

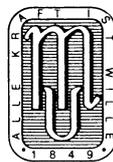
VERHANDLUNGEN DES NEUNZEHNTEN ÖSTERREICHISCHEN
JURISTENTAGES WIEN 2015

Band I/2

Öffentliches Recht

Migration und Mobilität

Referate und Diskussionsbeiträge



Wien 2016

Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

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

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

I. Gegenstand und Gang des Gutachtens

Der Gutachtensauftrag des Vorstandes stellt an die öffentlich-rechtliche Abteilung, anders als an andere Abteilungen des ÖJT, heuer keine konkrete Frage, vielleicht weil das Thema „Migration und Mobilität“ schon Frage genug ist. Sehr lange war dieses Thema in Österreich auf die Polizeiperspektive verengt. Um den Blick für die Komplexität der Migration wieder zu öffnen, habe ich mich in meinem Gutachten für eine historische Analyse entschieden. Dabei hat mich vor allem interessiert, aus welchen Perspektiven Rechtsordnungen Migration langfristig als regulierungsbedürftig einstufen, welche Instrumente sie dafür über die Jahre und Jahrzehnte entwickelt haben, wie diese Aufgaben organisatorisch bewältigt werden können, und welche besonderen Herausforderungen die Migration als Regelungsgegenstand an Rechtsordnungen stellt.

Beobachtet man das über längere Zeit, so sieht man auch, welche Faktoren das Migrationsrecht dauerhaft prägen und daher als Konstanten schlicht zur Kenntnis zu nehmen sind. Die Geschichte zeigt aber ebenso, wo die Migrationssteuerung in Bewegung ist und wohin die Entwicklung langfristig geht. Weil man nachher immer klüger ist, lehrt eine historische Betrachtung schließlich, warum Migrationssteuerung manchmal schief geht. Um diese Grundlinien zu erkennen, muss man sehr viele Details ansehen; für den Moment möchte ich nur ein paar Ergebnisse dieser Detailstudien festhalten, und zwar – ganz arithmetisch – vier Kontinuitäten des Migrationsrechts, vier Trends die ich sehe, und vier Handlungsempfehlungen, die sich daraus für den österreichischen Gesetzgeber ergeben.

II. Kontinuitäten / Konstanten

1. Eigensinnigkeit der Migration

Eine erste Konstante unseres Themas ist, *dass* Menschen wandern und dass ihre Wanderungsmotive komplex und von außen schwer zu beeinflussen sind.

Wer auswandert, ist in seinem Heimatstaat unzufrieden, weil dort zB Krieg herrscht, weil Naturkatastrophen das Land verwüsten, weil dort schlechte politische, wirtschaftliche oder soziale Bedingungen bestehen oder weil es keine Ausbildungsmöglichkeiten gibt: Das können andere Staaten schwer beeinflussen.

Anziehend sind für wanderungswillige Menschen folgerichtig gute Lebensbedingungen; so ist Migration zunächst ein Kompliment an den Zielstaat. Doch kein Staat will die Lebensbedingungen, die er für seine Bevölkerung geschaffen hat, verändern, womöglich sogar verschlechtern, nur um Wanderungsbewegungen aufzuhalten.

Starke Anziehungskraft entfalten für Zuwanderer schließlich auch andere Migranten, denn Netzwerke senken Wanderungskosten. Deshalb ziehen Migranten dorthin, wo ihre Landsleute leben und wo Aussicht besteht, in der Fremde doch ein Stück Heimat zu haben. Je größer eine Einwanderungsgemeinde ist, desto stärker ist die Anziehung; je stärker die Anziehung, desto größer wird die Einwanderungsgemeinde. Auch in diesen Mechanismus kann ein Staat kaum eingreifen.

Schlechte Bedingungen im Heimatstaat, gute Bedingungen im Zielstaat und tradierte Migrationsmuster sind also wesentliche Faktoren der Migration, die die Staaten zugleich schwer beeinflussen können.

