

# **JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK**

vol. XXXIII 1-2017

## **MIGRATIONSMANAGEMENT: PRAKTIKEN, INTENTIONEN, INTERVENTIONEN**

Schwerpunktredaktion: Sara de Jong, Irene Messinger,  
Theresa Schütze, Gerd Valchars

Herausgegeben von:  
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik  
an den österreichischen Universitäten

**Journal für Entwicklungspolitik (JEP)**  
**Austrian Journal of Development Studies**

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten

Redaktion: Tobias Boos, Eric Burton, Julia Eder, Gerald Faschingeder, Karin Fischer, Margit Franz, Daniel Görgl, Inge Grau, Markus Hafner-Auinger, Karen Imhof, Johannes Jäger, Johannes Knierzinger, Bettina Köhler, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Jasmin Malekpour-Augustin, Andreas Novy, Clemens Pfeffer, Stefan Pimmer, Petra Purkarthofer, Kunibert Raffer, Jonathan Scalet, Lukas Schmidt, Gregor Seidl, Anselm Skuhra, Koen Smet

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster (Genève), John Friedman (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Wien), Franz Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari (Manchester), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Dieter Senghaas (Bremen), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Clemens Pfeffer  
Umschlaggestaltung: Clemens Pfeffer  
Foto: Gerd Valchars

## Inhalt

- 4 SARA DE JONG, IRENE MESSINGER, THERESA SCHÜTZE,  
GERD VALCHARS  
Migrationsmanagement: Praktiken, Intentionen,  
Interventionen
- 22 IRENE MESSINGER, VIKTORIJA RATKOVIĆ  
Migrationsmanagement und das (Post-)Gastarbeitsregime:  
(Dis-)Kontinuitäten am Beispiel Österreichs
- 47 GERD VALCHARS  
„...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten“  
– Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als  
Migrationsmanagement
- 75 SARA DE JONG, PETRA DANNECKER  
Managing Migration with Stories? The IOM “i am a migrant”  
Campaign

### *Essays*

- 102 SANDRA STERN  
Recht haben und Recht bekommen. Gewerkschaftliche  
Unterstützung undokumentiert Arbeitender in Österreich
- 110 FRANZISKA KUSCHE, THERESA SCHÜTZE  
Schmutziges Geschäft oder helfende Hände? Zur  
Kriminalisierung von Fluchthilfe
- 118 Rezensionen
- 123 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 127 Impressum

*Essay*

**SANDRA STERN**

**Recht haben und Recht bekommen. Gewerkschaftliche  
Unterstützung undokumentiert Arbeitender in Österreich**

Ana ist Peruanerin und kam als Au-pair nach Deutschland. Sie arbeitete für eine Hamburger Familie und wollte Deutsch lernen. Doch die Familie wollte, dass ihre Kinder zweisprachig aufwachsen. Ana sollte daher Spanisch mit ihnen sprechen. Sie verwehrten ihr den Deutschkurs. Nach Auslaufen von Anas Visum bat sie die Familie, ohne Papiere weiter für sie arbeiten zu können. Ana putzte, kochte und versorgte die Kinder der Familie drei Jahre lang – undokumentiert und ohne Bezahlung. Glücklicherweise lernte Ana über eine Bekannte Mónica kennen, die für eine Migrant\_innenorganisation arbeitete und so wie sie Spanisch sprach. Mónica half Ana dabei, Schritte gegen ihre Arbeitgeber\_innen zu unternehmen. Vertreten durch die deutsche Gewerkschaft ver.di und unterstützt durch antirassistische Initiativen und Organisationen sowie Freund\_innen beschloss Ana, ihren Lohn einzufordern. Sie zog vor das Arbeits- und Sozialgericht und erhielt Recht.

Ana war damit die erste undokumentierte Kollegin, die ihre Arbeitsrechte mit gewerkschaftlicher Unterstützung vor Gericht einklagte und Recht bekam. Dadurch haben sie und ihre Unterstützer\_innen in der deutschen Gewerkschaftslandschaft vieles in Bewegung gebracht. Im Dokumentarfilm *Mit einem Lächeln auf den Lippen* erzählt Ana ihre Geschichte selbst – vom Entschluss, nach Deutschland zu gehen, bis zum Abschluss ihres Arbeitskampfes im Wettrennen mit der zu erwartenden Ausweisung aus Deutschland. Anas Geschichte unterstützte auch den Aufbau der MigrAr-Anlaufstelle (MigrAr) in Hamburg, in anderen deutschen Städten und letztlich auch in Wien.

