

FIBEL

FrauenInitiative Bikulturelle Ehen und Lebensgemeinschaften
A-1020 Wien, Heinestraße 43 – Telefon und Fax +43 1 21 27 664

Mail: fibel@verein-fibel.at

<http://www.verein-fibel.at>



Länderbericht 2001

I. Vorbemerkung zum Länderbericht 2001 der FIBEL

Fremdenrechtliche Maßnahmen und ihre Implementierung durch die behördliche Praxis stehen unserer Beobachtung nach – gerade in Österreich – in Beziehung zu bestimmten Tendenzen in öffentlichen Diskursen zum Thema Migration, Migrationspolitik und Asylrecht. Wenn einflussreiche politische Meinungsmacher und Medien Migrationspolitik und die Asylfrage quasi auf das Thema Sicherheitspolitik im Sinne einer Abwehr rechtswidriger Aktivitäten durch Zuwanderer und Asylwerber reduzieren, muss auf kurz oder lang mit dementsprechenden Kontroll- und Ausgrenzungsstrategien gegenüber DrittstaaterInnen gerechnet werden.

In den vergangenen Monaten haben wir FIBEL-Frauen für das EU-Kooperationsprojekt „fabienne“ zum Thema „Binationale Partnerschaften und Familien in Europa – Strategien gegen Diskriminierungen“ 20 Interviews mit Menschen geführt, die in binationalen/bikulturellen Partnerschaften und Familien leben. Die Erfahrung, in verschiedenen Situationen des Alltags mit Schikanen und unbegründeten Verdächtigungen (z.B. Scheinehenkontrollen, polizeilichen Übergriffen bei Ausweiskontrollen) oder anderen diskriminierenden Vorfällen konfrontiert zu werden, zieht sich wie ein roter Faden durch die Aussagen fast aller Interviewten.

Nicht zuletzt aus diesem Grund hat sich FIBEL entschlossen, im diesjährigen Länderbericht Österreich den Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Diskurs zur Migration und den fremdenrechtlichen Maßnahmen in der Praxis, so wie sie von Angehörigen binationaler Partnerschaften und Familien erfahren werden, zu thematisieren und zur Diskussion zu stellen.

II. Von "Migrationsströmen" und "Asylantenfluten"

Katastrophenszenarien im öffentlichen Diskurs zur Migration und zum Asylrecht und ihre Folgen auf unsere familiäre Situation und gesellschaftliche Position als Angehörige binationaler Partnerschaften und Familien

Viele von uns - vermutlich nicht nur in Österreich - ereilt zur Zeit ein Gefühl von Unbehagen und Unsicherheit in Bezug auf die eigene Stellung in der Gesellschaft auf nationaler sowie auf europäischer Ebene. Im Vergleich zu vergangenen Jahren tritt dieses Gefühl häufiger und verstärkt auf, und es gibt einen Zusammenhang mit bestimmten Themen und Entwicklungen im Diskurs der medialen und politischen Öffentlichkeit.

In den europaweiten Migrationsdiskursen politischer und wirtschaftlicher Eliten steht die Frage nach geeigneten Selektionsmechanismen zur Eindämmung von „Migrationsströmen“ aus Drittstaaten schon lange an erster Stelle. Eine besonders fragwürdige Tendenz dieses Diskurses zeigt sich u. a. darin, dass dabei ein Bedrohungsszenario durch territoriale Eindringlinge entworfen wird, die in erster Linie als Wirtschaftsflüchtlinge identifiziert und definiert werden. In der Folge wird "Migration" und "Flucht" de facto gleichgesetzt. Die Gefahr, die Legitimität von Fluchtgründen (nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28.7.1951) damit generell in Zweifel zu ziehen, ist groß. Nicht zu Unrecht beklagte sich der österreichische Sprecher von Amnesty International im Rahmen einer von der Österreich-Vertretung der Europäischen Kommission in Wien veranstalteten Diskussion zum Thema "Schritte zu einer Migrationspolitik der Gemeinschaft" (17.9.2001) darüber, dass in aktuellen öffentlichen Diskursen der Terminus "Asylrecht" immer häufiger durch den Begriff "Asylpolitik" ersetzt wird.

