

Familien- zusammenführung: Hindernis oder Förderung der Integration? Der österreichische Länderbericht

Zusammenfassung

Wien, Juni 2013

Alexandra König
Albert Kraler



Europäische Kommission:
GD INNERES – B1: Einwanderung und Integration
Rue du Luxembourg 46 – LX46 02/178 – B-1049 Brüssel/Belgien

Family Familienzusammenführung: Hindernis oder Förderung der Integration?

Der österreichische Länderbericht

Zusammenfassung

Alexandra König & Albert Kraler

1. Einleitung

Diese Arbeit fasst die Ergebnisse der Studie „Familienzusammenführung: Hindernis oder Förderung der Integration“ für Österreich zusammen.¹ Das grundsätzliche Ziel der Studie bestand darin, ein tieferes Verständnis der Zusammenhänge von Familienzusammenführung und Integration zu erlangen. Im Besonderen wurden dabei die Auswirkungen von Aufnahme- und Integrationsbedingungen auf Familien untersucht, die in einer Familienzusammenführung involviert waren.

Familienzusammenführung ist inzwischen ein wichtiges europäisches Thema geworden. Auch wenn es kein einheitliches gesetzliches Regelwerk gibt, zeigt sich in den rechtlichen Harmonisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene seine Relevanz. Die wichtigste europarechtliche Vorgabe ist in diesem Zusammenhang die sogenannte Familienzusammenführungsrichtlinie (Richtlinie 2003/86/EG).² Grundsätzlich muss erwähnt werden, dass das Recht auf Familienzusammenführung als ein Recht der Zusammenführenden, d.h. von MigrantInnen oder österreichischen Staatsangehörigen, die ein Familienmitglied nachholen wollen, verstanden wird. In diesem Zusammenhang werden drei grundsätzliche Kategorien von Zusammenführenden unterschieden, für die jeweils andere gesetzliche Regelungen gelten: (1) EU-StaatsbürgerInnen, (2) österreichische StaatsbürgerInnen³ und (3) Drittstaatsangehörige. Familienzusammenführung wird bei diesem Projekt in einem breiten Sinn verstanden und umfasst die Zusammenführung bereits bestehender Familien, die durch Migration getrennt wurden, oder gemeinsam migrierender Familien wie auch die Gründung neuer Familien durch Heirat oder eingetragene PartnerInnenschaft. Zusätzlich findet auch die Wahrung des Rechts auf Schutz des Familienlebens, d.h. der Schutz vor Ausweisung aufgrund von familiären Bindungen, Berücksichtigung.

Die Studie untersucht drei Schlüsselfragen:

- (1) Wird Familienzusammenführung durch die Verpflichtung bestimmte Erteilungsvoraussetzungen und Integrationsbedingungen zu erfüllen, erschwert

1 Das Projekt wurde vom Irish Immigrant Council koordiniert und durch den Europäischen Integrationsfonds gefördert. Unter Beteiligung von Partnerorganisationen aus sieben EU-Mitgliedsstaaten (Bulgarien, Deutschland, Großbritannien, Irland, Niederlande, Portugal und Österreich) wurde es zwischen September 2011 und März 2013 durchgeführt. Die Erhebung in Österreich wurde durch das International Centre for Migration Policy Development durchgeführt. Die Langfassungen der nationalen Berichte wie auch die vergleichende Studie sind unter <http://familyreunification.eu/> zugänglich.

2 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

3 Dies ist eine vereinfachte Darstellung der rechtlichen Unterscheidung zwischen jenen EU-StaatsbürgerInnen, die ihre Freizügigkeitsrechte wahrgenommen haben und jenen, die dies nicht haben. Erstere können auch StaatsbürgerInnen sein, die aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat in ihrem Herkunftsstaat zurückgekehrt sind und daher unter die Freizügigkeitsregelungen fallen. Die Unterscheidung zwischen "statischen" und "mobilen" EU-StaatsbürgerInnen ist trotz ihrer Künstlichkeit von Relevanz, da EU-Mitgliedsstaaten andere Regelungen für diesen Personenkreis erlassen können. Von dieser Möglichkeit haben einige Staaten, darunter auch Österreich, Gebrauch gemacht.

oder erleichtert?

(2) Fördern die Erteilungsvoraussetzungen für Familienzusammenführung Integration oder behindern sie diese?

(3) Inwiefern wirkt sich Familienzusammenführung positiv auf Integration aus?

Um die Vergleichbarkeit der jeweiligen nationalen Berichte zu gewährleisten, legte die Studie den Fokus auf vier Erteilungsvoraussetzungen: Unterkunft, Einkommen, Alter und Integration. Während die Mitgliedsstaaten in Form der *Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration*⁴ (GGP) eine grundlegende Übereinkunft in Hinblick auf die Bedeutung von Integration erreicht haben, bleibt das Konzept von Integration unter PolitikerInnen, PraktikerInnen und AkademikerInnen stark umstritten. In konzeptioneller Hinsicht ist es schwierig, genau festzumachen, wodurch „erfolgreiche Integration“ begründet wird. Wie KritikerInnen angemerkt haben, ist Integration weder ein stabiler Zustand noch ein linearer Prozess. In der akademischen wie auch in der breiteren öffentlichen Debatte wird Integration oft als die Eingliederung von NeuzuwanderInnen in eine Gesellschaft verstanden, während diese Gesellschaft üblicherweise als homogene Einheit konstruiert wird. Aus einer wissenschaftlichen Perspektive ist ein solches Verständnis von Integration in zweifacher Hinsicht problematisch. Zum einen sind Differenzierung und Fragmentierung grundsätzliche und bedeutende Kennzeichen moderner Gesellschaften. Anders ausgedrückt entspricht Diversität der wesentlichen Grundbedingung moderner Gesellschaften. Aus dieser Überlegung folgt zum anderen, dass Integration sinnvollerweise als gesellschaftliche und systemische und nicht als individuelle Frage verhandelt wird. Damit rückt in den Mittelpunkt wie unterschiedliche Komponenten einer Gesellschaft integriert sind, d.h. auf welche Weise sie „zusammengehalten“ werden und miteinander in Verbindung stehen, und wie Individuen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen partizipieren können. Auf analytischer Ebene legte die Studie den Schwerpunkt auf vier Schlüsseldimensionen der gesellschaftlichen Integration: Erwerbsarbeit, Bildung, soziale Inklusion und Sprachkenntnisse.⁵

In der Studie wurde ein Methodenmix angewandt, der eine qualitative, interviewbasierte Erhebung, eine Rechts- und Dokumentenanalyse sowie eine umfangreiche Besprechung der einschlägigen Literatur umfasst. Dies inkludiert unter anderem eine Analyse von Rechtsvorschriften und Gesetzgebungsvorschlägen, Rechtsprechung, parlamentarischen Anfragen und Statistiken. Weiters wurden Interviews mit unterschiedlichen „StakeholderInnen“ (RegierungsvertreterInnen, PraktikerInnen, Sozialpartner, Abgeordnete etc.) geführt und eine NGO-Fokusgruppe mit ExpertInnen abgehalten. Zusätzlich wurden 21 qualitative Interviews mit Personen durchgeführt, die in eine Familienzusammenführung in der Rolle der bzw. des Zusammenführenden oder als nachgezogene Familienangehörige involviert waren.

4 Rat der europäischen Union (2004): Pressemitteilung, Treffen Nr. 2618, Rat für Justiz und Inneres, Brüssel, 19. November 2004. 14615/04 (Presse 321), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf.

