

BERATUNGSZENTRUM FÜR MIGRANTEN UND MIGRANTINNEN

1030 WIEN, AM MODENAPARK 6/8

Telefon : 712 56 04/13

Telefax : 712 56 07

Kontakt:

Norbert Bichl, Koordinator

Betrifft	GESETZENTWURF
Zi.-GE/19
Datum:	8. MRZ. 1996
Verf.:	8.3.96

Stellungnahme*A. Hayek*

zum Entwurf einer Sammelnovelle als Begleit-
gesetz zum Bundesfinanzgesetz 1996 (BMAS) -
Budgetkonsolidierung

Die allgemeinen Einsparungen im sozialen Bereich unterscheiden grundsätzlich nicht zwischen In- und Ausländern. Trotz alledem sind im Verhältnis mehr Ausländer als österreichische Staatsbürger davon betroffen.

So lagen "die mittleren Löhne von in Österreich beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern 1994 bei den Männern um 16 % und bei den Frauen um 3 % (allerdings bei einer deutlich niedrigeren Teilzeitquote) unter den Vergleichswerten der österreichischen Staatsbürger" (Bericht über die soziale Lage 1994). Auch das Haushaltseinkommen von ausländischen Familien ist durchschnittlich geringer als das von österreichischen. Die Kürzung bzw. Nichterhöhung von allgemeinen Transferleistungen haben daher verhältnismäßig schwerwiegendere Auswirkungen.

Ausländische Frauen beziehen öfter das erhöhte Karenzurlaubsgeld bzw. den Zuschuß (ab 1. Jänner 1996), da das Haushaltseinkommen zu gering ist. Die Kürzung der Dauer des Karenzurlaubsgeldes um ein halbes Jahr betrifft sie daher im besonderen. Österreichischen Müttern steht zumindest nach Ausbezug des Karenzurlaubsgeldes und bei fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeit noch als Existenzminimum die Sozialhilfe zur Verfügung. Ausländer sind jedoch in den meisten Bundesländern vom Bezug der Sozialhilfe ausgeschlossen bzw. kann dieser zum Verlust der Aufenthaltsbewilligung führen. Gleichzeitig hat die Anhebung der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld von sechs Monaten auf ein Jahr größere Auswirkungen auf ausländische Arbeitslose, von denen 55 % in Saison-

branchen (Bau, Fremdenverkehr) beschäftigt waren (Bericht über die soziale Lage 1994). Durch den größeren Durchrechnungszeitraum wird somit das Arbeitslosengeld für ausländische Arbeitslose künftig noch geringer ausfallen.

Neben diesen allgemeinen Einschränkungen im sozialen Bereich wird zusätzlich noch speziell bei arbeitslosen Ausländern gespart. Künftig kann das Arbeitslosengeld nur mehr bei bestimmten Formen von Aufenthaltsbewilligungen bezogen werden. Gleichzeitig wird der Familienzuschlag für im Ausland lebende Familienangehörige gestrichen. Da das Arbeitslosengeld bzw. der Familienzuschlag grundsätzlich eine Versicherungsleistung ist, wäre zu überprüfen, ob dieser Ausschluß von bestimmten arbeitslosen Ausländern verfassungskonform ist und nicht dem Gleichbehandlungsgrundsatz widerspricht (Artikel 7 B-VG i. V. m. Artikel I Abs. 1 des BVG zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung).

Verwunderlich ist in diesem Zusammenhang, daß im Rahmen der Budgetkonsolidierung ("Sparpaketes") auch das Ausländerbeschäftigungs- und das Aufenthaltsgesetz novelliert wird. Vor allem die Änderungen im AusIBG führen zu einer massiven Verschlechterung der Situation von ausländischen Arbeitnehmern am Arbeitsmarkt und beschränken deren Freizügigkeit. Bereits einmal wurde in diesem Jahr im Rahmen des Antimißbrauchsgesetzes das Ausländerbeschäftigungsgesetz novelliert. Damals wurde die Situation für Angehörige von österreichischen Staatsbürgern verschlechtert. Diese versteckte Form der Novellierung von ausländerrelevanten Gesetzen verstärkt die Meinung, daß durch Restriktionen für ausländische Arbeitskräfte, die bereits am österreichischen Arbeitsmarkt integriert sind, Mißbrauch verhindert werden kann.