2. Perspektiven der Migrationssteuerung

Eine zweite Konstante sind die Perspektiven, aus denen Staaten Migration betrachten. Verblüffender Weise sind diese Perspektiven über die Jahrhunderte im Wesentlichen gleich geblieben; lästigerweise erscheinen Migranten unter jeder dieser Perspektive ambivalent:

Aus einer sozialen Warte sind Migranten für die einen ein Kostenfaktor, andere wiederum hoffen, dass gerade Migranten künftig unsere Sozialsysteme tragen werden. Aus der Gesundheitsperspektive fürchten wir, dass Migranten unsere Gesundheitssysteme ausbeuten; zugleich hätten wir gern, dass sie weiter unsere Alten und Kranken pflegen. Ökonomisch betrachtet sind Migranten bald Konkurrenten, die uns Arbeitsplätze wegnehmen, bald eine Humanressource, die Lücken am Arbeitsmarkt schließt. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit fürchten wir Kriminalitätstourismus, zugleich bemüht sich der Staat in letzter Zeit, Menschen mit Migrationshintergrund für die Justiz und den Polizeidienst zu gewinnen, in der Hoffnung, dass sie als Rollenvorbilder das Vertrauen in die Rechtsordnung stärken. Außenpolitisch betrachtet sind Migranten Angehörige eines anderen Staates und je nachdem, wie die Beziehungen zu diesem Staat sind, können sie Freunde sein oder Feinde. Aus einer kulturellen Perspektive sind Migranten schlicht die „Anderen“, die uns durch ihre fremde Sprache und ihre Lebensgewohnheiten irritieren; ebenso kann das Exotische freilich auch

faszinieren: Es sind ja gerade die Anderen, die neue Ideen bringen, das kann eine Gesellschaft auch bereichern. Nicht schillernd ist nur die siebente Perspektive, die Staaten erst seit dem 20. Jahrhundert einnehmen, genauer: einnehmen müssen, wenn sie Migranten als Träger von Menschenrechten betrachten. Diese Perspektive liegt quer zu allen anderen Steuerungsgesichtspunkten und schränkt sie ein. Sie schafft eine Skala von sehr starken Rechten in der Fluchtmigration über abwägbare Rechte in der Familienmigration bis hin zu schwachen Vorgaben in der Arbeits-, Ausbildungs- und Besuchsmigration; entsprechend zurückhaltend oder intensiv können dann die anderen Gesichtspunkte verwirklicht werden.

Mit den Migranten wandert also auch unser Blick auf sie; die Perspektiven, aus denen wir sie betrachten, bleiben aber über die Jahrhunderte konstant: Was machen Migranten mit unserem Geld, mit unserer Arbeit, mit unserer Sicherheit, Gesundheit, Kultur, was machen sie mit unserer Stellung als Staat in der Welt? – Das sind die ewigen Fragen der Migration, auf die das Recht Antworten finden muss.

3. Pannen und Pleiten

Migrationspolitik ist – das ist eine dritte Konstante – keine Erfolgsgeschichte. Sie ist eher eine Geschichte des Taumelns, sie handelt von Versuch und Irrtum, von Pannen und Pleiten. Ein geläufiges Beispiel dafür ist die Geschichte der Gastarbeiterpolitik in den 1960er und 1970er Jahren, in der alles anders gelaufen ist als geplant. Das erkennen wir schon daran, dass die Enkel dieser *Gastarbeiter* heute bei uns in die Schule gehen. Warum die Steuerung dieser Migration so schief gegangen ist, hat Max Frisch treffend zusammengefasst: „Wir haben Arbeitskräfte gerufen – und es sind Menschen gekommen.“

Eine zweite Migrationssteuerung, die wir gegenwärtig spektakulär scheitern sehen, ist das Dublin-System, das Asylwerber in Europa nach Regeln verteilt, die von den hauptbetroffenen Staaten, aber auch von den Asylwerbern selbst im wörtlichen Sinn unterwandert werden, mit dem Ergebnis, dass wir in der Fluchtmigration just die Situation haben, die das Dublin-System am meisten verhindern wollte: Unklare Zuständigkeiten, eine unregelmäßige Binnenmigration und die Vergabe von Asyl, die nach manchen einer „Lotterie“ nahe kommt. Dass das Dublin-System nicht funktioniert, liegt schlicht daran, dass es die Lasten der Fluchtmigration nicht solidarisch auf die Mitgliedstaaten verteilt: Unfaire Regeln haben mittelfristig keine Chance befolgt zu werden – auch das kann im Nachhinein eigentlich niemanden überraschen. Aber so klar, dass es antizipiert und von vornherein in die Planung einbezogen worden wäre, war all das offenbar auch nicht.

