

Peter Bußjäger, Christian Gsodam (Hg.)


new academic press

Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz

133. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Christian Gsodam (Hg.)

Migration und Europäische Union:
Multi-Level-Governance
als Lösungsansatz

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 133

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Christian Gsodam
unter Mitarbeit von Mathias Eller



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor, [Titel], in: Bußjäger/Gsodam (Hg), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz (2020) [Seite]*

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2196-5

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

Vorwort

Am Anfang herrschte jene empathische Stimmung, die die Österreicher immer auszeichnet, wenn sie Menschen in Not sehen. Das war selbst ein Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg so, als viele Österreicher das Gefühl hatten, dass sie selber Hilfe bräuchten: Als 1956 zehntausende Ungarn illegal die Grenze passierten, weil russische Panzer den Freiheitswillen der „Gulaschkommunisten“ niederwalzten, nahmen die Österreicher sie mit offenen Armen auf. Das gleiche Bild gab es, als die Sowjets 1968 dem „Prager Frühling“ in der damaligen Tschechoslowakei den Garaus machten.

Spontane Hilfsbereitschaft dominierte auch, als im Sommer 2015 die ersten Flüchtlinge in Bussen oder zu Fuß die ungarisch-burgenländische Grenze passierten. Das blieb so, als ganze Züge mit Flüchtlingen am Wiener Westbahnhof Station machten. Es gab eine breite Welle der Solidarität, getragen von vielen freiwilligen Helfern aus der Mitte der Gesellschaft, moralisch unterstützt durch Repräsentanten der Zivilgesellschaft bis hin zu amtierenden Ministern aller politischen Lager.

Selbst als sich immer mehr Flüchtlinge auf den Weg machten und bald täglich zu zehntausenden Österreich passierten, um sich mehrheitlich Richtung Deutschland aufzumachen, blieben diejenigen in der Minderheit, die die vielen unermüdlichen Helfer als „Willkommensklatsher“ zu denunzieren suchten.

Die Stimmung kippte erst, als im Spätsommer 2015 Hundertschaften von Menschen erstmals unbegleitet und ungeordnet die Grenze überannten. Das Bild brannte sich nachhaltig in den Köpfen von immer mehr Menschen ein: Polizisten, die zur Steuerung der Flüchtlingsströme vor Ort sind, können nichts Anderes tun, als hilflos am Rand zuzusehen, wie große Menschengruppen die Grenzen überrennen. Wenn die Angst vor Kontrollverlust und das menschliche Gefühl der Empathie in Widerstreit geraten, droht die gesellschaftliche Balance zu kippen. Populisten hatten danach mehr denn je ein leichtes Spiel.

Erst machten sie Kriegsflüchtlinge als Menschen madig, die „nur ein besseres Leben wollen“. Das Zerrbild, hinter den Asylwerbern versteckten sich vor allem Wirtschaftsmigranten, mobilisierte verdrängte Ängste vor Zuwanderern, die schon seit Jahren und Jahrzehnten bei uns leben. Versäumnisse bei der Integration in größeren Städten und in Schulen gerieten unter neuen Vorzeichen plötzlich grell ins Scheinwerfer-Licht.

Und damit war es komplett, das Amalgam aus dem Populisten aus dem Vollen zu schöpfen glauben: Flüchtlinge, Migranten oder selbst Zuwanderer in dritter Generation seien eine Bedrohung. Grenzen dicht für wen auch immer.

Überall in Europa werden seit damals wieder vermehrt Überfremdungsängste geschürt, die skrupellosen Vereinfacher und hemmungslosen Nationalisten haben Hochkonjunktur.

Es ist daher mehr als verdienstvoll, dass dieses Buch viele Beiträge zur Versachlichung der Debatte bietet. Statt sie bis zur Unkenntlichkeit zu vermischen, was viel zu oft passiert, werden vier wesentliche Themen differenziert und gründlich aufbereitet: Flucht, wirtschaftliche Zuwanderung aus Drittstaaten in die Europäische Union, inner-europäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit und Integration von Migranten.

Angst ist kein guter Ratgeber. Fremdenangst schon gar nicht. Dieser Sammelband ist ein wertvoller Leitfaden, um nicht alte Ängste zu befeuern, sondern gemeinsam neue Lösungen für europaweit offene Fragen rund um Flucht, Migration und Integration zu finden.

Dr. Othmar Karas M.B.L-HSG
Vizepräsident des Europäischen Parlaments

Inhalt

Vorwort	V

Inhaltsverzeichnis	VII

Teil 1:

Einleitung und Darstellung des Themenkomplexes	1

Christian Gsodam

Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Einführung	3

Peter Bußjäger

Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem	53

Michael Spindelegger/Martin Hofmann

Internationale Zusammenarbeit und Migration	69

Teil 2:

Ursachen und Rahmenbedingungen von Migration	83

Anton Pelinka

Migration: Die große Herausforderung für die Union	85

Gudrun Biffl

Migration als Leitthema des Wandels	97

Teil 3:

Asyl	127

Peter Webinger/Tobias T. Molander/Victor W. Jensen

From Tampere to Evros: lessons for a protection system fit for a globalized world. For the many, not for the few	129

Stefan Mumelter/Bernadette Zelger

Challenges in Asylum Law Procedures – A Practitioner's Perspective	143

<i>Sandra Saywald-Wedl</i> Die Praxis des Asylrechts aus Sicht einer Region: Das Land Steiermark	157

Teil 4: Wirtschaftliche Zuwanderung	179

<i>Natasha Ghulam/Margit Kreuzhuber</i> Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU im Überblick	181

<i>Petra Hirschler/Amila Širbegović/Sibylla Zech</i> Raumentwicklung und Migration: Diskussionen, Aktionen und neue Ansätze für die Stadt- und Raumplanung	205

Teil 5: Integration	223

<i>Elisabeth Alber/Verena Wisthaler</i> Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol: Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und kommunaler Praktiken	225

<i>Benno Elbs</i> Ressource oder Barriere? Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration ...	259

<i>Christoph Reinprecht</i> Städte als Schlüsselakteure von Integration	275

Teil 6: Schlussthesen/Concluding Remarks	289

<i>Peter Bußjäger/Christian Gsodam</i> Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Zusammenfassung und Schlussthesen	291

<i>Peter Bußjäger/Christian Gsodam</i> Migration and the European Union: Multi-Level-Governance as a Solution – Executive Summary and Conclusion	297

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber	303

Teil 1:

Einleitung und Darstellung des Themenkomplexes

Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Einführung

I. Die Migrationskrise – Menetekel für Europa?

Im Sommer 2015 – nach der jahrelangen Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union (EU)¹ – wurde die Union mit einer Migrationskrise gewaltigen Ausmaßes konfrontiert. In ihrem Verlauf sollten nahezu 2 Millionen Menschen illegal und mehr oder weniger unkontrolliert aus Drittstaaten in die EU einreisen.² Die Krise führte zu einem gefühlten und teilweise tatsächlichen Kontrollverlust einiger EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Rechts zu entscheiden, wer sich auf ihrem Territorium aufhalten, bewegen und leben darf.

Was darauf folgte, war eine – seit der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens im Jahr 1985³ und seiner Überführung in den gemeinschaftlichen Besitzstand⁴ – beispiellose Ausnahmesituation, die zu einem Hochfahren der Grenzen innerhalb der Europäischen Union und einer neuen politischen und rechtlichen Zerreißprobe für das gemeinsame Europa wurde. Die Konsequenzen dieser Krise sind bis heute zu spüren und noch nicht überwunden, auch wenn sie inzwischen durch weitere neue Krisen wie den – durch die Migrationskrise beschleunigten – Brexit oder die Coronakrise in den Hintergrund gerückt scheinen. Das Drama des brennenden und mit 12.500 Menschen völlig überfüllten Flüchtlingslagers Moria auf Lesbos am 8. September 2020 hat die Migra-

* Der Autor ist Beamter der Europäischen Union. Der Beitrag stellt seine persönliche Meinung dar.

1 Sander/Deuber (Hg), Europäische Staatsschuldenkrise als Herausforderung an EWWU und EU. Hamburger Schriften zur globalen und europäischen Wirtschafts- und Finanzordnung, Band 2 (2015).

2 Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache FRONTEX, Risk Analysis for 2017.

3 Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl 2020 L 239, 13–18 vom 22.9.2020.

4 Vertrag von Amsterdam, ABl 1997 C 340, 93 vom 10.11.1997 und Vertrag von Lissabon, ABl 2008 C 115, 290-292 vom 9.5.2008.

tionskrise zurück in den medialen Fokus gerückt.⁵ Die Migrationsströme nehmen auch zahlenmäßig wieder zu. Anfang Oktober 2020 landeten auf den Kanarischen Inseln mehr als 1.000 Flüchtlinge und Migranten binnen 48 Stunden. Zwischen Januar und Oktober 2020 sind mehr als 8.000 Flüchtlinge und illegale Migranten auf der Inselgruppe eingetroffen.⁶ In Italien sind im gleichen Zeitraum rund 20.000 flüchtende Menschen illegal auf Booten angekommen.⁷

Die Migrationskrise hatte freilich nicht erst 2015 begonnen. 2015 wurde sie in Europa allgemein sichtbar und zu einem gesamteuropäischen Problem. Und auch wenn die Zahlen der in Europa ankommenden Flüchtlinge erschreckend waren, sie waren nur ein kleiner Bruchteil all jener Menschen, die sich seit Jahren weltweit auf Wanderungsbewegungen oder Flucht befinden. Zwischen 2018 und 2020 belief sich die Zahl der internationalen Migranten nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration auf weltweit 272 Millionen. Davon waren ungefähr 71 Millionen Vertriebene, darunter fast 30 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende.⁸ Lange hatte Europa diese Tatsache aus seinem politischen Bewusstsein verdrängt. Ab 2015 war dies nicht mehr möglich.

Zwar ist Migration seit Menschengedenken prägender Teil unserer Geschichte und unserer Gesellschaften.⁹ Aber jeder erhebliche Migrationsfluss stellt die aktuelle Situation einer Gesellschaft in Frage und wirft die Frage der Regulierung und Kontrolle von Migration auf.¹⁰

Bereits viele Jahre vor 2015 war der Migrationsdruck aus Asien und Afrika auf insbesondere die südlichen Länder der Europäischen Union kontinuierlich gestiegen. Kriege, Bürgerkriege und bewaffnete Auseinandersetzungen im Nahen und Mittleren Osten (Irak, Syrien, Jemen,

5 Feuer in Moria: UNHCR bietet Hilfe an, UNHCR Deutschland, <<https://www.unhcr.org/dach/de/52307-feuer-in-moria-unhcr-bietet-unterstuetzung-an.html>> vom 9.9.2020 (zuletzt abgerufen am 2.11.2020).

6 Siehe <<https://orf.at/stories/3184714>> vom 10.10.2020 (zuletzt abgerufen am 2.11.2020).

7 Siehe <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/521604/umfrage/bootsfluechtlinge-in-italien>> (zuletzt abgerufen am 2.11.2020).

8 Weltmigrationsbericht 2020, Internationale Organisation für Migration, 2019, 2; UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2018, abrufbar unter <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>> (2.11.2020).

9 Oltmer, Was ist Migration ? Bedingungen, Formen und Folgen räumlicher Bevölkerungsbewegungen in der Geschichte, Geschichte für heute. Zeitschrift für historisch-politische Bildung 5 (2012), 5 ff.

10 Siehe dazu und insbesondere zur Lage in Österreich, in diesem Band Biffel, Migration als Leitthema des Wandels.

Afghanistan etc.)¹¹ und Afrika (Mali, Sudan, Nigeria, Libyen etc.)¹², der Anstieg des internationalen Terrors durch Organisationen wie Al-Kaida oder den sogenannten „Islamischen Staat“¹³ und klima- und umweltbedingte Hungersnöte¹⁴ lösten neue Migrationsbewegungen aus.¹⁵

Auch wenn mit der Demokratiebewegung in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens im Rahmen des Arabischen Frühlings¹⁶ – beginnend mit dem Sturz des *Ben Ali* Regimes in Tunesien im Januar 2011 – zunächst Hoffnung auf eine bessere wirtschaftliche und politische Lage in diesen Staaten aufkam, blieb eine nachhaltige Veränderung aus. Die Demokratiebewegungen wurden in den meisten Staaten mehr oder weniger blutig beendet. Nur in einzelnen Staaten konnte die Bewegung relativ friedlich Veränderungen anstoßen. Mit Ausnahme von Tunesien konnten die autoritären Regime der arabischen Welt jedoch nicht dauerhaft durch Demokratie ersetzt werden.

Die brutale Reaktion des autoritären syrischen Regimes auf den Arabischen Frühling stürzte den Staat in einen blutigen Bürgerkrieg. Das dadurch entstehende Machtvakuum wurde sukzessive durch islamistische Terroristen gefüllt, die die chaotische Situation in Syrien und im Irak sowie die Rivalität der Regionalmächte Iran und Saudi Arabien nutzten, um den sogenannten „Islamischen Staat“ aufzubauen.¹⁷

Syrien, das an der Schnittstelle der internationalen Interessen Russlands und der Vereinigten Staaten von Amerika und seiner Verbündeten (wie Israel, der Türkei aber auch der Europäischen Union oder Saudi Arabien) liegt, wurde zum dramatischsten und brutalsten Kriegsschau-

11 Asseburg, Konflikt- und Krisenlandschaft in Europas Nachbarschaft. Naher und Mittlerer Osten, in: Maier/Messner/Meyer (Hg), Deutschland und die Welt 2030 (2018).

12 Lange Schatten – Kriege in Afrika, Informationszentrum 3. Welt, Ausgabe 304 (2008); Ansorg, Kriege ohne Grenzen: Ursachen regionaler Konfliktsysteme in Sub-Sahara Afrika (2013); Behrens, Neue Kriege in Entwicklungsländern. Afrika (2017); Oltmer, Migrationsgeschichte: Europa im globalen Wanderungsgeschehen der Neuzeit, in: Flörl (Hg), Migration und Interkulturalität. Theorien – Methoden – Praxisbezüge (2019) 33 ff.

