

Band I/1

Migration und Mobilität

Gutachten

erstattet von

Dr. Magdalena Pöschl

Universitätsprofessorin, Wien

Abteilung Öffentliches Recht

Wien 2015

Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	7
I. Migrationserfahrungen in Österreich	9
1. Bleibende Perspektiven, wechselnde Instrumente und Organisation	9
2. Monarchie.....	10
a) Ausreisebefehle	10
b) Abschiebung.....	13
c) Passzwang	14
d) Anwerbung und Einbürgerung	18
e) Bleiberecht, Familiennachzug und Integration.....	20
f) Perspektiven, Instrumente und Organisation	21
3. Erste Republik	24
a) Neue Fremde	24
b) Pass- und Sichtvermerkplicht	25
c) Beschäftigungsbewilligung und Arbeitsmarktprüfung	25
d) Aufenthaltsbeendigung.....	26
e) Fluchtmigration	27
4. Nationalsozialismus.....	28
5. Nachkriegsjahre: Migranten als Angehörige fremder Staaten.....	29
6. 1960er und 1970er Jahre: Migranten als Humanressource.....	32
a) Beschäftigungskontingente.....	32
b) Anwerbung von Arbeitskräften	32
c) Sichtvermerk als Arbeitsmarktinstrument	33
d) Abbau von Arbeitskräften	34
e) Migrationsrecht als Ausländerbeschäftigungsrecht	35
f) Integrationspfade am Arbeitsmarkt	38
g) Perspektiven, Instrumente und Organisation	38
7. 1980er Jahre: Migranten als Träger von Menschenrechten.....	40
a) Abwehr der Familienmigration	40
b) Aufenthaltsbeendigung als Arbeitsmarktinstrument	41
c) Grenzen der Aufenthaltsbeendigung	41
d) Integration und Gleichstellung	43
e) Perspektiven, Instrumente und Organisation	46
8. 1990er Jahre: Migranten als Sicherheitsrisiko und Kostenfaktor	46
a) Fluchtmigration: Beschränkung und Vereinfachung	46
b) Neue Zuständigkeiten.....	48
c) Sichtvermerke für niederschwellige Aufenthalte	49

d)	Im Übrigen: Quotierte Aufenthaltsbewilligungen	50
e)	Höchstzahlen für die Ausländerbeschäftigung	52
f)	Sonderregime für EWR-Bürger und Familien.....	53
g)	Aufenthaltsbeendigung.....	57
h)	Integrationshilfe.....	60
i)	Perspektiven, Instrumente und Organisation.....	61
9.	Novellenflut bis 2014: Migranten als die Anderen.....	62
a)	Fluchtmigration	62
b)	Allgemeine Zuwanderungsvoraussetzungen	67
c)	Besondere Zuwanderungsvoraussetzungen	70
aa)	Arbeitsmigration: Rotation oder Qualifikation.....	70
bb)	Familienmigration: Warten statt Quote	74
cc)	Ausbildungsmigration: Qualifikation und Quote	79
dd)	Life-Style-Migration: Geld und Quote	79
d)	Differenzierte und gestufte Aufenthaltsrechte.....	80
e)	Fraktalisierung der Aufenthaltstitel	83
f)	Fraktalisierung der Aufenthaltsbeendigung.....	90
g)	Aufenthaltsbeendigung: Gründe, Schranken und Durchsetzung.....	95
h)	Sonderregime für EWR-Bürger und Familien.....	97
II.	Allgemeine Lehren für das Migrationsrecht	99
1.	Perspektiven der Migrationssteuerung	99
2.	Probleme und Grenzen der Migrationssteuerung	102
a)	Eigensinnigkeit der Migration	102
b)	Internationalisierung des Migrationsrechts.....	104
c)	Europäische Gerichte als Mobilitätsverstärker	105
d)	Behördenkooperation	106
e)	Vollzugerschwernisse	106
f)	Steuerungsresistenz	107
g)	Irrationalität	107
h)	Stressreaktionen.....	108
3.	Instrumente der Migrationssteuerung.....	110
a)	Bewilligungspflicht	110
b)	Quoten	111
c)	Anwerbung	113
d)	Information	114
e)	Integrationspfade	115
f)	Staatsbürgerschaft.....	117
g)	Aufenthaltsbeendigung.....	119
4.	Organisation der Migrationssteuerung	120
III.	Ausgewählte Fragen des Migrationsrechts	122
1.	Migranten als Kostenfaktor	122
a)	Teilen mit Unionsbürgern.....	122