Wir müssen uns also darauf einstellen, dass wir beim Versuch Migration zu steuern, immer wieder Pleiten und Überraschungen erleben werden, die uns taumeln lassen. Die Geschichte der Gastarbeiter und auch die Geschichte des Dublin-Systems legen aber die Vermutung nahe, dass Steuerungsstrategien, die extrem unfair sind, in westlichen Demokratien mittelfristig scheitern.

4. An den Grenzen des Rechts

Dabei ist bemerkenswert – und das wäre eine vierte Konstante –, dass Migranten und Staaten sich im Umgang miteinander erstaunlich ähnlich verhalten. Geht es um existenzielle Interessen, neigen beide dazu, aus dem Recht auszubrechen. So wie Migranten die militärisch abriegelten Landgrenzen umgehen und über das nicht abriegelbare Meer einreisen; so wie sie ihre Reisepapiere wegwerfen, um nicht abgeschoben zu werden; wie sie Scheinehen eingehen, um bleiben zu dürfen; wie sie schwarz arbeiten, um zu Geld zu kommen, so reizen umgekehrt auch die Unionsstaaten die Grenzen des menschenrechtlich Zulässigen immer wieder aus und überschreiten diese Grenzen bisweilen auch: Etwa wenn sie Flüchtlinge auf hoher See abfangen und zurück an den Ausgangshafen schicken, oder wenn sie mit nordafrikanischen Staaten Kooperationen schließen, die verhindern sollen, dass die Flüchtlinge von dort überhaupt abreisen; wenn sie Flüchtlinge, die trotz allem bei ihnen landen, in unmenschlicher Weise unterbringen und sie nicht registrieren, damit sie, wenn sie weiter wandern, nicht zurückgeschickt werden können. Die Staaten, die die Asylgesuche dann letztlich behandeln, versorgen die Asylwerber vielleicht adäquat, setzen aber ihrerseits alles daran, diese Verfahren rasch zu beenden – so rasch, dass oft abermals Menschenrechte verletzt werden. Die Beispiele ließen sich für beide Seiten fortsetzen, sie zeigen aber wohl schon jetzt, was zu zeigen war: Migration ist offenbar ein Vorgang, der uns an die Grenzen des Rechts führt.

Das sind vier wesentliche Konstanten, die ich derzeit sehe: Die Komplexität und Unsteuerbarkeit der Migrationsmotive, die Komplexität und Ambivalenz der Steuerungsperspektiven, die Pannen und Pleiten der Migrationssteuerung und das Recht, das durch die Migration als solches auf die Probe gestellt wird. Gesetzt, diese vier Dinge bleiben gleich, was ändert sich und wohin gehen die Trends?

III. Trends

1. Internationalisierung der Steuerung

Ein erster Trend ist unübersehbar die Internationalisierung. Historisch hat das Migrationsrecht seinen Ausgangspunkt bei der Gemeinde, dann wurde es verstaatlicht und von dort ist es auf die überstaatliche Ebene gewandert. Es ist längst nicht mehr wahr, dass die Staaten souverän entscheiden, wer in ihr Hoheitsgebiet einreisen und dort bleiben darf. Die quantitativ wichtigsten Migrationsformen – die Binnenmigration der EWR-Bürger, die Fluchtmigration und die Familienmigration – sind großteils völker- und unionsrechtlich vorherdeterminiert. Tendenziell werden die Steuerungsspielräume der Staaten dabei kleiner, und sie verengen sich noch weiter durch die Judikatur der europäischen Gerichte, die immer wieder mobilitätsfördernde Akzente setzen, bisweilen überraschend und mit gravierenden Auswirkungen. Das ist für den Nationalstaat ein Problem: Er kann ja seit jeher nicht beeinflussen, warum Menschen wandern; nun aber kann er auch immer weniger entscheiden, wen er bei sich aufnehmen muss.

2. Verlagerung von Zeitpunkt und Ort der Steuerung

Ein zweiter Trend, der sich langfristig abzeichnet, ist, dass die Steuerung der Migration zeitlich immer früher einsetzt und sich örtlich immer weiter aus dem Hoheitsgebiet des steuernden Staates entfernt.