Mit welchen Mechanismen sollen also transkontinentale „Migrantenströme“ und „Asylantenfluten“ (eine im politischen Diskurs sowie von Massenmedien häufig verwendete sprachliche Symbolik) reguliert oder gar zum Stillstand gebracht werden?

In den Debatten politischer Entscheidungsträger verschiedener EU-Staaten sowie auf EU-Ebene selbst rückt das Selektionskriterium wirtschaftlicher Nutzbarkeit von MigrantInnen absolut in den Vordergrund: "Migrationspolitik ist Wirtschaftspolitik", erklärte der Niederländer Gustaaf Borchardt von der Europäischen Kommission GD Justiz und Inneres im Rahmen der zuvor genannten Diskussion. Immerhin gestatten alle Mitgliedsstaaten... "Familienangehörigen von Migranten, die sich bereits rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, den Nachzug, wenngleich dabei sehr unterschiedliche Kriterien zur Anwendung kommen. Der Rat berät derzeit über eine Richtlinie zur Koordinierung der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften", heißt es in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema "Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft" (Bruxelles, 22.11.2000).

Am Diskurs zum Thema Familiennachzug zeigt sich, wie weit die österreichische (Regierungs-)Politik, die Organe der Administration - aber auch einige einflussreiche Tagesmedien – davon entfernt sind, die Selbstverständlichkeit des Rechts auf Familienleben für alle Menschen - nicht nur für Staatsbürger - anzuerkennen. Statt dessen wird "Nullzuwanderung" (ein Wunsch der Regierungspartei FPÖ) oder die Erweiterung der Quote an zugelassenen Schlüsselkräften (Facharbeitskräfte in verschiedenen Branchen wie z.B. der Informationstechnologie, in denen laut Wirtschaft Arbeitskräftemangel herrscht) zu Lasten der Quote für nachziehende Familienangehörige von aufenthaltsberechtigten Drittstaaten gefordert. Wolf Szymanski, Sektionschef für den Migrations- und Asylbereich im Bundesministerium für Inneres, gab vor kurzem zwar offiziell bekannt, dass der Berg an Anträgen der oft schon seit Jahren auf Nachzug wartenden Familienangehörigen nun verstärkt aufgearbeitet werden soll, für Tausende von EhepartnerInnen und minderjährigen Kindern ist es dennoch ungewiss, wie lange sich ihre familiären Kontakte noch auf Briefe, Telefonate und Besuche beschränken müssen.

Das österreichische Spezifikum der doppelten Quoten für den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie für Aufenthaltstitel betrifft auch viele von uns "Binationalen" in Österreich - nämlich unverheiratete Paare. Es führt zu überstürzten und nicht selten unfreiwilligen Eheschließungen junger Paare, weil die fremdenrechtliche Notwendigkeit zur Beschaffung der Niederlassungsbewilligung gegenüber dem Wunsch, vorerst eine Lebensgemeinschaft einzugehen, um zu sehen, wie sich die Beziehung im alltäglichen Zusammenleben bewährt,

zwangsweise Vorrang haben muss. Gleichgeschlechtlichen binationalen Paaren steht die Option der Eheschließung (nur EhepartnerInnen von ÖsterreicherInnen bzw. EU-BürgerInnen haben Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung) ebenso wenig offen wie eine (auch fremdenrechtliche) Anerkennung und Berücksichtigung der Lebensgemeinschaft als familiärer Verband.

Die Quotenregelung und ihre fatalen Folgen für das Familienleben von Drittstaatsangehörigen sowie für nicht-eheliche binationale Partnerschaften ist ein Thema, das von FIBEL bereits in den Länderberichten der vergangenen Jahre dargestellt und analysiert wurde. Derzeit deutet nichts darauf hin, dass unser altes Klagegedicht zum Quotenproblem zukünftig obsolet werden könnte: "Wir wollen die Mitgliedsstaaten nicht verpflichten, mehr Zuwanderer zuzulassen. Quotenregelungen, die die nationale Integrationskapazität berücksichtigen, bleiben nach dem von uns vorgelegten Vorschlag betreffend die Aufnahme im Hinblick auf die Beschäftigung zulässig....", schreibt Gustaaf Borchardt (EU-Kommission Justiz und Inneres) unter dem Titel "Migrationsströme und der europäische Arbeitsmarkt", ein Beitrag zum Seminar "Gestaltung der Migrationspolitik der Gemeinschaft", veranstaltet von der Österreich-Vertretung der Europäischen Kommission. Zwar bezieht sich G. Borchardt offenbar auf Quoten zur Regelung der Aufnahme am nationalen Arbeitsmarkt, von einem leitenden Beamten der für Migrationsfragen zuständigen Sektion im Bundesministerium für Inneres wurden wir dieser Tage jedoch recht deutlich darauf hingewiesen, dass die Beibehaltung der Quotenregelung nach bestehendem Muster (der Zugang zum Arbeitsmarkt setzt einen Quotenplatz voraus, der wiederum die Bedingung für einen Platz in der Jahresquote an Aufenthaltstiteln ist; nachzugsberechtigte Familienangehörige benötigen zwar keinen Quotenplatz nach dem Ausländerbeschäftigungsrecht, für den Aufenthaltstitel „Familienzusammenführung“ ist aber eine jährliche Sonderquote vorgesehen) auch künftig nicht zur Debatte steht. Das Festhalten an der Quote für den Nachzug von Familienangehörigen von Drittstaaten wurde von ihm damit begründet, dass auch Familienangehörige, so bald sie sich in Österreich befinden, über kurz oder lang Zugang zu einer legalen Beschäftigung erhalten müssen und damit die Aufnahmekapazität des österreichischen Arbeitsmarktes gefährden könnten.

II. a) Familienbesuche aus dem Herkunftsland des Partners: Bloß ein Risiko- und Störfaktor?

Reisende bzw. BesucherInnen aus ganz bestimmten Erdteilen und Ländern werden offenbar von manchen österreichischen Behördenvertretern als Teil jener verdächtigen Ströme und Fluten wahrgenommen, die die Ruhe und Ordnung eines wohlhabenden Landes bedrohen und stören könnten. Unserer Erfahrung nach haben Angehörige bzw. Verlobte von ÖsterreicherInnen aus bestimmten Drittstaaten (dies betrifft die meisten afrikanischen und nordafrikanischen Länder, aber auch mitunter die Türkei und Länder des Nahen und Fernen Osten) häufig prinzipiell kaum Chance auf Erteilung von Einreisevisa bzw. Touristenvisa, die ihnen einen maximal dreimonatigen Aufenthalt in Österreich erlauben. Da kein Rechtsanspruch auf dieses so genannte C-Visum (für die o.a. Staaten ist auch eine Verpflichtungserklärung durch Einladende erforderlich) besteht, ist es zudem kaum möglich, das Recht auf Familienbesuche aus Drittstaaten auf juristischem Weg einzufordern. In der Regel stellen die österreichischen Auslandsvertretungen (Botschaften, Konsulate), in deren Ermessen die Erteilung dieses so genannten C-Visums liegt, keine schriftlichen Bescheide aus, gegen die man gegebenenfalls Berufung einlegen könnte.

Eine weitere Hürde für Familienbesuche aus Drittstaaten besteht nach wie vor in den Voraussetzungen für die Erteilung von C-Visa: Der Staat will sich gegenüber möglichen finanziellen Belastungen im Fall von Hilfsbedürftigkeit bzw. Notlagen der Eingereisten absichern und verlangt von Einladenden und Einzuladenden zahlreiche Nachweise über Einkommen, finanzielle Bonität, Vermögenslage und Unterkunft (siehe Österreich-

Länderbericht 2000), so dass ökonomisch schwächere Familien und Paare dabei ins Hintertreffen geraten und schlussendlich meist resignieren, in dem sie den Wunsch, Eltern/Schwiegereltern oder Geschwister einzuladen, auf unbestimmte Zeit „verdrängen“ (dies bestätigen uns viele Beratungsgespräche, aber auch fast alle Personen, die wir zu diesem Thema für das EU-Projekt „fabienne“ interviewt haben).

Besonders aussichtslos sind Fälle, in denen Einkommensnachweise von Einladenden als nicht ausreichend erachtet werden und zusätzlich Einzuladende entweder über kein Einkommen verfügen oder aber einer Beschäftigung nachgehen, die sie nicht offiziell und schwarz auf weiß in Form von Lohnbestätigungen nachweisen können. Der Verlobte einer Frau, die sich von FIBEL beraten ließ, war ein junger Massai, der Viehherden hütete und ab und zu selbst gebastelte Souvenirs an Touristen verkaufte, wenn er in die Stadt kam. Wer hätte ihm eine Einkommens- oder Vermögensbestätigung ausstellen sollen? Eine Frage, die sich für alle PartnerInnen stellt, die in gesellschaftlichen Verhältnissen leben, in denen Arbeit und Leistungsentgelt nicht in dieser Form geregelt sind, die uns vertraut ist.

II. b) Von „falschen“ Identitäten, „Scheinehe-Männern“ und anderen Vorverurteilungen

Zum Image des Wilden, Unzivilisierten, das anlässlich der jüngsten schrecklichen Ereignisse rund um die Terroranschläge in den USA heute stärker den je in den Diskurs über "Fremde" eingebrochen ist, fügt sich nahtlos die Vorstellung, Menschen aus bestimmten Weltregionen wären prinzipiell unzuverlässig und weniger vertrauenswürdig wie andere.

Sie nehmen es mit Gesetzen nicht so genau - im Gegenteil: Sie brechen sie ohne Skrupel, wenn sie darin einen persönlichen Vorteil sehen - wie bspw. die Erschleichung von Papieren, mit denen sie - und damit nähern wir uns wieder der Debatte um "Ströme" und "Fluten" - in einen der reichen EU-Staaten gelangen können.

Seit Anfang dieses Jahres fällt uns auf, dass sich immer häufiger Ratsuchende an uns wenden, die eine Eheschließung beantragen wollen, dabei aber auf Schwierigkeiten stoßen, weil Urkunden aus Drittstaaten nicht beschafft werden können oder weil sie mit Komplikationen bei der Beglaubigung von Dokumenten aus Drittstaaten konfrontiert werden. War es zuvor für einen Asylwerber meist möglich, im Fall von Urkunden, die er nicht vorlegen konnte, eine eidesstattliche Erklärung abzugeben, dass er als Geflüchteter keinen Kontakt mit der Vertretung seines Landes aufnehmen kann und deshalb die betreffenden Urkunden nicht beschafft werden können, wird nun in der behördlichen Praxis aufgrund eines ministeriellen Erlasses vom 8.2.2001 genau darauf geachtet, dass die geforderten Originalurkunden aus dem Herkunftsland erbracht und vollständig beglaubigt werden; die Überprüfung, ob das komplizierte Verfahren zur diplomatischen Beglaubigung von Urkunden aus Staaten, die dem Haager Abkommen nicht beigetreten sind (siehe Beilage zum Länderbericht 2001) vorschriftsmäßig durchgeführt wurde, ist nun für alle verfahrensrelevanten Behörden obligat.

Aus den Berichten Betroffener wissen wir allerdings, dass einige Standesämter bzw. Standesbeamte Milde walten lassen und sich nicht ganz so streng an diese Regelung halten.

Nach Aussage des Leiters der Wiener Standesämter geht es lediglich um die Überprüfung und Feststellung der Identität von AntragstellerInnen. Gehen MitarbeiterInnen österreichischer Auslandsvertretungen oder anderer Behörden aber generell davon aus, dass MigrantInnen und AsylwerberInnen aus bestimmten Staaten (Nigeria, Ghana, China – um nur einige zu nennen) ihre Identität verbergen, in dem sie mit gefälschten Dokumenten einreisen und falsche Angaben zur Person machen, sind die betreffenden Antragsteller und ihre (österreichischen) Angehörigen praktisch chancenlos. Es wird ihnen prinzipiell nicht geglaubt, die Echtheit ihrer Dokumente wird a priori in Zweifel gezogen.

Uns ist der Fall eines eingebürgerten Nigerianers bekannt, der seit mehr als einem Jahr versucht, seine drei minderjährigen Söhne (mit nigerianischer Staatsbürgerschaft) nach Österreich nachziehen zu lassen. Das Vorhaben scheiterte bisher daran, dass die österreichische Botschaft in Nigeria zuerst die Echtheit der Dokumente in Frage stellte, und nun – nachdem dieser Verdacht ausgeräumt werden konnte – plötzlich daran gezweifelt wird, ob alle drei Kinder tatsächlich die leiblichen Söhne des Antragstellers sind.

Der oben genannte ministerielle Erlass erschwert in erster Linie Verfahren zur Eheschließung, die von „papierlosen Fremden“ – also von „Illegalen“ oder manchen Asylwerbern beantragt werden: Wem es – aus welchen Gründen auch immer – nicht gelingt, erstens, die für die Eheschließung erforderlichen Urkunden aus dem Herkunftsland zu beschaffen, zweitens, diese vom Außenministerium des eigenen Landes beglaubigen zu lassen und drittens, die beglaubigten Dokumente entweder von der österreichischen Botschaft im Herkunftsland überbeglaubigen zu lassen oder von der Botschaft des eigenen Landes in Österreich einen Beglaubigungsnachweis zu erhalten, hat de facto keine Chance, in Österreich zu heiraten. Wird eine Urkunde „nur“ von Behörden des Herkunftsstaates – also dem Außenministerium und der Auslandsvertretung in Österreich – beglaubigt, so muss das betreffende Dokument vom Legalisierungsbüro des Außenministeriums in Wien überbeglaubigt werden (anstelle der österreichischen Auslandsvertretung im Herkunftsland). Nach Auskunft eines Beamten des Legalisierungsbüros werden aber nur jene Urkunden überbeglaubigt, die bereits die Echtheitsbescheinigung des Außenministeriums des Herkunftsstaates und die Beglaubigung durch die Auslandsvertretung des betreffenden Landes aufweisen (außerdem werden generell nur Urkunden anerkannt, die von in Österreich gerichtlich beeideten ÜbersetzerInnen aus der Landessprache ins Deutsche übertragen wurden). Ausnahmeregelungen für Problemfälle (z.B. politisch verfolgte Asylwerber, für die die Kontaktaufnahme mit Behörden des Heimatstaates eine große Gefahr darstellt) existieren nicht – was im schlimmsten Fall die Verhinderung einer Eheschließung und damit die Verletzung des Rechts auf freie Partnerwahl und Familienleben nach der Menschenrechtskonvention bedeuten kann.

Ein anderes Vorurteil gegenüber MigrantInnen und AsylwerberInnen, das von prominenten Meinungsmachern der Medien und der Politik gerne und wiederholt in Umlauf gesetzt wird, betrifft das Thema Heiratsmotive: Das Eingehen von „Scheinehen“ wird unserer Erfahrung nach vor allem vielen Angehörigen afrikanisch-österreichischer Ehen unterstellt – und zwar unter der Annahme, die Betroffenen hätten in erster Linie mit der Absicht geheiratet, ihren Aufenthaltsrechtlichen Status zu sichern. Zwar ist das Heiratsmotiv „Aufenthaltstitel“ unter binationalen Paaren aus bereits dargelegten Gründen sicherlich ein starkes, aber für die überwiegende Mehrheit von ihnen ist es wohl nicht das einzig ausschlaggebende: Es geht AUCH um Liebe, um Zuneigung oder zumindest Freundschaft.

In der jüngsten Zeit haben uns Frauen im engeren Umfeld der FIBEL davon informiert, dass sie ein-oder mehrmals Scheinehenkontrollen über sich ergehen lassen mussten. Die Ehemänner der Betroffenen stammen alle aus afrikanischen Ländern. Den Erfahrungen der betroffenen Frauen zu Folge wird dabei offenbar auch die familiäre Einkommenssituation überprüft oder es wird ermittelt, ob das Paar zusammenlebt. Wie bereits im Länderbericht 2000 dargelegt, können aufenthaltsbeendende Maßnahmen bereits dann verhängt werden, wenn ein Ermittlungsverfahren aufgrund des Verdachts auf „Scheinehe“ noch nicht abgeschlossen ist.

Das für viele binationale Paare und Familien besorgniserregende Phänomen, Partner aus bestimmten Herkunftsländern (hauptsächlich betrifft dies Afrikaner) zu kriminalisieren, in dem ihnen durch Polizeibeamte oder Personen aus dem weiteren sozialen Umfeld bspw. Ladendiebstähle, Drogenhandel oder andere Delikte grundlos angelastet werden, wird ebenfalls – wie andere Formen von Diskriminierungen – durch bestimmte Boulevard-Blätter und durch Kampagnen einiger politischer Funktionäre in Gang gesetzt und verstärkt. Die

Folgen sind für die betroffenen, oft noch sehr jungen Paare und Familien unabsehbar und reichen von psychischen und physischen Verletzungen aufgrund von polizeilichen Übergriffen, ständigen Kontrollen und Verdächtigungen (einige afrikanische Partner haben Angst, einkaufen zu gehen, weil ihnen ohne jede Begründung Ladendiebstähle unterstellt wurden) bis hin zur Verschuldung des betreffenden Paares, weil hohe Beträge für Verwaltungsstrafen oder Anwaltskosten zu begleichen sind. Und was allfällige Strafverfahren gegen afrikanische Angeklagte betrifft, wird den Aussagen der Partnerinnen einiger Betroffener zu Folge immer wieder offensichtlich, dass vor dem Gesetz nicht jeder gleich behandelt wird – vor allem dann, wenn er schwarz ist.

Schlussbemerkung:

Nicht zuletzt aufgrund der Häufung von Problemen in Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Behördenpraxis sowie mit rassistisch und fremdenfeindlich motivierten Diskriminierungen hatte FIBEL im Zeitraum Jänner bis August 2001 um mehr als 40 Prozent mehr Beratungsfälle zu betreuen als im gesamten Vorjahr.

Aus all den im vorliegenden Länderbericht- Österreich 2001 dargelegten Gründen bedeutet unsere Aufgabe, im Rahmen des EU-Projektes „fabienne“ zusammen mit Betroffenen, Behördenmitarbeitern und politisch entscheidenden Instanzen Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer Vermeidung bzw. Beseitigung diskriminierender gesetzlicher Vorgaben und Behördenpraktiken beitragen können, eine Chance, unserer „Zielgruppe“ – Menschen in binationalen Partnerschaften und Familien – (wieder) zu jenen Rechten zu verhelfen, die ihnen erlauben, frei und ohne Angst ihr (familiäres) Leben zu gestalten.