5 Hierbei soll angemerkt werden, dass eine genaue Bestimmung der Rolle von Sprache im Integrationsprozess Gegenstand erheblicher akademischer Kontroversen ist.

Die Stichprobe sollte die rechtliche Komplexität des Rahmenwerkes wiedergeben, indem sie Zusammenführende mit unterschiedlichem Status einbezieht. Die Ergebnisse sind aufgrund der geografischen Begrenztheit (alle Befragten leben in Wien) und der vergleichsweise kleinen Größe der Stichprobe wie auch wegen der angewandten qualitativen Methodik nicht repräsentativ. Dennoch bietet die Studie seriöse Ergebnisse in Hinblick auf Herausforderungen, mit denen die in Familienzusammenführungen involvierten Individuen konfrontiert sind, wie auch auf Strategien, die von diesen angewandt werden. Eine Interpretation der – qualitativen - Forschungsergebnisse vor dem Hintergrund struktureller Aspekte der Migrations- und Integrationspolitik erlaubt es daher, aussagekräftige Schlüsse in Hinblick auf die drei oben genannten Forschungsfragen zu ziehen.

Wir möchten allen TeilnehmerInnen für die Unterstützung dieser Studie durch das Einbringen ihrer reichhaltigen Erfahrungen, Expertisen und Ansichten zu Familienzusammenführung danken. Ohne sie wäre diese Forschung nicht möglich gewesen.

2. Gesetzgebung zu Familienzusammenführung und rechtliche Stellung von nachgezogenen Familienangehörigen

Familiennachzug ist als Bestandteil des Verwaltungsrechts im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005 und im Asylgesetz 2005 geregelt. Beide Gesetze wurden häufig novelliert und sind im Laufe der Zeit komplexer geworden. Dieser Umstand führte unter ExpertInnen zu Bedenken bezüglich der Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit der rechtlichen Vorschriften und der Implikationen dieser Entwicklung für den individuellen Rechtsschutz. Obwohl ein Grundprinzip genereller administrativer Verfahrensregeln vorsieht, dass Individuen ihre Rechte und Verpflichtungen eigenständig wahrnehmen können sollen, merken KritikerInnen an, dass dies sukzessive seltener der Fall ist, da es faktisch kaum mehr möglich ist, ohne rechtliche Unterstützung zu handeln.

Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) regelt Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen, EU-StaatsbürgerInnen und österreichischen Staatsangehörigen. Die Familienzusammenführung von anerkannten Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz genießen, ist hingegen im Asylgesetz geregelt. Für AntragstellerInnen kommen unter dem Asylgesetz günstigere Bestimmungen zur Anwendung. Während das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz nicht zwischen Familienzusammenführung und -gründung unterscheidet, sind die Bestimmungen des Asylgesetzes nur für die Zusammenführung bereits bestehender Familien anwendbar. Familiengründung hingegen muss gegebenenfalls über das NAG unter weniger günstigen erfolgen. Generell hängt der rechtliche Status eines Familienmitglieds von jenem des/der Zusammenführenden ab. Dies betrifft nicht nur die Unterscheidung der Zusammenführenden in nicht freizügigkeitsberechtigte StaatsbürgerInnen, EU-Staatsangehörige oder Drittstaatsangehörige, sondern auch die Art des Aufenthaltstitels (temporär oder permanent, mit oder ohne Zugang zum Arbeitsmarkt, etc.) von Zusammenführenden aus Drittstaaten. Die Einreise von Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen unterliegt einer jährlichen Quote (im Jahr 2012 auf 4.660 festgelegt). Dabei kommen Ausnahmeregelungen⁶ zur Anwendung, die sich vor allem an der Differenzierung des Aufenthaltsstatus entlang von Qualifikationen orientieren. Das Quotensystem war seit seiner Gründung sehr umstritten, es hat allerdings in den letzten Jahren weitgehend an praktischer Relevanz verloren.

Der Nachzug von Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen oder nicht freizügigkeitsberechtigten österreichischen StaatsbürgerInnen unterliegt allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, bestehend aus einer Krankenversicherung, einer den lokalen Standards entsprechenden Unterkunft,⁷ festen und regelmäßigen Einkünften und dem Nachweis von Sprachkenntnissen auf A1-Niveau vor Zuzug nach Österreich

6 Eine detaillierte Abhandlung der Ausnahmeregelungen findet sich in Kapitel 2 der Vollversion des Länderberichts.

7 Auf die Unterkunft muss ein Rechtsanspruch bestehen.

(in seltenen Fällen kommen Ausnahmeregelungen zur Anwendung). Nach der Ankunft muss innerhalb von zwei Jahren A2-Niveau erreicht werden (auch hier gibt es in seltenen Fällen Ausnahmen). Die Einkommensgrenze orientiert sich an den Richtsätzen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) und belief sich im Jahr 2012 für ein Ehepaar auf 1.221,68 € monatlich und zusätzliche 125,72 € pro minderjährigem Kind im Haushalt. Es handelt um die Nettosumme, d.h. den erforderlichen Betrag nach Abzug von Miete, Unterhaltszahlungen und anderen regelmäßigen Zahlungen wie beispielsweise Kreditrückzahlungen. Der Betrag von 260,35 € („Freie Station“ im Steuerrecht) wird von den regelmäßigen Zahlungen abgezogen. Daher würde ein Paar ohne Kinder, das durchschnittlich 656,21 €⁸ für regelmäßige Wohnkosten ausgibt, über ein monatliches Nettoeinkommen von 1.617,54 € (12 mal im Jahr) verdienen, um das Einkommenskriterium zu erfüllen. Dieser Betrag kommt sehr nahe an das österreichische mediane Äquivalenzznettoeinkommen von 1.777 € (2011) heran. Dem Urteil des EuGH im Fall *Dereci* folgend (Fall C-256/11, 15. November 2011), sind türkische StaatsbürgerInnen von diesen Anforderungen ausgenommen, sofern sie ihre Erwerbsabsicht bekanntgeben. Für einen Daueraufenthalt oder eine StaatsbürgerInnenschaft sind B1-Niveau und ein Integrationstest erforderlich.⁹ Unter dem Asylgesetz zusammengeführte Familien sind von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen ausgenommen, allerdings muss ihre Familienbeziehung auf überzeugende Art dokumentiert sein und vor der Flucht aus dem Herkunftsstaat bestanden haben, was in der Praxis eine Hürde darstellen kann. Familienangehörige von EU-StaatsbürgerInnen sind gleichermaßen von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen ausgenommen, müssen allerdings ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit nachweisen können. Da keine Minimalgrenze für diesen Personenkreis zur Anwendung kommt, wird die Einkommenssituation – im Gegensatz zu Familienangehörigen von nicht freizügigkeitsberechtigten österreichischen Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen – auf individueller Basis bewertet.

8 Der Betrag basiert auf den durchschnittlichen Aufwand für Miete, Betriebskosten und Strom/Gas nach der Konsumerhebung 2009/2010. In Wien werden allerdings nur Miete und Hausbetriebskosten herangezogen.