Inhaltsverzeichnis

b)	Teilen mit Drittstaatsangehörigen	125
c)	Teilen mit Asylwerbern	127
d)	Wie tragen wir die Lasten?	134
2.	Migranten als Humanressource	134
a)	Arbeitsmigration	134
b)	Fluchtmigration	143
c)	Familienmigration	146
d)	Wie nutzen wir die Chancen?	148
3.	Migranten als die Anderen	149
a)	Integration	149
b)	Verteilungskämpfe	150
c)	Deutschkenntnisse	151
d)	Wie ertragen wir uns selbst?	154
IV.	Schlussfolgerungen	157
	Literaturverzeichnis	163

VERHANDLUNGEN DES NEUNZEHNTEN ÖSTERREICHISCHEN
JURISTENTAGES WIEN 2015

Band I/2

Öffentliches Recht

Migration und Mobilität

Referate und Diskussionsbeiträge

Wien 2016

Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Inhaltsverzeichnis

Seite

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER, Präsident des
Verwaltungsgerichtes a.D., Universität Wien, Institut für Rechtsphilosophie,
Religions- und Kulturrecht:..... 13

Univ.-Prof. Dr. Magdalena PÖSCHL, Universität Wien, Institut für Staats-
und Verwaltungsrecht: 14

I. Gegenstand und Gang des Gutachtens..... 14

II. Kontinuitäten / Konstanten 15

1. Eigensinnigkeit der Migration..... 15

2. Perspektiven der Migrationssteuerung 15

3. Pannen und Pleiten..... 16

4. An den Grenzen des Rechts 17

III. Trends 17

1. Internationalisierung der Steuerung 17

2. Verlagerung von Zeitpunkt und Ort der Steuerung..... 18

3. Geld und Information statt Zwang 19

4. Wechsel der Migrationsspur..... 19

IV. Handlungsempfehlungen für Österreich..... 20

1. Stressmanagement..... 20

2. Normalisierung..... 21

3. Rationalisierung (Übersteuerungen abbauen) 21

4. Steuern, nicht taumeln, und auch die Chancen sehen..... 22

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER: 23

ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard MUZAK, Universität Wien, Institut für Staats-
und Verwaltungsrecht: 23

I. Einleitung..... 23

II. Historische Entwicklung..... 24

III.	Mögliche Gründe für diese Entwicklungen	30
1.	Geänderte faktische Umstände	30
2.	Wertewandel	31
3.	Einfluss des Unionsrechts	32
4.	Einfluss der Judikatur.....	34
5.	Bedeutung der Grundrechte	36
6.	Bedeutung der Sicherheitsperspektive	36
7.	Systematik.....	37
8.	Legistische Mängel	38
9.	Überflüssige Regelungen	38
10.	Symbolische Regelungen	39
IV.	Beispiele.....	40
1.	Aufenthaltstitel.....	40
2.	Aufenthaltsbeendende Maßnahmen	41
3.	BFA-VG.....	41
4.	AuslBG.....	42
5.	Strafbestimmungen	43
V.	Sonderverfahrensrecht	43
VI.	Regelung der Behördenzuständigkeit.....	44
VII.	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	44
VIII.	Resümee	46
IX.	Eckpunkte einer möglichen Gesamtreform	46
	Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	47
	Mag. Dr. Mathias VOGL, Sektionschef im Bundesministerium für Inneres:	48
	Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	51
	Dr. Wolf SZYMANSKI, Sektionschef des Bundesministeriums für Inneres i.R.:.....	52