13 Hansen/Krause (Hg), Jahrbuch Terrorismus 2015/2016 (2016).

14 McLeman/Gemenne (Hg), Environmental Displacement and Migration (2018).

15 Siehe dazu in diesem Band mit weiterführenden Hinweisen Spindelegger/Hofmann, Internationale Zusammenarbeit und Migration.

16 Forges/Fandrich, Migration after the Arab Spring, European University Institute (2012); Esposito/Sonn/Voll, Islam and Democracy after the Arab Spring (2016); Brownlee/Masoud/Reynolds, The Arab Spring: Pathways of Repression and Reform (2015).

17 Zuber/Moussa, Arab Spring as a Background of Civil War in Syria (2018); Hashim, The islamic state: from al-qaeda affiliate to caliphate, Middle East Policy 21/4 (2016), 69 ff.

platz des 21. Jahrhunderts. Die Flüchtlingswelle, die daraus entstand und in ihrem Sog nach und nach auch Fluchtbewegungen aus Afghanistan, Pakistan und schließlich auch Afrika auslöste bzw verstärkte, brach 2015 über Europa herein.

Als der Druck für die Türkei und Griechenland zu groß wurde – auch weil die jahrelangen wiederholten Hilferufe aus diesen Staaten nahezu unbeantwortet geblieben waren – wurden Flüchtlingslager und Grenzen geöffnet. Hunderttausende und bald Millionen Flüchtlinge machten sich über die sogenannte Balkanroute auf den Weg nach Mittel- und Westeuropa.

Gleichzeitig verstärkten sich die politischen und wirtschaftlichen Flüchtlingsbewegungen in Afrika. Insbesondere über Libyen, einem seit dem Sturz von Machthaber *Muammar al-Gaddafi* im Sommer 2011¹⁸ nahezu rechtlosen Gebiet, versuchten hunderttausende Menschen mit Hilfe internationaler Schlepperbanden und auf völlig ungeeigneten Booten die Flucht über das Mittelmeer nach Europa und insbesondere Italien. Spanien wurde insbesondere zum Ziel von Flüchtlingen, die über Marokko und Algerien in die EU gelangen wollten.

Zwischen Januar 2014 und Oktober 2019 haben laut der Internationalen Organisation für Migration, mehr als 20.300 Menschen ihr Leben auf der gefährlichen Überfahrt nach Europa verloren.¹⁹ Die Dunkelziffer liegt dabei um ein Vielfaches höher. Die Menschen auf der Flucht sind von Seiten der Schlepper, von lokalen Machhabern, von staatlichen Stellen auf der Fluchtroute aber auch von anderen Flüchtlingen massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, die von Vergewaltigung, Folter und Menschhandel bis zur Sklaverei reichen.²⁰

Angesichts der wiederkehrenden Bilder von überfüllten Flüchtlingslagern an der Balkanroute und der untragbaren humanitären Situa-

18 *Gaub*, Libyen: Warum die NATO nicht an allem schuld ist, *SIRIUS – Zeitschrift für strategische Analysen* 1/3 (2017), 254 ff; *Schröder*, Libyen nach Gaddafi: Ein Land im post-revolutionären Umbruch. Ursachen, Beteiligte und entwicklungspolitische Herausforderungen. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (2016) 168.

19 IOM Project „Missing Migrants“, abrufbar unter <<https://missingmigrants.iom.int>> (2.11.2020); Empfehlung (EU) 2020/1365 der Europäischen Kommission zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden vom 23.9.2020, ABl 2020 L 317/23, 23–25 vom 1.10.2020.

20 UNHCR Report by *Duncan Breen* „On this journey nobody cares, if you live or you die – Abuse, protection, and justice along routes between East and West Africa and Africa’s Mediterranean coast“ (2020); *Fleckenstein/Albus*, Schattendasein: Flüchtlinge berichten (2017).

tion auf dem Hauptbahnhof in Budapest öffnet die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel* am 4. September 2015 die deutschen Grenzen für eine Gruppe von 3.000 Flüchtlingen, die sich am Hauptbahnhof befinden. Was jedoch als humanitäre Einzelmaßnahme gedacht war, führt zu einem Flüchtlingsstrom, der bis 2016 nicht abreißt, da Deutschland seine Grenzen nicht schließt. Der ungebremsste und zunehmende Strom an Flüchtlingen führte in den betroffenen Staaten zu einem Kontrollverlust im Bereich der Einwanderung.²¹

Dieser Kontrollverlust und die folgenden Integrationsanstrengungen zur Aufnahme der Flüchtlinge rufen nicht nur in den betroffenen Staaten, sondern darüber hinaus in ganz Europa, tiefe Beunruhigung und Ängste hervor. Die anfängliche Hilfsbereitschaft in vielen EU-Mitgliedstaaten wich angesichts der ständig wachsenden Flüchtlingszahlen zunehmender Ablehnung und schlug vielfach in generelle Fremdenfeindlichkeit und nationalistische Tendenzen²² sowie bei manchen in regelrechten Hass auf Flüchtlinge, Asylanten und Fremde um.²³

Populistische, nationalistische und europafeindliche Parteien nahmen die Krise zum Anlass, um ihre Fundamentalkritik an der Europäischen Union zu untermauern und legten bei Wahlen in mehreren EU-Mitgliedstaaten und Regionen massiv zu.²⁴ Die Migrationskrise wurde von diesen Parteien dankbar aufgenommen und sogar als politisches „Geschenk“ bezeichnet.²⁵ Das Konfliktpotential, dass in Zuwanderung liegt, wurde dabei bewusst ausgeschöpft, während das Potential eines

-
- 21 In Deutschland lebten nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge Ende 2018 1.8 Millionen Menschen mit Fluchthintergrund. Alleine im Jahr 2016 wurden in Deutschland 745.545 Asylanträge gestellt. Zwischen Januar 2015 und August 2020 wurden insgesamt 1.871.097 Asylanträge in Deutschland gestellt. Vgl. dazu „Schaffen sie das?“ in: Die Zeit 9/2020 vom 20.2.2020; Aktuelle Zahlen, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, August 2020.
- 22 *Busch/Bischoff/Funke*, Rechtspopulistische Zerstörung Europas? (2018); *Camus/Lebourg*, Les Droites extrêmes en Europe (2015).
- 23 *Bundesministerium des Innern* (Hg), Verfassungsschutzbericht 2015 (2016), abrufbar unter <<https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2015>>; *Human Rights Watch*, World Report 2020 (2020); *European Commission against Racism and Intolerance*, Annual Report (2018); *Benesch et al*, Media Coverage and Immigration Worries: Econometric Evidence, *Journal of Economic Behavior and Organization* 2019, 52 ff.
- 24 *Schellenberg*, Rechtspopulismus im europäischen Vergleich – Kernelemente und Unterschiede, Bundeszentrale für politische Bildung (2018); *Busch/Bischoff/Funke*, Zerstörung 63 ff.
- 25 „AfD-Vize Gauland sieht Flüchtlingskrise als Geschenk“ in: Der Spiegel vom 12.12.2015. In dem Interview nennt der Vize-Bundessprecher der Alternative für Deutschland, *Alexander Gauland*, die Flüchtlingskrise „ein Geschenk für seine Partei“ und führt weiter aus: „Natürlich verdanken wir unseren Wiederaufstieg in erster Linie der Flüchtlingskrise.“

gesamtgesellschaftlichen Nutzens oder Gewinns ausgeblendet bzw in Abrede gestellt wurde.²⁶ Der Europäischen Union wurde angesichts der großen politischen Uneinigkeit zum Thema der Migration der Zerfall prophezeit²⁷ und tatsächlich führten die Bilder von Millionen von Flüchtlingen in Europa zu massiver Verunsicherung in der Bevölkerung.

Die Flüchtlingskrise hat nicht nur das Asylwesen der Europäischen Union und den Schutz der EU-Außengrenzen, sondern auch Grundpfeiler der europäischen Integration erschüttert. Die Personenfreizügigkeit wurde durch das zeitweise Hochfahren der EU-Binnengrenzen nicht nur behindert, sondern generell zum Stein des Anstoßes und von manchen grundsätzlich in Frage gestellt.²⁸

Die Bilder der ungehinderten Zuwanderung von Flüchtlingen über die Balkanroute wurden insbesondere im Vereinigten Königreich von den Brexitbefürwortern genutzt, um die Angst der Bevölkerung vor Zuwanderung allgemein zu schüren. Dabei wurde gezielt kein Unterschied zwischen Flüchtlingen und EU-Bürgern gemacht. Die „Leave“-Kampagne nutzte beispielsweise Filmmaterial über Flüchtlingsströme, um insbesondere gegen Arbeiter aus osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zu mobilisieren.²⁹

In anderen EU-Staaten führte die Migrationskrise zu politischen und rechtlichen Maßnahmen, die darauf abzielen, Rechte und Ansprüche von EU-Bürgern, die die Personenfreizügigkeit nutzen, zu reduzieren. So beschloss etwa die österreichische Bundesregierung, die Familienbeihilfe für europäische Bürger, deren Kinder in ihren Herkunftsstaaten leben, ab 1. Januar 2019 auf Grundlage des Lebensstandards in diesen Staaten zu indexieren (Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung).³⁰ Die Maßnahme wurde von der Europäischen Kommission scharf kritisiert und mit einer Vertragsverletzungsklage

26 Siehe dazu in diesem Band *Elbs*, Ressource oder Barriere – Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration.

27 AP News, 16.12.2017, „Populist far-right leaders want no EU in future Europe“; Financial Times, 25.7.2018, „Steve Bannon takes aim at Europe – Influential elements of US and British right would like to weaken or bring down EU“.

28 Siehe dazu in diesem Band *Pelinka*, Migration: die große Herausforderung für die Union.

29 *Clarke/Goodwin/Whiteley*, Why Britain Voted for Brexit: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote, Parliamentary Affairs 70/3 (2017), 439 ff.

30 BGBl I 83/2018 und BGBl II 318/2018.

gegen Österreich beim Europäischen Gerichtshof beantwortet.³¹ Das Verfahren ist zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Artikels noch im Laufen.

Auch das in den europäischen Verträgen festgelegte Grundprinzip der Solidarität innerhalb der EU (Präambel sowie Artikel 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union [EUV]³²), das im Bereich der Einwanderungspolitik in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)³³ – insbesondere mit Blick auf die Verantwortlichkeiten und in finanzieller Hinsicht – unterstrichen wird,³⁴ wurde bei der Verteilung der Flüchtlinge nicht eingehalten. Tiefe ideologische Gräben zwischen den Mitgliedstaaten taten sich auf, die bis heute nicht geschlossen werden konnten. Insbesondere die sogenannten Vizegradstaaten Polen, Ungarn, Slowakei und die Tschechische Republik weigern sich beharrlich, die Flüchtlingskrise als gemeinsame europäische Herausforderung zu akzeptieren. Die öffentliche Aussage des ungarischen Premierministers *Viktor Orban*, die Flüchtlingskrise sei „kein europäisches, sondern ein deutsches Problem“³⁵ wurde zum geflügelten Wort, das die Spaltung der Union sichtbar machte.

Und auch die Gültigkeit des Grundsatzes der „Einheit in der Vielfalt“ in einer „immer engeren Union“, dem die Europäische Union folgt (13. Erwägungsgrund der Präambel zum EUV³⁶), wird angesichts der hohen Integrationsleistung, die von lokalen Gemeinschaften, Kommunen und Schulen gefordert wird, von manchen in Zweifel gezogen³⁷ bzw aktiv bekämpft.³⁸

31 Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 25.7.2019, Indexierung von Familienleistungen: Kommission leitet nächsten Schritt im Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein; „Indexierung der Familienbeihilfe: EU-Kommission klagt Österreich an“, Die Presse, 14.5.2020.

32 ABl 2016 C 202, 1–388 vom 7.6.2016.

33 ABl 2016 C 202, 1–388 vom 7.6.2016.

34 *Bendiek/Neyer*, Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest, SWP-Aktuell 20 (2016); *Hilpold*, Solidarität im EU-Recht: Die „Insein der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 51 (2016), 373 ff; *Saracino*, Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union (2019).

35 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.9.2015, „Das Problem ist ein deutsches Problem“.

36 ABl 2016 C 202, 1–388 vom 7.6.2016.

37 *Ralf Fücks* in der Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.5.2016, „Einheit in der Vielfalt – Wie das europäische Projekt wieder an Schwung gewinnt“.

38 *Bruneteau*, *Combattre l'Europe. De Lénine à Marine Le Pen* (2018); *Reungoat*, Le Front national et l'union européenne, in: Crépon/Mézé/Mayer (Hg), *Les faux-semblant du Front national* (2015) 225 ff; Europaprogramm der „Alternative für Deutschland“, abrufbar unter <<https://www.afd.de/europa-eu>> (2.11.2020).

Die Migrationskrise hat damit deutlich gemacht, wo Europa auch 2020 als politisches System steht. Die Europäische Union hat zwar längst föderale Züge angenommen und kommt de facto einem Föderalstaat gleich. De iure ist sie das freilich nicht, weil es dazu eines expliziten Gründungswillens und einer entsprechenden völkerrechtlichen Erklärung und Annerkennung bedürfte. Das europäische Einigungsprojekt oszilliert auch nach dem Vertrag von Lissabon weiterhin zwischen einem postulierten aber nicht klar definierten europäischen Föderalismus und einer real weiterbestehenden intergouvernementalen Kooperation von nationalen Einzelstaaten, die in einem Binnenmarkt verbunden sind. Die politische Union, die mit dem Vertrag von Maastricht ins Leben gerufen wurde, ist nach wie vor im embryonalen Zustand und wird der wirtschaftlichen Macht Europas als größtem Binnenmarkt der Welt nicht gerecht.³⁹

Mehr noch, jede Krise, die die politische Union erschüttert (sei es die Banken-, Staatsschulden-, Migrations-, Brexit- oder Coronakrise), trifft auch den europäischen Binnenmarkt und legt seine – im fehlenden politischen Unterbau begründete – Schwäche offen. Andererseits ist es gerade der Binnenmarkt, der durch sein Bestehen und Funktionieren die beste Garantie für das Projekt einer sich weiterentwickelnden politischen Union ist.

Wird es der Europäischen Union auch in der Migrationskrise gelingen, die Krise zu überstehen, weiterzumachen und gestärkt daraus hervorzugehen?⁴⁰ Wird sich die Migrationskrise schließlich in die Reihe der unzähligen Krisen der EU einreihen, von denen *Jean Monnet* meinte, „dass die Summe ihrer Lösungen das gemeinsame Europa sein werde“?⁴¹ Noch ist diese Krise nicht überstanden, noch entfaltet sie sich täglich weiter, noch kann sie Baustein oder Menetekel für die Europäische Union werden.

39 Siehe dazu in diesem Band *Pelinka, Migration*.

40 Die Präsidentin der Europäischen Kommission *Ursula von der Leyen* hat in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 9.7.2020 betont, dass Europa stärker aus Krisen hervorgehen kann, wenn gemeinsam gehandelt wird, siehe dazu <https://ec.europa.eu/germany/news/20200709-von-der-leyen-im-eu-parlament_de> (2.11.2020).

41 „Europa wird in Krisen geschmiedet werden und wird das Ergebnis der Lösungen sein, die wir für diese Krisen finden“, *Jean Monnet, Mémoires*, 1988.

II. Migration und EU: eine komplexe Gemengelage

A) *Asyl, Einwanderung, Personenfreizügigkeit und Integration*

Das Thema der Migration ist ein Dauerbrenner der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Politik geworden. Die Schwierigkeit sich beim Thema Migration zu einigen, hat einerseits parteipolitische Gründe, da das Thema ideologisch stark aufgeladen ist und sich zu einer prägnanten Darstellung der Linie einer Partei besonders eignet. Andererseits gibt es aber eine Vielzahl sachpolitischer Gründe, die eine Einigung – insbesondere auf europäischer Ebene – erschweren.

Das Thema „Migration“ ist erstens vor allem dadurch gekennzeichnet, dass es aufgrund seiner Breite sehr viele und unterschiedliche, wenn auch teils interdependente und korrelierende Aspekte beinhaltet. Die Debatte umfasst im Wesentlichen vier Themenkreise, nämlich das Asylrecht, die Einwanderung (wirtschaftliche Zuwanderung) in die Europäische Union, die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit sowie die Integration von Migranten. In der politischen Debatte zur „Migration“ werden diese Themen häufig vermischt, obwohl sie jeweils unterschiedliche (kompetenz-)rechtliche, politische und wirtschaftliche Grundlagen aufweisen. Um die Debatte zu versachlichen und um schrittweise tragfähige Lösungsansätze zu erreichen ist eine klarere Trennung der Diskussion und Behandlung der einzelnen Sachbereiche nötig.

Das Asylrecht ist ein völkerrechtlich anerkanntes Schutzrecht und findet seine Grundlage in der Genfer Flüchtlingskonvention.⁴² Europäisches Asylrecht setzt die Konvention in ein gemeinsames europäisches Asylsystem um, das materiell- und verfahrensrechtliche Komponenten enthält. Es geht dabei um den Schutz von Personen („Flüchtlinge“), die gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz genießen, da sich die betroffene Person „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des

42 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 (BGBl 55/1955) und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967 (BGBl 78/1974).

Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren will“.

Die Einwanderungspolitik der EU regelt die – nicht auf einem Asylgrund beruhende – Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, die nicht Familienangehörige von Unionsbürgern sind. Letzteren steht ein Einwanderungsrecht kraft Unionsbürgerschaft ihres Familienmitglieds zu (Kind, Enkel, Urenkel oder Eltern, Großeltern und Urgroßeltern).

Die Einwanderungspolitik umfasst Maßnahmen, die legale und illegale Einwanderung regeln. Das EU-Recht betreffend die legale Einwanderung setzt Bedingungen für die Einreise und den legalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen fest, sofern es sich nicht um Arbeitsmigranten handelt. Den Rechtsrahmen für Arbeitsmigration festzulegen, bleibt gemäß Artikel 79 Abs 5 AEUV grundsätzlich den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.⁴³ Illegale Einwanderung, also Einwanderung ohne rechtlichen Aufenthaltstitel, wird von der Union bisher unter anderem durch Maßnahmen zur Stärkung der EU-Außengrenzen, Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten, gemeinsame Maßnahmen gegen Schleuser und Rückführungsabkommen mit Drittstaaten bekämpft.

Die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit ist ein durch die europäischen Verträge verbrieftes Bürgerrecht eines jeden Unionsbürgers/einer jeden Unionsbürgerin, das unter den im EU-Recht festgesetzten Bedingungen frei und jederzeit ausgeübt werden kann.

Integration ist wiederum ein Bereich, der auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene politisch sowohl die EU-Einwanderungspolitik als auch die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit betrifft. In den europäischen Rechtstexten wird der Begriff „Integration“ hingegen, sofern er sich auf Menschen bezieht, gemäß Artikel 79 Abs 4 AEUV ausschließlich für die Eingliederung von Drittstaatsangehörigen in die Gesellschaften der Mitgliedstaaten verwendet, woraus vielfache Missverständnisse entstehen. Die Aufnahmekapazität und -willigkeit von Kommunen, Regionen und EU-Mitgliedstaaten und der damit verbundene soziale Frieden in der Gesellschaft, aber auch der wirtschaftliche Nutzen von Zuwanderung aus Drittstaaten hängen massiv von gelungener Integration ab. Im Bereich der Integrationspolitik ist keine EU-Harmonisierung von nationalen Gesetzen und Vorschriften vorge-

43 Siehe in diesem Band zur Regelung in Österreich *Ghulam/Kreuzhuber*, Schwerpunkt Arbeitsmigration: Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU im Überblick.

sehen. Die EU unterstützt hier vor allem finanziell die Bemühungen auf lokaler und regionaler Ebene.

B) Ursachen von Migration, Beurteilungen und Betroffenheit

Bei der Behandlung des Themas „Migration“ liegen zweitens die Beurteilungen für die Ursachen von Migration weit auseinander. Dabei geht es nicht nur um eine parteipolitisch-ideologische Auseinandersetzung, sondern auch um eine verschiedene geographische, historische, wirtschaftspolitische und demographische Betroffenheit der Staaten und Regionen der EU, die es zu beachten gilt.⁴⁴

Drittens ist das Thema der Zuwanderung nach Europa nur im aktuellen globalen geopolitischen Zusammenhang zu erfassen, wobei dem Klimawandel⁴⁵, der politischen Instabilität und Armut in Afrika und Asien sowie der steigenden Weltbevölkerung auf diesen Kontinenten besondere Bedeutung zukommt.⁴⁶

C) Multi-Level-Governance

Viertens sind beim Thema der Migration nachhaltige Lösungen in den erwähnten Bereichen nur durch das effektive Zusammenspiel von allen politischen Ebenen zu erreichen.⁴⁷ So haben Entscheidungen der einen Ebene oftmals budgetäre und verwaltungsmäßige Auswirkungen auf andere Ebenen, ohne dass diese zuvor Einfluss nehmen könnten.⁴⁸ Eine Verschränkung von internationalen, europäischen, nationalen, regio-

44 Siehe dazu in diesem Band *Alber/Wisthaler*, Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol: Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und kommunaler Praktiken. Vgl. auch *KfW Research*, Internationale Migration in der langfristigen Perspektive (2018); *Brüggemann-Bruck*, Migration in Europa. Wanderungsbewegungen und ihre politischen Auswirkungen im Rahmen der Europäischen Integration (1999); *Jakubowicz*, Migration und Geschichte. Der Weg zu einer transnationalen Erinnerungskultur, *SIK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 1 (2018), 64 ff.

45 *Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne*, Atlas der Umweltmigration, IOM (2019).

46 *Vereinte Nationen*, Weltbevölkerungsbericht 2019, abrufbar unter <<https://population.un.org>> (2.11.2020).

47 Siehe dazu in diesem Band *Bußjäger*, Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem sowie *Alber/Wisthaler*, Immigrations- und Integrationspolitik.

48 Siehe dazu in diesem Band auch *Saywald-Wedl*, Die Praxis des Asylrechts aus Sicht einer Region: Das Land Steiermark.

nalen und lokalen Ansätzen und Maßnahmen ist nötig.⁴⁹ Da aber die politische Debatte vielfach von Schuldzuweisungen und Abschottungsstrategien gekennzeichnet ist, ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit eingeschränkt. Umso essentieller ist, Information und Kommunikation über die Probleme, die die einzelnen Ebenen in den verschiedenen Themenbereichen zu bewältigen haben, zu verstärken, um die Interdependenz politischen Handels im Mehrebenensystem deutlich zu machen.

Der vorliegende Sammelband will zu dieser Versachlichung beitragen. Im Folgenden sollen kurz die wesentlichen europarechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Themenkreise Asylrecht, wirtschaftliche Zuwanderung, innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit sowie die Integration von Migranten umrissen werden. Dabei wird auch auf die am 29. September 2020 vorgelegten Vorschläge der Europäischen Kommission eingegangen.

D) Asylrecht – europarechtlicher Rahmen

1. Entwicklung des EU-Asylrechts

Das europäische Asylrecht basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und hat sich seit Beginn der europäischen Einigung als Antwort auf wiederholte migrationspolitische Krisen (wie der Entkolonialisierung, dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, dem Krieg zwischen den Republiken des ehemaligen Jugoslawien oder der Fluchtbewegung nach dem Arabischen Frühling etc) schrittweise von einer rein nationalen über eine intergouvernementale hin zu einer supranationalen Politik fortentwickelt.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft reagierten zunächst mit nationalen Regelungen auf das Thema. Mit Schaffung des europäischen Binnenmarktes (Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte⁵⁰ 1987) und der Personenfreizügigkeit im Schengenraum (Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens⁵¹

49 Siehe zur internationalen Dimension in diesem Band *Spindelegger/Hofmann*, Internationale Zusammenarbeit und Migration.

50 ABI 1987 L 169, 1–28 vom 29.6.1987.

51 Schengen-Besitzstand – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABI 2000 L 239, 13–18 vom 22.9.2000.

1985 und des Schengener Durchführungsübereinkommen⁵² 1990) wurde eine europapolitische Zusammenarbeit und Regelung nötig. Die Themenkreise Zuwanderung aus EU-Mitgliedstaaten und Zuwanderung aus Drittstaaten wurden nach und nach getrennt und auf verschiedene Rechtsgrundlagen gestellt. Während der Bereich Personenfreizügigkeit zunehmend als „europäische Innenpolitik“ und seit dem Vertrag von Maastricht⁵³ (1992), mit der Schaffung der Europäischen Bürgerschaft, auch als Bürgerrecht ausgestaltet wurde, wurde die Einwanderungspolitik zunehmend als eigenes Politikfeld im Rahmen der EU-Außenpolitik und der Schaffung eines gemeinsamen EU-Rechtsraums gestaltet.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Themenkreis Migration und Asyl zunächst zum „Gemeinschaftsinteresse“ erklärt. Fünf Jahre später stieß der Vertrag von Amsterdam⁵⁴ die Vergemeinschaftung der europäischen Migrations- und Asylpolitik an, indem er den Schengener Besitzstand in die Verträge überführte und mit einer Übergangsfrist von 5 Jahren supranationale Entscheidungsregeln einführte. Gleichzeitig wurde die Vergemeinschaftung des Bereichs in mehreren Jahresprogrammen vorangetrieben.⁵⁵

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon⁵⁶ (Artikel 77–80 AEUV) legte schließlich für Entscheidungen im Bereich des Einwanderungsrechts und des Asylrechts die qualifizierte Mehrheit im Rat und die Mitentscheidung des Europaparlaments fest. Durch die Behandlung in verschiedenen Kompetenznormen wurden Asylrecht und Einwanderungsrecht getrennt.

Während das Asylrecht kontinuierlich vergemeinschaftet wurde, blieb das EU-Einwanderungsrecht rudimentär. Insbesondere die Arbeitsmigration, dh Regelungen zur legalen wirtschaftlichen Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, blieb weiterhin im Kompetenzbereich der EU-Mitgliedstaaten, die selbst darüber entscheiden, wie

52 Schengen-Besitzstand - Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl 2000 L 239, 13–18 vom 22.9.2000.

53 Vertrag über die Europäische Union, ABl 1992 C 191, 0001-0110 vom 29.7.1992.

54 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl 1997 C 340, 1–144 vom 10.11.1997.

55 Aktionsplan von Tampere 1999, Den Haager Programm 2004, Stockholmer Programm 2009.

56 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl 2007 C 306, 1–271 vom 17.12.2007.

viele wirtschaftlich motivierte Zuwanderer sie aufnehmen wollen und dazu nationale Quoten festsetzen dürfen.

2. *Asylrecht – der wesentliche EU-Besitzstand*

Unter EU-Asylrecht ist laut „Europäischer Migrationsagenda“⁵⁷ zu verstehen: „Durch die Asylpolitik der EU soll jedem Drittstaatsangehörigen, der in einem der Mitgliedstaaten internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status gewährt und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung sichergestellt werden. Zu diesem Zweck bemüht sich die Europäische Union um die Ausarbeitung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.“

Das EU-Asylrecht umfasst insbesondere:

- einen einheitlichen Asylstatus,
- einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus,
- eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz,
- gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus,
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist,
- Normen für die Aufnahmebedingungen,
- die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern.

a) *Dubliner Übereinkommen und EU-Richtlinien*

Die Zuständigkeitsregelungen bezüglich der Prüfung von Asylanträgen wurden im sogenannten Dubliner Übereinkommen und den entsprechenden Verordnungen von 2003 (343/2003/EG) und 2013 (604/2013/EU) gefasst. Reist ein Asylwerber in einen EU-Mitgliedstaat ein, ohne zuvor in einem anderen EU-Staat legal eingereist zu sein und hat auch kein Familienmitglied des Asylbewerbers bereits Asyl in einem EU-Staat, so ist der erste „Einreisestaat“ für die Prüfung des Asylantrags zuständig. Fingerabdrücke von Asylbewerbern und irregulären Einwanderern werden in einem elektronischen Informationssystem erfasst, um das Abkommen EU-weit umzusetzen. („Eurodac“-Verordnung 2725/2000).

57 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 13. Mai 2015, COM(2015) 240 final.

Die EU-Gesetzgebung hat sukzessive eine Mindestharmonisierung nationaler Asylnormen vorgenommen. Damit soll einerseits ein gemeinsamer hoher Menschenrechtsschutz erreicht, andererseits Weiterwanderungen von Asylwerbern innerhalb der Union („Asyltourismus“) verhindert werden. Zu den wichtigsten Mindeststandards zählen insbesondere folgende EU-Rechtsakte.⁵⁸

Gemeinsame Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die die Genfer Flüchtlingskonvention umsetzt, finden sich in der sogenannten Qualifikationsrichtlinie oder Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU. Die Richtlinie anerkennt auch nichtstaatliche Verfolgung sowie geschlechts- oder kindspezifische Gründe als Fluchtgründe. EU-Bürgern wird das Recht auf Asyl in einem anderen EU-Staat verweigert, da ihnen in allen EU-Mitgliedstaaten als EU-Bürgern der volle Schutz der EU-Grundrechte zusteht. Asyl darf Drittstaatsangehörigen verweigert werden, wenn die sogenannte „Binnenflucht“, also die Flucht in eine andere Region ihres Herkunftslandes möglich ist und der Asylwerber dort frei von Verfolgung leben kann.⁵⁹

Die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) fixiert verfahrensrechtliche Mindestgarantien, allerdings mit vielen Ausnahmeregeln wie beispielsweise die Rückführungsmöglichkeiten in sichere Drittstaaten und sogenannte „super-sichere“ europäische Drittstaaten, aus welchen der Asylwerber eingereist ist.

Die Angleichung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern in allen Mitgliedstaaten (Richtlinie 2013/33/EU) sieht Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern vor, die aber zB das Recht auf Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens in der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten belässt.

Ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (439/2010/EU) mit Sitz in Valetta (Malta) wurde eingerichtet, das den Informationsaustausch und die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen in der EU fördern und so zur besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beitragen soll.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) haben insbesondere das

58 Siehe zum Asylverfahren in Österreich eingehend in diesem Band *Saywald-Wedl, Praxis*.

59 Dabei kommt es aber nach wie vor zu unterschiedlichen Beurteilungen der EU-Mitgliedstaaten, wodurch die Anerkennungspraxis zwischen den Mitgliedstaaten stark voneinander abweicht.

Dublin-Verfahren in Frage gestellt. Im Dezember 2011 entschied der EuGH⁶⁰, dass Asylwerber nicht in EU-Mitgliedstaaten überstellt werden dürfen, deren Asylsystem „systemische Mängel“ aufweist. Im selben Jahr hatte bereits der EGMR entschieden, dass Asylwerber nicht in EU-Mitgliedstaaten zurückgeführt werden dürfen, in denen ihnen unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) droht. Dublin-Überstellungen nach Griechenland sowie Italien wurden daraufhin aufgrund der Lage in den überfüllten Flüchtlingslagern zeitweise ausgesetzt.⁶¹

Seit der Flüchtlingskrise 2015 ist das Dublin-System noch stärker unter Druck geraten, da es nicht zu einer fairen Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedsländern führt, sondern einige an südlichen Außengrenzen der EU liegende Mitgliedstaaten benachteiligt.

b) Umsiedelung und Rückführung von Asylwerbern

Aufgrund dieser massiven Ungleichstellung schlug die Europäische Kommission 2015 die Notumsiedlung von Asylwerbern aus Griechenland und Italien in die übrigen EU-Mitgliedstaaten vor – mittels rechtsverbindlicher Quoten. Polen, Ungarn, die Slowakei, Estland, Litauen und Estland lehnten diesen Plan ab. Der Rat beschloss am 14.⁶² und am 22. September 2020⁶³ dennoch mit qualifizierter Mehrheit, zunächst 40.000 und danach 120.000 Flüchtlinge mittels festgesetzter Quoten umzusiedeln. Aufgrund des weiterhin anhaltenden Widerstands der genannten Mitgliedstaaten, beschlossen die restlichen EU Staaten, zunächst rund 32.300 syrische und eritreische Flüchtlinge auf freiwilliger Basis aus Griechenland und Italien umzusiedeln.

Eine Klage von Ungarn und der Slowakei gegen die Rechtsgültigkeit des Beschlusses wurde vom EuGH am 6. September 2017 abgewiesen.⁶⁴ Der Vertragsverletzungsklage der Europäischen Kommission gegen

60 EuGH, C-411/10, *N. S. gegen Secretary of State for the Home Department* und EuGH, C-493/10, *M. E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

61 Zu weiteren konkreten Herausforderungen in der Asylrechtsprechung siehe in diesem Band *Mumelter/Zelger*, *Challenges in Asylum Law Procedures – a Practitioner's Perspective*.

62 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl 2015, L 239, 146.

63 Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl 2015, L 248, 80.

64 EuGH C-643/15 und C-647/15, *Slowakei und Ungarn/Rat*.

Polen, Ungarn und die Tschechische Republik gab der EuGH am 2. April 2020 Recht.⁶⁵

Gemäß Artikel 79 Abs 3 AEUV hat die Union die Kompetenz, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu schließen. Auf Basis von Artikel 79 Abs 2 lit c AEUV wurden die Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen⁶⁶ sowie die Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁶⁷ erlassen.

c) EU-Türkei Abkommen

Insbesondere die über die Türkei einreisenden Flüchtlinge nahmen 2015 massiv zu. Nach mehrfach fehlgeschlagenen Verhandlungen wurden am 29. November 2015⁶⁸ und am 18. März 2016⁶⁹ Vereinbarungen zwischen der Union und der Türkei getroffen, um den Flüchtlingsstrom einzudämmen. Das Abkommen betrifft insbesondere folgende Kernbereiche.

- Die EU stellt 2016 drei Milliarden Euro bereit, um die Millionen syrischer Flüchtlinge in der Türkei zu unterstützen.⁷⁰ Nach vollständiger Nutzung dieser Gelder, sollten 2018 weitere drei Milliarden Euro folgen.⁷¹
- „Irregulären Migranten“, die auf den griechischen Inseln ankommen und die kein Asyl beantragen oder deren Antrag abgelehnt

65 EuGH, C-715/17, C-718/17 und C-719/17, *Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik*.

66 RL 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001, ABI 2001 L 149, 34–46 vom 2.6.2001.

67 RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008, ABI 2008 L 348, 98–107 vom 24.12.2008.

68 EU-Turkey joint action plan, European Commission, Memo/15/5860 vom 15.10.2015, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860> (2.11.2020).

69 Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016, Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union (Pressemitteilung 144/16).

70 Laut UNHCR befanden sich Anfang Dezember 2019 4,1 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende in der Türkei, davon über 3,6 Millionen syrische Flüchtlinge und 330.000 Flüchtlinge und Asylsuchende anderer Nationalitäten, hauptsächlich aus Afghanistan, Irak und Iran; abrufbar unter <<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/tuerkei>> (2.11.2020).

71 Die „Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei“ unterstützt konkrete Projekte für Flüchtlinge in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Lebensmittelversorgung und sonstige Lebenshaltungskosten.

wird, werden unter Einhaltung des bestehenden Rechts auf Kosten der Europäischen Union in die Türkei zurückgebracht.

- Für jeden Syrer, der zurückgebracht wird, soll ein anderer syrischer Flüchtling aus der Türkei in die EU umgesiedelt werden (1:1-Neuansiedlungsregelung).
- Das von der Türkei ausgesetzte Rückübernahmeabkommen EU-Türkei vom 16. Dezember 2013 soll umgesetzt werden.
- Die Türkei wird den Kampf gegen das Schleuserunwesen verstärken und neue See- oder Landwege für die illegale Migration aus der Türkei in die EU unterbinden.
- Der Beitrittsprozess der Türkei zur EU soll wiederbelebt und weitere Verhandlungskapitel eröffnet werden.
- Die Visumpflicht für türkische Bürger soll – nach Erfüllung genau festgelegter Konditionen durch die Türkei – fallen.

Das Abkommen führte zusammen mit der Schließung der sogenannten „Balkanroute“ durch die Staaten Südosteuropas im Jahr 2016 zu einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingszahlen. Obwohl die Europäische Kommission die Umsetzung des Abkommens in einem positiven Licht darstellt⁷², wurde das Abkommen jedoch sowohl von der Türkei als auch von der Europäischen Union mehrfach nicht eingehalten. In der Türkei kommt es durch den sich verschärfenden Syrienkrieg zu einem weiteren Anstieg der Flüchtlingszahlen. Am 28. Februar 2020 setzt die Türkei das Abkommen schließlich aus und öffnet seine Grenzen zur Europäischen Union. Es folgen hektische Verhandlungen, während der bis Mitte März nach Angaben der griechischen Regierung über 50.000 Flüchtlinge an der türkisch-griechischen Grenze abgewiesen werden.⁷³ Am 19. März 2020 schließt die Türkei die Grenzen wieder mit Hinweis auf die COVID-19-Pandemie und nachdem die Europäische Union weitere Finanzhilfen in Aussicht gestellt hatte.⁷⁴

72 Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, COM(2019) 481 final vom 16.10.2019.

73 Vgl. <<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/griechenland>> (2.11.2020).

74 Mitschrift der Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu den Videokonferenzen mit den EU-Staats- und Regierungschefs sowie den Regierungschefs der Türkei, Frankreichs und Großbritanniens, 17.3.2020, abrufbar unter <<https://www.bundeskanzlerin.de>> (2.11.2020).

d) Seenotrettung, Aktionsplan gegen Schleusung, Kampf gegen Desinformation

Die Seenotrettung im Mittelmeer ist ein Kapitel, in dem die Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich besonders deutlich wird. Die von der italienischen Regierung im Oktober 2013 ins Leben gerufene Seenotrettungsaktion „Mare Nostrum“⁷⁵ wurde nach einem Jahr mangels Unterstützung der übrigen EU-Mitgliedstaaten eingestellt. Dazu beigetragen hatte auch die Kritik, die Rettungsaktion erleichtere das Geschäft der Schlepper. Die EU Operation „Triton“⁷⁶, die „Mare Nostrum“ folgte, wurde von der EU-Agentur für Außengrenzschutz Frontex geleitet. Sie konzentrierte sich auf die Sicherung der europäischen Außengrenzen gegen illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität. Auch diese EU-Operation wurde schließlich als zu „schlepperfreundlich“ angesehen und 2018 durch die Operation „Themis“⁷⁷ ersetzt, die ihren Schwerpunkt unter Leitung des italienischen Innenministeriums auf die Überwachung der EU-Seeaußengrenze zur Terrorismus- und Verbrechensabwehr im zentralen Mittelmeer legt. Ausländische terroristische Kämpfer, Drogenkurier, Waffenschmuggler und Menschenhändler sollen an der Einreise in die EU gehindert werden. Die Suche und Rettung von Flüchtlingen wird von Themis „ebenfalls“ weiterverfolgt. Ähnliche EU-Operationen laufen im östlichen (Operation „Poseidon“) und westlichen (Operation „Indalo“) Mittelmeer.⁷⁸

2015 wurde der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015–2020)⁷⁹ vorgestellt. Zentrale Kontaktstellen zur Bekämpfung von Schleusern in allen EU-Staaten sollen helfen, den Informationsaustausch zu verbessern. Mit der Operation „Sophia“⁸⁰ sollen Schleuserschiffe und -boote „systematisch aufgespürt, aufgebracht und vernichtet“ werden.

75 Siehe dazu <<https://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>> (2.11.2020).

76 VO (EU) 656/2014 vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl 2014 L 189, 93–107 vom 27.6.2014.

77 Siehe dazu <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy>> (2.11.2020).

78 Siehe dazu <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy>> (2.11.2020).

79 COM/2015/0285 final, 27.5.2015.

80 Siehe dazu <<https://www.operationsophia.eu>> (2.11.2020).

Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihres Maßnahmenpakets gegen Desinformation⁸¹ (insbesondere Falschinformationen im Internet) auch das Thema Migration in den Blick genommen. Während der Migrationskrise waren insbesondere durch soziale Medien Falschinformation über die Aufnahmeregelungen und -bereitschaft europäischer Länder verbreitet worden. Diese Informationskampagne wurde zu einem wesentlichen „pull factor“ für den ansteigenden Flüchtlingsstrom, der den Schleusern in die Hände spielte.⁸² Gleichzeitig tauchten Falschmeldungen über die Anzahl, Motivation und Kriminalität der Flüchtlinge im Netz auf, die dem Anwachsen fremdenfeindlicher Tendenzen in der EU Vorschub leistete.⁸³

3. EU-Asylrecht – Reformvorschläge der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission unter *Jean-Claude Juncker* hat zwischen 2015 und 2019 umfassende Vorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorgelegt. Dazu zählen ua

- die Einrichtung eines nachhaltigen und fairen „Dublin-Systems“,
- die Stärkung des Eurodac-Systems,
- die Errichtung einer Europäischen Asylagentur,
- die Schaffung sicherer und legaler Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU,
- ein völlig vereinheitlichtes gemeinsames EU-Verfahren zur Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz (einheitliche Aufnahmebedingungen) sowie einheitliche Schutzrechte für Flüchtlinge, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat der Antrag gestellt wurde, um Sekundärbewegungen und „Asylshopping“ einzudämmen,
- eine Rahmenregelung für die Neuansiedlung von Flüchtlingen.⁸⁴

81 *Europäische Kommission*, Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans gegen Desinformation, JOIN(2019) 12 final, 14.6.2019.

82 European Asylum Support Office, Significant Pull/Push Factors for Determining of Asylum-Related Migration A Literature Review (2019).

83 *Europäische Kommission und Europäischer Ausschuss der Regionen*, „Webinar: Thinking like a troll. Fighting disinformation campaigns in the context of integration of migrants“, 20.5.2020, abrufbar unter <<https://cor.europa.eu/it/events/Pages/fighting-disinformation.aspx>> (2.11.2020).

84 Presseausendung der Europäischen Kommission vom 13.7.2016 (IP/16/2433), Vollendung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: eine effiziente, faire und humane Asylpolitik.

Die Verhandlungen dazu konnten aber wegen des Widerstands im Rat der Europäischen Union nicht vor dem Mandatsende der Kommission *Juncker* abgeschlossen werden. Die neue Kommission unter *Ursula von der Leyen* hatte in ihrem Arbeitsprogramm für 2020 angekündigt, einen neuen Migrations- und Asylpakt vorzulegen.⁸⁵ Nach – durch die Corona-Krise verursachten – Verzögerungen legte die Europäische Kommission am 23. September 2020 „Ein neues Asyl- und Migrationspaket“⁸⁶ vor, mit dem die inter-institutionellen Verhandlungen wieder in Gang gesetzt werden. Das Paket bestätigt im Wesentlichen die von der Kommission *Juncker* vorgelegten Vorschläge, bringt jedoch einige neue Ansätze in den Bereichen der Überprüfung der Flüchtlinge an der EU-Außengrenze sowie zur Rückführung von Personen, die kein Aufenthaltsrecht in der EU haben. Die Kommission legt auch eine *Roadmap* vor, die die Umsetzung der ersten Maßnahmen bereits bis Ende 2020 vorsieht.⁸⁷ Insbesondere die umstrittene „Dublin-Verordnung“ soll durch ein „neues, umfassenderes Instrument für einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement“ ersetzt werden (Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement).⁸⁸ Durch die Zusammenführung der Vorschriften über die Asyl- und Rückkehrverfahren an der Grenze in der neuen Asylverfahrensverordnung soll es insbesondere zur Beschleunigung der Verfahren kommen.

a) Screening und Asylerstverfahren an den EU-Außengrenzen

Die Kommission schlägt die Einführung eines neuen umfassenden Screeningverfahrens an den EU-Außengrenzen vor. Alle Drittstaatsangehörigen, die unbefugt, dh ohne Reisepass und/oder Visa die EU-Außengrenzen übertreten, sollen vor ihrer Einreise identifiziert und einer Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden. Ihre Fingerabdrücke und sie betreffende Verwaltungsakte werden in der Eurodac-Datenbank registriert. Die Datenbank soll mit den Datenbanken für das EU-Grenzmanagement im Schengensystem verbunden und so eine datenmässige Verbindung zwischen Asyl- und Rückkehrverfahren hergestellt werden. Insgesamt soll bis 2023 die volle Interoperabilität aller europäischen IT-Informationssysteme für Grenzen, Migration, Sicherheit und Justiz erreicht sein. Das Visumverfahren soll bis 2025 vollständig digitalisiert und in das Datennetz einbezogen werden.

85 COM(2020) 37 final.

86 COM(2020) 609 final.

87 Siehe dazu im Detail im Anhang.

88 COM(2020) 610 final.

Ein hochrangiges „Umsetzforum“ soll das zügige Voranschreiten der Arbeiten begleiten und zweimal jährlich Bericht legen.

Dem Screeningverfahren soll ein unmittelbar an der Grenze durchgeführtes Asylerstverfahren folgen, das eine beschleunigte Bearbeitung eines Asylantrags ermöglicht; dies vor allem für Antragsteller, die aus anerkannt sicheren Herkunftsstaaten oder Drittstaaten kommen. Dieses beschleunigte Verfahren soll auch für Antragsteller gelten, „die die Behörden irreführen, aus Ländern mit niedrigen Anerkennungsquoten stammen und wahrscheinlich keinen Schutz benötigen oder eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen“. Das Verfahren an den EU-Außengrenzen soll keine Verringerung der Rechtsstandards im Asylverfahren mit sich bringen. Die EU-Agentur für Grundrechte soll in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bereits in der Phase des Screenings ein wirksamer Überwachungsmechanismus zum Schutz der Menschenrechte besteht. Dieser soll gewährleisten, dass jede Person individuell bewertet wird und der Grundsatz der Nichtzurückweisung sowie die Grund- und Menschenrechte in vollem Umfang gewahrt bleiben.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre und der bestehenden Gefahr des Menschenhandels auf den Fluchtrouten und während der Zeit der laufenden Asylverfahren⁸⁹ schlägt die Kommission vor, unbegleitete Kinder und Kinder unter zwölf Jahren mit Familie vom Verfahren an der Grenze auszunehmen, es sei denn, es bestehen konkrete Sicherheitsbedenken. Insgesamt soll das System stärker darauf ausgerichtet werden, den besonderen Bedürfnissen von Kindern Rechnung zu tragen, ihre Rechtshilfe zu stärken, ihre Verhaftung zu vermeiden, eine rasche Familienzusammenführung zu fördern und Kinderschutzbehörden besser einzubinden. Ein rascherer Zugang zu Bildung und Integrationsmaßnahmen für Kinder im Asylverfahren soll sichergestellt werden.

b) EU- Rückkehrverfahren und Rückführungsrichtlinie

Aufgrund vereinheitlichter Verfahrensregeln in einem einzigen Rechtsrahmen, soll es künftig möglich sein, Antragsteller während des Verfahrens an der EU-Außengrenze umzusiedeln und das Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat fortzuführen. Für Asylwerber, deren An-

⁸⁹ *Europol*, 4. Jahresbericht des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung 2019 (2020).

trag an der Grenze abgelehnt wird, soll unverzüglich ein EU-Rückkehrverfahren an der Grenze zur Anwendung kommen.

In Bezug auf die Rückführungen von Asylwerbern, deren Antrag rechtskräftig abgelehnt wurde, schlägt die Kommission eine Neufassung der Bestimmungen der EU-Rückführungsrichtlinie vor. Nach Auffassung der Kommission sind Rückführungen in der EU derzeit zu sehr abhängig von nationalen Einzelvorschriften und Kapazitäten. Sehr unterschiedlich gestaltete bilaterale Beziehungen zu den Drittländern tragen ebenfalls zur Ineffizienz bei. Die Kommission schlägt daher eine gemeinschaftliche Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückübernahme von rechtskräftig abgelehnten Asylwerbern sowie eine verwaltungsmäßige Unterstützung der Mitgliedstaaten durch EU-Behörden wie die 2018 vorgeschlagene Asylagentur der Europäischen Union sowie der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) vor. Frontex soll ua auch dafür personell massiv aufgestockt werden. Die bereits von der *Juncker*-Kommission vorgeschlagene und vom Rat durch mehrere Jahre hindurch geplante Aufstockung der ständigen Frontex Reserve auf 10.000 Einsatzkräfte soll nun bereits bis Januar 2021 erfolgen.

Europäische und nationale Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr sollen verschränkt und gegenseitig verstärkt werden und so die freiwillige Rückkehrquote erhöht werden. Ein von der Kommission eingesetzter „Rückkehrkoordinator“ und ein von den Mitgliedstaaten erstelltes „hochrangiges Netz für Rückkehrfragen“ soll dabei helfen, Effizienzdefizite abzubauen und die verschiedenen Komponenten der EU-Rückkehrpolitik zusammenzuführen. Schließlich soll der EU-Visakodex als politisches Instrumentarium eingesetzt werden. Dies insbesondere dann, wenn in der Zusammenarbeit mit einem Drittstaat bei der Rückübernahme von abgelehnten Asylwerbern und Flüchtlingen „erhebliche und anhaltende praktische Probleme“ auftauchen. In solchen Fällen kann die Kommission künftig „restriktivere Visamaßnahmen oder im Falle einer guten Zusammenarbeit Visaerleichterungen vorschlagen.“

c) Solidaritätsmechanismus

Der neue Migrationspakt der Kommission sieht vor, zwischen den EU-Mitgliedstaaten einen Solidaritätsmechanismus im EU-Asylsystem einzurichten. Der Mechanismus würde sich wie bisher auf die Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU, aber nun auch auf die sogenannte „Rückkehrförderung“ beziehen. Im Rahmen der vorgeschlagenen Rückkehrförderung unterstützen Mitgliedstaaten unter Druck stehende Mitgliedstaaten bei der Rückführung von nicht aufent-

haltsberechtigten Personen, in dem sie dafür die volle Verantwortung und alle Kosten übernehmen. Obwohl die Kommission auch weiterhin einen festen Verteilungsschlüssel von Umsiedlungs- und/oder Rückkehrmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten einfordert, könnten die Mitgliedstaaten im Rahmen des neuen Systems flexibel entscheiden, ob und in welchem Ausmaß sie sich stärker bei der Umsiedlung oder der Rückkehrförderung einbringen möchten.

d) Vorsorge- und Krisenplan

Aufbauend auf das von der Kommission *Juncker* eingerichtete „*Hot Spot System*“⁹⁰ soll ein neuer „Vorsorge- und Krisenplan für Migration“⁹¹ helfen, die Union auf mögliche Krisen, wie jene im Jahr 2015 vorzubereiten. Die rein reaktive und situationsbezogene Politikgestaltung der Europäischen Union im Bereich der Migrationspolitik soll durch eine Politik der vorausschauenden Analyse und Planung ersetzt werden. Dabei soll die fortlaufende aktuelle Beurteilung von *pull* und *push*-Faktoren für Migration nach Europa⁹², bestehender mitgliedstaatlicher Regeln und Kapazitäten sowie internationaler Entwicklungen stetig im Blick bleiben und die Basis der politischen Entscheidungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten bilden.⁹³ Bestehende Krisen- und Katastrophenbewältigungsinstrumente sowie institutionelle, operative und finanzielle Maßnahmen und Protokolle werden zusammengeführt und koordiniert. Eine vorausschauende Überwachung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten soll die rasche koordinierte Reaktion auf Krisen ermöglichen. Der Plan soll sowohl der Kommission als auch jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit geben, im Krisenfall kurzfristig konkrete operative Unterstützung von Behörden der EU und anderen Mitgliedstaaten anzufordern.

90 Das *Hot Spot System* sieht die Schaffung einer Reihe von Zentren an den EU-Außengrenzen vor (vor allem in Griechenland und Italien), in denen die Registrierung, Identifizierung, Abnahme von Fingerabdrücken und Nachbesprechung von Asylbewerbern erfolgt. Diese Operationen sollen innerhalb von 48 Stunden (spätestens 72 in Ausnahmefällen) nach Ankunft des Asylbewerbers durchgeführt werden.

91 Empfehlung der Kommission über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration), C(2020) 6469 final vom 23.9.2020).

92 *European Asylum Support Office*, Significant Pull/Push Factors (2019).

93 Siehe zur Notwendigkeit dieses Politikwandels in diesem Band *Webinger/ Molander/ Jensen*, From Tampere to Evros: lessons for a protection system fit for a globalized world – For the many not for the few.

Um flexibel auf eine Krise reagieren zu können, soll ein neues Rechtsinstrument befristete und außerordentliche Maßnahmen ermöglichen, die angesichts der Krise erforderlich sind. Damit könnte beispielsweise

- der Anwendungsbereich der obligatorischen Umsiedlung von Flüchtlingen bzw der Rückkehrförderung befristet ausgeweitet werden;
- unter Achtung der Grundrechte und des Grundsatzes der Nicht-zurückweisung vorübergehend von den üblichen Verfahren und Fristen abgewichen werden;
- Personen, die aufgrund bewaffneter Konflikte in ihrem Herkunftsland einem außergewöhnlich hohen Risiko willkürlicher Gewalt ausgesetzt sind, ein befristeter unmittelbarer Schutz gewährt werden.

e) Such- und Rettungsaktionen, Kooperation im Schengenraum

Ein gemeinsames und vereinheitlichtes Asylverfahren an den EU-Außengrenzen, insbesondere der Seegrenzen, kann nur funktionieren, wenn es einerseits einheitliche Regelungen zu Such- und Rettungsoperationen und andererseits eine bessere Koordinierung im Schengenraum gibt. Die Kommission legt deshalb eine „Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Rettungsaktionen privater Einrichtungen“⁹⁴ vor und erstellt Leitlinien, die klarstellen, dass Rettungsaktionen auf See nicht unter Strafe gestellt werden dürfen.⁹⁵ Gleichzeitig möchte die Kommission die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern intensivieren, um die Migrantenschleusung zu bekämpfen. Europol und sein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, Frontex, Eurojust und die EU-Agentur für die Aus- und Fortbildung sollen dazu stärker verschränkt und in den Bereichen Finanzermittlung, Vermögensabschöpfung und Dokumentenbetrug sowie bei der sogenannten digitalen Schleusung eng zusammenarbeiten. Weiters soll darüber nachgedacht werden, wie die Wirksamkeit der EU-Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegale Einwanderer beschäftigen, gestärkt werden kann.

94 Empfehlung der Kommission C(2020) 6468 final vom 23.9.2020.

95 Insbesondere Italien hatte auf Betreiben von Innenminister *Matteo Salvini* (Lega) 2019 private Rettungsmissionen im Mittelmeer per Dekret unter Strafe gestellt. Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, Strafen für Seenotretter – *Salvinis* neue Drohkulisse, 26.6.2019.

Betreffend die Stärkung des Schengener Grenzkodexes und des Schengen-Evaluierungsmechanismus wird die Kommission Anfang 2021 ein Strategiepapier vorlegen. Noch vor Ende 2020 sollen ein „Schengen-Forum“ und ein Unterstützungs- und Kooperationsprogramm zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen eingerichtet werden. Das Forum soll nationale Behörden, wie die Innenministerien und die nationalen und regionalen Instanzen der (Grenz-)Polizei zusammenbringen und eine jährliche politische Konferenz organisieren.

f) Aufnahme der Vorschläge durch die EU Mitgliedstaaten

Während die Visegradstaaten⁹⁶ aber auch Österreich⁹⁷ zunächst skeptisch auf die neuen Kommissionsvorschläge und insbesondere auf den neuen Solidaritätsmechanismus reagiert haben, hat die deutsche Ratspräsidentschaft gemeinsam mit Frankreich die EU-Gesetzesvorlagen begrüßt und „als gute Grundlage für die Gespräche mit den Mitgliedstaaten“ bezeichnet.⁹⁸ Eine rasche Verhandlung im zweiten Halbjahr 2020 wurde in Aussicht gestellt. Vor Ende des Jahres möchte die Ratspräsidentschaft eine politische Einigung insbesondere zu den Verfahren vor der Einreise in die EU, der Verhinderung von Missbrauch des Asylsystems und zu den Mechanismen der Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten erreichen. Gesetzgebungsdossiers, bei denen ein rascher Abschluss möglich erscheint (zB die Eurodac-Verordnung und die EU-Asylagentur-Verordnung), sollen rasch vorangebracht werden.⁹⁹

E) Wirtschaftliche Zuwanderung – europarechtlicher Rahmen

1. EU-Einwanderungsrecht – Entwicklung und wesentlicher Besitzstand

Die Regelung der wirtschaftlichen Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen lag bis 2009 ausschließlich bei den EU-Mitgliedstaaten. Die

96 „In Brussels, Visegrad countries reject the EU's migration plan“, EURACTIV vom 24.9.2020, abrufbar unter <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/in-brussels-visegrad-four-reject-the-eus-migration-plan>> (2.11.2020).

97 „Kurz: Die Flüchtlingsverteilung in der EU ist ‚gescheitert‘“, Die Presse vom 23.9.2020.

98 Pressemitteilung der deutschen Ratspräsidentschaft vom 23.9.2020, abrufbar unter <<https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/pressemitteilungen/seehofer-migrationspakt-kommission/2396710>> (2.11.2020).

99 Zusammenfassung der Ergebnisse der Videokonferenz auf Ministerebene „Innere“ vom 8.10.2020, <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2020/10/08> (2.11.2020).

einzelstaatlichen Regelungen zur wirtschaftlichen Zuwanderung reagierten im Wesentlichen auf die wirtschaftlichen Notwendigkeiten der Nachkriegszeit, des folgenden Wirtschaftsaufschwungs und der Wirtschaftskrise der siebziger Jahre. Politische Faktoren wie die Entkolonialisierung, die Demokratisierung von Militärdiktaturen in Südeuropa und der Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa waren Auslöser für Zuwanderungsgesetze.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat die Europäische Union die Kompetenz zur Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, die über Einzelkompetenzen im Fremdenrecht hinausgehen. Dabei geht es insbesondere um eine „wirksame Steuerung der Migrationsströme“, eine „angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“ und um die „Verhütung illegaler Einwanderung“ (Artikel 79 AEUV).

Dennoch bleibt die EU-Einwanderungspolitik Stückwerk, da – wie bereits erwähnt – insbesondere der zentrale Teil der Arbeitsmigration, also die Frage „wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in das Hoheitsgebiet eines EU Mitgliedstaates einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen“ (Art 79 Abs 5 AEUV), kompetenzrechtlich den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt.¹⁰⁰

Die Einwanderungsregelungen der EU betreffen vor allem die Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten¹⁰¹, den Langzeitaufenthalt von Studierenden bzw Forschenden¹⁰² und hochqualifizierten Arbeitskräften (sogenannte EU Blue Card)¹⁰³, die Einreise von Saisonarbeits-

100 Siehe zu Österreich in diesem Band *Ghulam/Kreuzhuber*, Schwerpunkt.

101 RL 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl 2003 L 251, 12–18 vom 3.10.2003.

102 RL (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit, ABl 2016 L 132, 21–57 vom 21.5.2016.

103 RL 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, ABl 2016 L 155, 17–29 vom 18.6.2009 und COM(2016) 378 vom 7.6.2016.

kräften¹⁰⁴ sowie unternehmensinterne Transfers von Führungskräften, Spezialisten oder Praktikanten¹⁰⁵.

Um die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, zu harmonisieren, hat die Union 2011 in einheitliches Antragsverfahren beschlossen, das zur Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeits-erlaubnis in einem einzigen Verwaltungsakt führt.¹⁰⁶

2. *EU-Einwanderungsrecht – Reformvorschläge der Europäischen Kommission*

Im Lichte der Migrationskrise hat die Europäische Kommission 2019 eine Überprüfung des europäischen Rechtsrahmens für legale Zuwanderung¹⁰⁷ durchgeführt und festgestellt, dass der bestehende EU-Rechtsrahmen trotz „positiver Effekte“ nur eine „begrenzte Wirkung“ entfaltet. Zur Erreichung des Vertragsziels einer gemeinsamen europäischen Politik der legalen Zuwanderung wären laut Kommission insbesondere folgende Maßnahmen nötig:

- Informationskampagnen über die EU-Rechtsinstrumente im Bereich der legalen Zuwanderung,
- Stärker harmonisierte Strategie zur Gewinnung hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten (Reform der EU Blue Card),
- Bessere Erhebung von Daten über die Umsetzung der EU-Vorschriften,
- Bereitstellung von Erläuterungen und Auslegungshilfen (in Form von „Soft Law“) für die Mitgliedstaaten zur einheitlichen Anwendung der Richtlinien,

104 RL 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, ABl 2014 L 94, 375–390 vom 28.3.2014.

105 RL 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers, ABl. L 157 vom 27.5.2014, 1–22.

106 RL 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl 2011 L 343, 1–9 vom 23.12.2011.

107 Fitness Check im Bereich des EU-Rechts zur legalen Zuwanderung, SWD(2019) 1055 final.

- Stärkere Durchsetzung der bestehenden EU-Richtlinien,
- Legislative Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Unstimmigkeiten, Regelungslücken und sonstigen Mängel, um das EU-Recht zu vereinfachen, zu vereinheitlichen, zu vervollständigen.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission konnten am Ende ihres letzten Mandats nicht mehr durchgesetzt werden. In ihrem im September 2020 vorgestellten Maßnahmenpaket nimmt die Kommission die unter Präsident *Juncker* vorgelegten Vorschläge wieder auf, betont aber nun die Wichtigkeit der Multi-Level-Governance im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten. „Engagement auf EU-Ebene allein reicht nicht aus: Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass eine wirksame Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten stattfindet, und zwar sowohl auf bilateraler, regionaler als auch auf multilateraler Ebene.“

a) Zusammenarbeit mit Partnerländern

Insbesondere im Rahmen von Migrationspartnerschaften will die EU mit Partnerländern legale Zugangswege nach Europa eröffnen.¹⁰⁸ Freiwillige Fachkräftepartnerschaften sollen dabei eine besondere Rolle spielen. Sie sollen zunächst mit Nachbarländern der EU, den westlichen Balkanstaaten und afrikanischen Staaten geschlossen werden. Die Partnerschaften sollen helfen, den Bedarf an Arbeitskräften und Kompetenzen besser abzustimmen und mit der Migrationspolitik zu verschränken. Dazu soll ein Netzwerk beteiligter Unternehmen und die Arbeit mit Diasporagemeinden in der EU vorangetrieben werden.

Die Fachkräftepartnerschaften sollen im Rahmen des kürzlich überarbeiteten EU-Visakodexes¹⁰⁹ ermöglicht und durch EU-Finanzierungsquellen in den Bereichen Außenbeziehungen, Inneres, Forschung und Bildung (Erasmus +) finanziert werden. Sie sollen zu „Investitionen in lokale Fähigkeiten“ innerhalb der EU beitragen.

b) Talentpartnerschaften, EU Blue Card

Da der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel in manchen EU-Regionen und Bereichen nicht durch innereuropäische Arbeitskräfte zu

108 Empfehlung der Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, C(2020) 6467 vom 23.9.2020.

109 VO (EG) 810/2009 in der jeweils geltenden Fassung.

beseitigen ist, stellen die EU-Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen regelmäßig Aufenthaltstitel zu Beschäftigungszwecken aus¹¹⁰. Die Kommission möchte die bereits vorgelegten Vorschläge zu Talentpartnerschaften (im Rahmen der Richtlinie über Studierende und Forschende) und der EU Blue Card rasch vorantreiben und beschließen.¹¹¹ Darüber hinaus sollen langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige¹¹² ein Recht auf Mobilität innerhalb der EU erhalten. Die Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis¹¹³, soll vereinfacht werden und auch auf Arbeitskräfte mit geringer oder mittlerer Qualifikation angewandt werden. Die Schaffung eines EU-Talentpools¹¹⁴ für qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern, soll Migrationsbehörden und Arbeitgeber in der EU ermöglichen, benötigte Arbeitskräfte rasch und legal ausfindig machen zu können.

3. *Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen von Migration – Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit*

Millionen von Menschen werden durch Armut, Hunger, (Bürger-) Kriege und Umweltkatastrophen in die Migration gezwungen. Um die Ursachen von Migration in den Ursprungs- und Transitstaaten der Flüchtlinge wirksam zu bekämpfen sind Politikbereiche wie Entwicklungszusammenarbeit, Sicherheit, Handel, Landwirtschaft, Investitionen und Beschäftigung, Energie, Umwelt und Klimawandel oder Bildung in die EU-Migrationspolitik miteinzubeziehen. Der Europäische Rat hat in seiner Beratung zum Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union im Juli 2020 dazu festgehalten, dass „die Mittelbereitstellung für Programme in allen einschlägigen Rubriken des EU-Haushalts weiterentwickelt und besser koordiniert werden muss“¹¹⁵. Die Mitgliedstaaten wollen bei der Programmierung der EU-Außenfinanzierung in den kommenden 7 Jahren (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit) insgesamt 10% der

110 Nach Angaben von Eurostat wurden 2018 mehr als 3,2 Millionen Aufenthaltstitel erteilt. Davon entfielen 27% dh über 860.000 auf Erwerbstätigkeit; Eurostat Pressemitteilung 164/2019 vom 25.10.2019.

111 Siehe zur EU Blue Card in diesem Band *Ghulam/Kreuzhuber*, Schwerpunkt.

112 RL 2003/109/EU.

113 RL 2011/98/EU.

114 *OECD, Building an EU Talent Pool – A New Approach to Migration Management for Europe* (Aufbau eines EU-Talentpools – Ein neues Konzept zur Migrationssteuerung für Europa), 2019.

115 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020, Nr 19, 103, 105, 111 und 117.

vorhandenen Budgetmittel für migrationsbezogene Maßnahmen einsetzen.¹¹⁶

Als wichtigster internationaler Geber von Entwicklungshilfe finanziert die Europäische Union¹¹⁷ „den Aufbau stabiler und von Zusammenhalt geprägter Gesellschaften, die Verringerung von Armut und Ungleichheit, die Förderung von menschlicher Entwicklung, Beschäftigung und wirtschaftlichen Chancen, die Stärkung von Demokratie, guter Regierungsführung und von Frieden und Sicherheit sowie die Bewältigung der mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen“.¹¹⁸

Die EU-Maßnahmen, die in multilateralen und bilateralen Partnerschaftsabkommen¹¹⁹ mit Ursprungs- und Transitländern der nach Europa strömenden Migranten konkretisiert und durch EU-Mittel finanziert werden sollen, betreffen insbesondere

- die Konfliktverhütung und –beilegung in den Ursprungs- und Transitländern,
- den Aufbau funktionierender Regierungsstrukturen,
- Maßnahmen im Bereich der Handels- und Investitionspolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen,
- den Kampf gegen den Klimawandel und lokale klimabedingte Fluchtursachen,
- die effizientere Nutzung des Potenzials von Heimatüberweisungen von Migranten,
- die Zusammenarbeit in Bildung, Forschung, Digitalisierung, Energie und Verkehr,
- eine verstärkte strategische Kommunikation über legale Migrationsmöglichkeiten und den Kampf gegen Desinformation in den Ursprungs- und Transitländern und auf den Fluchtrouten,

116 Die seit 2015 von der Europäischen Union bereitgestellten Mittel zur Bewältigung von Flüchtlings- und Migrationsangelegenheiten außerhalb der EU betragen mehr als 9 Milliarden Euro. Vgl. *Europäische Kommission*, Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final 23.

117 Die Europäische Union war laut OECD mit 74,4 Mrd Euro auch 2018 der weltweit wichtigste Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit, Bericht des OECD-Ausschusses für Entwicklungshilfe vom 10.4.2019, abrufbar unter <<http://www.oecd.org/development>> (2.11.2020).

118 *Europäische Kommission*, Migrations- und Asylpaket 24 f.

119 ZB Eine neue Allianz Afrika-Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze, COM (2018) 643 vom 12.9.2018; Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission und des Ministerrates „Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie für Afrika“, JOIN(2020) 4 final vom 9.3.2020.

- die Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer für das Grenzmanagement,
- den Ausbau ihrer Such- und Rettungskapazitäten auf See oder an Land,
- den gemeinsamen Kampf gegen Schleuserbanden und Menschenhandel,
- die Schaffung gut funktionierender Asyl- und Aufnahmesysteme und
- die Erleichterung der freiwilligen Rückkehr in Drittländer oder der Integration von Migranten¹²⁰.

F) EU-Personenfreizügigkeit – europarechtlicher Rahmen

Der freie Personenverkehr als Grundfreiheit innerhalb der Europäischen Union umfasst die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art 45–47 AEUV), die Niederlassungs- (Art 49–55 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art 56–62 AEUV). Bereits die Gründungsverträge sahen in Artikel 48 EWGV die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ innerhalb der Gemeinschaft vor. Über die Jahrzehnte wurden die Grundfreiheit des freien Personenverkehrs in umfassender EU-Sekundärgesetzgebung und in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sukzessive ausgebildet, fortentwickelt und auf stets größer werdende Bevölkerungsgruppen ausgedehnt (Arbeiter, Studenten, Forscher, Rentner etc).

Mit der Vergemeinschaftung des Schengen-Systems durch den Vertrag von Amsterdam (mit Ausnahme für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark), wurde das Gemeinschaftsziel eines politischen und wirtschaftlichen europäischen Raums ohne Binnengrenzen weiter vorangetrieben. Der Vertrag von Lissabon hat schließlich neben den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes auch einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet und den Unionsbürgern politische Rechte eingeräumt (Art 20 AEUV). Die Bürgerrechte in der Union sehen unter anderem vor, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger das Recht haben, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“. Damit ist der rechtliche Ansatzpunkt für die europäische Personenfreizügigkeit nicht mehr nur an

120 Ua durch die Entsendung europäischer Verbindungsbeamter für Migration in die Partnerländer.

wirtschaftliche Tätigkeit gebunden, sondern im Rahmen eines „Europa der Bürger“ als politisches Grundrecht ausgestaltet.

Auch wenn der Prozentsatz der Europäer, die das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt tatsächlich nutzen, relativ gering ist – 2019 lebten und arbeiteten 3,3 % aller erwerbstätigen Europäer zwischen 20 und 64 Jahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat¹²¹ – hat die Personenfreizügigkeit in manchen Regionen Europas über die Jahrzehnte hinweg zu starker innereuropäischer Zuwanderung und Migration geführt.

So fand in der Nachkriegszeit vor allem aus Italien Einwanderung in die nördlichen EWG Staaten statt. Industrieregionen wie Wallonien in Belgien¹²² oder das deutsche Ruhrgebiet¹²³ nahmen dabei besonders viele Wanderarbeiter aus Italien auf, deren Familien nach und nach integriert wurden und auch in der neuen Heimat ansässig wurden. Die verschiedenen Erweiterungswellen der europäischen Einigung waren immer mit nachfolgenden Einwanderungsströmen in die bestehenden Mitgliedstaaten und davor mit entsprechenden Befürchtungen in diesen Mitgliedstaaten verbunden. Es wurden daher regelmäßig Übergangszeiten bis zur vollen Wirksamkeit der Freizügigkeit vereinbart.¹²⁴

Im Vereinigten Königreich wurden während der Abstimmung zum Verbleib in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1975 (nach dem Beitritt des Landes 1973) massive Befürchtungen über einen Kontroll- und Jobverlust auf dem britischen Arbeitsmarkt geäußert.¹²⁵ Ähnliche Diskussionen gab es in Frankreich vor dem Beitritt Spaniens und Portugals.¹²⁶ Besonders ist der Fall Luxemburgs, das seit dem Bei-

121 Eurostat Website <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page>, Statistics explained, EU citizens living in another Member State – statistical overview, Stand 17.7.2020 (2.11.2020).

122 Morelli, L'immigration italienne en Belgique aux XIXe et XXe siècles, in: dies (Hg), Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique, de la préhistoire à nos jours (2004) 201 ff.

123 Caestecker/Vanhaute, Die Anwerbung von Arbeitskräften für Westeuropa und die europäische Arbeitsmarktintegration, Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 104 (2012), 39 ff.

124 So wurden im Rahmen der letzten Erweiterungsrounden der Europäischen Union in den Jahren 2004 (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Zypern, Malta), 2007 (Bulgarien, Rumänien) und 2013 (Kroatien) den bestehenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt für Staatsbürgern aus den neuen Mitgliedstaaten bis zu teilweise 7 Jahren zu beschränken.

125 Davies, Euroscepticism and Opposition to British Entry into the EEC, 1955–75, *Revue Française de Civilisation Britannique*, XXII-2 (2017).
Revue Française de Civilisation Britannique [Online], XXII-2 | 2017

126 Longueville Guy, L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE: enjeux, perspectives et premiers bilans. *Économie & prévision* 78 (1987), 19 ff.

tritt Portugals viele Portugiesen aufgenommen hat und heute einen großen portugiesischen Bevölkerungsanteil besitzt. 2018 betrug der Anteil der Portugiesen an der Gesamtbevölkerung Luxemburgs 16%.¹²⁷ Die großen Osterweiterungen der EU in den Jahren 2004, 2007 und 2013, haben insbesondere in Deutschland, Italien, Österreich und dem Vereinigten Königreich Diskussionen über Zuwanderung ausgelöst.

In den letzten Jahren ist in den mitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Polen, oder Österreich aber auch in Frankreich und den Niederlanden insbesondere die Zahl jener EU-Bürger angestiegen, die als Grenzgänger die Personenfreizügigkeit innerhalb der Union ausüben und von ihrem Wohnort zu einem Arbeitsplatz in einem anderen EU-Mitgliedstaat pendeln. 2018 sind unionsweit ungefähr 1 % aller erwerbstätigen Europäer Grenzpendler.¹²⁸ In Deutschland ist zwischen 2010 und 2019 ein deutlicher Anstieg (Verdreifachung) von osteuropäischen, aber auch westeuropäischen Grenzpendlern zu verzeichnen. In manchen deutschen Landkreisen an den nationalen Grenzen erreicht der Anteil der europäischen Grenzpendler an der Gesamtbeschäftigung bis zu 9%.¹²⁹

Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit (Art 56 AEUV) wurde in den letzten Jahren insbesondere über die Reform der sogenannten Entsenderichtlinie diskutiert. Bei der zeitlich befristeten Entsendung von Mitarbeitern aus EU-Staaten mit niedrigerem Lohn- und Sozialniveau kam es trotz europäischer Mindeststandards zu wesentlichen Unterschreitungen der Tarif- und Sozialstandards in den wirtschaftlich besser gestellten Aufnahmestaaten. Der befristete Zuzug von billigen Arbeitskräften aus dem EU-Ausland führte dadurch in diesen Aufnahmestaaten zu Diskriminierungen von EU-Bürgern, zu sozialen Spannungen und zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt. Durch die Reform der Entsenderichtlinie¹³⁰ im Jahr 2017 wurde das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ im Wesentlichen umgesetzt.¹³¹ Die Entsendung wur-

127 Stavec, Regard 06/2018, Les portugais au Luxembourg.

128 Eurostat Webseite <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page>, Statistiken zu Pendlerverflechtungen auf regionaler Ebene, Stand 7.9.2018 (2.11.2020).

129 IAB-Kurzbericht Nr. 9, vom 7. April 2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.).

130 Richtlinie (EU) 2018/957 vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173, 9.7.2018, S. 16–24.

131 Ungleichheiten zu Arbeitnehmern im Aufnahmestaat bestehen weiterhin bei der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der entsendeten Arbeitnehmer, was von Arbeitnehmerverbänden und Gewerkschaften heftig kritisiert wird.

de auf 12 Monate – mit einer einmaligen 6-monatigen Verlängerungsmöglichkeit – befristet. Das entsendende Unternehmen muss Reise-Verpflegungs- und Unterbringungskosten tragen. Es gelten dabei die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Aufnahmestaates.

G) Integration von Migranten – europarechtlicher Rahmen

Die Integration von Migranten liegt gesetzgebungsmäßig grundsätzlich bei den EU-Mitgliedstaaten. Die Union wird gesetzgeberisch nur unterstützend tätig, um die Integration der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zu fördern und zu unterstützen (Art 79 Abs 4 AEUV).¹³² Auf Basis dieser Rechtsgrundlage hat die Union 2016 den Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen¹³³ beschlossen. Der Aktionsplan nimmt die Europäische Migrationsagenda des Jahres 2011 auf, legt gemeinsame politische Prioritäten fest und benennt die Instrumente, die die Union zu ihrer Umsetzung zur Verfügung stellt. Die Union fördert über den Aktionsplan eine stärkere Vernetzung der Mitgliedstaaten im Bereich der Integration¹³⁴ und unterstützt insbesondere Maßnahmen

- im Vorfeld von Ausreise und Ankunft von Drittstaatsangehörigen,
- im Rahmen der Bildung von Drittstaatsangehörigen,
- zur Integration von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt und ihren Zugang zur beruflichen Bildung,
- zur Verbesserung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu Grundversorgungsleistungen,
- ihrer aktiven Teilhabe und sozialen Eingliederung in die lokalen Gemeinschaften und
- zum Grundrechts- und Menschenrechtsschutz von Drittstaatsangehörigen in der Union.

Die Umsetzung der nationalen Gesetze hinsichtlich der Integration von Drittstaatsangehörigen liegt meist bei lokalen und regionalen Be-

132 Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen, COM/2016/0377 final.

133 COM(2016) 377 final vom 7. Juni 2016.

134 Das Europäische Integrationsnetz (EIN) bringt zB Vertreter nationaler Behörden und Ministerien aus allen 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie Island und Norwegen zusammen, die für die Integration von Migranten zuständig sind.

hören.¹³⁵ Auch die Zivilgesellschaft spielt dabei eine herausragende Rolle.¹³⁶ Daher fördert die Union auch das Benchmarking von best practice auf lokaler und regionaler Ebene¹³⁷ und finanziert Integrationsmaßnahmen über den Europäischen Asyl-, Migrations-, und Integrationsfonds¹³⁸. Zwischen 2007 und 2020 stellte die Union über den Fonds nahezu 1,6 Milliarden Euro für Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Darüber hinaus können zB auch die Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, des Erasmus+ Programms und des Programms Europa für Bürgerinnen und Bürger für Integrationsmaßnahmen abgerufen werden.

In den letzten Jahren hat die Europäische Kommission auch intensiv mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen und dessen Netzwerk „Städte und Regionen für Integration“¹³⁹ und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zusammengearbeitet und jährlich das europäische „Forum für Migration“¹⁴⁰ ausgerichtet. Dem Kampf gegen Radikalisierung, der mit der steigenden Migration zugenommen hat, wurde insbesondere im sogenannten RAN Netzwerk sowohl finanziell wie auch organisatorisch mehr Beachtung geschenkt.¹⁴¹ Mit ihren neuen Vorschlägen im September 2020 will die Kommission die Zusammenarbeit insbesondere mit regionalen und lokalen Akteuren nun weiter

135 Siehe dazu das Fallbeispiel Steiermark in diesem Band bei *Saywald-Wedl*, Praxis, sowie das Fallbeispiel Italien und insbesondere Südtirol bei *Alber/Wisthaler*, Immigrations- und Integrationspolitik; zur wichtigen Rolle von Städten im Bereich der Integration siehe in diesem Band am Beispiel von Wien, *Reinprecht*, Städte als Schlüsselakteure von Integration.

136 Siehe dazu in diesem Band: *Hirschler/Širbegović/Zech*, Raumentwicklung und Migration: Diskussionen, Aktionen und neue Ansätze für die Stadt- und Raumplanung und *Elbs*, Ressource oder Barriere – Zur Rolle von Religion im Kontext von Migration und Integration.

137 Siehe dazu ausführlich auf der Europäischen Webseite für Integration <<https://ec.europa.eu/migrant-integration>> (2.11.2020).

138 Europäische Webseite für Integration <<https://ec.europa.eu/migrant-integration>> (2.11.2020).

139 Das Netzwerk erarbeitet Strategien und Finanzierungsvorschläge (Nutzung von EU-Finanzmitteln), tauscht bewährte Vorgehensweisen aus, baut Kontakte zwischen erfahrenen und unerfahrenen Städten auf und bekämpft Desinformation durch positive Beispiele und Lösungen. Siehe dazu <<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/cities-and-regions-for-integration.aspx>> (2.11.2020).

140 Siehe <<https://cor.europa.eu/de/events/Pages/6th-migration-forum.aspx>> (2.11.2020).

141 Im bereits 2011 von der Europäischen Kommission gegründeten RAN Netzwerk arbeiten über 8.000 Praktiker (Vertreter der Zivilgesellschaft, Sozialarbeiter, Jugendarbeiter, Lehrer, Angehörige der Gesundheitsberufe, Vertreter der örtlichen Behörden, Polizisten und Gefängnisbeamte etc) mit radikalierungsgefährdeten oder bereits radikalisierten Personen zusammen, um gewalttätigen Extremismus zu verhindern, ihm entgegenzuwirken sowie gewalttätige Extremisten zu rehabilitieren und wieder zu integrieren. Siehe <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network> (2.11.2020).

ausbauen und einen „Aktionsplan zur Integration und Inklusion 2021–2024“ vorlegen. Der Aktionsplan soll alle Interessensträger zusammenbringen und „strategische Leitlinien sowie konkrete Maßnahmen zur Förderung der Inklusion von Migranten und des sozialen Zusammenhalts“ enthalten.

Nach der islamistisch motivierten Enthauptung des französischen Lehrers *Samuel Paty* in Conflans-Sainte-Honorine nahe Paris am 16. Oktober 2020¹⁴², kam es in zahlreichen anderen Orten Frankreichs und Europas zu mehr oder minder schwerwiegenden Nachahmungstaten vor allem in und um Kirchen.¹⁴³ Der Lehrer hatte in seinem Unterricht *Mohamed*-Karikaturen und Meinungsfreiheit besprochen. Viele dieser terroristischen Anschläge wurden von Flüchtlingen und Asylanten verübt. Sie machten erneut deutlich, wie nötig Integrationsarbeit auf lokaler Ebene ist und wie sehr Europa – trotz der tausendfachen Erfolge, die ebenfalls zu verzeichnen sind¹⁴⁴ – in diesem Bemühen immer wieder scheitert.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Europäischen Kommission am 24. November 2020 vorgelegte „Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027“¹⁴⁵ ein äußerst ermutigender Fortschritt. Der Aktionsplan legt ein umfassendes Konzept zur Integration von Migranten vor. Er unterstreicht den Wert von Integration für „Zusammenhalt, Widerstandsfähigkeit und Wohlstand der europäischen Gesellschaften“. Der Plan zeigt auf, dass heute bereits rund 34 Millionen der in der EU lebenden Menschen, also 8 % der EU Bevölkerung, außerhalb der EU geboren sind. Die Situation ist in den einzelnen EU Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während der Prozentsatz in Schweden, Estland, Luxemburg, Kroatien, Lettland, Österreich, Malta und Deutschland bei rund 10 % oder darüber liegt, beträgt er in der Tschechischen Republik, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Polen und der Slowakei weniger als 3 %.

Der Aktionsplan fordert die Beteiligung aller staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure bei seiner Umsetzung. Es werden dazu von der Europäischen Kommission sogenannte Multi-Stakeholder-Partner-

142 Vgl. <<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/decapitation-de-samuel-paty-signalements-appels-menacants-plaintes-videos-onze-jours-d-engrenage-20201018>> vom 17.10.2020 (2.11.2020); <<https://www.n-tv.de/politik/Macron-Lehrer-ist-Opfer-eines-islamistischen-Terrorakts-article22106989.html>> vom 17.10.2020 (2.11.2020).

143 Die bekanntesten Terrorakte ereigneten sich bis Anfang November 2020 in Lyon, Nizza, London, Dresden und Wien. Sie wurden in minderschweren Vorfällen in vielen Städten Europas nachgeahmt.

