

ArbeitsmigrantInnen – Gefahr oder Gefährdete

Am ersten Halbtage wurde im Forum das Thema über mehrere Schritte aufge- rollt. Begonnen wurde mit der Selbstreflexion der eigenen großen Freiheit zu Mobilität und Migration für europäische BürgerInnen.

In Kontrast dazu wurden die materiellen und rechtlichen Migrationsschranken für den größten Teil der Weltbevölkerung, die Erfahrbarkeit von Ungleichheit gerade auch in Hinblick auf Bewegungsfreiheit gesetzt. Die gegenwärtige Situation zeichnet sich einerseits dadurch aus, dass sich für Betroffene von Freisetzungs- und Prekarisierungsprozessen in der reichen Welt – anders als in früheren Perioden der Geschichte – nicht mehr die Emigration anbietet, dass andererseits für die massenhaft „Ausgegrenzten der Moderne“ (Zygmunt Baumann) die reichen Teile der Welt eine große Anziehungskraft haben.

Das staatliche Migrationsregime ist widersprüchlich, neben völliger Öffnung für bestimmte Gruppen (EU-BürgerInnen) und der Anpreisung selektiver (qualifizierter) Immigration als Problemlösungsstrategie (eine implizite Drohung gegenüber den eigenen BürgerInnen) kennt es die strenge Befestigung der Grenzen gegen unerwünschte, als gefährlich wahrgenommene Migration. Dieses Migrationsregime hat Wirksamkeitsgrenzen. Irreguläre Migration lässt sich nicht unterbinden, Abschaffungen nicht realisieren, wohl jedoch die Lebenssituation der MigrantInnen weiter verschlechtern und ihr Status und ihr Image beeinträchtigen. Soziale Entrechtung und Kriminalisierung sind Exzesse der Regulierung unerwünschter Migration.

„Leben in der Schattenwelt“ (Jörg Alt) der irregulären MigrantInnen liefert ein besonderes Beispiel verdeckter, verschämter Armut. Daneben gibt es aber auch insbesondere in den „global cities“ (ausführlicher behandelt wurde dazu eine Studie über Tel Aviv) ganze Stadtteile, Toleranz- und Organisationsräume, wo große (zunächst) irreguläre Migrantengruppen sichtbar, organisations- und konfliktfähig werden können.

Am zweiten Halbtage wurde das Forum mit der Präsentation einer Studie über „ArmutsmigrantInnen hinter Gittern“ fortgesetzt (s.u.).

Zum Abschluss wurde versucht, einige politisch-praktische Schlussfolgerungen zu formulieren, auf drei Ebenen:

1. für die Migrationspolitik als Politik des bewussten sozialen Ausgleichs und der Armutsbekämpfung im globalen (und nicht nur europäischen) Maßstab, anstatt bloßer Abwehr von Armutsmigration
2. für den Umgang mit „Migrationspolitik von unten“, mit irregulären „Migrationsprojekten“ und MigrantInnen, die – ungeachtet einer fairen Migrationsregulierung – Regeln brechen, unerlaubt Grenzen überschreiten
3. für den Umgang mit straffälligen MigrantInnen

ad 1. Für die Migrationspolitik wird die Anerkennung der Tatsache als Ausgangspunkt empfohlen, dass Österreich Einwanderungsgesellschaft ist, sowie die Bejahung auch von Entlastungs- und Wachstumseffekten durch Zuwanderung. Das Recht einer Gesellschaft, den eigenen Arbeitsmarkt und das Sozialsystem zu schützen und Zuwanderung nach Maßgabe eigener Wirtschaftsinteressen zu kanalisieren (z.B. qualifizierte MigrantInnen auszuwählen), kann nicht bestritten werden. Eine großzügigere Aufnahme auch von Armuts- und FluchtmigrantInnen (in einem weiteren Sinn als nach Genfer Flüchtlingskonvention) wäre jedoch ohne Gefahr für das Gesellschaftssystem und würde dem Migrationsregime soziale Legitimation verleihen.