Mit dem Film im Gepäck und aufbauend auf bisherigen Initiativen und Erfahrungen starteten Aktivist\_innen der Gruppe PrekärCafé 2009 auch in Österreich eine Kampagne. Sie wollten vor allem innerhalb von Gewerkschaften auf die Situation von undokumentiert Arbeitenden aufmerksam machen und die Vernetzung zwischen Gewerkschaften, Migrant\_innenorganisationen und NGOs unterstützen. *Mit einem Lächeln auf den Lippen* wurde bei zahlreichen Filmabenden und Veranstaltungen gezeigt. Relevante Akteur\_innen kamen dadurch miteinander ins Gespräch und lernten sich gegenseitig kennen. Darüber hinaus sollten die verschiedenen Akteur\_innen jedoch auch in die Kampagne involviert werden. Schließlich ging es darum, gemeinsam Unterstützungsstrukturen für Menschen aufzubauen, die aufgrund von Migrations- und Beschäftigungsgesetzen vom formellen Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden und daher häufig in äußerst prekären Verhältnissen leben und arbeiten müssen.

## **1. Legale Diskriminierung**

Wer in Österreich leben darf, ist ein Politikum. Ebenso wie die Frage, wer hier arbeiten darf, soll oder muss. Wer heute ohne Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedslandes (sog. ‚Drittstaatsangehörige‘) in Österreich lebt, darf häufig nicht regulär arbeiten. Aktuell gibt es in Österreich 28 verschiedene Aufenthaltsbewilligungen. Der Großteil davon verwehrt oder schränkt den regulären Zugang zum Arbeitsmarkt ein.

Diese Ausdifferenzierung rechtlicher Kategorien ist auch ein wichtiger Aspekt des sogenannten ‚Migrationsmanagements‘, dem neuen Paradigma einer Politik, die glaubt, Migration nach Bedarf lenken zu können. Trotz aller Versuche, Migrant\_innen zu kategorisieren und zu ‚managen‘, bewegen sich Menschen, wie auch der Fall von Ana zeigt, in der Realität jedoch meist zwischen diesen Kategorien. Die Grenzen zwischen Legalität und Illegalität sind fließend. Prekarität erstreckt sich über beide Sphären.

Konkret bedeutet das, dass Menschen aus Nicht-EU-Ländern eine ‚Beschäftigungsbewilligung‘ brauchen, um in Österreich arbeiten zu dürfen. Damit sind Arbeitnehmer\_innen aus Drittstaaten an eine\_n

Arbeitgeber\_in gebunden. Und auch die Freizügigkeit von EU-Bürger\_innen wird in den letzten Jahren wieder zunehmend eingeschränkt. Die Folge ist, dass viele Migrant\_innen häufig (auch) in den informellen Sektoren des Arbeitsmarkts oder scheinselfständig arbeiten und dadurch gegenüber Arbeitgeber\_innen leichter erpress- und ausbeutbar sind.

## **2. Arbeiten ohne Papiere**

Diese Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft unterschiedliche Gruppen: Arbeitnehmer\_innen und Studierende aus Nicht-EU-Ländern, Kroat\_innen, für die bis 2020 Übergangsfristen für den österreichischen Arbeitsmarkt gelten, illegalisierte Migrant\_innen. Eine der größten Gruppen sind Asylwerber\_innen. Einer davon ist Zoheir.

Zoheir floh vor einigen Jahren aus dem Iran nach Österreich. In seinem Beruf durfte Zoheir jedoch nicht arbeiten. Denn wer als ‚zugelassene\_r Asylwerber\_in‘ in Österreich lebt, darf zwar laut Gesetz nach drei Monaten arbeiten. Allerdings schränkt der sogenannte ‚Bartenstein-Erlass‘ des Sozialministeriums aus dem Jahr 2004 die Arbeitsmöglichkeiten von Asylwerber\_innen auf Saisonarbeit in der Landwirtschaft und im Tourismus ein. Und da für die Saisonarbeit zudem jährliche Kontingente verhandelt werden, ist die Chance für Asylwerber\_innen, hier überhaupt Arbeit zu finden, gleich null. Asylwerber\_innen bleiben häufig nur die selbstständige Arbeit oder gemeinnützige Tätigkeiten. Beide Bereiche sind jedoch von Kollektivverträgen ausgenommen und werden in der Regel äußerst schlecht bezahlt.