Die Verbindung der Novelle des AusIBG, des AIVG mit dem Aufenthaltsgesetz bringt nicht nur eingeschränkten Anspruch auf Sozialleistungen für nicht österreichische Staatsbürger sondern verdrängt ausländische Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt. Fehlende materielle Mittel führen jedoch wiederum zum Verlust der Aufenthaltsberechtigung. Somit werden nicht nur Sozialleistungen eingespart sondern Arbeitslosigkeit wird überhaupt wieder - so wie in den 70iger Jahren - exportiert, da die Arbeitslosen Österreich verlassen müssen. "Der Mohr hat seine Schuldigkeit getan."

Den Zielen dieser Sammelnovelle

- Harmonisierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und des Fremdenrechtes
- Wiedereingliederung von ausländischen Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt, die bereits Anspruch auf Arbeitslosengeld erlangt haben
- Maßnahmen gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

wird dieser Entwurf keinesfalls gerecht. Vielmehr wurden schnelle, nicht überdachte Regelungen entworfen, die im Endeffekt genau das Gegenteil der gewünschten Ziele bewirken.

Stellungnahme zu den relevanten Bestimmungen im Detail:

Ausländerbeschäftigungsgesetz (Artikel 12)

§ 4 Abs. 11 AusIBG

Durch Verordnung kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales für bestimmte Teilarbeitsmärkte festlegen, daß Beschäftigungsbewilligungen nur für jenen Bereich erteilt werden dürfen, für welchen zuletzt die Beschäftigungsbewilligung erteilt worden ist.

Durch diese Regelung können ausländische Arbeitnehmer zur Beschäftigung in bestimmten Branchen gezwungen werden. Die bereits bestehende Konzentrierung von ausländischen Arbeitskräften in wenigen Berufsbereichen - Bau, Fremdenverkehr, Metall, Handel, Reinigung - kann durch diese Verordnungsermächtigung weiter verstärkt werden.

§ 14 a Abs. 1 AusIBG (Arbeitserlaubnis)

Die erforderlichen Beschäftigungs- bzw. Rahmenzeiten für die Erlangung einer Arbeitserlaubnis werden von 52 Wochen Beschäftigung in den letzten 14 Monaten auf 24 Monate Beschäftigung in den letzten 28 Monaten ausgedehnt.

Der Rechtsanspruch auf eine Arbeitserlaubnis wird damit massiv erschwert. In der Novelle 1990 des AusIBG wurde erstmals die Arbeitserlaubnis eingerichtet, um die Autonomie und die Flexibilität des Ausländers am Arbeitsmarkt zu erhöhen. "Die Erfahrungen mit der strengen Bindung des Ausländers an den jeweiligen Arbeitsplatz und somit an einen bestimmten Arbeitgeber haben gezeigt, daß der Ausländer auch unter schlechtesten Lohn- und Arbeitsbedingungen zur Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses gezwungen ist" (Auszug aus dem Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung zur Novelle 1990). 1995 waren durchschnittlich 40,4 % aller bewilligungspflichtig beschäftigten Ausländer mit einer Arbeitserlaubnis tätig (21,7 % mit einer Beschäftigungsbewilligung, 37,8 % mit einem Befreiungsschein). Die Beschäftigung mit einer Beschäftigungsbewilligung sagt grundsätzlich nichts über die Integration in den Arbeitsmarkt aus, da der Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis bzw. auf einen Befreiungsschein jederzeit wieder verloren gehen bzw. überhaupt nicht erreicht werden kann (z. B. durch Arbeitslosigkeit, Saisonbeschäftigungen, Krankheit, Unfälle, Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, bei zwischenzeitlicher selbständiger Tätigkeit, Betreuung von Kindern etc.).

Durch die Ausdehnung der Beschäftigungs- und Rahmenfristzeiten wird nun wiederum die Lage von bestimmten Ausländern am Arbeitsmarkt verschärft und das ursprüngliche "Integrationsprinzip" (Novelle 1990) unterbrochen. In Verbindung mit § 4 Abs. 11 AusIBG können nun somit auch bereits langjährig in Österreich lebende Ausländer in bestimmte Branchen zur Beschäftigungsaufnahme gezwungen werden. Gleichzeitig besteht die Gefahr, daß bereits am Arbeitsmarkt integrierte Ausländer wieder verstärkt völlig ausgegrenzt werden, da für die Erteilung einer Beschäftigungsbewil-

ligung immer ein Anspruch auf eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung vorliegen muß.

Aufenthaltsgesetz (Artikel 13)

§ 5 Abs. 2 AufG

Das Verfahren zur Bescheinigung der Unbedenklichkeit seitens des ArbeitsmarktserVICES wird aufgegeben. Die entsprechende Bestimmung wurde auch vom Verfassungsgerichtshof bereits auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft. Obwohl diese an sich bestätigt wurde, hatte er in einzelnen Beschwerdefällen die Ansicht, daß sich die Berufungsinstanz im Aufenthaltsbewilligungsverfahren nicht an die Bescheinigung des AMS zu halten habe.

Entsprechend des Entwurfes soll künftig eine Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke der Aufnahme einer Beschäftigung gemäß § 2 Abs. 2 AusIBG erteilt werden, wenn eine gültige Sicherungsbescheinigung (für die Anwerbung aus dem Ausland), eine gültige Beschäftigungsbewilligung, eine Arbeitserlaubnis, ein Befreiungsschein oder eine Bestätigung des AMS für die Änderung des Aufenthaltszweckes vorliegt.

Die entsprechende Formulierung schafft jedoch eine unklare Situation für Arbeitslose (die auch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen), die weder im Besitz einer Arbeitserlaubnis noch eines Befreiungsscheines sind bzw. diese wieder verloren haben. Dieser Personenkreis hat vermutlich eine Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke der unselbständigen Tätigkeit. Läuft die Gültigkeitsdauer der Bewilligung während der Arbeitslosigkeit aus, kann sie nur zu einem anderen Zwecke (z. B. privater Aufenthalt, Familiengemeinschaft mit Fremden) verlängert werden, da weder eine gültige Beschäftigungsbewilligung (diese ist nur bei einem aufrechten Dienstverhältnis gültig), noch eine Arbeitserlaubnis bzw. ein Befreiungsschein vorliegt. Eine Bestätigung kann vom AMS wiederum nur für eine Änderung des Aufenthaltszweckes ausgestellt werden.

Durch diese Formulierung gibt es auch keine Möglichkeit mehr, künftig in Österreich zum Zwecke der unselbständigen Tätigkeit legal einzureisen, wenn noch kein konkreter Arbeitsplatz zur Verfügung steht (in diesem Fall wäre ein Verfahren zur Erteilung einer Sicherungsbescheinigung durchzuführen).

§ 7 Abs. 2 AufG

Bisher wurde Saisonbeschäftigten die Möglichkeit geboten im Inland einen sogenannten "Erstantrag" auf Erteilung der Aufenthaltsbewilligung zu stellen. Diese an sich bisher nur theoretische Möglichkeit ("Privileg" wie es in den Erläuterungen genannt ist) wird nun entfallen.

Arbeitslosenversicherungsgesetz

§ 7 Abs. 1 bis 4 AIVG

Künftig darf Arbeitslosengeld nur Personen gewährt werden, wenn sie sich zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in Österreich aufhalten dürfen. Folgende Personen dürfen sich künftig in diesem Sinne aufhalten:

- + Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung für eine unselbständige Erwerbstätigkeit besitzen,
- + Personen, die vom Geltungsbereich des AusIBG ausgenommen sind,
- + Personen, die eine Arbeitserlaubnis bzw. einen Befreiungsschein besitzen.

Österreicher sind in der Aufzählung im Entwurf nicht direkt genannt. Da sie jedoch (noch) vom Ausländerbeschäftigungsgesetz ausgenommen sind, haben sie daher trotzdem künftig noch den Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Unklar ist jedoch wiederum die Situation für arbeitslose Ausländer, die nicht vom AusIBG ausgenommen sind und die weder eine Arbeitserlaubnis noch einen Befreiungsschein besitzen. Sie sind daher noch von einer Beschäftigungsbewilligung abhängig. Diese Arbeitslosen haben nur dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie die Aufenthaltsbewilligung für eine unselbständige Erwerbstätigkeit besitzen. Da die Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung nicht unmittelbar mit dem Zweck übereinstimmen muß, haben arbeitslose Ausländer mit einem anderen Zweck bzw. einer anderen Form der Aufenthaltsberechtigung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Folgende Personengruppen könnten von dieser Regelung betroffen sein:

1. Familienangehörige (Zweck: Familiengemeinschaft mit Fremden), z. B. Jugendliche, die im Rahmen der Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung eine Beschäftigungsbewilligung erhalten haben und arbeitslos wurden;
2. Familienangehörige mit einer unbefristeten Aufenthaltsbewilligung (Zweck: Familiengemeinschaft mit Fremden);
3. Arbeitslose Ausländer, mit einem vor dem 1. Juli 1993 ausgestellten befristeten oder unbefristeten Sichtvermerk;
4. bosnische Kriegsflüchtlinge, die noch gemäß § 12 AufG aufenthaltsberechtigt sind;
5. Asylwerber, die bereits längere Zeit in Österreich mit einer vorläufigen Aufenthaltsberechtigung leben;
6. alle Personen, deren Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung abgewiesen wurden (da z. B. keine ortsübliche Unterkunft bzw. kein gesicherter Lebensunterhalt vorliegt) und die sich im Berufungsverfahren befinden (gemäß § 6 Abs. 3 AufG sind sie nicht mehr zum Aufenthalt berechtigt, dürfen jedoch gemäß § 17 Abs. 4 FrG nicht ausgewiesen werden);
7. alle Personen, die aus verschiedenen Gründen, nicht rechtzeitig ihre Aufenthaltsbewilligung verlängert haben.

Die 1. und 2. Personengruppe könnte nach den vorliegenden Regelungen beim Arbeitsmarktservice eine Bestätigung für die Änderung des Aufenthaltszweckes gemäß § 5 Abs. 2 AufG (Entwurfassung) einfordern und damit bei der Aufenthaltsbehörde

eine Zweckänderung beantragen. Da diese beiden Verfahren nach bisheriger Praxis einige Zeit in Anspruch nehmen können, wäre die Gefahr gegeben, daß die grundsätzlich Anspruchsberechtigten wieder ihr Recht verlieren. Auf alle Fälle erfordert diese Zweckänderung jedoch wieder einen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Betroffenen und für die Behörden. Umso paradoxer ist die Situation, da die ersten fünf Personengruppen grundsätzlich sehr wohl wieder eine rechtmäßige Beschäftigung aufnehmen dürfen, da für die Erteilung der Beschäftigungsbewilligung nur eine aufrechte Aufenthaltsbewilligung - unabhängig vom konkreten Zweck - vorliegen muß.

Grenzgänger und Saisoniers dürfen überhaupt nur in die Arbeitslosenversicherung durch ihre Beiträge einzahlen, haben jedoch keinerlei Möglichkeiten Ansprüche daraus zu erwirken.

§ 20 Abs. 2 AIVG

Künftig soll der Familienzuschlag nur Angehörigen gebühren, die ihren Wohnsitz in Österreich haben.

Diese Bestimmung so wie die Streichung der verminderten Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder betrifft ausländische Familienerhalter, die in Österreich arbeiten (und auch arbeitslos werden) und für ihre Familie, die noch im Ausland wohnt (bzw. aufgrund der restriktiven Einreisebestimmungen noch nicht in Österreich leben dürfen), sorgen müssen.

Kann die Familie im Heimatland nicht mehr versorgt werden, kann davon ausgegangen werden, daß Familienangehörige verstärkt nach Österreich geholt werden. Durch die engen Einwanderungshöchstzahlen besteht die Befürchtung, daß diese auch "illegal" nachgeholt werden.