ad 2. Ungeachtet einer geregelten Zuwanderung: „Unerlaubte Zuwanderung wird es geben, solange es weltweit Menschenrechtsverletzungen und Wohlstandgefälle geben wird. Die Mechanismen unerlaubter Zuwanderung wieder kann man durch repressive Maßnahmen zwar verändern, aber nicht beseitigen“ (Jörg Alt: Leben in der Illegalität in Deutschland: Herausforderung für Staat und Kirche auch nach dem 11.9.2001, siehe: http://www.aktivgegenabschiebung.de/links_illegal.html)

Veronika Hofinger
ist Soziologin und arbeitet seit 2004 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien

Arno Pilgram
ist Soziologe und seit 1973 am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien. Mitglied im Aufsichtsrat des Vereins Neustart

Daher braucht es eine Politik des Umgangs mit „Illegalen“, die die Migrationsregeln verletzen. Die Grundsätze dafür sollten sein:

- a. Keine Kriminalisierung illegaler Einreise und illegalen Aufenthalts per se
- b. Entkriminalisierung, staatliche Duldung „humanitärer Beihilfe“ dazu (Akzeptanz der Tätigkeit von Hilfsorganisationen)
- c. Achtung von sozialen Grundrechten auch dieses Personenkreises (kein Ausschluss von medizinischer Versorgung, Schulbildung, gewerkschaftlicher Organisation ..)
- d. Bekämpfung von Ausbeutung (z.B. durch Schlepperorganisationen) und Schutz da-vor (z.B. durch Zeugenschutz)
- e. Rückkehrberatung und -hilfe

ad 3. Für Migranten, die mit dem Strafrecht in Konflikt kommen, ist, unabhängig von ihrem Aufenthaltsrecht, eine Gleichbehandlung und die Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse im Gefängnis zu fordern. Verlust des Aufenthaltsrechts und Remigration entbindet des Strafvollzug nicht von der Resozialisierungsaufgabe, stellt diese vielmehr neu.

Hinweise:

www.irks.at/downloads/KI_2005.pdf

Fremde im österreichischen Strafvollzug

Seit dem Jahr 2001 hat sich der Belag in Österreichs Justizanstalten um ein Viertel erhöht. Im März 2006 befanden sich über 9.000 Menschen in gerichtlicher Haft, was bei einer Kapazität von rund 8.000 Plätzen zu massivem Überbelag führt. Der Zuwachs geht ausschließlich auf Gefangene mit ausländischer Staatsbürgerschaft zurück. Der Anteil der Fremden an allen Gefangenen lag Anfang der 1980er Jahre bei sieben Prozent. Einen ersten markanten Anstieg gab es in den Jahren 1989 bis 1993, nach der Ostgrenzöffnung, auf rund ein Viertel der Gefängnispopulation. Dieser Anteil blieb bis zum Jahr 1999 relativ konstant. Seither steigt die absolute und relative Zahl von Fremden in Haft wieder stark an: Im Jahr 2005 befanden sich knapp 4.000 Ausländer in Österreich in gerichtlicher Haft, ihr Anteil an allen Insassen von Justizanstalten erreichte 45 Prozent.

Bei näherer Betrachtung stammt der jüngste Zuwachs an fremden Gefangenen zu je einem Drittel aus Osteuropa jenseits der neuen EU-Mitgliedstaaten und aus Staaten Westafrikas. Das letzte Drittel teilen sich Personen aus den für Österreich typischen „Gastarbeiter“-Herkunftsländern, aus der Türkei oder den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, und Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten.

Die „Prekarisierung“ von Straftätern

Im Strafvollzug haben sich seit jeher Personen aus unterprivilegierten gesell-

Seit dem Jahr 2001 hat sich der Belag in Österreichs Justizanstalten um ein Viertel erhöht. Im März 2006 befanden sich über 9.000 Menschen in gerichtlicher Haft, was bei einer Kapazität von rund 8.000 Plätzen zu massivem Überbelag führt.

schaftlichen Gruppen konzentriert, deren Arbeitsmarktferne und prekäre sozialrechtliche Stellung die Resozialisierungsaufgabe erschwerte. Inzwischen kommt bei immer mehr Insassen ein irregulärer oder unsicherer Aufenthaltsstatus in Österreich hinzu, was die Integrationsperspektiven nochmals reduziert. Unter den Gefangenen fremder Nationalität befinden sich zunehmend solche mit einem prekären Aufenthaltsstatus. Zwar lassen uns die Strafvollzugsstatistiken im Stich, was den fremdenrechtlichen Status der Gefangenen betrifft, die Indizien dafür liefert aber die Polizeiliche Kriminal- bzw. Anzeigenstatistik. Der Zuwachs an Anzeigen gegen Fremde betrifft vor allem Fremde ohne Beschäftigung, Fremde mit prekärem, unbestimmten oder provisorischem Aufenthalt und Fremde mit Asylwerberstatus. Der überwiegende Anteil der Mehranzeigen gegen prekär situierte Fremde betrifft Diebstahlsdelikte oder Drogendelikte. Es sind vor allem diese Gruppen polizeilich ermittelter Straftäter, die die neuen Gefangenen darstellen, die die Gefängnisse füllen und an den Rand einer Krisensituation bringen.

Werden Fremde in Haft diskriminiert?

Grundsätzlich gilt das österreichische Strafvollzugsgesetz mit seinen Ziel- und Ausführungsbestimmungen für Österreicher und Ausländer gleichermaßen. Einzelne Paragraphen beziehen sich auf Ausländer, jedoch eher im Sinne „positiver Diskriminierung“ durch die Zusicherung von Rechten und sollen insbesondere die Nachteile durch Fremdsprachigkeit kompensieren und religiöse Bedürfnisse berücksichtigen. Auch Ausländer, die nach der Haft in ihr Heimatland zurückkehren (müssen), sind während der Haft rechtlich grundsätzlich nicht schlechter gestellt als Inländer. Für Ausländer ist kein Justizvollzug eigener Art oder gar „zweiter Klasse“ vorgesehen.

Gesetzliche Vorgaben, die im Gegensatz zu „draußen“ Rechte nicht an Staatsbürgerschaft koppeln, und einzelne positive rechtliche Diskriminierungen führen gemeinsam mit der teilweise egalisierenden Wirkung „totaler Institutionen“ einerseits zu einer Einebnung von Ungleichheiten zwischen In- und Ausländern, doch der Mangel an Sprachkenntnis, sozialen Netzen und Integrationsperspektiven, von dem Ausländer häufig betroffen sind, wirkt sich andererseits auch im Gefängnis negativ aus und erzeugt Benachteiligungen, die nicht kompensiert werden.

Diese strukturellen Nachteile werden vorwiegend durch das Ignorieren von Differenzen „bewältigt“. Die Bedeutung sprachlicher und kultureller Barrieren, die zu Informationsdefiziten und verminderten Beteiligungschancen führen, wird tendenziell verharmlost. DolmetscherInnen spielen im Alltag im Strafvollzug kaum eine Rolle. Fremdsprachenkenntnisse sind keine entscheidende Qualifikation bei der Aufnahme zur Justizwache. Abgesehen vom „Ausländer-referat“, das derzeit eher an Ressourcen verliert als gewinnt, gibt es in der Justiz keine spezielle Ansprechstelle für Fragen in diesem Bereich. Die Behandlung ausländischer Insassen ist durch ein hohes Maß an Improvisation gekennzeichnet, was zu unterschiedlichen Standards in verschiedenen Justizanstalten führt, etwa in Hinblick auf Deutschkurse für Insassen oder Englischkurse für BeamtInnen.