Als Asylwerber war Zoheirs Lage sehr prekär. Die Grundversorgung ist sehr niedrig bemessen. Trotzdem wird diese bei einem regulären Erwerbseinkommen, bis auf einen geringen Freibetrag, angerechnet und führt somit zu einem Ausschluss aus dieser Betreuungsleistung. Dies wusste auch sein Arbeitgeber und beantragte weder eine Beschäftigungsbewilligung für Zoheir, noch meldete er ihn bei der Sozialversicherung an. Zoheir arbeitete drei Wochen lang undokumentiert als Fassadenhelfer für eine Wiener Baufirma. Sein Arbeitgeber wollte ihm gerade einmal 200 Euro

dafür bezahlen. Als Zoheir seinen ausstehenden Lohn einforderte, sagte ihm sein Arbeitgeber, er solle froh sein, dass er überhaupt etwas bekommen hätte, anderen würde er gar nichts bezahlen.

Ungefähr zur selben Zeit wurde in Wien der Arbeitskreis Undokumentiert Arbeiten (AK Undok) gegründet. Im März 2011 trafen sich Gewerkschafter\_innen, Vertreter\_innen aus NGOs und Beratungseinrichtungen, migrantischen Selbstorganisationen und Aktivist\_innen erstmals, um sich über Möglichkeiten der Unterstützung für undokumentiert Arbeitende auszutauschen. Über einen Freund erfuhr Zoheir davon und nahm Kontakt auf.

Zoheir wurde der erste undokumentierte Kollege, der vom AK Undok unterstützt wurde, um zu seinen Rechten als Arbeitnehmer zu kommen. Er wurde Gewerkschaftsmitglied und forderte mit Unterstützung der Gewerkschaft Bau-Holz seine arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche ein. Auch der Betriebsrat der Wiener Baufirma wurde aktiv. Letztlich waren die gemeinsamen Bemühungen erfolgreich. Zoheir erhielt seinen ausstehenden Lohn und die ihm zustehenden Sonderzahlungen.

Damit war der AK Undok einen entscheidenden Schritt weiter. Die gemeinsame Erfahrung beförderte letztlich auch ein gemeinsames Verständnis von möglichen Ansatzpunkten für konkrete Unterstützung. Das Netzwerk an Unterstützer\_innen wurde gefestigt, und insbesondere Gewerkschafter\_innen trugen dazu bei, dass Zoheir zu seinen Rechten als Arbeitnehmer kam. Und das, obwohl er ohne Papiere gearbeitet hatte.

### **3. Alle Arbeitnehmer\_innen haben Rechte**

Vor dem Hintergrund der gemeinsamen Erfahrungen machte der AK Undok eine Bestandsaufnahme aller Aufenthaltsbewilligungen in Österreich. So entstand die Broschüre *Arbeiten ohne Papiere, ... aber nicht ohne Rechte*, die die arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche von Migrant\_innen bei undokumentierter Arbeit und die (aufenthaltsrechtlichen) Gefahren im Falle ihrer Durchsetzung auflistet. Die Botschaft ist eindeutig: Unabhängig davon, ob man mit oder ohne Papiere arbeitet – Sozialversicherungsgesetze, Arbeitsrecht und kollektivvertragliche Mindeststandards gelten für alle Arbeitnehmer\_innen.

Im selben Jahr trat auch das Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz in Kraft, das ausbeuterische Praktiken von Unternehmen und Arbeitgeber\_innen in Österreich erstmals unter Strafe stellte – ein Meilenstein. Im AK Undok war man sich jedoch rasch einig, dass die betroffenen Arbeitnehmer\_innen darüber hinaus, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, Informationen über ihre Rechte, Beratung sowie Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche brauchen. Der Aufbau einer Unterstützungsstruktur für undokumentiert Arbeitende wurde daher zum gemeinsamen Ziel.