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	54
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN, Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht:	54
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	55
Univ.-Prof. Dr. Magdalena PÖSCHL:	55
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	59
ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard MUZAK:	59
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	60
Univ.-Prof. MMag. Dr. Eva SCHULEV-STEINDL, LL.M., Karl-Franzens Universität Graz, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft: 61	
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	62
Univ.-Ass. Mag. Emanuel MATTI, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht:	62
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	63
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	63
Univ.-Prof. Dr. Magdalena PÖSCHL:	63
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	64
ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard MUZAK:	64
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	65
Mag. Wolfgang TAUCHER, Direktor des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl, Wien:	65
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	66
Univ.-Prof. Dr. Franz MERLI, Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Universität Wien:	66
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	67

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	67
Mag. Dr. Mathias VOGL:	67
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	68
Dr. Wolf SZYMANSKI:	68
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	69
Lukas DIEM, BSc, Universität Wien, Forschungsgruppe Multimedia Information Systems:	69
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	69
Johann Maier, Vorsitzender des Österreichischen Datenschutzrates:	69
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	70
Mag. Doris STILGENBAUER, NÖ Landesregierung:	70
Nicolas WIMBERGER:	71
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	72
Univ.-Prof. Dr. Magdalena PÖSCHL:	72
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	72
ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard MUZAK:	73
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	74
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht:	74
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN:	74
I. Das Problem.....	74
II. Die Ausgangslage.....	76
III. Mitbestimmung in der beruflichen Selbstverwaltung.....	78

1. Bestandsaufnahme.....	78
2. Öffnung des Wahlrechts als rechtspolitisches Postulat	79
3. Die verfassungsrechtliche Lage.....	79
4. Plädoyer für die ersatzlose Streichung des Art 3 Abs 2 StGG	81
IV. Mitbestimmung in der Gemeinde	82
1. Bestandsaufnahme	82
2. Öffnung des Wahlrechts zum Gemeinderat für Drittstaatsangehörige?.....	83
3. Die Gesamtänderungsfrage	85
V. Mitbestimmung in Bund und Ländern.....	87
VI. Staatsbürgerschaft	89
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	94
Univ.-Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER, Präsident des Österreichischen Juristentages, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht:.....	94
Univ.-Prof. Dr. Harald EBERHARD, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht:.....	94
Mag. Dr. Mathias VOGL:	95
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN:	96
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	97
Univ.-Prof. Dr. Robert REBHACH, Universität Wien, Institut für Arbeits- und Sozialrecht:.....	98
Univ.-Prof. MMag. Dr. Eva SCHULEV-STEINDL, LL.M.:.....	98
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN:	99
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	100
Mag. Erika ENZELBERGER-HEIS, Bundesverwaltungsgericht:	100

Univ.-Prof. Dr. Franz MERLI:	101
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN:	101
Mag. Dietmar HUDSKY, Bundesministerium für Inneres, Leiter der Abteilung für Aufenthalts-, Personenstands- und Staatsbürgerschaftswesen:	103
Mag. Gernot KLOPCIC, Verwaltungsgericht Wien:	104
Univ.-Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER:	104
Univ.-Prof. Dr. Gerhart WIELINGER, Karl-Franzens Universität Graz, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft:	105
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	105
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN:	106
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	107
Univ.-Prof. Dr. Robert REBHACH:	107
I. Einleitung	108
II. Arbeitsrecht	109
1. Zugang zur unselbständigen Erwerbstätigkeit	109
a. Allgemeines	109
b. Drittstaatsangehörige	110
(i) Unionsrecht	110
(ii) Österreichisches Recht	112
(iii) Rechtsfolgen unzulässiger Beschäftigung	115
2. Gleichbehandlung	116
a. Gleichbehandlung am Arbeitsort, insb von Unionsbürgern	116
b. Drittstaatsangehörige	118
(i) Grundlagen	118
(ii) Gleichbehandlungspflichten für Union und Mitgliedstaaten ..	118
(iii) Gleichbehandlungspflichten für Arbeitgeber und	
Kollektivverträge	121
c. Entsendungen	123
(i) Dienstleistungen im Binnenmarkt (Binnenmarkt-Entsendung)	
.....	123
(ii) Auswirkungen auf das österreichische Arbeitsrecht	126
(iii) Andere Entsendungen	127