Eine erstmals ermöglichte statistische IVV-Auswertung verdeutlicht an den Beispielen Lockerungs- und Beschäftigungsmaßnahmen strukturelle Benachteiligungen ausländischer Gefangener. So zeigt sich, dass ausländischen Gefangenen, insbesondere wenn ihnen nach der Haft ein Aufenthaltsverbot droht, deutlich seltener

Vollzugslockerungen gewährt werden, die mit einem Verlassen der Anstalt verbunden sind. Österreicher dürfen im Laufe ihrer Strafhaft durchschnittlich an 3,4 pro 100 Tagen die Anstalt auf Ausgang verlassen, Ausländer hingegen nur an 5 pro 1.000 Tagen in Strafhaft. Beim Freigang sieht es ähnlich aus: Österreicher wird im Durchschnitt (auf die Strafhaftdauer bezogen) an einem von 100 Tagen Freigang gewährt, Ausländern durchschnittlich nur an einem von 1.000 Tagen. Die Statistik zeigt auch, dass die Situation für bestimmte Gruppen von Ausländern besonders schlecht ist: Fast niemand aus den ehemaligen Sowjetrepubliken hat je ein österreichisches Gefängnis auf Freigang oder Ausgang verlassen.

Die Benachteiligung bei Beschäftigung und Arbeitsverdienst resultiert vor allem aus der Tatsache, dass ausländische Gefangene häufiger in Untersuchungshaft angehalten werden, wo es weniger Beschäftigungsmöglichkeiten gibt und auch keine Verpflichtung zur Arbeit besteht. Österreicher verdienen pro Tag in Haft durchschnittlich mehr als doppelt so viel wie Ausländer. Ein anderes Vergleichsmaß, das die Benachteiligung im Bereich Beschäftigung relativiert, erhält man, wenn man die gesamte Verdienstsomme nur auf die Strafhaftzeit bezieht. Wenn man Ausländer und Inländer in Strafhaft vergleicht, so verdienen Österreicher nur noch 1,3 mal so viel wie Ausländer.

Neue Herausforderungen und ihre Bewältigung durch die Institution

Die größten Probleme bringt derzeit nach Meinung der Befragten die Überfüllung der Anstalten, die eine adäquate Betreuung und Unterbringung aller Insassen unmöglich macht. Dass der „Überbelag“ mit einer Zunahme von Fremden einhergeht, ist eine zusätzliche Herausforderung. Man habe „die Kommunikation verloren“, meint ein Personalvertreter verunsichert. „Verständigungsschwierigkeiten“ sind nicht nur sprachlicher Natur. Besonders schwer tut man sich mit Insassen aus der ehemaligen Sowjetunion, wo es neben einer gemeinsamen Sprache oft auch am Willen zur Verständigung mangelt. Problematisch ist auch die starke Kategorisierung von Seiten vieler Justizbediensteter, die alle Insassen aus (Nicht EU)-Osteuropa wenig differenziert als „die Russen“ bezeichnen und dieser Gruppe kollektiv eine Reihe negativer Eigenschaften zuschreiben.

Wo die Integration der Fremden in den Arbeitsprozess und somit in die Anstalt funktioniert, hört man wenig Klagen. Die Zusammenarbeit in den Betrieben, die Per-

spektive, Jahre oder gar Jahrzehnte miteinander zu verbringen, und der tägliche Kontakt führen in vielen Fällen zu einem Abbau von gängigen Vorurteilen. Gerade mit Insassen aus Afrika kommt man gut zurecht, sie werden durchwegs als „angenehmes Klientel“ beschrieben, als „anpassungsfähig“, „arbeitswillig“, „nicht aggressiv“ und „künstlerisch begabt“.