Nach mehreren Jahren der Zusammenarbeit wurde aus der informellen Kooperation ein Verein, aus einem Arbeitskreis die UNDOK-Anlaufstelle. Die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender eröffnete im Juni 2014 in den Räumlichkeiten des ÖGB und hat mittlerweile vier bezahlte Mitarbeiter\_innen. Im Laufe der Zeit wurde auch das Netzwerk an Akteur\_innen erweitert. Heute ist die UNDOK-Anlaufstelle eine Kooperation von vier Gewerkschaften (GBH, GPA-djp, PRO-GE, vida), dem ÖGB, der Arbeiterkammer Wien, der ÖH-Bundesvertretung, NGOs sowie selbstorganisierten Migrant\_innenorganisationen und basisgewerkschaftlichen Aktivist\_innen.

#### **4. Gemeinsam gegen Ausbeutung**

Vorenthaltene Löhne sind das häufigste Problem, das Arbeitnehmer\_innen haben, die Kontakt zur UNDOK-Anlaufstelle suchen. Ein weiteres typisches Merkmal undokumentierter Arbeit sind extrem lange Arbeitszeiten: Zehn bis zwölf Stunden am Tag, und das sechs bis sieben Tage die Woche sind weit verbreitet. Undokumentierte Arbeitnehmer\_innen erhalten in der Regel extrem niedrige Stundenlöhne, die weit unter dem jeweiligen Kollektivvertrag liegen. In Privathaushalten etwa sind Stundenlöhne bis zu einem Euro keine Ausnahme. Aber auch Lohnbetrug, das Nichteinhalten von Schutzstandards, Kündigung im Fall von Krankheit, Unfall oder fortgeschrittenem Alter sowie körperliche und sexuelle Übergriffe sind hier immer wieder anzutreffen.

Seit zwei Jahren bietet die UNDOK-Anlaufstelle kostenlose und anonyme Information und Beratung in mehreren Sprachen an. Sie unter-

stützt undokumentiert Arbeitende dabei, ihre arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche gegenüber ihren Arbeitgeber\_innen einzufordern und nötigenfalls auch vor Gericht durchzusetzen. Dabei kann die UNDOK-Anlaufstelle auf das über Jahre gewachsene Netzwerk an Mitgliedsorganisationen und Kooperationspartner\_innen sowie deren langjährige Erfahrungen in der Unterstützung von Migrant\_innen zurückgreifen. Und dies ist dringend notwendig. Denn die Ausbeutung undokumentiert Arbeitender ist massiv und systematisch.

Migrant\_innen ohne freien Arbeitsmarktzugang sind mit zahlreichen Hürden konfrontiert, sich Unterstützung zu suchen und effektive Schritte gegen den/die ArbeitgeberIn unternemen zu können. Undokumentierte Arbeitnehmer\_innen befinden sich in rechtlich komplexen Situationen. Und wie so oft ist Recht haben nicht gleich Recht bekommen. Erstens melden Arbeitgeber\_innen die Arbeitnehmer\_innen in der Regel weder bei der Sozialversicherung an noch beantragen sie für diese eine Beschäftigungsbewilligung. Undokumentiert Arbeitende müssen daher nachweisen, dass sie gearbeitet haben. Dafür brauchen sie vollständige, handschriftliche Arbeitszeitaufzeichnungen, Informationen über den Arbeitgeber, sonstige Beweise und idealerweise Zeug\_innen. Zweitens befinden sich viele undokumentiert Arbeitende in einer prekären Situation, die eine Durchsetzung ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche zu einem aufenthaltsrechtlichen Risiko machen kann. In derart prekären Situationen unterstützt die UNDOK-Anlaufstelle mit einer direkten Intervention beim Arbeitgeber. Drittens wissen viele undokumentiert Arbeitende nicht, dass sie Rechte und welche Rechte sie als Arbeitnehmer\_innen haben. Und das wird von Arbeitgeber\_innen vielfach ausgenutzt.