9 Nur im Staatsbürgerschaftstest wird Wissen über Österreich verlangt.

3. Politische Entwicklung und Debatte über Familienzusammenführung im letzten Jahrzehnt

Während nahezu die gesamte Migration nach Österreich seit der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf die eine oder andere Art eine familiäre Dimension aufwies, hatte Österreich vor der Einführung des Aufenthaltsgesetzes 1993 keine eindeutigen gesetzlichen Rahmenbestimmungen für Familienzusammenführung.¹⁰ Das Aufenthaltsgesetz enthielt erstmals spezifische Bestimmungen für Familienzusammenführung und begründete das Recht auf Familienzusammenführung, allerdings war dieses mit zahlreichen Bedingungen verbunden. Seitdem wurden die Bestimmungen zur Familienzusammenführung einer Vielzahl an Reformen unterzogen und sind erheblich differenzierter und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist zum Teil der Gleichzeitigkeit der fortschreitenden Europäisierung von Migrationspolitik und dem Erhalt nationaler Ermessensspielräume geschuldet, die in einer Ausdifferenzierung verschiedener rechtlicher Regelwerke für StaatsbürgerInnen ohne Freizügigkeitsrechte, EU-StaatsbürgerInnen und Drittstaatsangehörige resultierte.

Die Entwicklung der Politik im Bereich der Familienzusammenführung ist im letzten Jahrzehnt von liberalisierenden wie auch restriktiven Tendenzen gekennzeichnet. Das Recht auf Familienzusammenführung ist heute relativ unumstritten und gefestigter, als es zu Beginn der 1990er Jahre oder selbst noch vor einem Jahrzehnt war. Zusätzlich wurde die – vor allem in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt kritisierte – Abhängigkeit der Familienangehörigen von den Zusammenführenden reduziert. Dementsprechend wurde in Fällen von häuslicher Gewalt, Scheidung aus überwiegendem Verschulden der/des Zusammenführenden, oder dessen/deren Tod der Zugang zu einem unabhängigen Aufenthaltstitel erleichtert. Außerdem wurden die Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen im Laufe des letzten Jahrzehnts nach und nach gelockert. Dies verringerte indirekt auch die finanzielle Abhängigkeit der Familienangehörigen von Zusammenführenden und erleichterte die Erlangung eines auf eigenständiger Erwerbsarbeit basierenden Aufenthaltstitels. Auf der anderen Seite kamen neue Bedingungen wie beispielsweise Integrationsbedingungen hinzu, die – wie auch andere Voraussetzungen – im Laufe des vergangenen Jahrzehnts kontinuierlich anspruchsvoller wurden. So ist das nach der Einreise erforderliche Niveau an Sprachkenntnissen von A1 auf A2 angehoben worden und muss nicht mehr innerhalb einer Frist von fünf, sondern von zwei Jahren nachgewiesen werden. Auch wurden die Hürden zu einem langfristigen Aufenthalt in beträchtlichem Maße erhöht. Die Einführung eines bereits vor der Einreise zu absolvierenden Sprachtests im Jahr 2011 bedeutet auch, dass für die Erteilung eines ersten Aufenthaltstitels mehr Ressourcen und Anstrengungen auf Seiten der Antragstellenden nötig wurden. Die Objektivität dieser Norm erscheint vor

¹⁰ Bevor das Aufenthaltsgesetz 1993 in Kraft trat, war eine Regelung unter dem Passgesetz 1969, die die Behörden verpflichtete, persönliche Umstände von AntragstellerInnen zu berücksichtigen, die maßgebliche Bestimmung für die Zulassung von Familienangehörigen.

diesem Hintergrund fragwürdig, da beispielsweise des Lesens und Schreibens oder des lateinischen Alphabets nicht mächtige Personen noch größeren Herausforderungen gegenüber stehen. Darüber hinaus wurden die Bedingungen für den Nachzug von Familienangehörigen nicht freizügigkeitsberechtigter österreichischer Staatsangehöriger und Drittstaatsangehöriger weitgehend verschärft.

Ein bedeutendes Merkmal der politischen Debatte über Familienzusammenführung ist deren Verbindung zu Integration, besonders im Zusammenhang von mit Integration wahrgenommenen Problemen. Während diese Diskussion bis in die 1990er zurückreicht und einzelne Städte bzw. Bundesländer seit den frühen 1990ern Integrationsmaßnahmen entwickelten, wurden auf Bundesebene konkrete Maßnahmen erst nach dem Regierungswechsel zu Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ im Jahr 2000 gesetzt. Es wurden etwa im Rahmen der Einwanderungsreform 2002 erstmals explizit als solche gefasste Integrationsbestimmungen (d.h. Sprachkenntnisse) im Rahmen der Integrationsvereinbarung eingeführt.

Während Integrationsbestimmungen in den Gesetzesvorschlägen als Maßnahmen vorgesehen waren, die generell auf aus Drittstaaten eingewanderten Personen angewandt werden können, zielten diese faktisch sowohl in der Praxis wie auch in der öffentlichen Debatte stark auf Familienangehörige ab. Der Fokus auf Familienangehörige als AdressatInnen von Integrationsbestimmungen ist seit den durch die Einwanderungsreform 2011 eingeführten, vor der Einreise abzulegenden Sprachtest und weitgehende Ausnahmen für besonders qualifizierte MigrantInnen (InhaberInnen der „Rot-Weiß-Rot Karte“) sogar noch ausgeprägter. Der Sprachtest vor der Einreise wurde im Zuge einer breiter angelegten Novellierung des NAG beschlossen, im Zuge derer auch ein Punktesystem für die Zuwanderung (hoch-)qualifizierter MigrantInnen eingeführt wurde. In diesem Kontext wurde die Unterscheidung zwischen „erwünschter Migration“ und „unerwünschter Migration“ immer bedeutender, wobei Familienmigration mit der (unerwünschten) Einwanderung von gering qualifizierten Personen assoziiert und daher als problematisch in Hinblick auf Integration eingestuft wurde. Andere in der öffentlichen Debatte wiederkehrende Themen sind sogenannte Scheinehen und der Missbrauch der Bestimmungen, vor allem bei Familienzusammenführungen mit Angehörigen von „statischen“ StaatsbürgerInnen und EU-Staatsangehörigen. Während der Schwerpunkt der Debatten auf Ehen mit Drittstaatsangehörigen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus (wie AsylwerberInnen oder abgelehnten AsylwerberInnen) liegt, werden binationale Ehepaare in Verdachtsfällen mittlerweile systematisch kontrolliert.

Die nachstehende Tabelle 1 fasst die wichtigsten politischen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts in Bezug auf die zentralsten Erteilungsvoraussetzungen Einkommen, Unterkunft, Integrationsbedingungen und die Altersgrenze für beide EhepartnerInnen zusammen.

Tabelle 1: Politikentwicklung von 2002 bis 2011

Jahr	Politische Maßnahme
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Integrationsvereinbarung (A1-Niveau binnen fünf Jahre und optionale Alphabetisierungskurse) • Einführung des Niederlassungsnachweis (nach fünf Jahren Aufenthalt ausgestellt, umfasst vollen Zugang zu Beschäftigung)
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der Einkommensvoraussetzungen auf Bundesebene¹ • Erhöhung des erforderlichen Sprachniveaus zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung (A2-Niveau binnen fünf Jahren wird Vorbedingung für Einbürgerung und Daueraufenthalt, optionale Alphabetisierungskurse) • “Daueraufenthalt-EG” ersetzt den Niederlassungsnachweis • Einführung von unabhängigen Aufenthaltstiteln für Familienangehörige in Fällen von häuslicher Gewalt und einseitiger Scheidung • Reduktion der Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen (von fünf Jahren auf ein Jahr)
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Änderung der Einkommensvoraussetzung (gilt als erfüllt nach Abzug aller regelmäßigen Zahlungen z.B.Miete oder Kreditrückzahlungen) • Änderung der Mindestaltersgrenze für EhepartnerInnen (von 18 auf 21 Jahre)²
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung des obligatorischen Nachweises sprachlicher Kenntnisse vor der Einreise (A1-Niveau) • Änderung der Integrationsvereinbarung (Senkung der Erfüllungsfrist von A2-Niveau von fünf auf zwei Jahre, Einführung von B1-Niveau als Vorbedingung für Einbürgerung und Daueraufenthalt, Abschaffung der Alphabetisierungskurse) • Einführung des sofortigen Arbeitsmarktzutritts für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die im Zuge einer Familienzusammenführung eine Rot-Weiß-Rot Karte Plus erhalten haben

1 Das Mindesteinkommen bezieht sich seither auf den ASVG-Richtsatz (BGBl. Nr 18/1956 idF BGBl. I Nr. 4/2013). Die Raten werden jedes Jahr an die Inflation angepasst. Früher wurden die Sozialhilfesätze der jeweiligen Bundesländer als Untergrenze herangezogen, die teilweise beträchtlich geringer als die nun geltenden Höchstsätze nach dem ASVG sind. Für eine ausführlichere Diskussion siehe Kapitel 2 der Langversion des Länderberichts.

2 Die Altersgrenze betrifft nur EhepartnerInnen von Drittstaatsangehörigen oder österreichischen StaatsbürgerInnen ohne Freizügigkeitsrechte. Das Mindestalter muss von beiden GattInnen erreicht sein. Ausgenommen sind türkische StaatsbürgerInnen, die unter das Assoziationsabkommen fallen.

4. Behördliche Zuständigkeiten für die Implementierung des Rechts auf Familienzusammenführung

Grundsätzlich ist die administrative Zuständigkeit für Familienzusammenführung und der Visaerteilung zwischen den Berufsvertretungsbehörden im Ausland sowie den Landesbehörden für Einwanderung und den Asylbehörden im Inland aufgeteilt. Länder und Gemeinden spielen ebenfalls eine wichtige Rolle in der Umsetzung von Integrationspolitik.

Mit wenigen Ausnahmen müssen Anträge bei der zuständigen Berufsvertretungsbehörde im Ausland eingebracht werden. Davon ausgenommen sind Neugeborene unter sechs Monaten, die StaatsbürgerIn eines Drittstaates sind, Familienangehörige von freizügigkeitsberechtigten EWR-StaatsbürgerInnen und Schweizer StaatsbürgerInnen; ebenso können Familienangehörige nicht freizügigkeitsberechtigter österreichischer StaatsbürgerInnen im Inland ansuchen, wenn das Familienmitglied legal in das Land eingereist ist; es besteht jedoch kein Anspruch darauf, die Entscheidung im Inland abzuwarten, sofern der rechtmäßige Aufenthalt vor der Entscheidung endet. Türkische Staatsangehörige genießen eine Reihe von Erleichterungen betreffend der Antragstellung, sofern sie unter das Assoziationsabkommen fallen. Berufsvertretungsbehörden sind, auch wenn sie nicht für inhaltliche Entscheidungen über Anträge zuständig sind, dafür verantwortlich, Identität und Angaben des/der AntragstellerIn zu prüfen. In diesem Zusammenhang können Berufsvertretungsbehörden zusätzliche Nachforschungen anstellen. **Auch wenn AntragstellerInnen gute Aussichten haben,** aufgrund von Familienzusammenführung oder Familiengründung einen Aufenthaltstitel zu erhalten, **kann die Berufsvertretungsbehörde verweigern, das Einreisevisum auszustellen,** wenn Gründe zur Annahme bestehen, dass die Einreise der betroffenen Person eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellt. **In der Praxis gibt es kein effektives Rechtsmittel, um eine solche Entscheidung anzufechten.** Obwohl eine Entscheidung theoretisch vor einem Gericht öffentlichen Rechts angefochten werden könnte, ist dies in der Praxis äußerst unwahrscheinlich, da eine Entscheidung persönlich angefochten werden müsste (Zusammenführende können dies nicht an ihrer statt tun), wobei geografische Distanzen alleine schon Hürden schaffen und mit langen Verfahrensdauern zu rechnen ist (etwa zwei Jahre), was wiederum hohe Kosten verursacht, vor allem aufgrund der bestehenden Anwaltpflicht. Darüber hinaus besteht bei der Familienzusammenführung nach dem Asylgesetz die zusätzliche Problematik, dass die Ausstellung eines Einreisevisums von einer positiven Prognoseentscheidung des Bundesasylamtes über die Wahrscheinlichkeit der Erteilung eines Schutzstatus an den/die Nachziehenden abhängt. Die Mitteilung darüber ergeht jedoch nicht in Form eines anfechtbaren Bescheides, sondern erfolgt formlos an die Berufsvertretungsbehörde, wodurch der/die AntragstellerIn kein Rechtsmittel gegen eine negative Mitteilung einbringen kann.¹¹

11 Im Fall der Familienzusammenführung nach dem Asylgesetz (§ 35 Asylg 2005 in der geltenden

Erstinstanzliche Entscheidungen über Anträge auf Zusammenführung, die unter dem Asylgesetz gestellt wurden, fallen in die Verantwortung des Bundesasylamtes, das direkt dem Innenministerium unterstellt ist. Einer Gesetzesänderung vom Juli 2012 folgend, werden zuvor geteilte Zuständigkeiten (zum Beispiel die erste Instanz in Asylmaterien und die vormals verteilten Zuständigkeiten für fremdenpolizeiliche Maßnahmen) in einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde, dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, zusammengefasst werden. Entscheidungen zweiter Instanz werden vom Asylgerichtshof getroffen, der außerdem in Verwaltungsbelangen als Höchstgericht fungiert. Für Anträge, die im Rahmen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes gestellt werden, sind die jeweiligen Landesbehörden zuständig, während das Innenministerium als zweite Instanz fungiert. **Es gibt ein Recht auf Berufung in erster und zweiter Instanz.** Negative zweitinstanzliche Entscheidungen können vor die Gerichte öffentlichen Rechts gebracht werden, wobei der Zugang zum Verwaltungsgerichtshof in Asylbelangen seit der Einrichtung des Asylgerichtshofes nicht mehr möglich ist, wodurch die „einfache“ Rechtswidrigkeit einer Entscheidung nicht mehr höchstgerichtlich angefochten werden kann.

Mit dem Nationalen Aktionsplan für Integration (NAPI) im Jahr 2010 ist das Innenministerium nun auch im Bereich der Integrationspolitik für die Koordination auf horizontaler Ebene (zwischen relevanten nationalen Stellen) wie auf vertikaler Ebene (mit subnationalen Einheiten wie Ländern und Gemeinden) verantwortlich. Zudem ist das 2011 eingeführte Staatssekretariat für Integration im Innenministerium angesiedelt. Die Integrationsvereinbarung ist dabei jener Bereich, wo der Bezug von Integrationsfragen zum Aufenthaltsrecht (Familiennachzug) am deutlichsten wird. Mit deren Umsetzung, einschließlich Lehrplanentwicklung, Zertifizierung von KursanbieterInnen und der Vergabe von Förderungen an KursteilnehmerInnen ist der Österreichische Integrationsfonds beauftragt.

Fassung) wird der Antrag für Familienzusammenführung erst nach erfolgter Einreise nach Österreich eingebracht, diesem Verfahren ist demnach das eben genannte Verfahren zur Erteilung eines Einreisevisums vorgelagert.

5. Rechtsprechung

Die Tätigkeit der Gerichte öffentlichen Rechts fungiert als ein wichtiger Einflussfaktor für Familienzusammenführungspolitik, denn einerseits macht die Rechtsprechung Änderungen bestehender Gesetze nötig, andererseits reagiert sie auf die ständige Entwicklung des gesetzlichen Rahmenwerks zu Familienzusammenführung. Die Gerichte öffentlichen Rechts **folgen generell der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und des EuGH**. Indem sie Fälle wie beispielsweise *Sabin* (C551/01, 19. Dezember 2007) und *Dereci* (C-256/11, 15. November 2011) an den EuGH weiterleiteten, trugen sie zur Umsetzung des Europarechts in Österreich bei und stimulierten die Rechtsprechung auf europäischer Ebene. Im vergangenen Jahrzehnt war Rechtsprechung auf Basis von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention besonders wichtig für die Gestaltung von Familienzusammenführung geworden, weil Behörden verpflichtet wurden, diesen in allen Entscheidungen betreffend Familienzusammenführung, und damit verbunden auch Rückkehrentscheidungen, systematisch zu berücksichtigen.

Der Gesetzgeber behält jedoch bei der Übertragung der Rechtsprechung in die Gesetzgebung und/oder Verwaltungspraxis einen beträchtlichen Spielraum. Dies lässt sich durch zwei Beispiele verdeutlichen: Im Jahr 2009 urteilte der Verwaltungsgerichtshof, dass die Praxis, regelmäßige Zahlungen zur Einkommensuntergrenze zu addieren, gesetzeswidrig sei, da dies durch das Gesetz nicht weiter spezifiziert werde (VwGH 2008/22/0711, 3. April 2009). Während das Urteil als Empfehlung interpretiert werden könnte, das Addieren regelmäßiger Ausgaben zum erforderlichen Einkommen zu unterlassen, machte die darauf folgende Gesetzesänderung lediglich klar, dass das erforderliche Einkommen als ein Nettobetrag verstanden werden solle, d.h. der Einkommensbetrag sich auf die Summe *nach* Abzug aller regelmäßigen Zahlungen beziehe.¹² Auch weisen die weitreichenden Implikationen des EuGH-Urteils im Fall *Dereci* auf eine diesbezügliche Anpassung des rechtlichen Rahmens hin. Das Innenministerium hat sich indes dafür entschieden, die Verwaltungspraxis nur über eine entsprechende Instruktion der Behörden zu adaptieren. Es argumentierte, dass keine ausreichenden generellen Regelungen aus dem Fall *Dereci* abzuleiten seien, die bisweilen eine Adaption der Gesetzgebung sinnvoll erscheinen ließen. Die Auswirkungen des Urteils seien schlussendlich im Einzelfall abzuwägen.

¹² Einige RechtsexpertInnen argumentieren, dass das Urteil des EuGH im Fall *Chakroun* (C-578/08, ein Fall aus den Niederlanden) darauf hinweist, dass die österreichische Praxis nicht durch die Familienzusammenführungsrichtlinie gedeckt sei.

6. Auswirkungen von Erteilungsvoraussetzungen auf den Zugang zu Familienzusammenführung

Werden Familienzusammenführungen durch die Verpflichtung, bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, verhindert oder gefördert? Die Forschungsergebnisse lassen darauf schließen, dass Erteilungsvoraussetzungen wie auch die prekäre rechtliche (und teils auch sozioökonomische) Lage mancher Zusammenführender im Zusammenspiel mit Schwierigkeiten, die sich aus der Verwaltungspraxis ergeben, negative Auswirkungen auf das Familienleben haben können. Dazu kommt, dass die fortschreitende Differenzierung zwischen unterschiedlichen Kategorien von Zusammenzuführenden in Hinblick auf mit Familienzusammenführung verbundenen Rechten und Bedingungen soziale Effekte selektiven Charakters entfaltet.

6.1 Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen nach dem Asylgesetz

Kapitel V der Familienzusammenführungsrichtlinie besagt, dass Flüchtlingsfamilien der Zugang zu Zusammenführungen zu erleichtern ist. Daher gelten allgemeine Erteilungsvoraussetzungen wie Einkommen, Unterkunft und Integrationsbedingungen nicht für Familienzusammenführungen nach dem Asylgesetz. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass Betroffene nichtdestotrotz einer Vielzahl an Anforderungen gegenüber stehen, aufgrund derer sich der **Zugang zu Familienzusammenführung problematisch** gestaltet, nicht zuletzt aufgrund der behördlichen Zweigleisigkeit (Berufsvertretungsbehörden und Bundesasylamt) beim Antrag auf Visaerteilung. Die in Interviews angeführten Erfahrungen von ExpertInnen und Flüchtlingen weisen darauf hin, dass ernsthafte Zweifel daran bestehen können, ob das Recht auf Schutz des Familien- und Privatlebens für diese besonders schutzbedürftige Gruppe in ausreichendem Maße gewährleistet ist.

Im Besonderen müssen die Familienbeziehungen von EhepartnerInnen und eingetragenen PartnerInnen vor der Flucht aus dem Herkunftsland bestanden haben, um von den Vorschriften des Asylgesetzes profitieren zu können; andernfalls gelten die üblichen Verfahren nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, was bedeutet, dass AntragstellerInnen die allgemeinen und besonderen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel nach dem NAG erfüllen müssen. Der Kreis von Angehörigen, der zu einer Familienzusammenführung nach dem Asylgesetz berechtigt ist, wird kleiner gefasst als die im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz enthaltene Definition von anspruchsberechtigten Familienangehörigen anderer Kategorien von Zusammenführenden (Drittstaatsangehörige, nicht freizügigkeitsberechtigte StaatsbürgerInnen und insbesondere freizügigkeitsberechtigte EWR-BürgerInnen). Wie im Fall des Familiennachzugs nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz sind Geschwister vom Kreis der nachzugsberechtigten Familienangehörigen ausgenommen, was besonders in Hinblick auf unbegleitete Minderjährige ein Problem darstellt. Die für die Studie interviewten Personen schätzten die **enge Definition der**

Familie und die Restriktionen bei Familienzusammenführungen sowie den Ausschluss von Familiengründung als eine grundlegende Beschränkung ihres Familienlebens ein.

Abgesehen davon **müssen die Familienbeziehungen nachgewiesen werden**. In der Praxis kann dies beträchtliche Schwierigkeiten für die AntragstellerInnen mit sich bringen. Nicht immer sind alle erforderlichen Dokumente in den Herkunftsländern der AntragstellerInnen verfügbar oder deren Beschaffung sehr aufwendig und finanziell belastend; außerdem werden die vorgelegten Dokumente manchmal von der zuständigen Behörde nicht anerkannt. Des Weiteren schließt die Antragstellung kostspielige Reisen in die Hauptstadt oder in Nachbarländer ein, wenn es im Herkunftsland keine diplomatische Vertretung gibt. In den vergangenen Jahren wurden – praktisch insbesondere im Kontext der Asylmaterie von Bedeutung – DNA-Tests als Instrument zur Überprüfung von Verwandtschaftsbeziehungen eingeführt. Wenngleich DNA-Tests als optionale Methode eingeführt wurden, stellen sie oft die einzige Möglichkeit dar, Familienbeziehungen ausreichend nachzuweisen. Daraus resultiert jedoch eine Tendenz zur **Re-Biologisierung des Familienbegriffs** auf Kosten von an sozialen Gesichtspunkten orientierten Familiendefinitionen.¹³

Der Status als Konventionsflüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigte bzw. -berechtigter stellt die Vorbedingung jeder Zusammenführung nach dem Asylgesetz dar. Nachdem sich Asylverfahren selbst über eine lange Zeit erstrecken können, resultieren daraus **erhebliche Trennungsperioden** für Familienangehörige. Ein interviewter Flüchtling musste beispielsweise siebeneinhalb Jahre warten, bis seine Kinder nachziehen konnten. Ein unbegleiteter Minderjähriger war mit über zweieinhalb Jahre Wartezeit auf die Zusammenführung mit seiner Mutter konfrontiert. Sowohl für Flüchtlinge wie auch für Personen, die subsidiären Schutz genießen, stellt es eine **große Herausforderung** dar, **transnationale Familienbeziehungen** aufrecht zu erhalten, da Besuche des Herkunftslandes verboten sind und zum Entzug des Schutzstatus führen können. In mehreren Interviews haben nachgezogene Angehörige betont, dass nicht sie selbst Opfer von Verfolgung sind, ihre automatische rechtliche Kategorisierung als Flüchtlinge es jedoch kaum ermöglicht, mit Familienangehörigen im Herkunftsland in Verbindung zu bleiben (z.B. Besuch der Eltern oder von Personen/Familienangehörigen, zu denen eine starke Bindung besteht; Pflege kranker Familienangehöriger).

6.2 Zusammenführung von Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen und nicht freizügigkeitsberechtigten StaatsbürgerInnen nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

Drittstaatsangehörige, die eine Zusammenführung nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz einleiten wollen, müssen die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen. Nachdem diese Kriterien auch bei Zusammenführungen von Familienangehörigen von nicht freizügigkeitsberechtigten EU-Staatsangehörigen zutreffen – im Wesentlichen handelt es sich um österreichische StaatsbürgerInnen –

¹³ Dies verhält sich beispielsweise konträr zu den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte im Familienrecht, das sich verstärkt sozial geprägten Definitionen von Familie zugewandt hat.

gilt die nachfolgende Analyse, sofern nicht anders angemerkt, in gleichem Maße auch für diesen Personenkreis.

Auch im Fall von Anträgen auf Familienzusammenführung nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz muss die Familienbeziehung ausreichend dokumentiert sein. Die Interviewten berichteten, dass die Liste der erforderlichen **Dokumente** nach behördlichem Ermessen erweiterbar sei und sie den Eindruck gewonnen hätten, dass die Behörden mit nicht-standardisierten Situationen (wenn zum Beispiel Dokumente in bestimmten Ländern nicht verfügbar waren) nicht umzugehen wüssten. Die Anstrengungen, für die Beschaffung der notwendigen Dokumente – einschließlich Reisen, teils sehr aufwendigen Behördenwegen und Organisation beglaubigter Übersetzungen fremdsprachiger Dokumente – wurden als ein komplexer und auch finanziell belastender Prozess beurteilt. Viele nahmen die Bandbreite an erforderlichen Dokumenten und die von den Behörden angewendeten Erhebungsmethoden als ein ungerechtfertigtes und unverhältnismäßiges Eindringen in ihr Privatleben wahr (beispielsweise Vor-Ort-Interviews durch BeamtenInnen vor der Einreise oder Überprüfungen des Zusammenlebens in der privaten Unterkunft bei Familiengründungen, sogenannte Scheinehenüberprüfungen).

Das **Einkommenskriterium** wird von politischen EntscheidungsträgerInnen generell als objektiv gerechtfertigte und notwendige Maßnahme dargestellt, eine „Einwanderung in das Wohlfahrtssystem“ zu verhindern. Im Gegensatz dazu haben TeilnehmerInnen der NGO-Fokusgruppe die Objektivität dieses Kriteriums aufgrund seiner selektiven Wirkung in Frage gestellt. Insbesondere kritisierten sie, dass strukturelle Ungleichheiten (wie geschlechtsbezogene Einkommensunterschiede, Familienstand und Bildungsgrad) und die konkreten Lebensumstände der AntragstellerInnen und ihrer Familien sowohl im gesetzlichen Rahmenwerk wie auch in der Verwaltungspraxis weitgehend unberücksichtigt bleiben. Im Großen und Ganzen konnten die Interviewten die Einkommenskriterien aber erfüllen.¹⁴ Einige befragte Familien verwendeten eine Haftungserklärung für ihre Familienangehörigen (nur für den Angehörigenkreis österreichische StaatsbürgerInnen als Zusammenführende möglich) oder verschafften ihnen vorab einen Arbeitsvertrag, da Kontrollbehörden auch das zukünftige Einkommen von nachgezogenen Angehörigen in ihrer Abwägung berücksichtigen. Um das Einkommenskriterium zu erfüllen, waren Zusammenführende jedoch oft zu einer Änderung ihrer Berufs- oder Ausbildungspläne gezwungen – ein Berufswechsel oder eine Reduktion der Berufstätigkeit zugunsten weitergehender Ausbildungen würde etwa die Erfüllung der Voraussetzungen gefährden. Die indirekten Effekte der Einkommensvoraussetzung können daher als beträchtlich eingestuft werden. Mehrere Befragte empfanden das Erfordernis eines bestimmten Einkommensniveaus als eine unangemessene Einmischung in private Angelegenheiten und gaben außerdem an, dass unterschiedliche Lebensumstände ihrer Meinung nach auch unterschiedliche Einkommensniveaus voraussetzen würden. Jedoch nehme das gegenwärtige System keine Rücksicht auf individuelle Lebenslagen.

14 Die Interview-Stichprobe bezog fast nur Fälle von erfolgreichen Familienzusammenführungen ein. Dennoch kann bezweifelt werden, dass AntragstellerInnen, die dieses Kriterium nicht erfüllen, überhaupt eine Familienzusammenführung beantragen.

Das Kriterium der **Unterkunft** nach lokalen Standards stellte in der Diskussion weder für ExpertInnen oder PolitikgestalterInnen noch für befragte Personen ein wesentliches Thema dar. In der Praxis schien es für Einzelpersonen wichtig zu sein, Netzwerke aufzubauen, um Informationen über den Wohnungsmarkt zu erhalten. Mehrere Befragte berichteten, dass ihnen von nahen Verwandten dabei geholfen wurde, diese Voraussetzung zu erfüllen. Einige erinnerten sich auch daran, dass sie ein Minimum von elf Quadratmetern je Haushaltsmitglied vorweisen mussten, obwohl das Gesetz selbst keine standardisierten Größen vorsieht. Die gesetzlichen Vorschriften beziehen sich stattdessen ausdrücklich auf lokale Standards, die in der Praxis zwischen den Wohngebieten variieren können.

In der Sichtweise des Innenministeriums biete der **Nachweis von Sprachkenntnissen** eher eine Chance als eine Hürde, da ein möglichst frühes Erlernen der Sprache (auch vor der Einreise) größere gesellschaftliche Teilhabe ermögliche. ExpertInnen haben argumentiert, dass die Wirksamkeit einer solchen Voraussetzung aus einer linguistischen Perspektive sehr fragwürdig sei, da sehr unterschiedlichen Startbedingungen der betroffenen Personen (zum Beispiel Analphabetismus oder Entfernung zu den Lehr- oder Testzentren) nicht Rechnung getragen werde und das System auf Zwang und Sanktionen, anstelle von Freiwilligkeit und positiver Anreizsetzung, basiere. Daher ist die Objektivität dieser Voraussetzung in Zweifel zu ziehen. Auch gäbe es hinreichend Hinweise darauf, dass eine Sprache am besten in dem Land gelernt wird, in dem sie gesprochen wird. Vergleichsweise wenige Familienangehörige waren mit dem Test vor der Einreise konfrontiert, berichteten aber von unzureichenden, teils widersprüchlichen Informationen seitens der Botschaften und schweren Unannehmlichkeiten, die durch das Fehlen von Infrastruktur im Herkunftsland (z.B. Lehr- und Testzentren) verursacht wurden.

Nur eine befragte Person war persönlich von der **Altersgrenze** betroffen, obwohl Hinweise in mehreren Interviews darauf schließen lassen, dass diese eine generelle Barriere für junge Menschen darstellt. In jenem besagten Fall wurde die Familienzusammenführung schließlich aus humanitären Gründen aufgrund einer Schwangerschaft gestattet. Argumentiert wird deren Einführung mit der Verhinderung von Zwangsheiraten, wobei die Rechtfertigung dieser Maßnahme auf bloßen Vorannahmen betreffend ihrer Effektivität beruht, faktisch aber nicht belegt worden ist.

6.3 Familienzusammenführung von EU-StaatsbürgerInnen mit Freizügigkeitsrechten

Freizügigkeitsberechtigte EU-StaatsbürgerInnen und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten berichteten weitgehend über ein ohne größere Probleme ablaufendes Verfahren. Dennoch wurde der Migrationsprozess von Interviewten oft als schwieriger als eingangs erwartet beschrieben. Dies wirft Fragen nach den Auswirkungen strengerer Anforderungen auf, die für Familien nicht freizügigkeitsberechtigter StaatsbürgerInnen und Drittstaatsangehöriger im Rahmen einer Familienzusammenführung gelten; besonders in Hinblick auf das Zusammenspiel von Herausforderungen, die einem Umzug in ein anderes Land anhaften und zusätzlichen Anforderungen, die Familien

erfüllen müssen.

In einigen der EU-Staatsangehörige betreffenden Fälle wurden Arbeitsplätze vorab vereinbart und der/die ArbeitgeberIn unterstützte den Migrationsprozess (z.B. stellten diese temporäre Unterkunft, Sprachkurse und Informationen über die bürokratischen Verfahren zur Verfügung). In einem Fall wanderte eine Familie nicht aus beruflichen Gründen aus und fand sich daher in einer unvorteilhafteren Position für den Aufbau eines neuen Lebensmittelpunktes wieder.

6.4 Gesamteinschätzung des Verfahrens

In einer retrospektiven Einschätzung wurden die **Wartezeit** und die **Trennung** von der Familie oft als problematische Aspekte erwähnt (besonders für Flüchtlingsfamilien). Auch wurde der Eindruck von **bürokratischen Ermessensspielräumen** und erniedrigendem oder diskriminierendem Verhalten von Seiten der Behörden weitgehend geteilt. In vielen Fällen fühlten sich die Befragten schlecht und oftmals widersprüchlich informiert. Wie die markanten Berichte über polizeiliche Kontrollen zur Aufdeckung von «Scheinehen» zeigen, reicht die Exekutivgewalt bis in die äußerste Intimsphäre der Betroffenen. Diese Eingriffe wurden von den Befragten als «pulverisierende» Erfahrung und rücksichtsloses Eindringen in die Privatsphäre wahrgenommen. Für viele interviewte Familien war während des gesamten Verfahrens Unterstützung durch Dritte wichtig. Auch wenn die Quellen und Formen dieser Unterstützung sehr heterogen waren, spielten familiäre Netzwerke häufig eine wichtige Rolle.

7. Auswirkung von Familienzusammenführung auf Integration

Die vorliegende Forschung und Literaturdiskussion zur Integration von MigrantInnen unterstreicht grundsätzlich die Bedeutung struktureller Faktoren für soziale Inklusion und Partizipation. Aus diesen Befunden kann gefolgert werden, dass Maßnahmen wie Integrationsbedingungen, die einzig auf die individuelle Anstrengung der MigrantInnen fokussiert sind, Gefahr laufen, wichtige zu gesellschaftlicher Integration und Partizipation beitragende Faktoren zu übersehen oder sogar gegenteilige Effekte erzeugen. Während der Nationale Aktionsplan für Integration im Prinzip Integration breiter als bisher fasst und auch die Rolle der Aufnahmegesellschaft und des Staates thematisiert, liegt der **Schwerpunkt** letzten Endes hauptsächlich **auf von migrierenden Personen unternommenen Anstrengungen**. Weit weniger angesprochen werden hingegen Phänomene der Diskriminierung und sozialen Exklusion. Diese Tendenz spiegelt sich auch in anderen EU-Ländern wider. Aus Perspektive der Politik werden geringe Qualifikation, hohe Arbeitslosigkeit und das Fehlen von Sprachkenntnissen als wesentliche Faktoren für eine „nicht gelungene Integration“ herangezogen. Diese Annahmen werden letztlich in die Gestaltung der Einwanderungsvoraussetzungen übertragen.

Die **Aufenthaltssicherheit von Familienangehörigen** hängt nach der Ankunft weiterhin von der Erfüllung einer Reihe von Kriterien ab. Zwei Stränge können hierbei als zentral identifiziert werden: Zum Ersten **wirtschaftliche Unabhängigkeit**, die in politischer Hinsicht durch die Verpflichtung, die Einkommensvoraussetzung zu erfüllen, bis das Familienmitglied sich für einen Daueraufenthalt oder eine StaatsbürgerInnenschaft qualifiziert, verwirklicht ist; und zweitens **Sprachkenntnisse**. In den vergangenen Jahren wurden letztere als zentrale Bedingung einer erfolgreichen Partizipation in der österreichischen Gesellschaft präsentiert, jedoch aus einer stark defizitär geprägten Perspektive mit Blick auf Betroffene. Der Erwerb von Sprachkenntnissen wird durch zwei Instrumente gefördert: verpflichtende Kurse und Prüfungen. Inzwischen ist Deutsch auf A2 Niveau binnen zwei Jahren zu erreichen. Das sogenannte Modul 2 der Integrationsvereinbarung sieht weiters Deutschkenntnisse auf B1 Niveau als Voraussetzung für Daueraufenthalt oder StaatsbürgerInnenschaft vor (d.h. die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung), ist aber im Gegensatz zu Modul 1 (A2 Niveau) nicht verpflichtend. Im Fall von Nichteinhaltung sind Sanktionen vorgesehen, die in Verwaltungsstrafen und der schlussendlichen Beendigung des Aufenthalts resultieren können. Während ExpertInnen darin übereinstimmen, dass Sprachkurse den Lernprozess und auch potenziell Integrationsprozesse unterstützen können, gibt es beträchtliche Kontroversen über das vernünftigerweise zu erwartende Niveau an Sprachbeherrschung, die gesetzliche Verknüpfung von Sprachkenntnissen und Aufenthaltssicherheit, sowie die Nachhaltigkeit von in Sprachkursen erworbenen Sprachfähigkeiten – insbesondere vor der Einreise. Die **Beherrschung der Sprache** und die Möglichkeit, in der Sprache des Aufnahmelandes zu kommunizieren, ist demnach grundsätzlich als Ergebnis gesellschaftlicher Machtverhältnisse und daher als

Effekt und nicht Ursache sozialer Ausgrenzung oder Inklusion zu verstehen.

Die Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass Integrationsbedingungen paradoxe und häufig auch kontraproduktive Resultate in Bezug auf die tatsächliche Förderung von Integration produzieren können. In erster Linie betrachteten InterviewpartnerInnen wie auch ExpertInnen die mangelnde rechtliche Aufenthaltssicherheit als problematisch. Besonders häufig wurden auch der Druck zur Erfüllung der Voraussetzungen, Schwierigkeiten bei der Zukunftsplanung und die Angst vor einer Ausweisung als Hürde geschildert. Des Weiteren berichteten viele Befragte, dass sie ihre anfänglichen Pläne ändern mussten, um die Einkommenskriterien zu erfüllen – sie hätten zum Beispiel weiterführende Ausbildungen aufgegeben oder in kurzfristig «lukrativere» Berufe gewechselt, die nicht ihrem eigentlichen beruflichen Hintergrund entsprachen. Auch auf das weit verbreitete Phänomen der Dequalifizierung unter MigrantInnen wurde in Interviews, Aussagen von ExpertInnen und zuvor durchgeführten Untersuchungen wiederholt hingewiesen. Auch wenn die Gründe dafür vielfältig sein mögen (diskriminierender Arbeitsmarkt, keine geeignete Überprüfung von Qualifikationen nach der Einreise, etc.), scheint der Druck, die Einkommensvoraussetzung zu erfüllen, doch ein signifikanter Faktor in der Dynamik der Dequalifizierung zu sein.

Mitunter berührt dies auch den Mangel an Möglichkeiten, sich die notwendige Zeit zur Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes nehmen zu können. Die vertikale Berufsmobilität nimmt erwiesenermaßen über die Zeit ab, wenn eine Person einmal in einem gering qualifizierten Bereich Beschäftigung gefunden hat. Darüber hinaus hatten viele der Befragten in ihrem Arbeitsumfeld oder während der Suche nach einer Beschäftigung oder Berufsausbildung etliche Erfahrungen mit Diskriminierung gemacht. Zusätzlich bedeutete die Anforderung, ein bestimmtes Einkommen zu beziehen, in vielen Fällen auch für nachgezogene Familienangehörige, baldestmöglich eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen, was wiederum ein Hindernis für eine weitere Ausbildung oder, wie oft in den Interviews erwähnt, für eine Teilnahme an weiterführenden Sprachkursen darstellte. Die Situation wurde als große Herausforderung beschrieben, wenn junge Kinder Teil des Haushalts bildeten. Die Abdeckung durch öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen ist nach wie vor begrenzt, vor allem für Kinder unter drei Jahren. Darum und aufgrund geschlechterspezifischer Arbeitsteilung bleiben Frauen weitgehend für Kindererziehung und Haushaltsführung zuständig. InterviewpartnerInnen berichteten vor diesem Hintergrund von der Schwierigkeit, gleichzeitig auf die Kinder aufzupassen, den Haushalt zu führen, zu arbeiten und die Sprache zu erlernen, was in Abbrüchen von Sprachkursen und/oder der Berufstätigkeit resultiere. Viele InterviewpartnerInnen sahen auch das Fehlen von ausreichenden Sprachkenntnissen als einen ihre Berufsaussichten einschränkenden Faktor an. Die Ansichten von MigrantInnen zu den absolvierten (verpflichtenden) Deutschkursen fielen ambivalent aus. Während es weitgehend Konsens über die Relevanz des Spracherwerbs gab, reichten die Erfahrungen mit dem Kursangebot von positiven bis zu sehr negativen Einschätzungen. Einige InterviewpartnerInnen betonten, dass die Kurse es verabsäumt hätten, relevantes, unmittelbar anwendbares Wissen zu vermitteln, oder wünschten sich mehr ausbildungsbezogene Sprachvermittlung. Einige Familien berichteten davon, von Behörden unter Druck gesetzt worden zu sein, beispielsweise

erhielten sie behördliche Erinnerungsschreiben, die darauf hinwiesen, dass das Erlernen der Sprache verpflichtend sei und der/die betreffende Familienangehörige andernfalls eine Ausweisung zu befürchten hätte, obwohl die Frist zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung noch nicht abgelaufen war. Andere sprachen von ihrer Angst davor, mit Behörden in Kontakt zu treten, weil sie ihre Deutschkenntnisse als unzureichend erachteten, obwohl sie die Integrationsvereinbarung bereits erfolgreich erfüllt hatten.

Für anerkannte Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, sind staatlich geförderte Sprachkurse nur nach Gewährung eines formellen Status zugänglich. Somit haben AsylwerberInnen mit Ausnahme von Kindern, die eine Schule besuchen, keinen systematischen Zugang zu Sprachkursen. Jedoch ist die Beherrschung der Sprache für abgelehnte AsylwerberInnen und ihre Familienangehörigen ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung von Anträgen auf humanitären Aufenthalt.

8. Schlussfolgerungen

Die österreichische Familienmigrationspolitik des letzten Jahrzehnts weist sowohl liberalisierende wie auch restriktive Tendenzen auf. Auf rechtlicher Ebene hat die Familienzusammenführung eine vielschichtige Fragmentierung in Hinblick auf unterschiedliche Statuskategorien der Zusammenführenden erfahren. Wie die Studie verdeutlicht, müssen der rechtliche Rahmen und seine Auswirkungen auf Integration vor dem Hintergrund breiter ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Strukturen gesehen werden.

Wie die Forschungsergebnisse aus Österreich zeigen, scheinen die Integrationsmaßnahmen den Lebensrealitäten von zuwandernden Familien oft nicht zu entsprechen und in vielen Fällen dahinterliegende Spannungen zu verschärfen, anstatt diese zu lösen. Die Forschungsergebnisse lassen auch darauf schließen, dass Einheitslösungen – wie beispielsweise standardisierte Testergebnisse zur Voraussetzung für die Zulassung oder Aufwertung des rechtlichen Status zu erklären – Gefahr laufen, individuelle Bedürfnisse, Lebensphasen und Potenziale zu ignorieren. Es bleibt abschließend zu bemerken, dass das Zusammenspiel aus migrationsrechtlichen Bedingungen und anderen Politikbereichen maßgeblich dazu beiträgt, strukturelle Ungleichheiten aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es fragwürdig, ob das bestehende Zuwanderungsrecht das Versprechen der Förderung von Integration einlöst oder überhaupt einlösen kann.

Für weitere Informationen sowie detaillierte Quellenangaben verweisen wir Sie auf die Vollversion des österreichischen Länderberichts, publiziert als:

Albert Kraler, Christina Hollomey, Christoph Hurich, Alexandra König, Gerhard Muzak (2013): Family Reunification – a barrier or facilitator of integration? Country Report Austria. Available at www.familyreunification.eu and <http://research.icmpd.org/2012.html>.

Der vorliegende Bericht fasst den österreichischen Länderbericht einer vergleichenden Studie zu Familienzusammenführungspolitiken in sechs EU-Mitgliedsstaaten zusammen (Deutschland, Irland, den Niederlanden, Österreich, Portugal und dem Vereinigten Königreich). Die Studie behandelt dabei die Voraussetzungen für den Familiennachzug, deren Vollzug in der administrativen Praxis und deren Wahrnehmung durch betroffene Familienangehörige. Sie gibt Einblick darin, wie sich die Familienzusammenführungspolitik im letzten Jahrzehnt entwickelt hat, und welche Argumente von Regierungen zur Rechtfertigung neuer Restriktionen vorgebracht wurden. . Auf der Basis statistischer Daten, früherer Studien und für das Projekt geführte Interviews ziehen die Autorinnen Schlüsse über die Auswirkungen der Bedingungen auf Betroffene. Vor dem Hintergrund der positiven Bewertung von Familienzusammenführung an für die Integration von MigrantInnen durch die Familienzusammenführungsrichtlinie, beleuchtet die Studie zuletzt, inwieweit nationale Regelungen den Familiennachzug fördern oder vielmehr behindern und welchen Beitrag sie dadurch zur Integration von MigrantInnen leisten.

Zu den AutorInnen:

Albert Kraler ist Politikwissenschaftler und als Leiter der Forschungsabteilung am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien tätig.

Alexandra König ist Forschungsassistentin am ICMPD.