In Justizanstalten mit hohem Ausländeranteil ist ein gewisser Gewöhnungseffekt eingetreten. Die Lage wird in den Gesprächen normalisiert, es sei alles „eigentlich wie immer“, meint man etwa in Suben, einer oberösterreichischen Justizanstalt mit einem Ausländeranteil um die 70 Prozent. Man ist im Strafvollzug gewohnt, sich auch an schwierige Umstände anzupassen, schließlich konnte man noch nie jemanden „annahmeverweigern“. Besonders dort, wo ausländische Insassen gefährdete Arbeitsplätze der Justizwache und Standorte von Justizanstalten (oder deren Außenstellen) sichern, hat man sich gut arrangiert. Ausländische Insassen sind in dieser Hinsicht auch „systemerhaltend“ und funktional für den Vollzug, da man sie widerstandsloser in entlegenen Haftanstalten und großen Hafträumen unterbringt und bei ihrer Betreuung (mit Verweis auf bevorstehende Abschiebungen und Sprachbarrieren) eher einspart. In Hinblick auf die Bedingungen in den Heimatländern werden Standards mitunter relativiert und alte „verwahrende“ Vollzugsformen konserviert.

Der Strafvollzug hat sich als Institution durch die Veränderung der Insassenpopulation weniger verändert, als man erwarten könnte. Dass Kommunikation oft kaum möglich ist und der Zweck der Resozialisierung bei so vielen Insassen wegfällt (da man Ausländer ohne Aufenthaltstitel und Arbeitsgenehmigung nicht in die österreichische Gesellschaft reintegrieren kann), führt erstaunlicherweise zu keiner Sinnkrise. Dies legt die Vermutung nahe, dass Resozialisierung bzw. „Wiedereingliederung“, wie es im Strafvollzugsgesetz heißt, auch bisher nicht der allerwichtigste Zweck von Gefängnissen war. In den Anstalten gibt es relativ wenig Wissen darüber, was mit den ausländischen Insassen nach der Haft passieren wird. Der Strafvollzug erscheint insgesamt wenig zukunftsorientiert, wichtiger ist oft die Integration in die Anstalt als Integrationsperspektiven nach der Haft.

Verbesserungsbedarf

Verbesserungsmaßnahmen müssen einerseits im Strafvollzug selbst ansetzen. Es müssten mehr Anstrengungen unternommen werden, um Sprachbarrieren und Informationsdefizite zu beseitigen, etwa durch Sprachkurse für Insassen und Personal, mehrsprachige Informationsblätter und Anträge sowie den Einsatz von Dolmetschern (zumindest bei den besonders sensiblen Ordnungsstrafverfahren und medizinischen Untersuchungen). Unterschiedlichen Standards in Justizanstalten gleicher Funktion sollten nach oben hin angeglichen werden. Justizbedienstete sollten in ihrer Aus- und Fortbildung im Umgang mit Fremden noch intensiver geschult werden. Information über Lebensbedingungen in den Herkunftsländern kann das gegenseitige Verständnis fördern. Wünschenswert wäre auch die gezielte Aufnahme von Personal mit Sprachkompetenzen und Migrationshintergrund.

Reformbedarf besteht jedoch auch auf kriminalpolitischer Ebene. Bei Ausländern werden Alternativen zur Haft seltener genutzt als bei Inländern. Da nicht integrierte Ausländer von den Strafverfolgungsbehörden nicht immer gleich wie Österreicher und integrierte Ausländer behandelt werden können (etwa bei der Verhängung der Untersuchungshaft, bei Diversion oder Bewährungshilfe), braucht es neue kriminalpolitische Konzepte für diese Tätergruppen. Strafvollzug fern der Heimat – der wohl kaum der Re-Integration dienen kann, weder in die österreichische, noch in die Herkunftsgesellschaft – sollte so weit als möglich vermieden werden.

Dieser Bericht beruht auf der Studie „Ausländische Gefangene in österreichischen Justizanstalten und Polizeianhaltezentren“ (Hofinger/ Pilgram 2006), für die Interviews mit Mitarbeitern des Strafvollzugs durchgeführt wurden und die Statistik des österreichischen Strafvollzugs (basierend auf der IVV, der Integrierten Vollzugsverwaltung) ausgewertet wurde.

Die Langfassung des Berichts findet sich auf www.irks.at/downloads/ForeignPrisoners.pdf