Der späteste Punkt, an dem die Steuerung einsetzen kann, ist die Aufenthaltsbeendigung. Sie reagiert auf Gefahren, die sich bereits verwirklicht haben, und schafft den Gefahrenverursacher aus dem Land. Im 20. Jahrhundert hat sich die Migrationskontrolle vorverlagert auf den Arbeitsmarkt, um zu verhindern, dass dort überhaupt Gefahren entstehen. Die Geschichte der Gastarbeiter hat schließlich gezeigt, dass auch die Familienmigration reguliert werden muss. So verlagerte sich die Migrationssteuerung noch einen weiteren Schritt nach vorn, nämlich an die Grenzüberschreitung. Zugleich wurden die Erfordernisse, die nun an eine Zuwanderung gestellt wurden, immer dichter, je stärker die Migration in Europa stieg und je mehr der EGMR die Aufenthaltsbeendigung durch Artikel 8 EMRK blockierte. Die Staaten weichen also aus. Steuerungsspielräume, die sie bei der Aufenthaltsbeendigung verlieren, werden durch Zuwanderungsbeschränkungen kompensiert.

In letzter Zeit setzt die Steuerung zum Teil schon vor der Einreise an. So wird von Migrantinnen nicht nur erwartet, dass sie ihre Aufenthaltsbewilligungen vom Ausland aus beantragen und das Verfahren dort abwarten. Seit einigen Jahren müssen sie, noch bevor sie einen solchen Antrag in Österreich stellen, Deutsch lernen. Zunehmend gehen die Staaten aber auch schon selbst ins Ausland, um in Kontakt mit Wanderungswilligen zu treten. So positionieren sie zum Beispiel in ihren Botschaften Migrationslotsen, die potentielle Zuwanderer über die Erwartungen des Zielstaates informieren, aber auch darüber, welche Zuwanderungsoptionen dort nicht bestehen. Manche Staaten entsenden auch Agenten ins Ausland, um dort hochqualifizierte Arbeitskräfte für das Inland zu rekrutieren.

Auch in der Fluchtmigration verlagert sich die Steuerung mehr und mehr ins Ausland. Man denke etwa an die erwähnten Push-back-Aktionen, mit denen Flüchtlinge, noch bevor sie die Grenzen Europas erreicht haben, auf hoher See zurückgeschoben werden. Man denke an den UNHCR, der schon im Ausland besonders schutzbedürftige Flüchtlinge auswählt, die dann nach Europa gebracht werden. Noch früher setzt die Migrationssteuerung ein, wenn Europa die Nachbarstaaten der Krisengebiete unterstützt, die ja den Großteil der Flüchtlinge aufnehmen. Je eher die Flüchtlinge dort eine Existenzgrundlage finden, desto eher werden sie bleiben, also nicht nach Europa weiterwandern. Der äußerste Schritt der Migrationssteuerung ist dann die Intervention in Kriegs- und Krisengebieten selbst. Sie setzt unmittelbar im Wanderungsursprung an und kompensiert wohl auch ein Stück weit, dass Staaten Einwanderung rechtlich zum Teil nicht mehr verhindern können. Deshalb versuchen sie, die schwer steuerbaren Wanderungsursachen eben doch zu beeinflussen. Migrationssteuerung verlagert sich also immer weiter nach vor, sie verlässt Europa. So wird traditionelle Innenpolitik immer mehr zur Außenpolitik.

3. Geld und Information statt Zwang

Ein dritter Trend hängt mit den beiden ersten, also der Internationalisierung und der Verlagerung der Migrationssteuerung zusammen. Beides verändert auch die Steuerungsinstrumente.

Solange die Steuerung im Hoheitsgebiet eines Staates bleibt, steht ihm das volle Arsenal seines Gewaltmonopols zur Verfügung. Er kann Ausreisebefehle erlassen, Einreise und Beschäftigung unter Erlaubnisvorbehalt verbieten und Berechtigungen erteilen. Alle diese Instrumente wirken aufgrund der Internationalisierung zum Teil sogar über die Staatsgrenzen hinaus. So sind Ausreisebefehle und Aufenthaltsrechte unter bestimmten Voraussetzungen bereits unionsweit wirksam.

Zum Teil wird in der Migrationssteuerung aber auch Zwang abgebaut, und zwar dort, wo er sich als ineffizient erwiesen hat. Das gilt insbesondere für die Abschiebung, die für Behörden schon in der Monarchie extrem aufwendig war und die bis heute nicht reibungslos funktioniert – weil nicht feststellbar ist, woher ein Migrant kommt, weil kein Staat ihn übernimmt, weil der Migrant untertaucht, weil er bei der Abschiebung entweicht und wieder zurückkehrt. Nun sieht die Rückführungsrichtlinie vor, dass einem Migranten, dessen Aufenthalt beendet werden soll, zunächst eine Frist für eine freiwillige Ausreise zu setzen ist, in der er seine persönlichen Dinge ordnen kann; zugleich wird diese Ausreise bisweilen finanziell unterstützt. Die freiwillige Ausreise liegt auf der allgemeinen Linie des Verwaltungsrechts, statt durch Zwang stärker durch informelle Mittel zu steuern, insbesondere mit Geld und Information, den beiden wichtigsten staatlichen Steuerungsressourcen neben dem Zwang. Ihr Einsatz kann gerade im Migrationsrecht sinnvoll sein, weil dem Zwang wegen der massiven Interessen der Betroffenen oft starker Widerstand entgegenschlägt. Hier können „weiche“ Mittel ein kooperatives Verhalten sehr begünstigen.

Bei diesem Übergang von harten zu weichen Instrumenten scheint mir die Fluchtmigration im Moment an einem Wendepunkt zu stehen. Wir erleben bei ihrer Steuerung noch einen erheblichen Gewalteeinsatz, der seine Ziele nicht erreicht und sogar zu massenhaften Sterben führt. Wir sehen, dass manche angesichts dessen noch mehr Zwang verlangen. Wir hören aber ebenso, dass mehr und mehr alternative Maßnahmen erwogen werden: Rettungseinsätze, Entwicklungshilfe, die beide Geld kosten, aber auch der Verzicht auf Zwang, insbesondere die Öffnung legaler Einreisewege.

4. Wechsel der Migrationsspur

Der vierte Trend, den ich sehe, ist abermals durch die Internationalisierung des Migrationsrechts verursacht, aber gleichsam eine Gegenbewegung dazu. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben für die Migration knüpfen vorwiegend an den Grund der Wanderung an. Deshalb richten wir für Flucht-, Arbeits-, Familienmigration, Ausbildungs-, Besuchs- und sonstige Migration je eigene Spuren ein, auf denen Einwanderer nach verschiedenen Regeln zugelassen werden.

Diese eindeutigen Migrationsspuren sind rechtlich geprägt und verwaltungsökonomisch nützlich, sie werden aber der Realität komplexer Migrationsmotive oft nicht gerecht. Deshalb werden diese international geprägten

Migrationsspuren in letzter Zeit innerstaatlich zum Teil wieder zusammengeführt. So dürfen zum Beispiel hochqualifizierte Arbeitskräfte von der Besuchsin die Arbeitsmigration wechseln. Es ist auch möglich, von der Familienmigration in die Arbeitsmigration überzugehen, ja Familienangehörige von hochqualifizierten Arbeitskräften werden zum Teil sogar schneller in den Arbeitsmarkt integriert als ihre Ankerperson. Das ist auf den ersten Blick zwar unlogisch, aber trotzdem sinnvoll. Denn wenn der Staat eine hochqualifizierte Arbeitskraft für Österreich gewinnen will, muss er auch der Familie ein attraktives Migrationsangebot machen. Da die Ankerperson sich ihren Partner nicht nach den Erfordernissen des österreichischen Arbeitsmarkts ausgesucht hat, muss man ihn eben ohne eingehende Arbeitsmarktprüfung zur Beschäftigung zulassen. Ein Wechsel der Migrationsspur ist zum Teil auch von der Ausbildungs- in die Arbeitsmigration möglich; zwar holpert auf diesem Transit im Detail noch manches, aber man sieht doch einen Trend: Die verschiedenen Migrationsspuren, die die Internationalisierung hervorgebracht hat, werden innerstaatlich tendenziell wieder zusammengeführt. Das gilt jedenfalls für die freiwillige Migration.

Die Fluchtmigration ist abermals ein Sonderling. Gemischte Migrationsmotive gelten hier als verwerflich, wie schon der Begriff „Wirtschaftsflüchtling“ zeigt, der immer einen Vorwurf enthält. Doch kommt auch in diesem Migrationssektor manches in Bewegung: Einen Wechsel von der Asyl- in die Arbeitsmigration zuzulassen, wird derzeit in Deutschland diskutiert und in Schweden bereits seit einigen Jahren praktiziert, und zwar nicht nur aus humanitären Erwägungen, sondern auch aus Pragmatismus; denn im besten Fall profitieren von einem solchen Spurwechsel alle. Der Staat spart sich aufwendige Verfahren, die Wirtschaft gewinnt qualifizierte Arbeitskräfte, und der Migrant erhält eine Zuwanderungschance.

IV. Handlungsempfehlungen für Österreich

Wir haben also vier Konstanten – komplexe und schwer beeinflussbare Migrationsmotive; ambivalente Steuerungsperspektiven; Pannen der Migrationssteuerung und das Recht, das an seine Grenzen kommt. Und wir haben vier Trends – Internationalisierung; Verlagerung der Steuerung; neue Instrumente und das Aufbrechen festgefahrener Migrationsspuren. Was bedeutet all das für den österreichischen Gesetzgeber?

1. Stressmanagement

Den österreichischen Gesetzgeber setzt all das sichtlich unter Stress, und das ist auch verständlich. Migration kann unvorhergesehen und massenhaft auftreten; sie muss unter Zeitdruck und mit hohem administrativem Aufwand bewältigt werden, sofern sie sich dem Zugriff der Behörden nicht überhaupt entzieht. Auf Grund der Internationalisierung des Migrationsrechts kann der Staat immer weniger entscheiden, wer einreisen und wer bleiben darf. Davon abgesehen ist das auch schwer zu entscheiden, weil Migration selbst komplex und ambivalent ist und nicht nur Risiken, sondern auch Chancen birgt.

Die schlechte und oft beklagte Legistik im Migrationsrecht ist ein Spiegel dieser Steuerungsprobleme, und sie zeigt deutliche Stresssymptome. Nachdem der Gesetzgeber keine großen Handlungen mehr setzen darf, setzt er seit Jahren in großer Hektik viele kleine. Er differenziert das Migrationsrecht immer stärker nach innen aus, baut manche Bereiche permanent um, sodass sie sich nie konsolidieren und stabilisieren können – die Nomenklatur der Aufenthaltstitel ist ein Beispiel dafür. Zum Teil zerstört der Gesetzgeber sogar funktionierende Steuerungsinstrumente, etwa bei der Aufenthaltsbeendigung, und erlässt Vorschriften, die in der Praxis nicht vollziehbar sind. Niemand kann erwarten, dass die Betroffenen diese Normen noch verstehen. Dass sich Behörden und Gerichte ständig auf eine neue, immer noch verworrenere Rechtslage einstellen müssen, verursacht zudem hohe Kosten. Meine Klage über die Legistik im Migrationsrecht ist mehr als das übliche universitäre Gejammere über die schlechte Qualität von Gesetzen. Diese Legistik muss von Grund auf verbessert werden – das wäre meine erste Handlungsempfehlung –, sonst verliert und verspielt dieses Rechtsgebiet schlicht seine Steuerungskraft.

2. Normalisierung

Meine zweite Handlungsempfehlung wäre Normalisierung, denn Migration ist normal. Sie ist es zugegeben nicht im Leben des einzelnen Migranten – für ihn ist die Wanderung ein einschneidender Wechsel, der auch mit Krisen verbunden sein kann. Aber als Phänomen an sich und aus staatlicher Perspektive ist Migration ein Standardvorgang. Wir tun daher gut daran, sie weder als Ausnahme noch als Krise zu verstehen, sondern als einen regulären Zustand, der zum Nutzen der Gesellschaft geordnet werden kann.

Normalisierung bedeutet zunächst, die Grenzen des Rechts nicht zu verlassen und sie auch nicht ständig auszureizen, sondern zu akzeptieren, dass der Migrationssteuerung ein völker-, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen vorgegeben ist. Es baut übrigens auch Stress ab, wenn man sich mit dem Unabänderlichen abfindet und nicht ständig nach Auswegen sucht, die es ja doch nicht gibt.

Normalisierung bedeutet ferner, das Migrationsrecht nicht immer weiter zu spezialisieren und zu isolieren, sondern es anzuschließen an die Standards, Instrumente und Verfahren, die es im Verwaltungsrecht allgemein gibt.

3. Rationalisierung (Übersteuerungen abbauen)

Meine dritte Empfehlung wäre Rationalisierung: Innerhalb des völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Rahmens muss die Politik festlegen, welche Perspektiven der Migrationssteuerung in welcher Gewichtung realisiert und wie allfällige Zielkonflikte aufgelöst werden sollen. Das ist eine rechtspolitische Frage. Sie muss verhandelt und ausgestritten und dann schließlich entschieden werden, sonst besteht die Gefahr, dass der Gesetzgeber die Steuerungsspielräume wegen der allgemein empfundenen Steuerungsenge reflexartig ausnützt und damit seine eigenen Ziele torpediert.

Das passiert derzeit nicht nur, aber besonders intensiv in der Arbeitsmigration, die der Gesetzgeber bekanntlich vor einigen Jahren auf eine kriteriengeleitete Zuwanderungspolitik umgestellt hat, die danach trachtet, hochqualifizierte

Arbeitsmigranten für Österreich zu gewinnen. Dennoch wird die Zuwanderung solcher Arbeitskräfte zum Teil noch quotiert, einzig mit der Begründung, dass das unionsrechtlich zulässig ist. Zugleich wird von hochqualifizierten Schlüsselkräften verlangt, dass sie vor der Zuwanderung eine ortsübliche Unterkunft nachweisen, was mühsam und kostspielig ist und auch keinen rechten Sinn ergibt. Denn es ist doch nicht ernsthaft zu befürchten, dass diese Schlüsselkräfte in einer Weise Unterkunft nehmen, die das Gemeinschaftsleben stören. Wenn der Gesetzgeber wirklich hochqualifizierte Migranten für Österreich gewinnen will, muss er solche irrationalen Hürden – und davon gibt es viele – abbauen.

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

Meine vierte Handlungsempfehlung wäre: Steuern, nicht taumeln und auch die Chancen sehen. Zum einen die Chancen, die die Migration bietet – aus jeder Perspektive, der ökonomischen, der sozialen, der Gesundheits-, der kulturellen, sogar der Sicherheits- und freilich auch der außenpolitischen Perspektive kann Migration zum Nutzen der Gesellschaft gesteuert werden.

Zum anderen muss man auch die Chancen sehen, die die Internationalisierung bringt. Zwar hat sie den Staaten gewisse Steuerungsmöglichkeiten genommen, doch die Geschichte zeigt, dass die Staaten sich ihren Steuerungsspielraum immer bewahren. Was sie hier verlieren, kompensieren sie dort, und das ist auch derzeit der Fall. Wir haben ja gesehen, dass die Internationalisierung den Steuerungszeitpunkt und die Steuerungsinstrumente verändert und ausbaut hat: Das sind lauter neue Steuerungschancen. Es hat keinen Sinn, verlorenen Zwangsmaßnahmen nachzutruern und jede kleine Ecke, die das Unionsrecht noch freilässt, sogleich mit Zwang zu füllen. Sinnvoll wäre die Trends zu erkennen und die neuen Steuerungsmittel zu nützen. Man denke nur an die Blue Card, die wegen ihrer Mobilitätsvorteile ein sehr interessantes Migrationsangebot ist, das ein Mitgliedsstaat nicht allein erzeugen könnte. Statt dieses Instrument anzunehmen und voll auszureizen, antwortet der österreichische Gesetzgeber in einer Art patriotischem Reflex mit einer Rot-Weiß-Rot-Karte, der die Mobilitätsvorteile der Blue Card fehlen und die deshalb auch nicht erfolgreich ist. Das ist ein Steuerungsverzicht, der uns im Wettbewerb um die besten Köpfe zurückwirft, und damit auch ein Verzicht, die Chancen der Migration zu nützen.

Wenn es gelänge, das Migrationsrecht legislativ grundlegend zu verbessern, es zu normalisieren, zu rationalisieren und die Steuerungsmittel gezielt einzusetzen, dann wäre das – so glaube ich – ein wesentlicher Fortschritt. Selbstverständlich sind wir dann noch längst nicht am Ziel. Wie man die vielen Einzelfragen, die sich dann erst stellen, entscheiden soll, darüber kann man trefflich streiten, darüber werden wir vermutlich heute und morgen auch streiten, und wir werden daran neuerlich sehen, wie komplex Migration ist, und dass wir eben in einer nicht perfekten Welt leben.