Um undokumentiert Arbeitende angesichts dieser zahlreichen Hürden besser erreichen zu können, betreibt die UNDOK-Anlaufstelle aufsuchende Arbeit und bietet Workshops für undokumentiert Arbeitende sowie für Multiplikator\_innen an. Dabei wird das notwendige Basiswissen über die eigenen Rechte und deren Durchsetzungsmöglichkeiten vermittelt – die wichtigste Voraussetzung, um sich gegen Ausbeutung zur Wehr setzen zu können. Damit soll die (Selbst-)Organisierung von undokumentiert Arbeitenden unterstützt werden. Die UNDOK-Anlaufstelle betreibt darüber hinaus Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying zur Verbesserung der Situation von undokumentiert Arbeitenden. Im Rahmen der

jüngsten UNDOK-Informationskampagne sprachen sich etwa zahlreiche Vertreter\_innen und Expert\_innen aus NGOs, Gewerkschaften, Wissenschaft, politischen Parteien, Kirchen, Arbeitgeberverbänden sowie Betroffene selbst für den Arbeitsmarktzugang für Asylwerber\_innen aus. Denn Ana und Zoheir sind keine Einzelfälle. Es handelt sich um systematische Ausbeutung von Migrant\_innen, gegen die es kollektive Anstrengungen braucht. Und dies ist nicht zuletzt im Sinne aller Arbeitnehmer\_innen.

## **5. Ein Blick in die Zukunft**

Mit der UNDOK-Anlaufstelle wurde eine Struktur geschaffen, die gewerkschaftliche Unterstützung für undokumentiert Arbeitende und einen Rahmen anbietet, um politische Forderungen zu entwickeln. Dabei werden Betroffene nicht nur als Beratungssuchende, sondern auch als potenzielle Gewerkschaftsmitglieder gesehen. Denn gerade die Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die massive Ausbeutung im globalisierten Kapitalismus erfordern, neben dem Ausloten bestehender rechtlicher Möglichkeiten, kollektive gewerkschaftliche Organisationsstrategien. Angesichts der gesetzlich legitimitierten Ausschlüsse bestimmter migrantischer Arbeitnehmer\_innengruppen vom Arbeitsmarkt sowie des zunehmenden Lohn- und Sozialdumpings durch Unternehmen steht gewerkschaftliche Organisation vor großen Herausforderungen.

Denn Gewerkschaften in vielen Industrieländern haben sich teilweise über Jahrzehnte auf ihre bestehenden Mitglieder konzentriert und versucht, ‚Normalarbeitsverhältnisse‘ von überwiegend weißen, männlichen Kernbelegschaften im Produktionssektor abzusichern. Angesichts der Internationalisierung von Unternehmensstrukturen, neoliberaler Deregulierung und aggressiv betriebener Standortkonkurrenz stehen Gewerkschaften vor der Herausforderung, alternative Strategien im Umgang mit den vielfachen Spaltungen von Belegschaften sowie den Konkurrenzverhältnissen auf transnationalen Arbeitsmärkten zu entwickeln. Dies bedeutet unter anderem, potenzielle neue Mitglieder vor allem im Dienstleistungssektor anzusprechen. Dabei handelt es sich überwiegend um Frauen und Migrant\_innen, die – sowohl dokumentiert als auch undokumentiert – in Niedriglohnbranchen arbeiten. Gewerkschaften stehen jedoch nicht

nur vor der Herausforderung, diese Arbeitnehmer\_innen als neue Zielgruppen wahrzunehmen und mit spezifischen Unterstützungsangeboten anzusprechen, sondern müssen auch neue Organisationsstrategien entwickeln. Diese Strategien müssen Arbeitnehmer\_innen, die unter anderem mittels Migrationsgesetzen täglich gegeneinander in Konkurrenz gebracht werden, dabei unterstützen, sich gewerkschaftlich zu organisieren und sich gemeinsam gegen Lohn- und Sozialdumping durch Unternehmen und Arbeitgeber\_innen zu wehren.

Nicht zuletzt ist die Forschung in diesem Feld gefragt, einen kritischen Blick auf die enge Verflechtung von Migrations- und Arbeitsmarktregimen sowie damit verbundene gesellschaftliche soziale Ungleichheit zu entwickeln. Die prekären Arbeits- und Lebensverhältnisse von undokumentiert Arbeitenden, Handlungsstrategien sowie Unterstützungsmöglichkeiten stellen dabei bedeutsame Ansatzpunkte dar.

### **Links**

UNDOK-Anlaufstelle: <http://undok.at>

Kampagne ZUGANG JETZT! Für ein selbstbestimmtes Leben von Asylwerber\_innen: <http://zugang-jetzt.undok.at/>

Kampagnen-Dokumentation des PrekärCafé: <http://cafe.prekaer.at/undok-dokumentation-einer-kampagne/>

Sandra Stern

UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender