

Stefan Griller
Arno Kahl
Benjamin Kneihs
Walter Obwexer (Hrsg)

20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs

Auswirkungen des Unionsrechts auf die
nationale Rechtsordnung aus rechtswissen-
schaftlicher, politikwissenschaftlicher und
wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Gesamtredaktion: Rebekka Redwitz, MA

2015

Handbuch

■ VERLAG
■ ÖSTERREICH

Einwirkungen des Unionsrechts auf das Migrationsrecht

Magdalena Pöschl*

- I. Zahlen und Fakten
- II. Perspektiven und Instrumente der Migrationssteuerung
- III. Migrationssteuerung in der EU
 - A. Freizügigkeit für Unionsbürger
 - B. Partielle Freizügigkeit für Angehörige assoziierter Drittstaaten
 - C. Sekundärrechtliche Aufenthaltsrechte für sonstige Drittstaatsangehörige
- IV. Migrationssteuerung in Österreich
 - A. Einreise und Aufenthalt
 - 1. Binnenmigration
 - 2. Fluchtmigration
 - 3. Familienmigration
 - 4. Arbeitsmigration
 - 5. Ausbildungsmigration
 - B. Integrationspfade
 - C. Aufenthaltsbeendigung
- V. Resümee

I. Zahlen und Fakten

Als Österreich 1995 der EU beitrug, war Migration innenpolitisch ein brisantes Thema, denn die Bevölkerung hatte kurz zuvor eine rasant steigende Zuwanderung erlebt: Nachdem 1989 der Kommunismus in Mittel- und Osteuropa zusammengebrochen war, setzte eine starke Ost-West-Wanderung ein, für die Österreich erstes Zielland war. Zugleich kam es wirtschaftlich

* *Hannah Berger* und *Irina Durovic* haben für diesen Beitrag umfangreiches Zahlenmaterial erhoben: Danke für das geduldige Aufsuchen der Realität! Mein Dank gilt ferner Frau *Regina Fuchs* von der Statistik Austria für ihre Hilfe bei der Beschaffung und für die Aufklärung einiger Zahlen.

bedingt zu einer Süd-Nord-Wanderung, die Österreich ebenfalls erreichte. Zusätzliche Kraft erhielt die Migration durch die Freizügigkeit im EWR. Unter diesem „enormen Zuwanderungsdruck“¹ verschärfte der Gesetzgeber Anfang der 1990er Jahre das Asylrecht und ordnete das Aufenthaltsrecht neu, insb limitierte er Aufenthaltsbewilligungen durch Quoten.² Auffallend moderat setzte er hingegen die Freizügigkeitsgarantien des EWR-Abkommens um: Unter allen Regelungsoptionen wählte er meist die großzügigste und sprach die begünstigten Personen bewusst nicht mehr als „Fremde“ an, sondern als „EWR-Bürger“, um zu verdeutlichen, wie nahe sie den Staatsbürgern stehen.³

Die Schärfe, mit der der Gesetzgeber Fremden entgegentrat, und die Offenheit, mit der er EWR-Bürger empfing, erklärt sich wohl auch aus der Zusammensetzung der damaligen Migrationsströme: EWR-Bürger machten Mitte der 1990er Jahre nur 20 % der Zuwanderer aus, etwa die Hälfte davon kam aus Deutschland, rund ein Zehntel aus Italien.⁴ Die große Mehrheit der Migranten wanderte hingegen aus Drittstaaten zu, davon etwa 65 % aus ehemaligen „Ostblock-Staaten“ und dem zerfallenden Jugoslawien, 13 % aus der Türkei. Rund 15 % der Drittstaatsangehörigen ersuchten 1996 um Asyl.⁵

Nach zwanzig Jahren EU-Mitgliedschaft haben sich diese Migrationsströme grundlegend geändert: Die Zuwanderung hat sich fast verdreifacht,⁶ und das Verhältnis zwischen Drittstaats- und Binnenmigration hat sich umgekehrt: Knapp zwei Drittel der Migranten kommen heute aus dem Kreis der EU-Staaten, der durch die Osterweiterung freilich angewachsen ist. Dabei bestätigt sich, dass tradierte Migrationswege lange wirksam sind: So wandern derzeit fast zwei Drittel der EU-Bürger weiterhin, nur unter dem Titel der Freizügigkeit,

1 RV 692 BlgNR 18. GP 38.

2 Näher *Pöschl*, Migration und Mobilität, 19. ÖJT I/1 (2015) 46 ff, 53 ff.

3 RV 692 BlgNR 18. GP 42.

4 1996 wanderten nach Österreich 57.100 Ausländer zu, davon 11.564 EWR-Bürger; siehe dazu und zu den folgenden Zahlen *Österreichisches Statistisches Zentralamt (ÖSTAT)*, Wanderungsstatistik 1996 (1998) 133 ff. Zuwanderungsdaten werden hier ab 1996 angegeben, weil Statistik Austria (STAT) erst seit diesem Jahr eine kontinuierliche Wanderungsstatistik erstellt (*STAT*, Statistisches Jahrbuch 2015 [2015] 39) und auch das BMI nicht über detaillierte Zahlen aus 1995 verfügt.

5 Gesamt 6.990 Anträge: *Eurostat*, Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit bis 2007 Jährliche Daten (gerundet) (2009).

6 2014 wanderten 154.260 Migranten zu, siehe *STAT*, Wanderungen mit dem Ausland (Außenwanderungen) 2005–2014 nach Staatsangehörigkeit, der auch die im Text folgenden Zahlen für 2014 entnommen sind: <http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen_mit_dem_ausland_aussenwanderungen/index.html> (30.7.2015).

aus EU-Oststaaten zu (66.123).⁷ Unter den übrigen EU-Staaten führen nach wie vor Deutschland (16.757) und Italien (4.101). Aus Drittstaaten kommt nur mehr rund ein Drittel der Migranten, insb aus Serbien (7.416), Bosnien und Herzegowina (5.164), der Türkei (3.684) und der Russischen Föderation (3.139). Etwa jeder zweite Drittstaatsangehörige beantragte 2014 Asyl.⁸

Die Zahl der Asylwerber ist in den letzten zwanzig Jahren also zweifellos gestiegen, nicht nur in absoluten Zahlen; sie hat sich auch relativ erhöht, nämlich von 12 % auf 18 % der Gesamtzuwanderung. Viel gravierender sind aber die Verschiebungen jenseits der Fluchtmigration: Kamen hier 1996 nur 25 % EWR-Bürger, so sind es heute bereits 80 %. Dass sich Binnen- und Drittstaatsmigration so unterschiedlich entwickelt haben, ist eine Folge des europäischen Rechts, das sichtlich wirkt: Es unterscheidet zwischen beiden Migrationszweigen kategorial, und zwar sowohl hinsichtlich der Perspektiven, aus denen Migration gesteuert wird, als auch bei den Steuerungsinstrumenten.

II. Perspektiven und Instrumente der Migrationssteuerung

Staaten betrachten Zuwanderer schon seit Jahrhunderten aus gleichbleibenden Perspektiven:⁹ Unter sozialen Gesichtspunkten erscheinen Migranten als Kostenfaktor, früher, weil sie als Bettler umherzogen, heute, weil sie in unsere Sozialsysteme einzuwandern drohen. Stets präsent war ferner die Angst, Fremde könnten die öffentliche Sicherheit gefährden; sie drückt sich heute im Begriff des „Kriminalitätstourismus“ aus. Migranten werden aber auch seit jeher als Gesundheitsgefahr betrachtet, in der Vergangenheit, weil sie Seuchen ins Land bringen konnten, heute aus Angst, sie würden Gesundheitssysteme ausbeuten oder Ausbildungsplätze für Gesundheitsberufe blockieren. Außenpolitisch betrachtet, repräsentieren Migranten ihren Heimatstaat und werden daher – je nach Lage der Beziehungen – freundlich aufgenommen oder distanziert.

7 2014 führte Rumänien (20.715), gefolgt von Ungarn (14.538), Polen, der Slowakei, Kroatien und Bulgarien (je ca 6.000 bis 7.000).

8 Auf 58.134 Drittstaatsangehörige kamen 25.732 Erstasylanträge: *STAT*, Wanderungen; *BMI*, Asylstatistik Dezember 2014 (oJ) 7. 2015 waren die Zahlen bereits im September mehr als doppelt so hoch: *BMI*, Asylstatistik September 2015 (oJ) 3 ff. Wie viele Anträge aus dem EWR bzw der Schweiz kamen, ist für 2014 und 2015 noch nicht erfasst, doch ist anzunehmen, dass dies wie in den Vorjahren (2013: 22 Personen) eine verschwindende Minderheit war.

9 Zum Folgenden allgemein *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung (2010) 67 ff; spezifisch für Österreich, auch aus historischer Sicht, *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 9 ff, 99 ff.

Zwiespältig ist Zuwanderung auch ökonomisch: Während die Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften verlangt, befürchten Gewerkschaften, Zuwanderer würden arbeitsrechtliche Standards und Löhne unterbieten. Kulturell betrachtet, erscheinen Migranten schließlich als die „Anderen“, die durch ihre fremde Sprache und ihre Lebensgewohnheiten irritieren; zugleich kann das Exotische freilich auch faszinieren – es sind ja gerade die Anderen, die eine Gesellschaft durch neue Ideen bereichern können.

Die historisch jüngste Perspektive nimmt Zuwanderer als Träger von Menschenrechten wahr; sie liegt quer zu den anderen Perspektiven und schränkt sie ein: Menschenrechte schaffen eine Skala von sehr starken Ansprüchen in der Fluchtmigration über abwägbare Rechte in der Familienmigration bis hin zu schwachen Vorgaben in der Arbeits- und Ausbildungsmigration; entsprechend zurückhaltend oder intensiv können in diesen Migrationszweigen die anderen Perspektiven verwirklicht werden.¹⁰

Um Migration zu steuern, haben die Staaten verschiedenste Instrumente entwickelt;¹¹ sie setzen heute meist schon an der Staatsgrenze ein: So kann die Einreise Angehörigen verbündeter Staaten aus außenpolitischen Gründen pauschal erlaubt, anderen Ausländern hingegen unter Erlaubnisvorbehalt verboten werden. Für Einreisegenehmigungen wird dann aus der sozialen Perspektive meist verlangt, dass Unterhalt und Rückreise des Migranten finanziert sind. Zum Schutz der Gesundheit fordern Staaten für die Einreise zB eine Krankenversicherung. Aus Sicherheitsgründen verweigern sie den Grenzübertritt bei Kriminalitätsgefahren; ökonomisch motiviert lassen sie Personen nicht einreisen, die den Arbeitsmarkt gefährden.

Auch der anschließende Aufenthalt in einem Staat kann erwünschten Migrantengruppen schon *ex lege* erlaubt, im Übrigen aber für bewilligungspflichtig erklärt und von ähnlichen Bedingungen abhängig gemacht werden wie die Einreise: von Existenzmitteln, einer Krankenversicherung und vom Ausschluss einer Sicherheitsgefahr. Bei längeren Aufenthalten wird oft zudem die kulturelle Perspektive realisiert, zB indem die Kenntnis der Landessprache verlangt wird. Für einzelne Migrationszweige kommen weitere Anforderungen in Betracht, für die Arbeits- und Ausbildungsmigration etwa eine besondere Qualifikation.

Zusätzlich kann die Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen durch Quoten beschränkt werden, um eine Überlastung der Infrastruktur zu verhindern; sind Knappheiten nur in bestimmten Migrationszweigen zu erwarten, werden Quoten auch lokal eingesetzt, etwa indem Arbeits- oder Ausbildungsplätze kontingentiert werden.

10 Bast, Aufenthaltsrecht 213 f.

11 Näher, auch zur historischen Entwicklung und zu weiteren Instrumenten Pöschl, 19. ÖJT I/1 (2015) 9 ff, 110 ff.

Spezifische Instrumente haben sich für die Arbeitsmigration entwickelt:¹² Manche Staaten bewerten die Fähigkeiten von Einwanderungswilligen mit einem Punktesystem und lassen jeden zuwandern, der die erforderliche Punktezahl erreicht. Andere Staaten lassen aufgrund von Arbeitsmarktprüfungen nur Migranten zu, die Lücken am Arbeitsmarkt schließen. Auch Mischmodelle kommen vor, zB Punktesysteme, die die Arbeitsmarktrelevanz einer Qualifikation honorieren oder Arbeitsmarktprüfungen, die bei Hochqualifizierten auf ein konkretes Arbeitsplatzangebot verzichten.

Nach der Zuwanderung kann Migration durch Integrationspfade gesteuert werden:¹³ Sie knüpfen an die Aufenthaltsgenehmigung zunehmend mehr Rechte, die schließlich in eine „Wohnbürgerschaft“ münden. Dafür kann das Aufenthaltsrecht entfristet und um das Recht ergänzt werden, in andere Staaten weiterzuwandern. Zusätzlich werden idR ein verstärkter Schutz vor Ausweisung, soziale Sicherheit und Arbeitsmarktzugang gewährt. Vor der Zuerkennung dieses Status kann der Staat Migranten noch einmal aus allen Perspektiven überprüfen, insb indem er ein Mindesteinkommen, Unbescholtenheit und Sprachkenntnisse fordert.

Gefährdet ein Migrant öffentliche Interessen, kommt das älteste Instrument zum Einsatz, die Aufenthaltsbeendigung, dh der Befehl, das Land zu verlassen (Ausweisung), gegebenenfalls verbunden mit dem Befehl nicht wiederzukehren (Aufenthaltsverbot). Auch die Aufenthaltsbeendigung kann auf einen Staat beschränkt oder in mehreren Staaten wirksam sein, und sie kann befristet oder dauerhaft gelten. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer stößt sie allerdings auf menschenrechtliche Schranken.

III. Migrationssteuerung in der EU

A. Freizügigkeit für Unionsbürger

Die Freizügigkeit der Unionsbürger gehört zu den wichtigsten Bausteinen der europäischen Integration, doch konnte sie nur schrittweise entstehen:¹⁴ Das Recht, in jeden Mitgliedstaat einzureisen und dort zu bleiben, stand zunächst

12 MwN *Langenfeld/Waibel*, Von der Begrenzung zur Steuerung: Deutschlands Abkehr vom „widerstrebenden“ Einwanderungsland, in Jochum et al (Hrsg), Festschrift für Kay Hailbronner zum 70. Geburtstag (2013) 169 (171 ff).

13 U. *Davy*, Einwanderung und Integrationspfade, ZAR 2004, 231.

14 MwN *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt (2007) 17 ff; *Hatje* in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Art 21 AEUV Rz 1 ff sowie *Schneider/Wunderlich* in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Art 45 AEUV Rz 48 ff; *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 54 f.

im Dienst wirtschaftlicher Verflechtungen und kam daher bloß Arbeitnehmern, Selbständigen sowie Dienstleistungserbringern und -empfängern zu. In der Folge konkretisierte das Sekundärrecht diese Freizügigkeit näher und dehnte sie auf Familienangehörige von Arbeitnehmern aus. 1990 wurden diese Rechte durch drei Richtlinien weiter verstärkt und auf Studenten, Pensionisten und andere Nichterwerbstätige erstreckt, sofern sie krankenversichert waren und über ausreichende Existenzmittel verfügten. Seit dem Vertrag von Maastricht 1992 ist die Freizügigkeit allen Unionsbürgern primärrechtlich gewährt (heute Art 21 AEUV). 2004 fasste die FreizügigkeitsRL den bis dahin zersplitterten Richtlinienbestand zusammen und baute die Freizügigkeit basierend auf der Judikatur des EuGH noch weiter aus.¹⁵

Das europäische Konzept der Freizügigkeit wahrt in der Zwischenzeit längst nicht alle Perspektiven, aus denen Staaten Migration traditionell steuern: Sie dient heute primär dem Zusammenhalt der Union, nützt Wanderungsrechte also für ökonomische und außenpolitische Zwecke. Sie realisiert außerdem die menschenrechtliche Perspektive, indem sie wandernde Unionsbürger (sogar über das menschenrechtlich Gebotene hinaus¹⁶) berechtigt, ihre Familie mitzunehmen.¹⁷ An gegenläufigen Perspektiven wird vor allem jene der Sicherheit wahrgenommen: Wer die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet, darf ausgewiesen werden; dies aber nur unter Bindung an strenge Verhältnismäßigkeitsanforderungen und Verfahrensgarantien.¹⁸ Die Gesundheitsperspektive wird bereits begrenzt realisiert: Übertragbare Krankheiten rechtfertigen zwar Einreisebeschränkungen; eine Krankenversicherung wird aber nur von Nichterwerbstätigen verlangt.¹⁹ Noch stärker reduziert ist die Steuerung aus der sozialen Perspektive. Zwar dürfen Nichterwerbstätige in andere Mitgliedstaaten bloß mit ausreichenden Existenzmitteln zuwandern;²⁰ doch bleiben sie aufenthaltsberechtigt, solange sie Sozialleistungen nicht unangemessen beziehen.²¹ Erwerbstätige EU-Bürger sind selbst dann freizügig, wenn ihr Einkommen zur Selbsterhaltung nicht reicht, und sie bleiben in vielen Fällen

15 RL 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (FreizügigkeitsRL), ABl L 2004/158, 77; näher zB *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit (2009) 161 ff.

16 Für Details *Thym*, Zur Rechtsstellung von Familienmitgliedern aus Drittstaaten im Lichte der Kernbereichs-Rechtsprechung des EuGH, EuR Beiheft 1/2015, 135 ff (insb 150 ff).

17 Art 6 Abs 2, Art 7 Abs 1 lit d FreizügigkeitsRL.

18 Art 27 ff FreizügigkeitsRL.

19 Art 7 Abs 1 lit b, Art 28 FreizügigkeitsRL.

20 Art 7 Abs 1 lit b und c FreizügigkeitsRL.

21 Erwägungsgrund 16 sowie Art 14 Abs 1 und 3 FreizügigkeitsRL.

aufenthaltsberechtigt, obwohl sie ihre Arbeit verloren oder aufgegeben haben.²² Ganz unberücksichtigt bleibt im Freizügigkeitskonzept die ökonomische Perspektive, denn Unionsbürger haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt.²³ Blockiert ist auch die kulturelle Perspektive: Dass sich Unionsbürger und ihre Familien der Aufnahmegesellschaft anpassen, wird nirgendwo verlangt. Von den gängigen Restriktionen des Migrationsrechts sind Unionsbürger und ihre Familien also großteils ausgenommen.²⁴ Auch instrumentell sind ihre Freizügigkeitsrechte stark: Sie folgen unmittelbar aus dem Primär- und Sekundärrecht und werden von den Mitgliedstaaten nur formell bestätigt.²⁵

B. Partielle Freizügigkeit für Angehörige assoziierter Drittstaaten

Nach Art 217 AEUV kann die EU Drittstaaten assoziieren und im Zuge dessen auch die Personenfreizügigkeit auf Drittstaatsangehörige ausdehnen. Das ist bei Arbeitnehmern und Selbständigen aus dem EWR und der Schweiz geschehen, die in der EU im Wesentlichen wie Unionsbürger behandelt werden.²⁶ Nach Österreich wandern aufgrund dieser Abkommen vor allem Schweizer Bürger zu, relativ konstant zwischen 500 und 650 jährlich.²⁷

Quantitativ weit bedeutsamer ist für Österreich das Assoziierungsabkommen, das die EWG 1963 mit der Türkei geschlossen hat,²⁸ um „die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“, und zwar geleitet von der Arbeitnehmerfreizügigkeit der Unionsbürger. Diese Zielsetzung hat den EuGH veranlasst, die 1980 gefassten Durchführungsbeschlüsse zu dem Abkommen weit auszulegen; so genießen türkische Arbeitnehmer heute ab

22 Art 7 Abs 3 FreizügigkeitsRL: vorübergehende Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall; Verlust der Arbeit bei Erwerbsbereitschaft und -fähigkeit; Aufgabe der Arbeit, um eine Ausbildung zu absolvieren, die mit der bisherigen Arbeit zusammenhängt; Ausbildung zu einer neuen Arbeit nach unfreiwilligem Arbeitsverlust.

23 Art 1 f VO (EU) 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl L 2011/141, 1.

24 *Bast*, Aufenthaltsrecht 54.

25 Art 8 ff und Art 19 f FreizügigkeitsRL.

26 EWR-Abkommen, BGBl 1993/909, sowie Anhang VIII EWR-Abkommen, BGBl 1993/909 idF BGBl 1994/566; Abkommen zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, ABl L 2002/114, 6.

27 *ÖSTAT*, Wanderungsstatistik 1996–1998; *STAT*, Demographisches Jahrbuch 1999–2004; *STAT*, Wanderungen.

28 Vom Rat mit Beschluss 64/732/EWG am 23.12.1963 aufgrund Art 238 EWGV (Art 217 AEUV) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt, ABl L 1964/217, 3685.

einer bestimmten Beschäftigungsdauer ähnliche Beschäftigungs- und Aufenthaltsrechte wie Unionsbürger, und auch ihren Familien kommen umfangreiche Rechte zu, die allesamt unmittelbar und vorrangig anwendbar sind.²⁹ Anders als die Unionsbürgerfreizügigkeit garantiert das Assoziationsrecht allerdings weder die Einreise noch die erstmalige Zulassung zum Arbeitsmarkt und vermittelt auch keine transnationalen Wanderungsrechte.³⁰ Die Zuwanderung aus der Türkei nach Österreich hat sich nach dem EU-Beitritt zunächst fast verdoppelt,³¹ seit 2002 aber deutlich dezimiert. So kamen 2014 nur mehr rund 3.700 türkischstämmige Migranten nach Österreich, etwa gleich viele wandern jährlich aus Österreich ab.³²

C. Sekundärrechtliche Aufenthaltsrechte für sonstige Drittstaatsangehörige

Je mehr die EU die Binnengrenzen öffnete, desto stärker befestigte sie ihre Außengrenzen. Ursprünglich erschien ihr die Drittstaatsmigration sogar primär regelungsbedürftig, um sie im Ausgleich zur Binnenintegration abzuwehren. Folgerichtig wurde diese Migration zunächst nur durch intergouvernementale Kooperationsformen gesteuert, die die europäische Innenpolitik an den Sicherheitsinteressen der Innenminister ausrichtete.³³ Erst in den 1990er Jahren wurde Migrationsrecht nach und nach vergemeinschaftet: Ein erster – noch intergouvernementaler – Vorbote war 1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen, das die Grenzkontrollen im Schengen-Raum beseitigte und ein gemeinsames Visum für kurzfristige Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen brachte. 1992 erklärte der Vertrag von Maastricht das Migrationsrecht zur Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und übertrug einen Teil der bis dahin informellen Kooperationen dem Rat. Mit dem Vertrag von Amsterdam wanderte die Migrationspolitik in die erste Säule, blieb aber insb durch das Einstimmigkeitserfordernis im Rat hinter den üblichen Standards der Vergemeinschaftung zurück. 2004 wurde die irreguläre Migration (Asyl und rechtswidrige Aufenthalte) dem Mehrheitsentscheidungsverfahren im Rat und der vollen Beteiligung

29 *Mallmann*, Neuere Rechtsprechung zum assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrecht türkischer Familienangehöriger, ZAR 2006, 50 ff; *Akyürek*, Das Assoziationsabkommen EWG – Türkei (2005) 69.

30 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht (2010) 92; *Akyürek*, Assoziationsabkommen 47, 69, 93.

31 1996 rund 6.000 und 2002 rund 11.300 Personen: ÖSTAT, Wanderungsstatistik 1996, 133; STAT, Demographisches Jahrbuch 2001/02 (2002).

32 ÖSTAT, Wanderungsstatistik 1996–1998; STAT, Demographisches Jahrbuch 1999–2004; STAT, Wanderungen.

33 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht 98; zum Folgenden *Bast*, Aufenthaltsrecht 52 ff.

des Europäischen Parlaments unterstellt. Über die reguläre Migration wird erst seit dem Vertrag von Lissabon im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden; zugleich stellt der AEUV aber auch klar, dass die Staaten selbst entscheiden, wie viel Arbeitsmigration aus Drittstaaten sie zulassen (Art 79 Abs 5 AEUV).

Ihre migrationsrechtlichen Kompetenzen hat die EU bisher intensiv genutzt, um irreguläre Zuwanderer abzuwehren: Zu diesem Zweck reguliert sie die Einreise Drittstaatsangehöriger durch eine gemeinsame Visapolitik³⁴ und gewährt ausgewählten Drittstaaten in Sichtvermerksabkommen Visaerleichterungen.³⁵ Die Beendigung rechtswidriger Aufenthalte hat die RückführungsRL³⁶ harmonisiert, die unionsweit wirksame Ausreisebefehle vorsieht. Zugleich haben sich Drittstaaten in Rückführungsabkommen mit der EU – oft im Gegenzug zu Visaerleichterungen – zur Kooperation bei der Rücknahme ihrer Staatsangehörigen verpflichtet.³⁷

Innerhalb der verschiedenen Migrationszweige ist die Fluchtmigration unionsrechtlich am intensivsten normiert; auch hier dominiert die Sicherheitsperspektive.³⁸ Herzstück der europäischen Asylpolitik ist die sog Dublin III-VO: Sie erklärt zur Entscheidung über Asylanträge primär jenen Unionsstaat für zuständig, dessen Hoheitsgebiet ein Asylwerber zuerst illegal betritt.³⁹ Das soll die Mitgliedstaaten motivieren, die EU-Außengrenzen intensiv zu kontrollieren, konzentriert aber wegen etablierter Fluchtrouten zugleich Asylverfahren in den Staaten an den südlichen und östlichen Außengrenzen. Nicht von ungefähr sind gerade in diesen Staaten gravierende Vollzugsdefizite aufgetreten;⁴⁰ sie haben aber nicht zu einer Revision, sondern nur zu

34 VO (EG) 539/2001 des Rates vom 15.3.2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABl L 2001/81, 1; VO (EG) 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl L 2009/243, 1.

35 Nachweise bei *Bast*, Aufenthaltsrecht 162.

36 RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (RückführungsRL), ABl L 2008/348, 98.

37 Nachweise bei *Bast*, Aufenthaltsrecht 161.

38 Näher zB *Groß/Tryjanowski*, Der Status von Drittstaatsangehörigen im Migrationsrecht der EU – eine kritische Analyse, *Der Staat* (2009) 259 (260).

39 Art 13 Abs 1 VO (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (Dublin III-VO), ABl L 2013/180, 31.

40 Dazu und zum Folgenden mwN *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 128 ff.

Reparaturen des Dublin-Systems geführt. Insb ist es den Mitgliedstaaten nun untersagt, weiterwandernde Asylwerber in den Erstaufenthaltsstaat zu überstellen, wenn ihnen dort aufgrund „systemischer Schwachstellen“ unmenschliche oder entwürdigende Behandlung droht (Art 3 Abs 2 Dublin III-VO).

Auf Basis dieser Zuständigkeitsordnung regeln RL die Aufnahmebedingungen für Asylwerber, das Verfahren und die Voraussetzungen für die Anerkennung und den Status als Flüchtling,⁴¹ der je nach Bedarf dauerhaft oder vorübergehend gilt; er bleibt jedoch stets auf einen Staat beschränkt, vermittelt also keine transnationalen Wanderungsrechte. Obwohl die Vergemeinschaftung des Asylrechts relativ weit fortgeschritten ist, divergieren die Chancen Asyl zu erhalten, in der Union beträchtlich.⁴² Das veranlasst viele Schutzsuchende, vom Erststaat in andere Staaten weiterzuziehen; da die überlasteten Erststaaten ihrerseits Schutzsuchende oft nicht mehr registrieren,⁴³ hat das Dublin-System letztlich provoziert, was es am meisten verhindern wollte: eine unregelmäßige Binnenmigration und unklare Zuständigkeiten.

Effektiver regelt das Unionsrecht die Familienmigration durch die FamilienzusammenführungsRL.⁴⁴ Sie zieht den Kreis der Angehörigen, die zu Drittstaatsangehörigen nachziehen dürfen, erheblich enger als bei Unionsbürgern: Er beschränkt sich auf Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder; optional darf bei Ehegatten ein Mindestalter verlangt und das Nachzugsrecht der über 12-jährigen Kinder an Integrationskriterien geknüpft werden.⁴⁵ Aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit darf nach der RL der Familiennachzug abgelehnt und im Übrigen von zahlreichen

41 RL 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (StatusRL), ABl L 2011/337, 9; RL 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) (VerfahrensRL), ABl L 2013/180, 60; RL 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) (AufnahmeRL), ABl L 2013/180, 96.

42 Das Dublin-System wird deshalb sogar ein „Lotterie-Spiel“ genannt, mwN *Markard*, Gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in Europa? Fragen an die Dublin II-Verordnung, ZAR 2012, 380 (389).

43 Wozu sie nach der Eurodac-VO verpflichtet sind, VO (EU) 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 (Neufassung), ABl L 2013/180, 1.

44 RL 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (FamilienzusammenführungsRL), ABl L 2003/251, 12.

45 Art 4 FamilienzusammenführungsRL.

Bedingungen abhängig gemacht werden, insb von ausreichenden Existenzmitteln, einer Krankenversicherung und ortsüblichem Wohnraum.⁴⁶ Die RL erlaubt auch die Quotierung des Familiennachzugs, solange die Wartezeit für einen Quotenplatz drei Jahre nicht übersteigt.⁴⁷

Die restlichen Migrationszweige sind nur punktuell harmonisiert. Seit ein Regelungsvorschlag der Kommission zur Arbeitsmigration gescheitert ist,⁴⁸ vereinheitlicht die Union nur mehr die Migration kleiner Personengruppen, die nicht als Gefahr, sondern als Bereicherung für Aufnahmegesellschaften angesehen werden. So wurden für Studierende, Forscher und Hochqualifizierte je eigene Richtlinien erlassen;⁴⁹ letztere sind durch die sog Blue Card sogar zur Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten berechtigt⁵⁰ – eine Art „kleine Freizügigkeit“.

Als Modell dient die Freizügigkeit auch für Drittstaatsangehörige, die sich langfristig in der EU niederlassen. Für sie legt die DaueraufenthaltsRL⁵¹ einen Integrationspfad, der in eine „langfristige Aufenthaltsberechtigung EU“ mündet: Er verschafft Drittstaatsangehörigen einen verbesserten Ausweisungsschutz, soziale Rechte, freien Arbeitsmarktzugang und das Recht, in andere EU-Staaten weiterzuwandern,⁵² ist aber auch an Voraussetzungen gebunden: einen fünfjährigen Aufenthalt, gesicherten Unterhalt und eine Krankenversicherung; optional dürfen die Staaten zudem ausreichenden Wohnraum und Integrationsnachweise verlangen.⁵³

46 Art 6 und 7 FamilienzusammenführungsRL.

47 Art 8 FamilienzusammenführungsRL. Ausgeschlossen ist nach Art 16 Abs 1 der RL nur die Quotierung des Nachzugs zu daueraufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die in einen anderen EU-Staat weiterwandern.

48 Vorschlag für eine RL des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001) 386 endg.

49 RL 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (StudentenRL), ABl L 2004/375, 12; RL 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (ForscherRL), ABl L 2005/289, 15; RL 2009/50/EG des Rates vom 25.5.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Blue-Card-RL), ABl L 2009/155, 17.

50 Art 18 Blue-Card-RL.

51 RL 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (DaueraufenthaltsRL), ABl L 2004/16, 44.

52 Art 11, 12 und 14 DaueraufenthaltsRL.

53 Art 5 und 6 DaueraufenthaltsRL.

IV. Migrationssteuerung in Österreich

A. Einreise und Aufenthalt

1. Binnenmigration

Der österreichische Gesetzgeber hat die Freizügigkeit der EWR-Bürger erstmals 1992 im FremdenG umgesetzt und verzichtete damals, wie erwähnt, durchwegs auf Beschränkungen;⁵⁴ er blieb auch großzügig, als er die Freizügigkeitsregelungen 2005 in das NAG überstellte. 2008 sprach der EuGH allerdings entgegen der österreichischen Behördenpraxis aus, dass Familienangehörige von EWR-Bürgern ein Aufenthaltsrecht auch dann erwerben, wenn ihre Angehörigeneigenschaft erst in Österreich begründet wird.⁵⁵ Das veranlasste den Gesetzgeber 2009 erstmals zu Verschärfungen,⁵⁶ insb sieht das NAG seither vor, dass Drittstaatsangehörige ihr Aufenthaltsrecht nur unter engen Voraussetzungen behalten, wenn ihr angehöriger EWR-Bürger stirbt oder die Partnerschaft mit ihm zerbricht (§ 54 Abs 3 bis 6). Seit 2011 dürfen nichterwerbstätige EWR-Bürger außerdem nur zuwandern, wenn sie weder auf Sozialhilfe noch auf Ausgleichszulage angewiesen sind; das soll verhindern, dass EWR-Bürger nur nach Österreich ziehen, um eine niedrige Pension durch die Ausgleichszulage aufzubessern.⁵⁷ Dabei hatte der Gesetzgeber wohl primär Unionsbürger aus den Oststaaten im Auge; die Zuwanderung aus dem EWR steigt dennoch kontinuierlich, auch und gerade aus den Oststaaten.⁵⁸

EWR-Bürger, die sich länger als drei Monate in Österreich aufhalten, müssen dies bis zum Ende des vierten Monats anzeigen; erfüllen sie die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts, wird ihnen auf Antrag eine „Anmeldebescheinigung“ ausgestellt (§ 53 Abs 1 NAG). Nur dokumentiert wird auch das

54 §§ 28 ff FremdenG, BGBl 1992/838.

55 EuGH 25.7.2008, C-127/08, *Metock*, Slg 2008, I-06241; 19.12.2008, C-551/07, *Sabin*, Slg 2008, I-10453.

56 BGBl I 2009/122; die RV 330 BlgNR 24. GP 51 spricht von einer „Abfederung“ der Judikatur.

57 § 51 Abs 1 Z 2 NAG idF BGBl I 2010/111. Anlass für diese Novelle war ein Urteil des OGH (21.7.2011, ObS 172/10g), wonach eine Bulgarin, die in Österreich mit einer bulgarischen Pension von 100 Euro monatlich lebte, Anspruch auf eine Ausgleichszulage von über 700 Euro monatlich hatte.

58 Selbst wenn man Abwanderungen einrechnet, ergibt sich für die EU-Oststaaten ein steigender Wanderungssaldo: 2009 8.155, 2010 10.950, 2011 16.831, 2012 21.589, 2013 27.785 und 2014 37.460 Personen; ebenso, wenngleich mit Schwankungen bei den EU-Staaten vor 2004: 2009 7.860, 2010 9.771, 2011 8.491, 2012 10.390, 2013 12.429 und 2014 10.152 Personen (*STAT*, Wanderungen).

Aufenthaltsrecht ihrer drittstaatsangehörigen Familien, und zwar durch eine (verpflichtend zu beantragende) „Aufenthaltskarte“ (§ 54 NAG).⁵⁹ Diese Regeln gelten auch für Schweizer Bürger und ihre Familien (§ 57 NAG).

2. Fluchtmigration

Wie erwähnt, haben die Schwächen des Dublin-Systems dazu geführt, dass in Europa derzeit eine erhebliche Binnenmigration Asylsuchender besteht. Da viele Mitgliedstaaten befürchten, Flüchtlinge anzuziehen, harmonisiert die Union das Asylrecht nur auf niedrigem Niveau, das die Standards, die in einzelnen Staaten bereits bestehen, durchaus unterschreiten kann; anlässlich der RL-Umsetzung senken dann oft auch noch diese Staaten ihr Niveau.⁶⁰ Diesem Trend folgend, hat auch Österreich sein Asylrecht stetig verschärft und sich dabei immer wieder auf Unionsrecht berufen. Als etwa 2001 die Zurückweisung von Asylanträgen wegen Drittstaatssicherheit ausgedehnt wurde,⁶¹ erläuterten die Materialien, dieses weite Verständnis von Drittstaatssicherheit sei Österreich anlässlich des EU-Beitritts nahegelegt worden.⁶² Ähnlich vage verteidigte die Bundesregierung die Verschärfungen der AsylG-Novelle 2003: Sie habe allgemein „bereits absehbaren Entwicklungen“ des europäischen Rechts Rechnung tragen wollen; der pauschale Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Berufungen gegen Dublin-Entscheidungen im Speziellen sei gerechtfertigt, weil die Dublin-VO ihn erlaubte. An der Verfassungswidrigkeit dieser Rechtsschutzbeeinträchtigung änderte das freilich nichts; der VfGH hob sie ebenso auf⁶³ wie viele andere Maßnahmen, die der Gesetzgeber in den letzten Jahren ergriffen hat, um Asylverfahren zu beschleunigen.⁶⁴

59 Nur beim nichtehelichen Partner und entfernten Verwandten eines EWR-Bürgers setzt das NAG die für Fremde üblichen Instrumente ein: Ihnen kann eine „Niederlassungsberechtigung – Angehöriger“ bzw. eine quotenpflichtige „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ erteilt werden (§ 56 NAG).

60 Näher *Pichler*, Restriktive Entwicklungen in nationalen Asylsystemen im Zusammenhang mit der europäischen Asylharmonisierung – ein Überblick über die Asylsysteme in Deutschland, der Schweiz und Großbritannien, *migralex* 2005, 93.

61 BGBl I 2001/82.

62 RV 669 BlgNR 21. GP 2; zweifelnd, dass dies dem EU-Acquis zu entnehmen war *Klingan*, Die „kleine“ Änderung des § 4 Abs 2 AsylG, *juridikum* 2002, 20.

63 VfSlg 17.340/2004.

64 Siehe zum Verfahrensrecht VfSlg 15.369/1998, 15.529/1999 (zweitägige Beru- fungsfrist), 17.340/2004 (überschießendes Neuerungsverbot; automatische Schub- haft bei Folgeanträgen), 18.227/2007 (unzureichender Schutz vor Abschiebung), 19.841/2014 (automatischer Ausschuss des Abschiebeschutzes bei Folgeanträgen). Weitere Gesetzesaufhebungen erfolgten mit VfSlg 15.218/1998, 15.173/1998, 16.999/2003, 18.517/2008, 19.641/2012.

Neben diesen, eher indirekt verursachten Verschlechterungen brachte das Unionsrecht für Asylwerber auch Verbesserungen: Die AufnahmeRL⁶⁵ hat für Schutzsuchende ein durchsetzbares Recht auf Versorgung während des Asylverfahrens geschaffen. Das hat Österreich 2004 veranlasst, die bis dahin gleichsam gnadenhalber gewährte Bundesbetreuung einklagbar zu machen und sie hoheitlich zu besorgen,⁶⁶ was allerdings nicht immer zufriedenstellend funktioniert.⁶⁷ Nach der VerfahrensRL ist Asylwerbern ferner eine Rechtsberatung und -vertretung zur Verfügung zu stellen (Art 19 ff), und zwar, wie erst der VfGH deutlich gemacht hat, ebenfalls einklagbar.⁶⁸ Zusätzlich verbessert hat das Asylverfahren Art 47 Abs 2 GRC, der ein Recht auf eine mündliche Verhandlung garantiert.⁶⁹ Ein Fortschritt ist schließlich, dass Art 15 AufnahmeRL Asylwerbern ein Recht auf effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt einräumt, das die Vollziehung allerdings basierend auf einem verfassungswidrigen Erlass aus dem Jahr 2004 noch immer blockiert.⁷⁰

3. Familienmigration

Auf die Familienmigration wirkt zum einen direkt die FamilienzusammenführungsRL ein. Beeinflusst hat die nationale Gesetzgebung aber ebenso, dass der – für Österreich kaum mehr steuerbare – Familiennachzug zu EWR-Bürgern stark gestiegen ist. So hat der Gesetzgeber zwar sekundärrechtlich untersagte Zuwanderungshürden abgebaut, im Ausgleich aber auch bestehende Voraussetzungen angehoben und neue Anforderungen aufgestellt.

Einen Nachzug zu Drittstaatsangehörigen gestattet das NAG nur der sog Kernfamilie, also Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern sowie – ohne dass dies sekundärrechtlich geboten wäre – eingetragenen Lebenspartnern (§ 46 Abs 1 iVm § 2 Abs 1 Z 9 NAG). Ihre Zuwanderung ist durch

65 Ursprünglich RL 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl L 2003/31, 1; zur aktuellen Fassung FN 41.

66 Das geschieht heute auf Basis der Grundversorgungsvereinbarung, die zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wurde, BGBl I 2004/80, näher *Maier*, Die Grundversorgung in Österreich, SIAK-Journal 2014, 47.

67 Näher *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 130 ff.

68 VfSlg 19.188/2010; heute §§ 48 ff BFA-VG.

69 Siehe zunächst noch die zu restriktive Deutung des Art 47 Abs 2 GRC im sog Charta-Erk VfSlg 19.632/2012, dann aber aus der Fülle der Folgeentscheidungen, die eine Verletzung des Art 47 Abs 2 GRC konstatierten, zB VfGH 11.6.2014, U 460/2013; 19.9.2014, U 610/2013; 19.9.2014, U 634/2013 ua; 12.6.2015, U 1099/2013 ua.

70 Näher *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 145 f.

Quoten begrenzt, der RL entsprechend beträgt die Wartezeit auf einen Quotenplatz aber seit 2005 maximal drei Jahre.⁷¹ Flankierend wurden allerdings die Existenzmittel, die für eine Zuwanderung erforderlich sind, mehrfach angehoben, sodass das heute verlangte Einkommen deutlich über dem Betrag liegt, der den Bezug von Sozialleistungen befürchten lässt.⁷² Seit 2009 dürfen Drittstaatsangehörige zudem erst zu ihrem Partner nachziehen, wenn beide Partner das 21. Lebensjahr vollendet haben.⁷³ Seit 2011 müssen Familienangehörige außerdem – was unionsrechtlich nicht unbeschränkt erlaubt ist⁷⁴ – schon vor dem Zuzug elementare Deutschkenntnisse nachweisen;⁷⁵ das kostet Zeit und Geld, kann den Familiennachzug also weiter verzögern. Da der Gesetzgeber die Arbeitsmigration seit 2002 radikal drosselt, ist schließlich auch die Zahl der „Ankerpersonen“, zu denen Familien nachziehen wollen, gesunken. Die Summe dieser Maßnahmen erklärt, warum die Quoten für den Familiennachzug zu Arbeitsmigranten seit 2006 kaum mehr ausgeschöpft werden. Begrenzend wirkt nur mehr die Quote für Privatiers und ihre Familien, die aber einen geringen Anteil an der Zuwanderung haben.⁷⁶

Nicht quotiert sind seit jeher Familiennachzüge zu Österreichern. Sie wurden zunächst auch sonst wie Familiennachzüge zu EWR-Bürgern behandelt, bis sich zeigte, dass der Großteil der Nachzüge kontinuierlich zu (eingebürgerten) Österreichern erfolgt. Um sie zu bremsen, wurde 2006 das EWR-Regime auf Nachzüge zu Österreichern eingeschränkt, die ihr Freizügigkeitsrecht in einem anderen EWR-Staat oder in der Schweiz in Anspruch genommen haben und im Anschluss nicht bloß vorübergehend nach Österreich zurückkehren; seit 2009 muss der Auslandsaufenthalt zudem mindestens drei Monate dauern.⁷⁷ Da Österreicher diese Voraussetzungen typischerweise nicht erfüllen, folgt der Familiennachzug zur Mehrheit der „immobilen“ Österreicher (mit

71 Art 8 FamilienzusammenführungsRL, umgesetzt in § 12 Abs 7 NAG; s aber auch § 46 Abs 2 NAG.

72 § 11 Abs 2 Z 4 und Abs 5 NAG; näher *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 67f.

73 § 2 Abs 1 Z 9 iVm § 46 Abs 1 NAG.

74 Siehe dazu jüngst EuGH 9.7.2015, C-153/14, K und A, insb Rz 50 ff; zuvor die Stellungnahme der Kommission vom 4.5.2011, Sj.g(2011)540657 zur Rs C-155/11; aus der Literatur zB *Leuschner*, Das Spracherfordernis bei der Familienzusammenführung (2014) 55 ff.

75 § 21a Abs 1 NAG.

76 Nachweise bei *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 76f. Explizit aufgegeben hat der Gesetzgeber die Quotierung des Familiennachzugs zu hochqualifizierten Arbeitsmigranten (§ 46 Abs 1 Z 1 und Abs 3 NAG); aufgeben musste er aus unionsrechtlichen Gründen die Quotierung des Familiennachzugs zu daueraufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Art 16 Abs 1 FamilienzusammenführungsRL sowie § 50 Abs 1 NAG).

77 § 57 NAG.

gewissen Erleichterungen⁷⁸) den strengen Regeln für Drittstaatsangehörige.⁷⁹ Nachdem überdies die Einbürgerungsvoraussetzungen verschärft wurden,⁸⁰ ist die Zahl der Familiennachzüge zu Österreichern zwischen 2005 und 2013 von 23.444 auf 4.973, also auf weniger als ein Viertel gesunken.⁸¹

All diese Verschärfungen gelten aufgrund einer Stillhalte-Klausel⁸² nicht für den Familiennachzug zu assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen. Diese Ausnahmen sind im NAG aber nicht sichtbar. Dass die Behörden die genannten Beschränkungen auf Nachzüge zu assoziationsberechtigten Personen schlicht nicht anwenden, genügt nach Ansicht der Kommission nicht; sie hat deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingeleitet.⁸³

4. Arbeitsmigration

Die Arbeitsmigration aus Drittstaaten wurde seit dem EU-Beitritt grundlegend neu geregelt. Die meisten Änderungen waren zwar nicht unionsrechtlich geboten, denn die Arbeitsmigration ist, wie erwähnt, noch kaum harmonisiert. Die EWR-Binnenmigration hat aber zahlreiche ausländische Arbeitskräfte nach Österreich gebracht. Im Gegenzug wurde die Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark restringiert.

Jahrzehntelang hat Österreich diesen Migrationszweig durch Arbeitsmarktprüfungen und seit 1992 zudem durch quotierte Aufenthaltsgenehmigungen limitiert. 2002 wurde die Einwanderung überhaupt auf hochqualifizierte Arbeitskräfte und Selbständige beschränkt;⁸⁴ die für sie festgesetzten Quoten wurden jedoch nie ausgeschöpft. So gab der Gesetzgeber 2011 die Quotierung der Arbeitsmigration auf und erklärte, qualifizierte Drittstaatsangehörige für Österreich gewinnen zu wollen. Dieser Paradigmenwechsel ist aber noch nicht restlos vollzogen, wie die Zuwanderungsangebote zeigen, die der Gesetzgeber nun macht:

78 Nach wie vor besteht keine Quotenpflicht und der Kreis der Nachzugsberechtigten ist weiter: § 47 Abs 3 NAG.

79 Der VfGH hält diese mittelbare Benachteiligung von Österreichern gegenüber EWR-Bürgern nicht für gleichheitswidrig: VfSlg 18.269/2009.

80 Insb mit BGBl I 2006/37.

81 *BMI*, Asyl- und Fremdenstatistik 2005 (oJ) 75; *BMI*, Fremdenstatistik 2014 (oJ) 28 f.

82 Art 13 des Assoziationsratsbeschlusses 1/80; näher *Akyürek*, Assoziationsabkommen 162 ff.

83 Protokolliert zu Rs C-1/15, ABl C 2015/73, 19.

84 Niedrigqualifizierte Arbeitskräfte sind seither nur mehr kurzfristig aufenthalts- und arbeitsberechtigt; sie dürfen in Österreich weder bleiben noch ihre Familien nachholen – hier kehrt das „Gastarbeitermodell“ der 1960er Jahre wieder, näher *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 71.

In Umsetzung der Blue-Card-RL führte er 2011 die „Blaue Karte EU“ ein; sie adressiert Akademiker, deren Gehalt mindestens dem Eineinhalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehaltes entspricht, und verschafft ihnen ein Aufenthaltsrecht, das zur Weiterwanderung in andere EU-Staaten berechtigt und nach Art eines „fast track“ rascher als sonst zu einem Daueraufenthaltsrecht führt. Dieses attraktive Zuwanderungsangebot dürfen die Mitgliedstaaten optional Nichtakademikern mit einschlägiger Berufserfahrung unterbreiten; für Führungskräfte und akademische Mangelberufe dürfen sie auch die Gehaltsanforderungen senken.⁸⁵

Österreich hat beide Optionen nicht genutzt, sondern die Anforderungen an die Blaue Karte hoch angesetzt⁸⁶ und ihr eine „Rot-Weiß-Rot-Karte“ an die Seite gestellt (§ 41 NAG), für die die Qualifikation von Migranten mit einem Punktesystem errechnet wird. Sie war bisher aber wenig erfolgreich: Soweit die Rot-Weiß-Rot-Karte denselben Personenkreis adressiert wie die Blaue Karte, ist sie das schlechtere Angebot, weil der Gesetzgeber die Mobilitätsvorteile der Blauen Karte nicht durch andere Vergünstigungen kompensiert, sondern im Gegenteil an unnötigen, noch für „Gastarbeiter“ ersonnenen Hürden festhält. Soweit die Rot-Weiß-Rot-Karte die Blaue Karte ergänzt, stellt sie (insb bei Studienabsolventen, Selbständigen und Fachkräften in Mangelberufen) unrealistische und teils unschlüssige Anforderungen auf.⁸⁷

Eine dysfunktionale Hürde besteht auch für drittstaatsangehörige Arbeitskräfte, die in einem anderen EU-Staat daueraufenthaltsberechtigt sind: Sie benötigen zusätzlich zur üblichen Qualifikation einen Quotenplatz.⁸⁸ Das verträgt sich nicht mit einem System, das qualifizierte Arbeitskräfte anwerben will und beruht möglicherweise nur auf einem Beschränkungsreflex: Die Materialien bemerken zu dieser Quote einzig, dass die DaueraufenthaltsRL sie erlaubt.⁸⁹

5. Ausbildungsmigration

Gravierende Auswirkungen hatte das Unionsrecht auch für die Ausbildungsmigration; die entscheidenden Änderungen fanden hier allerdings im Studienrecht statt, nicht im Aufenthaltsrecht, denn Studierende aus dem EWR genießen, wie erwähnt, schon seit den 1990er Jahren Personenfreizügigkeit.

85 Art 2 lit g, Art 5, Art 16 Blue-Card-RL.

86 § 4, § 4b, § 12c AuslBG.

87 Detaillierte Kritik bei *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 134 ff.

88 § 49 Abs 2 NAG; siehe für Details und das für Selbständige geltende Regime *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 142 f.

89 RV 52 BlgNR 22. GP 141.

2004 wurde zudem die Ausbildungsmigration aus Drittstaaten liberalisiert, dies in der Annahme, sie bereichere sowohl Migranten als auch ihren Herkunfts- und den Aufenthaltsstaat.⁹⁰

Diese Annahme wurde in Österreich nicht vorbehaltlos geteilt, stand doch zu erwarten, dass Staatsangehörige aus Deutschland, die wegen des dort geltenden Numerus clausus keinen Studienplatz bekommen, mangels Sprachbarrieren in großer Zahl nach Österreich wechseln. Um eine Überlastung der Universitäten zu verhindern, ließ der Gesetzgeber bereits ab 1991 Ausbildungsmigranten zu einem Studium nur zu, wenn sie die studienspezifischen Zulassungsvoraussetzungen in ihrem Herkunftsstaat erfüllen.⁹¹ Diese Vorschrift qualifizierte der EuGH jedoch 2005 als unionsrechtswidrig, weil sie österreichische Studierende bevorzuge.⁹²

In der Folge ermächtigte der Gesetzgeber die Universitäten, in acht vom deutschen Numerus clausus betroffenen Studien Studienplätze zu quotieren und sie nach einem Aufnahme- oder Auswahlverfahren zu vergeben.⁹³ In manchen dieser Studien stieg die Zahl deutscher Studierender dennoch auf das Fünffache, im Medizinstudium sogar auf das Elffache an.⁹⁴ Deshalb sind Studienplätze für Human- und Zahnmedizin heute zusätzlich *ex lege* fest quotiert: 75 % sind Personen vorbehalten, die ein Reifeprüfungszeugnis in Österreich erworben haben; 20 % werden an EU-Bürger mit ausländischem Reifeprüfungszeugnis vergeben; die übrigen 5 % sind für Drittstaatsangehörige zugänglich.⁹⁵

Die Kommission hat wegen dieser sog „Safeguard-Klausel“ zwar 2007 ein weiteres Aufsichtsverfahren eingeleitet,⁹⁶ dieses aber bis 2016 ausgesetzt, weil die Absolventen des ersten quotierten Jahrganges dem Arbeitsmarkt frühestens 2015 zur Verfügung stehen.⁹⁷ Erst dann lässt sich zeigen, ob ausländische Medizinabsolventen tatsächlich, wie befürchtet, mehrheitlich in ihren Herkunftsstaat zurückkehren, sodass die Gesundheitsversorgung in Österreich ohne Quote wegen eines Ärztemangels gefährdet wäre.

90 Erwägungsgrund 7 StudentenRL.

91 Erstmals § 7 AHStG idF BGBl I 1991/280, dann § 36 UniStG idF BGBl I 1997/48, heute § 65 UG 2002.

92 EuGH 7.7.2005, C-147/03, *Kommission/Österreich*, Slg 2005, I-05969.

93 §§ 124a und 124b UG idF BGBl I 2005/77; heute § 63 Abs 4, § 124b Abs 1 UG.

94 MwN *Obwexer*, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Zulassung zum Studium am Beispiel Österreichs, in Löschnigg/Funk (Hrsg), 10 Jahre UG – Sach- und Rechtsfragen einer Reform (2012) 125 (131).

95 § 124b Abs 5 UG; näher *Perthold-Stoitzner* in Mayer (Hrsg), UG 2.03 § 124b UG (Stand: 1.9.2014, rdb).

96 Siehe die Pressemitteilung der Kommission, IP/07/76, vom 24.1.2007.

97 EU-Kommission verlängert Medizin-Quotenregelung, Der Standard 18.12.2012.

Ungeachtet dieser Quotenregelung ist die Ausbildungsmigration beachtlich gestiegen.⁹⁸ Die Zahl ausländischer Studierender an österreichischen Universitäten hat sich allein in den letzten zehn Jahren verdoppelt,⁹⁹ mit einem deutlichen Vorsprung der Studierenden aus dem EWR und der Schweiz: Sie machen 73 % der ausländischen Studierenden aus (2014: 48.405), die größte Gruppe kommt aus Deutschland (24.849), gefolgt von Italien (7.425). Drittstaatsangehörige Studierende kommen mehrheitlich aus der Türkei (3.300), aus Bosnien und Herzegowina (2.454), Serbien (1.611), dem Iran, der Russischen Föderation und der Ukraine (je ca 1.000). Obwohl alle diese Studierenden ideale Zuwanderer wären – sie sind jung, hochqualifiziert, sprechen aufgrund ihres Studiums bereits Deutsch und sind hier integriert – ist es bisher nicht gelungen, sie zum Bleiben zu motivieren: Die große Mehrheit wandert wieder ab; daran hat auch die Rot-Weiß-Rot-Karte für Studierende nichts geändert.¹⁰⁰

B. Integrationspfade

EWR- und Schweizer Bürgern legt das NAG einen recht bequemen Integrationspfad: Sie sind von Beginn an grundsätzlich wie Staatsbürger zu behandeln, insb haben sie sofort freien Zugang zum Arbeitsmarkt¹⁰¹ und, soweit sie erwerbstätig sind, auch vollen Anspruch auf Sozialleistungen.¹⁰² Nichterwerbstätige dürfen Sozialleistungen nur nicht unangemessen beziehen.¹⁰³ Nach einem rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt von maximal fünf Jahren¹⁰⁴ erwerben EWR- und Schweizer Bürger *ex lege* ohne weitere Voraussetzungen ein Daueraufenthaltsrecht, das ihnen auf Antrag zu bescheinigen ist; ihre Familien erhalten auf Antrag eine „Daueraufenthaltskarte“.¹⁰⁵

98 Die folgenden Zahlen beziehen sich nur auf Studierende an Universitäten im Sommersemester 2004 bzw 2014 und finden sich in: STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria, Studien an öffentlichen Universitäten, online unter <http://statcube.at/superwebguest/login.do?guest=guest&db=deunistud1_ext> (30.7.2015).

99 2004: 32.678; 2014: 65.961.

100 Zu den Defiziten dieser Rot-Weiß-Rot-Karte näher *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 138 f.

101 § 1 Abs 2 lit l AuslBG.

102 Art 4 Abs 3 Z 3 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (Art 15a B-VG-Vereinbarung Mindestsicherung), BGBl I 2010/96, sowie die diesbezüglich ergangenen Landesgesetze.

103 Siehe schon oben bei FN 21; was das bedeutet, ist nach der Rsp im Einzelfall zu beurteilen, eingehend zur verzweigten Judikatur *Rebhahn*, Zugang der Unionsbürger zu Sozialleistungen, EuR Beiheft 1/2015, 95 (102 ff).

104 In den in § 53a Abs 3–5 NAG genannten Fällen schon früher.

105 § 53a, § 54a, § 57 NAG.

Wesentlich voraussetzungsvoller verläuft der Integrationspfad für Drittstaatsangehörige: Ihr erster Aufenthaltstitel ist grundsätzlich auf ein Jahr befristet, nur die Blaue Karte EU gilt für zwei Jahre.¹⁰⁶ Der Folgetitel gilt abermals für ein Jahr und verschafft unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.¹⁰⁷ Die zweite Verlängerung konserviert diesen Status bei ausreichenden Sprachkenntnissen für drei Jahre.¹⁰⁸ Nach einem insgesamt fünfjährigen Aufenthalt können Drittstaatsangehörige einen „Daueraufenthalt EU“ erwerben, also ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, das mit einem Bündel ökonomischer und sozialer Rechte sowie mit dem Recht verknüpft ist, in andere Unionsstaaten weiterzuwandern.¹⁰⁹ Für die Zuerkennung dieser „Wohnbürgerschaft“ verlangt das NAG alle Voraussetzungen, die die DaueraufenthaltsRL erlaubt: ausreichende Existenzmittel, eine Krankenversicherung, den Ausschluss von Sicherheitsgefahren¹¹⁰ und zudem Integrationsanforderungen¹¹¹ – auf diese letzte Option hat ua Österreich gedrängt, denn der Gesetzgeber fordert von Drittstaatsangehörigen in Gestalt der sog „Integrationsvereinbarung“ seit 2002 Deutschkenntnisse, und zwar sowohl für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts als auch für die früheren Aufenthaltsstufen. Die Anforderungen an diese Sprachkenntnisse wurden seither schrittweise angehoben, zugleich wurden finanzielle Förderungen abgebaut.¹¹² Genügte für ein Daueraufenthaltsrecht 2002 noch basale Deutschkenntnisse (A 1), deren Erwerb der Staat bis zu 75 % finanziell unterstützte, so wurden 2006 bereits elementare Sprachkenntnisse (A 2) verlangt, wobei der Staat nur mehr maximal 50 % der Kosten für die (entsprechend längeren) Sprachkurse übernahm. Seit der Novelle 2011 setzt ein „Daueraufenthalt EU“ Deutschkenntnisse auf dem Niveau der Matura in der zweiten lebenden Fremdsprache voraus (B 1); die dafür erforderlichen Sprachkurskosten tragen Drittstaatsangehörige allein. Lerngewohnte, wohlhabende Migranten werden diese Deutschkenntnisse wohl

106 § 20 Abs 1, § 41a Abs 2 Z 1 NAG.

107 § 8 Abs 1 Z 2 („Rot-Weiß-Rot-Karte plus“) iVm § 41a Abs 1 Z 1 und Abs 2, § 46 Abs 1 und 3 NAG. Durch diesen Titel haben die assoziationsrechtlichen Beschäftigungsrechte türkischer Staatsangehöriger und ihrer Familien an Bedeutung verloren, siehe auch *Schumacher/Peyrl/Neugschwendtner*, Fremdenrecht⁴ (2012) 301 f.

108 § 20 Abs 1a NAG.

109 Siehe Art 11 und 14 f DaueraufenthaltsRL sowie insb § 17 Z 2 AuslBG, § 3a Abs 2 Z 4 lit b BundespflegegeldG, § 373b Abs 2 Z 3 GewO und Art 4 Abs 3 Z 4 der Art 15a B-VG-Vereinbarung Mindestsicherung.

110 § 45 Abs 1 Z 1 iVm § 11 Abs 2 Z 1 und 5 sowie Abs 4 NAG.

111 Art 5 Abs 2 DaueraufenthaltsRL, § 45 Abs 1 Z 2 NAG.

112 Näher zur Integrationsvereinbarung *Pöschl*, 19. ÖJT I/1 (2015) 151 ff mwN.

erreichen. Einkommensschwachen und bildungsfernen Migranten wird dies schwer fallen; gelingt es ihnen nicht, bleiben sie dauerhaft von allen, auch von den sozialen Rechten ausgeschlossen, die mit dem „Daueraufenthalt EU“ verbunden sind.

C. Aufenthaltsbeendigung

EWR- und Schweizer Bürger und ihre Familien dürfen ausgewiesen werden, wenn sie die Voraussetzungen für ein unionsrechtliches Aufenthaltsrecht nicht oder nicht mehr erfüllen (§ 66 FPG).¹¹³ Nach Erlangung des Daueraufenthaltsrechts ist eine Ausweisung aber nur bei schwerwiegender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit erlaubt (Abs 1), nach zehn Jahren nur mehr, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen die öffentliche Sicherheit nachhaltig und maßgeblich gefährdet (Abs 3). Stets sind alle gegenläufigen Belange des Betroffenen zu berücksichtigen (Abs 2). Vergleichbar strenge Voraussetzungen gelten für Aufenthaltsverbote, die zudem nicht allein auf eine strafrechtliche Verurteilung oder auf Generalprävention gestützt werden dürfen (§ 67 Abs 1).

Diese strengen Voraussetzungen will der EuGH auch auf türkische Assoziationsberechtigte und ihre Familien angewendet wissen,¹¹⁴ was im FPG abermals nicht sichtbar ist.

Gegen Drittstaatsangehörige sind Aufenthaltsbeendigungen nicht nur leichter zu verhängen, sie wirken auch transnational, also für die gesamte Union. Diesen weiten örtlichen Geltungsbereich drückt das FPG seit der Umsetzung der RückführungsRL unzweckmäßig durch eine neue Terminologie aus: Die Ausweisung heißt bei Drittstaatsangehörigen nun „Rückkehrentscheidung“; das Aufenthaltsverbot „Einreiseverbot“. Die Voraussetzungen für beide listen die §§ 52 f FPG in kaum durchschaubarer Systematik auf. Dabei sticht ins Auge, dass das FPG die ökonomische, kulturelle, soziale und die Sicherheits-Perspektive intensiv verfolgt: Eine Rückkehrentscheidung droht Drittstaatsangehörigen bereits bei viermonatiger Arbeitslosigkeit (§ 52 Abs 4 Z 2 und 3) oder bei unzureichenden Deutschkenntnissen nach einjährigem Aufenthalt (§ 52 Abs 4 Abs 5). Fehlende Unterhaltsmittel begründen sogar ein Einreiseverbot (§ 53 Abs 1 Z 6). Gerichtliche Strafen von mehr als drei Monaten rechtfertigen ein zehnjähriges Einreiseverbot (§ 53 Abs 3 Z 1), und zwar auch aus generalpräventiven Erwägungen. Mit zunehmender Dauer sind Aufenthaltsbeendigungen auch

113 Die Betroffenen müssen den Wegfall der Voraussetzungen behördlich melden: § 51 Abs 3 NAG.

114 EuGH 10.2.2000, C-340/97, *Nazli*, Slg 2000, I-00957.

bei Drittstaatsangehörigen nur mehr eingeschränkt erlaubt; diese materiell-rechtlichen Schranken finden sich allerdings – legistisch verfehlt – nicht im FPG, sondern im Verfahrensgesetz des BFA.¹¹⁵ Seltsamerweise fehlen entsprechende Schutztatbestände für EWR- und Schweizer Bürger samt Familien, doch sind auf sie die Tatbestände für Drittstaatsangehörige sinngemäß anzuwenden.¹¹⁶

V. Resümee

20 Jahre EU-Mitgliedschaft erlauben es, Vorurteile über das Migrationsrecht zu revidieren und ein paar Lehren für diese Materie und das Unionsrecht zu ziehen: Anders als oft gesagt wird, ist Migration erstens keineswegs steuerungsresistent; sie ist zwar eigensinnig, lässt sich durch das Recht aber beeinflussen. Das zeigen die eingangs präsentierten globalen Zuwanderungszahlen ebenso wie die Zahlen in den einzelnen Migrationszweigen.

Ungeachtet der Vergemeinschaftung bleibt den Staaten im Migrationsrecht zweitens ein relevanter Steuerungsspielraum. Er hat sich durch das Unionsrecht gewiss verengt, doch liefert die EU auch neue Steuerungsinstrumente, die ein Staat allein nicht erzeugen könnte, insb transnationale Wanderungsrechte und Ausweisungen. Zudem haben Staaten migrationsrechtliche Steuerungsverluste schon immer kompensiert, indem sie die Steuerung in anderen Bereichen intensivierten. So hat auch Österreich nicht nur seine anfänglich großzügige Umsetzung der Freizügigkeit zurückgenommen, sondern auch und vor allem die Drittstaatsmigration restringiert.

Diese Verschärfungen werden allerdings – drittens – nicht immer rational eingesetzt. Bisweilen beschränkt der Gesetzgeber die Drittstaatsmigration vielmehr geradezu reflexartig, sobald das Unionsrecht Spielräume freigibt. Das hat insb in der Arbeitsmigration zur Folge, dass Chancen der Migration ungenützt bleiben. Diskutabel sind auch die Verschärfungen in der Familienmigration, weil sie Nachzüge meist nur verzögern, was bei Kindern zu gravierenden Integrationsnachteilen führt. Problematisch

115 § 9 Abs 4 bis 6 BFA-VG. Danach ist ab einem fünfjährigem Aufenthalt das Fehlen von Unterhalt, einer Krankenversicherung oder einer Unterkunft idR kein ausreichender Grund für eine Aufenthaltsbeendigung mehr. Nach einem achtjährigen Aufenthalt rechtfertigen nur mehr gerichtliche Verurteilungen oder gravierende Gefährdungen der nationalen Sicherheit eine Aufenthaltsbeendigung. Gänzlich ausgeschlossen ist sie, wenn jemand von klein auf in Österreich niedergelassen ist oder die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt.

116 Vgl die Rsp zur Vorgängerbestimmung § 64 FPG idF BGBl I 2011/38: VwGH 9.11.2011, 2011/22/0264; 14.11.2013, 2013/21/0046.

ist auch, dass bildungsferne Migranten durch hohe Sprachanforderungen dauerhaft von sozialen Rechten ausgeschlossen bleiben. Kontraproduktiv sind schließlich die vielen verfassungswidrigen Maßnahmen, die das Asylverfahren beschleunigen sollen, letztlich aber vor allem Behörden und Gerichte belasten.

20 Jahre EU-Mitgliedschaft zeigen schließlich viertens, wie vielfältig Unionsrecht wirkt: Es beeinflusst das nationale Recht nicht nur direkt, indem es die Staaten zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. Sehr oft wirkt Unionsrecht auch indirekt und veranlasst Staaten, Steuerungsverluste an einem Punkt durch Verschärfungen anderswo zu kompensieren. Wie das Asylrecht zeigt, bringen unionsrechtliche Mindeststandards Staaten bisweilen erst auf die Idee, ihre höheren Standards zu senken. Oft nützen Staaten die Union aber auch gezielt zur „Politikwäsche“ und präsentieren problematische Verschärfungen als unionsrechtskonform, um sie gegen Kritik zu immunisieren. Dass in Österreich viele dieser Verschärfungen gescheitert sind, lag an seiner Verfassung und an den Menschenrechten, die bis auf Weiteres wohl die stärksten Verbündeten der Migranten bleiben.