnen der gesetzten Frist wie folgt Stellung zu nehmen:

Die vorliegende Sammelnovelle enthält eine Reihe von Bestimmungen, die nur AusländerInnen betreffen und zu weitreichenden rechtlichen und sozialen Verschlechterungen für diese führen würden. Eine Reihe weiterer geplanter Änderungen unterscheidet zwar nicht zwischen In- und AusländerInnen, würde MigrantInnen angesichts ihrer aktuellen sozialen Lage jedoch härter treffen und ruft daher im Hinblick auf die Zielsetzungen der stellungnehmenden Institution - Schaffung der Voraussetzungen und Förderung von Integration von MigrantInnen in die österreichische Gesellschaft - große Bedenken hervor. Weiters enthält der Vorschlag einige Ungeheimtheiten oder mögliche redaktionelle Versehen.

Folgende NUR für AusländerInnen geltende geplante Änderungen hält der Fonds für besonders bedenklich:

Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AIVG) (Artikel 2 der Sammelnovelle)**§ 7 Abs. 1 bis 4 AIVG**

Künftig soll nur jenen Personen Arbeitslosengeld gewährt werden, die sich zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in Österreich aufhalten dürfen. Laut Vorschlag sind dies:

- Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung mit dem Zweck „unselbständige Erwerbstätigkeit“ besitzen;
- Personen, die vom Geltungsbereich des AuslBG ausgenommen sind;
- Personen, die eine AL bzw. einen BS besitzen.

Folgende Personengruppen konnten bisher Arbeitslosengeld unabhängig von ihrem konkreten aufenthaltsrechtlichen Status beziehen, würden dies jedoch nach der vorgeschlagenen Regelung nicht mehr können:

- Familienangehörige von Fremden (da Aufenthaltszweck: Familiengemeinschaft mit Fremden); z.B. Jugendliche, die nach der Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung Zugang zu einer BB erhielten, diese wieder verloren;
- Arbeitslose AusländerInnen mit einem (un)befristeten vor dem 1.7.1993 ausgestellten Visum ohne AL bzw. BS;
- arbeitslose bosnische Kriegsvertriebene mit Aufenthaltsrecht nach der Verordnung zu § 12 AufG, die eine BB erhielten, jedoch keine AL bzw. BS besitzen;
- arbeitslose Personen, deren Anträge auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung aus den verschiedensten Gründen (zu geringes Einkommen, zu kleine Wohnung usw.) abgewiesen wurden, die gegen diese Entscheidung eine Berufung eingebracht haben und keine AL oder BS haben; laut AufG kommt diesen Personen für das Verfahren zweiter Instanz kein Aufenthaltsrecht zu, dennoch dürfen sie laut § 17 Abs. 4 FremdenG nach rechtzeitigem Verlängerungsantrag nicht ausgewiesen werden;
- arbeitslose Personen, die verspätete Verlängerungsanträge - nach der Novelle vom Mai 1995 erlaubterweise im Inland - einbrachten und keine AL oder BS haben.

Falls es sich um Redaktionsversehen handelt und ein Ausschluß der genannten Gruppen nicht gewollt war, wird eine Erweiterung der Definition der Leistungsberechtigten im obigen Sinne vorgeschlagen. Sollte die Formulierung bewußt erfolgt sein, wird angemerkt, daß hinsichtlich aller ausgeschlossenen Gruppen die sachliche Rechtfertigung der Regelung in bezug auf den Gleichheitssatz (Art. 7 B-VG) sehr fraglich ist, nachdem alle diese Personen im selben Umfang wie alle anderen Leistungen zur Arbeitslosenversicherung erbringen. Dies gilt auch für die durch die Regelung ausgeschlossenen GrenzgängerInnen und Saisoniers.

Dasselbe gilt weiters für die in § 20 Abs. 2 AIVG geplante Änderung: Künftig soll der Familienzuschlag zum Arbeitslosengeld nur Angehörigen gebühren, die ihren Wohnsitz in Österreich haben. Da diese Leistung - anders als die Gewährung der verminderten Familienbeihilfe an Kinder von ArbeitnehmerInnen in Österreich, die in Ländern leben, mit denen entsprechende bilaterale Abkommen bestehen (Türkei, Nachfolgestaaten der SFR Jugoslawien, Tunesien) - strikt auf dem Versicherungsprinzip beruht, ist die geplante Schlechterstellung sowohl im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz bedenklich, als auch in sozialpolitischer und menschlicher Hinsicht unververtretbar.

Diese Bestimmung stellt im Zusammenhalt mit der geplanten Streichung der reduzierten Familienbeihilfe für in manchen Ländern lebende Kinder eine besondere Härte für MigrantInnen dar, unterliegt doch der mögliche Familiennachzug äußerst begrenzten Quoten. So wird einerseits der Druck in Richtung Familiennachzug verstärkt. Sie ist andererseits fragwürdig, da die geplante Reduktion des Einkommens des/der Familienerhalters/-erhalterin diese/n u.U. auch zwingt, Kinder ohne die erforderliche Bewilligung nachzuholen und so möglicherweise unerwünschter unrechtmäßiger Zuwanderung Vorschub geleistet wird.

Die im Bereich des AIVG geplanten Änderungen könnten auch in Konflikt mit den Assoziationsabkommen der EU mit der Türkei, Marokko, Tunesien und Algerien kommen.

Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (Artikel 12 der Sammelnovelle)

§ 4 Abs. 11 AuslBG

Diese Bestimmung soll den Sozialminister ermächtigen, per Verordnung festzulegen, daß Beschäftigungsbewilligungen in bestimmten Teilarbeitsmärkten nur für jene Branche ausgestellt werden dürfen, für welchen die letzte Beschäftigungsbewilligung erteilt worden war.

Dadurch würde die bereits jetzt bestehende Konzentrierung ausländischer Arbeitskräfte in wenigen Branchen (Reinigungsgewerbe, Fremdenverkehr, Metall, Handel und Bau) weiter verstärkt. In Verbindung mit § 14a Abs. 1 AuslBG könnten auch langjährig in Österreich erwerbstätige Personen zur Beschäftigungsausübung in bestimmten Branchen gezwungen werden.

§ 14a Abs. 1 AuslBG

Die für die Ausstellung einer Arbeitserlaubnis erforderlichen Beschäftigungs- bzw. Rahmenzeiten sollen von 12 Monaten legaler Arbeitszeiten binnen der letzten 14 Monate auf 24 binnen der letzten 28 Monate erhöht werden.

Diese geplante Änderung würde eine massive Verschlechterung der Rechtsstellung von ausländischen ArbeitnehmerInnen herbeiführen. Die Einführung des Instituts der Arbeitserlaubnis (AL) im Jahre 1990 stellte einen wesentlichen Schritt in Richtung Integration ausländischer Arbeitskräfte dar, indem sie nach einer Dauer von 12 Monaten legaler Beschäftigung eine Form der Arbeitsberechtigung erhielten, die nicht mehr dem Arbeitgeber für einen bestimmten Arbeitsplatz, sondern dem/der ArbeitnehmerIn für jeglichen Arbeitsplatz in einem Bundesland für die Dauer von 2 Jahren erteilt wurde. Die Reduzierung der Abhängigkeit der ausländischen ArbeitnehmerInnen vom Arbeitgeber ist wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und damit insgesamt ihrer sozialen Lage.

Die Arbeitserlaubnis ist bereits derzeit mit dem großen Mangel behaftet, daß ihre Verlängerung von einem bestimmten Ausmaß an Arbeitszeiten abhängig ist (mindestens 18 innerhalb der 24 Monate Gültigkeitsdauer, oder 12 innerhalb der letzten 14 wie beim ersten Erwerb). Können die erforderlichen Zeiten nicht vorgewiesen werden (z.B. wegen zwischenzeitlicher Arbeitslosigkeit, selbständiger Erwerbstätigkeit), verliert die Person diesen Status und benötigt wiederum eine Beschäftigungsbewilligung (BB). Die neuerliche Erteilung einer BB hängt von zahlreichen Voraussetzungen, einschließlich einer aufrechten Aufenthaltsbewilligung ab und scheidet derzeit häufig an der im Rahmen des AuslBG verankerten Bundeshöchstzahl, wenn ein Anspruch aus der Arbeitslosenversicherung entweder nicht erworben oder bereits ausbezogen wurde. Das heißt, aufgrund der bereits aktuell unbefriedigenden rechtlichen Lage wird die geplante Verschärfung nicht auf künftig neu am Arbeitsmarkt auftretende Personen beschränkt bleiben, sondern kann jederzeit auch langjährig in Österreich lebende und arbeitende Personen treffen.

Die geplante Änderung würde insgesamt einen massiven Rückschritt darstellen, indem sie die Beweglichkeit ausländischer Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt wieder erheblich stärker beschränkt und diese zwingt, auch unannehmbare Arbeits- und Lohnbedingungen für einen doppelt so langen Zeitraum wie bisher zu dulden. Bei einem späteren Verlust der Arbeitserlaubnis wären die Folgen der Desintegration noch weitreichender als bisher, der neuerliche Erwerb einer AL ungemein erschwert. Jegliche rechtliche Schwächung der Gruppe ausländischer Arbeitskräfte erzeugt zudem eine negative Lohndrift, die sich auch auf die inländischen Arbeitskräfte auswirkt.

Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 13 der Sammelnovelle)

§ 5 Abs. 2 AufG

Die aktuelle Bestimmung regelt die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zum Zweck der unselbständigen Erwerbstätigkeit im Rahmen einer sogenannten „Unbedenklichkeitsanfrage“ an das Arbeitsmarktservice. Nur im Falle des Vorliegens einer sogenannten „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ darf derzeit eine Aufenthaltsbewilligung mit diesem Zweck erteilt werden, falls weder eine Sicherungsbescheinigung, BB, AL oder ein Befreiungsschein (BS) vorliegt. Nachdem diese Bestimmung jüngst Gegenstand eines Gesetzesprüfungsantrages des Verwaltungsgerichtshofs an den Verfassungsgerichtshof geworden war und dieser zwar nicht die gesetzliche Grundlage, wohl aber die bekämpften Bescheide mit der Begründung behoben hatte, daß die aufenthaltsrechtliche Behörde nicht an die Bescheinigung des AMS gebunden sei, soll nunmehr dieses Institut beseitigt werden.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, daß künftig eine Aufenthaltsbewilligung zum Zweck der Aufnahme einer Beschäftigung gemäß AuslBG nur dann erteilt werden darf, wenn eine gültige Sicherungsbescheinigung, BB, AL, ein BS oder eine Bestätigung des AMS für die Änderung des Aufenthaltswertes vorliegt. Diese Formulierung schafft neue Ungereimtheiten, vor allem für BezieherInnen von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die nicht (mehr) im Besitz einer AL oder BS sind. Verfügen diese über eine Aufenthaltsbewilligung mit dem Zweck „unselbständige Erwerbstätigkeit“, welche während der Dauer des Bezugs ausläuft, können sie nach der geplanten Bestimmung diese Bewilligung nicht mit demselben Zweck verlängert bekommen, da keine der genannten Voraussetzungen auf sie zutrifft. Da angenommen wird, daß es sich hier um ein Redaktionsversehen handelt, wird vorgeschlagen, die Bestimmung dahingehend zu vervollständigen, daß Personen, die Leistungen nach dem ArbeitslosenversicherungsgG beziehen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), eine Aufenthaltsbewilligung mit dem Zweck „unselbständige Erwerbstätigkeit“ erhalten können.

Weiters bleibt völlig unklar, welche Art von Institut die „Bestätigung des AMS für die Änderung des Aufenthaltswertes“ sein soll, in welchen Fällen mit welchen ausländerbeschäftigungsrechtlichen Auswirkungen dieselbe zur Anwendung gelangen soll. Eine entsprechende Bestimmung im AuslBG fehlt. Auch diese Frage wäre zu klären und in der gesetzlichen Grundlage entsprechend zu ergänzen.

Eine weitere, äußerst sinnvolle Abstimmung in diesem Zusammenhang mit dem AuslBG wäre es, die neuerliche Erteilung einer BB in den genannten Fällen vom Vorhandensein eines Aufenthaltsrechts nach dem AufG - wie früher - zu lösen und damit den in diesen Situationen zwangsläufig entstehenden Teufelskreis - ohne BB keine AB, ohne AB keine BB - zu durchbrechen.

Zur aktuellen sozialen Lage von MigrantInnen

Eine österreichweite Auswertung des Mikrozensus vom Juni 1993¹ in Bezug auf die Einkommen ausländischer Arbeiterhaushalte ergab, daß das standardisierte monatliche Mediannetto-

¹ vgl. Bauer, Martin: Einkommen und Lebensstandard in Österreich beschäftigter ausländischer Arbeiter. In: Statistische Nachrichten 4/1995, S. 286 - 290, Wien 1995.

einkommen² pro Person bei den Arbeitern insgesamt bei öS 12.200.-, bei den ausländischen Arbeitern bei öS 11.100.- (91 %) lag. 20,4 % der ausländischen ArbeiterInnen (ArbeiterInnen insgesamt: 14,8%) verdienten 1993 weniger als öS 8.500.-, jene Summe, die die untersten 10% aller EinkommensbezieherInnen monatlich verdienten. Betrachtet man die - v. a. für die Bestimmung von Armutsgefährdung relevanten - Haushaltseinkommen, so zeigt sich folgendes Bild: Während 50% der Arbeiterhaushalte 1993 über ein monatliches Nettohaushaltseinkommen von öS 22.700.- verfügen konnten, lag dieses bei den ausländischen Arbeiterhaushalten bei öS 19.800.- (87,2%). Das Haushaltsdurchschnittseinkommen der (ex)jugoslawischen Haushalte betrug öS 19.700, das der türkischen Haushalte öS 19.300. Lagen bei den Arbeiterhaushalten insgesamt 13,6% im untersten Einkommenszentil des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens (öS 6.200.-), so waren es bei den ausländischen Arbeiterhaushalten insgesamt 22,3% (türkische Haushalte: 37,9%). Besonders schlecht war die Einkommenssituation in den Haushalten türkischer angelernter Arbeiter, bei diesen lagen 41,4% im untersten Einkommenszentil.

Während der Anteil aller ArbeiterInnen im untersten Einkommenszentil zwischen 1991 und 1993 von 14,4% auf 13,6% sank, stieg er bei den ausländischen ArbeiterInnen von 19,1% 1991 auf 22,3% 1993. Bei den jugoslawischen ArbeiterInnen stieg der Wert von 16,1% auf 19,8%, bei den TürkInnen von 24,% auf 37,9%. Da auch die Anteile der (ex)jugoslawischen und türkischen ArbeiterInnen im obersten Dezil sanken, deuten die vorliegenden Daten auf eine sukzessive relative Verarmung der Haushalte aus den traditionellen Herkunftsländern und eine steigende Armutsgefährdung von großen Teilgruppen dieser Zuwanderungsbevölkerung.

Angesichts dieser Fakten würden vor allem folgende geplanten allgemeinen Änderungen MigrantInnen härter treffen als vergleichbare österreichische Gruppen und deren bereits bestehende Ausgrenzung weiter verschärfen:

So wirkt sich etwa die Kürzung bzw. Nichterhöhung von allgemeinen Transferleistungen auf diese Gruppe verhältnismäßig schwerer aus. Z.B. beziehen ausländische Frauen häufiger aufgrund geringer Haushaltseinkommen das erhöhte Karenzurlaubsgeld bzw. den seit 1. Jänner 1996 existierenden Zuschuß. Die geplante Kürzung der Leistungsdauer um ein halbes Jahr betrifft sie daher besonders schwer. Verschärft wird diese Situation häufig durch die Tatsache, daß ihre Ehepartner keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Bei fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeit haben nur diejenigen Frauen Zugang zur Sondernotstandshilfe, die über einen Befreiungsschein verfügen. Gleichzeitig sind sie entweder vom Bezug von Sozialhilfe, anders als Österreicherinnen, überhaupt ausgeschlossen, oder bei Bezug allenfalls im Rahmen des Ermessens gewährter Sozialhilfeleistungen im Fortbestand des Aufenthaltsrechts gefährdet.

Auch die Verlängerung des Bemessungszeitraums für den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung von einem halben auf ein Jahr trifft ausländische Arbeitslose verhältnismäßig schwerer, da ein sehr hoher Anteil von ihnen (55% laut Bericht über die soziale Lage 1994) in Branchen mit Saisonbeschäftigung tätig waren. Dies wird zu einer weiteren Reduzierung des Arbeitslosengeldes für zahlreiche ausländische Arbeitskräfte führen.

² Medianeinkommen = 50% verdienen weniger als Schilling; Monateinkommen = 1/14 des Jahreseinkommens ohne Familienbeihilfe, Zusatzpension und Steuerfreibeträge; auf eine 40- Stunden - Woche standardisiert.

Schlußfolgerungen

Insgesamt sind die geplanten Änderungen Anlaß zu größter Sorge im Hinblick auf die Aufgabenstellungen des Fonds, da sie ihnen teilweise diametral entgegenlaufen würden. Nach Ansicht der Institution ist Integration von ZuwanderInnen in die österreichische Gesellschaft nur dann möglich, wenn weitgehende Rechts- und Chancengleichheit dieser Menschen besteht. Der vorliegende Entwurf rückt dieses Ziel wieder in weitere Ferne. Eine Abstimmung von Aufenthalts-, Ausländerbeschäftigungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz, die grundsätzlich wünschenswert ist, hat dann sozialpolitische Berechtigung, wenn sie die genannten Zielsetzungen im Auge behält und die Interessen der betroffenen Menschen und damit der Gesellschaft wahrt. Die vorliegenden Abstimmungsvorschläge hingegen führen zu weitreichenden rechtlichen und sozialen Verschlechterungen für MigrantInnen.

Die in der Sammelnovelle genannten Vorschläge stehen außerdem in Gegensatz zu den einschlägigen Forderungen der Institutionen der Europäischen Union, die von dem Grundsatz gekennzeichnet sind, daß nur ein Ausbau der sozialen Sicherung für legal ansässige Drittstaatsangehörige zu deren Integration führt und nur so das Entstehen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhindert werden kann. So hat z. B. die **Europäische Kommission** mehrfach in Mitteilungen an den Rat und das Europäische Parlament den Ausbau der sozialen Sicherung für Drittstaatsangehörige gefordert (vgl. z. B. *Communication from the Commission to the Council and Parliament on Immigration and Asylum Policy, COM (94) 23 final; Medium Term Action Program 1995 - 1997, Brüssel, 12. 4. 1995*). Das **Weißbuch für Sozialpolitik (Kom (94) 333 final)** sieht ebenso die Stärkung der Rechte der Zuwanderer als Voraussetzung für ihre Integration.

Der Entschließungsantrag des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 5. 10. 1995 zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Beschäftigungs- und Sozialbereich (95/C 296/05) erkennt ausdrücklich an „wie wichtig es ist, daß auf der Ebene der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten - im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten - in der Sozialpolitik eine auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit beruhende Politik als Beitrag zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit betrieben wird,“ und fordert die Mitgliedsstaaten auf, „sich unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Beratenden Kommission „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ um Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung folgender gemeinsamen Ziele zu bemühen:

....

b) Förderung der Beschäftigung und der Berufsausbildung als wichtiges Mittel zur Integration von Personen, die sich regelmäßig in einem bestimmten Mitgliedsstaat aufhalten, wobei die Vielfältigkeit der Gesellschaft berücksichtigt werden sollte;

c) Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt gegenüber Arbeitnehmern, die sich rechtmäßig in den einzelnen Mitgliedsstaaten aufhalten;

....“

Der vom BMAS vorgelegte Entwurf einer Sammelnovelle als Begleitgesetz zum Bundesfinanzgesetz 1996 widerspricht in den in der Stellungnahme angeführten Punkten nach Ansicht des Integrationsfonds dem zitierten Entschließungsantrag des Rates, seine Umsetzung könnte daher auch negative Auswirkungen auf den Ruf der Republik Österreich in der Europäischen Union haben.

Mit der Bitte um entsprechende Berücksichtigung dieser Bedenken zeichne ich mit freundlichen Grüßen.



Dr. Karin König
(i.A. des Geschäftsführers Max Koch)

P.S.: 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme ergehen an den Präsidenten des Nationalrates.