3. Übergreifende Überlegungen	128
III. Sozialrecht	130
1. Sozialversicherung – Beitragsabhängige Leistungen	130
a. Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft (Versicherungsverhältnis)	130
b. Leistungsverhältnis	132
c. Kommunikationsprobleme bei Leistungserbringung	136
2. Beitragsunabhängige Leistungen	137
a. Drittstaatsangehörige	138
(i) Unionsrechtsrechtliche Vorgaben	138
(ii) Nationales Recht – Mindestsicherung und Grund-versorgung	140
(iii) Nationales Recht – Andere Leistungen	144
b. Unionsbürger	145
(i) Anspruch von Arbeitnehmern auf „soziale Vergünstigungen“	146
(ii) Aufenthaltsrecht und Leistungen der „social assistance“ .	148
(1) Nichterwerbstätige Migranten	150
(2) Erwerbstätige	156
(3) Arbeitssuchende	157
(iii) Andere beitragsunabhängige Leistungen	159
3. Übergreifende Überlegungen	161
IV. Sozialsystem und Migration	164
1. Einfluss der Migration auf die Stabilität des Sozialsystems	164
2. Einfluss des Sozialsystems auf die Migration	165
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	166
Dr. René BRUCKNER, Bundesverwaltungsgericht Graz:	166
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	168
Mag. Dr. Mathias VOGL:	168
Mag. Dietmar HUDSKY:	169
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	170
Univ.-Prof. Dr. Magdalena PÖSCHL:	171
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	172

Univ.-Prof. Dr. Robert REBHACH:	172
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	173
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	173
Mag. Wolfgang TAUCHER:	173
I. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem der 2. Phase	175
1. Die Phase 0:	175
2. Die 1. Phase des GEAS	177
3. Die Phase 2 des GEAS	178
4. Zukunftsthemen der EU	179
II. Praktische Kooperation als Motor der Harmonisierung in Europa: die Europäische Asylunterstützungsagentur EASO	180
1. Beispiel 1 – die Unterstützung Bulgariens	180
2. Praktische Kooperation fördert Transparenz	181
3. An den Grenzen der Gemeinsamkeit: Joint processing	182
III. Anforderungen an eine Migrationsbehörde, als Spezialbehörde, in der Praxis	183
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	184
Dr. Katerina KRATZMANN, International Organization for Migration – Austria:	184
I. Trends	186
II. Gründe für Wanderungen	190
III. Fluchtbewegungen aus Syrien und Humanitäre Aufnahme in Österreich	192
IV. Mohammads Migrationsgeschichte	196
V. Modernes Migrationsmanagement	200
VI. Bibliographie	205

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	211
Dr. Wolf SZYMANSKI:	211
Mag. Wolfgang TAUCHER:	211
Dr. Wolf SZYMANSKI:	211
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	212
ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard MUZAK:	212
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	212
Dr. René BRUCKNER:	213
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	213
Univ.-Ass. Mag. Emanuel MATTI:	214
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	214
Mag. Wolfgang TAUCHER:	214
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	216
Dr. Katerina KRATZMANN:	216
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	218
Univ.-Prof. Dr. Georg LIENBACHER:	218
Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens JABLONER:	218