144 OECD, Erfolgreiche Integration Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige (2016).

145 COM(2020) 758 final

schaften geschaffen, die alle Regierungsebenen und die Zivilgesellschaft an einen Tisch bringen sollen. Dazu heißt es im Aktionsplan: „Während die nationalen Regierungen in erster Linie für die Gesamtgestaltung der Integrations- und Sozialpolitik wie Bildungs-, Beschäftigungs-, Wohnraum- und Gesundheitsversorgungsmaßnahmen zuständig sind, spielt die EU eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung dieser und aller anderen Integrationsakteure durch die Finanzierung, die Entwicklung praktischer Instrumente, die Koordinierung von Maßnahmen und den Aufbau einschlägiger Partnerschaften. Integration findet in jedem Dorf, jeder Stadt und jeder Region statt, in denen Migranten leben, arbeiten und in die Schule oder einen Sportverein gehen. Die lokale Ebene spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Neuankömmlinge bei ihrer Ankunft in ihrem neuen Land willkommen zu heißen und zu beraten. Darüber hinaus spielen auch Organisationen der Zivilgesellschaft, Bildungseinrichtungen, Arbeitgeber und sozioökonomische Partner, Organisationen der Sozialwirtschaft, Kirchen, religiöse und andere weltanschauliche Gemeinschaften, Jugend- und Studentenorganisationen, Diaspora-Organisationen sowie Migranten selbst eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung einer wirklich wirksamen und umfassenden Integrationspolitik.“

Die europäische Kommission hat mit dem vorliegenden Integrationsplan Multi-Level-Governance in Reinform umgesetzt. Dies drückt sich auch in folgenden Zitaten aus, die für sich selbst sprechen. „Außerdem muss sichergestellt werden, dass alle Regierungs- und Verwaltungsebenen – auf europäischer, nationaler, makroregionaler, grenzüberschreitender, regionaler und lokaler Ebene – umfassend in die Gestaltung und Umsetzung von Integrationsstrategien eingebunden werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu maximieren.“ „Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften spielen eine entscheidende Rolle im Integrationsprozess, verfügen aber häufig nicht über die nötigen Mittel, um Integrationsmaßnahmen durchzuführen, oder sie haben Schwierigkeiten beim Zugang zu EU-Mitteln. Im Zusammenhang mit dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 hat die Kommission vorgeschlagen, den Zugang der Gebietskörperschaften zu EU-Mitteln durch bessere Informationen und eine stärkere Beteiligung an der Vorbereitung, Durchführung und Überarbeitung der einschlägigen nationalen Programme, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung verwaltet werden, zu erleichtern.“

Der Integrationsplan beinhaltet eine Fülle von Umsetzungsmaßnahmen, die den Gedanken der Multi-Level-Governance konsequent vertiefen und weiterführen. Der Plan legt Maßnahmenbündel für folgende Bereiche vor: Allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung

und Kompetenzen, Gesundheit, Wohnen, der Aufbau starker Partnerschaften für einen wirksameren Integrationsprozess, die EU-Finanzierung im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027, die Förderung der Teilhabe und der Begegnungen mit der Aufnahmegesellschaft sowie die Integration und Inklusion durch verstärkten Einsatz neuer Technologien und digitaler Werkzeuge. Die Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans soll mit faktenbasierten regelmäßigen Untersuchungen zum Stand der Integration und der Bereitstellung von Daten und Wissen über Integration auf EU-, nationaler und regionaler Ebene sichergestellt werden.

Mit dem neuen EU Integrationsplan ist es der Europäischen Kommission gelungen, ein ambitioniertes und umfassendes Programm vorzulegen, das den Wert und Lösungsansatz von Multi-Level-Governance nicht nur postuliert, sondern konkret zur Anwendung bringt.

III. Schlussbemerkungen

Die Migrationspolitik hat sich über die letzten Jahre nicht nur zu einem europäischen Politikfeld entwickelt. Es wächst in Europa zunehmend auch die Erkenntnis, dass keine Regierungsebene allein, den Problemen, die mit Migration verbunden sind, Herr werden kann.

Die Europäische Kommission hat diesen gedanklichen Schritt vollzogen, wenn sie in ihrem im September 2020 vorgelegten Migrationspakt schreibt: „Engagement auf EU-Ebene allein reicht nicht aus: Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass eine wirksame Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten stattfindet, und zwar sowohl auf bilateraler, regionaler als auch auf multilateraler Ebene.“ „Um wirksam zu sein, müssen Grenzmanagement sowie Asyl- und Rückkehrpolitik gut auf nationaler Ebene funktionieren. Im Hinblick auf die Integration von Migranten ist zudem ein gutes Funktionieren auf lokaler Ebene erforderlich. Die nationalen Maßnahmen müssen daher mit dem europäischen Gesamtkonzept in Einklang stehen“.

Solange diese Erkenntnis von den nationalen Regierungen nicht geteilt wird, wird Europa keine dauerhafte Lösung für die Migrationskrise finden. Dass diese Erkenntnis und ihre politische Akzeptanz möglich sind, hat sich in den letzten Jahren in mehreren EU-Mitgliedstaaten gezeigt. Staaten und politische Führer, die bis vor kurzem konstant und strikt gegen eine gemeinsame EU-Migrations- und Einwanderungspolitik waren, haben unter der Last der Krise erkannt, dass ein gemeinsames

Vorgehen in Europa nötig ist, um die Krise zu bewältigen.¹⁴⁶ Staaten, die die Last der Migrationskrise aufgrund ihrer Geschichte und geografischen oder schwachen ökonomischen Lage – die sie nicht zu Anziehungspunkten für Wirtschaftsflüchtlinge werden lässt – (noch) nicht im selben Maß erfahren, sehen auch die Notwendigkeit einer gemeinsamen Lösung nicht. Insofern kann wohl frei nach *Karl Marx* gesagt werden, dass das Sein der Mitgliedstaaten ihr Bewusstsein für die Migrationskrise bestimmt.¹⁴⁷

Der Zustand einer dauernden Krise wird zu Recht als Zerreißprobe für die Europäische Union empfunden. Tatsächlich stellt die Krise für die Union und ihre Mitgliedstaaten eine ständige Herausforderung dar: gemeinsam in und durch die Krise wachsen oder einzeln, reaktiv und defensiv handeln? Einer der Gründungsväter des gemeinsamen Europa, *Jean Monnet*, hat diese politische Herausforderung in der Krise als notwendig für den politischen Fortschritt gesehen und es deutlich formuliert: „Die Menschen akzeptieren Veränderung nur aus Notwendigkeit, und sie sehen die Notwendigkeit nur in Krisenzeiten.“¹⁴⁸

Dies gilt wohl auch für den Zusammenhang zwischen Migration und europäischer Demographie.¹⁴⁹ Auch hier muss Europa der Realität einer schrumpfenden Bevölkerung ins Auge sehen und sich die Frage stellen, wie künftig gleiche Wirtschaftskraft, gleiche soziale Absicherung und gleicher Wohlstand in einer freien Gesellschaft, also das europäische Lebensmodell, mit deutlich weniger Menschen sichergestellt werden kann. Kann die schrumpfende Bevölkerungszahl in Europa mit staatlicher Familienpolitik aufgehalten werden? Reichen dazu steuerliche und monetäre Anreize? Sollen wirklich staatliche Maßnahmen (womöglich repressive?) ergriffen werden, um die Reproduktionszahl der Menschen in Europa zu erhöhen und wenn ja, wie weit dürfen diese gehen, ohne die Freiheit der Menschen einzuschränken?¹⁵⁰ Es gibt auch Stimmen, die den demographischen Wandel generell als weniger be-

146 Seehofer rechnet mit Blockade-Kanzler Kurz ab: „Stimmt mich traurig“, Online Focus, 23.9.2020, siehe <https://www.focus.de/politik/ausland/eu/streit-um-neuen-migrationspakt-seehofer-rechnet-mit-oesi-kanzler-kurz-ab-stimmt-mich-traurig_id_12465348.html> (2.11.2020).

147 Marx, Zur Kritik der politischen Ökonomie (1859): „Es ist nicht das Bewusstsein der Menschen, das ihr Sein, sondern umgekehrt ihr gesellschaftliches Sein, das ihr Bewusstsein bestimmt.“

148 Monnet, Mémoires.

149 Siehe <https://ec.europa.eu/knowledge4policy/migration-demography_en> (2.11.2020).

150 Prime Minister Viktor Orbans Opening Speech at the Budapest World Congress of Families, 4.10.2017, <<https://www.profam.org>> (2.11.2020).

deutend für die wirtschaftliche Zukunft Europas einschätzen. Es komme eher auf die Hebung der allgemeinen Erwerbsquote in Europa und auf eine gezielte Steuerung von Zuzug von hochgebildeten und gut integrierten Zuwanderern an.¹⁵¹ Schließlich wird Migration gerade im Zusammenhang mit Europas Demographie von manchen als Gefahr für die Identität des Kontinents empfunden. Verschwörungstheoretiker behaupten in kruden Theorien gar, es gebe einen dunklen Masterplan zu einem „Bevölkerungsaustausch“ in Europa¹⁵².

Auch dazu bezieht die Europäische Kommission in ihrem neuen Migrationspakt klar Position und stellt auf Basis von Fakten und Analysen fest: „Die Zusammenarbeit mit Drittländern an legalen Zugangswegen liegt im ureigenen Interesse der EU. Europa ist mit einer Alterung und einem Rückgang der Bevölkerung konfrontiert.¹⁵³ Der in diesem Zusammenhang zu erwartende strukturelle Druck auf dem Arbeitsmarkt wird durch Fachkräftemangel in verschiedenen Regionen und Bereichen wie dem Gesundheitswesen, der medizinischen Versorgung oder der Landwirtschaft noch verschärft. In der kürzlich aktualisierten Europäischen Kompetenzagenda wird anerkannt, dass aufenthaltsberechtigte Migranten zum Abbau des Fachkräftemangels und zur Belebung des EU-Arbeitsmarktes beitragen.“

Gleichzeitig darf aber auch der Ansatz, der in Bezug auf den Migrationspakt kritischen EU-Mitgliedstaaten nicht einfach als europafeindlich abgetan werden. Eine falsch verstandene Willkommenskultur, die das Signal sendet, dass alle Menschen in Europa ohne Prüfung ihres Anliegens aufgenommen werden, ist fatal, entspricht nicht den Tatsachen und muss daher auch medial korrigiert werden.¹⁵⁴ Auch müssen die „pull factors“, die die Schleusertätigkeit befördern, unterbunden werden und muss die EU auch weiterhin gemeinsam gegen Menschenhandel vorgehen.¹⁵⁵

Schließlich ist auch der Ansatz, dass die Lösung der Migrationskrise mehr in den Staaten Afrikas und Asiens zu finden sei als in Europa, richtig. Die Ansätze der Europäischen Union dazu in Bereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit, der internationalen Handelspolitik, der

151 Marois/Bélanger/Lutz, Population aging, migration, and productivity in Europe (2020).

152 Mitterer, Bevölkerungsaustausch in Europa – Wie eine globale Elite die Massmigration nutzt, um die einheimische Bevölkerung zu ersetzen (2018).

153 Bericht über die Auswirkungen des demografischen Wandels, COM(2020) 241, 17.6.2020.

154 Die Welt, Besiegelt diese Gewalt das Ende der Willkommenskultur?, Interview mit Österreichs Kanzler Sebastian Kurz, 13.1.2016.

155 European Asylum Support Office, Significant Pull/Push Factors (2019).

Afrikapolitik (Partnerschaft mit der Afrikanischen Union), des globalen Klimaschutzes, der Migrations- und Talentpartnerschaften und der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas und Asiens, der europäischen Nachbarschaftspolitik (insbesondere der Partnerschaft in der Mittelmeerunion) und der Heranführung von südost-europäischen Staaten an eine künftige EU-Mitgliedschaft müssen von den Mitgliedstaaten als migrationsrelevant erkannt und mitgetragen werden.

Im Bereich der Integration zeigt sich der Erfolg oder der Misserfolg europäischer Migrationspolitik. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die die Integrationsleistung zusammen mit der Zivilgesellschaft zu erbringen haben, dürfen mit dieser Aufgabe nicht alleine gelassen werden. Dabei geht es nicht nur um Fördermittel. Kommunen und Regionen müssen auch bei der Entwicklung des EU-Binnenmarktes, des Schengenraumes sowie der EU-Asyl – und Einwanderungspolitik miteinbezogen werden. Sie sind es, die europäische und nationale Gesetze vor Ort umsetzen und die Auswirkungen dieser Politikentscheidungen in ihren lokalen Gemeinschaften erklären und verkraften müssen. Kommunen und Regionen dürfen deshalb nicht am Ende eines politischen Lösungsprozesses stehen, sondern müssen von Anfang an gehört werden, wenn europäische Politik in den Bürgern Vertrauen erwecken und vor Ort funktionieren soll. Der am 24. November 2020 von der Europäischen Kommission vorlegte Integrationsplan 2021–2027 spiegelt diesen Ansatz wider und ist daher eine hervorragende Grundlage für Integrationsarbeit in der Union.

Der Europäische Ausschuss der Regionen hat als EU-Sprachrohr der Regionen und Kommunen eine wesentliche Funktion und nimmt diese im Bereich der Migration durch Stellungnahmen,¹⁵⁶ Studien und Netzwerkbildung zur Verbereitung von *best practise*¹⁵⁷ besonders stark wahr. Im Dezember 2020 plant der Ausschuss dazu eine Aussprache mit der für Migrationspolitik zuständigen Kommissarin *Ylva Johansson*, um die Vorschläge des neuen Migrations- und Asylpaktes der Europäischen Kommission aus Sicht der Regionen und Kommunen zu bewerten und zu besprechen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat in Aussicht gestellt, die Behandlung des von der Europäischen Kommission vorgelegten neuen Migrationspaktes im Ministerrat und in den Verhandlungen zwischen

156 Siehe <https://cor.europa.eu/en/Pages/Search_migration> (2.11.2020).

157 Siehe <<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/cities-and-regions-for-integration.aspx>> (2.11.2020).

Kommission, Rat und Europäischen Parlament prioritär behandeln zu wollen. Vor Ende 2020 sollen wesentliche Fortschritte erzielt werden.¹⁵⁸ Beim Abschluss dieses Textes war das Ergebnis dieser Verhandlungen noch nicht bekannt. Es scheint jedoch sicher, dass die Verhandlungen über die einzelnen Teilvorschläge im Gesamtpakt der Kommission den EU-Gesetzgeber bis zum Ende des Mandats im Jahr 2024 und wohl auch darüber hinaus beschäftigen werden.

Die Regionen und Kommunen werden sich dabei zu jeder Einzelverhandlung sowohl über ihre nationalen Regierungen, über ihre Mitglieder im Europäischen Parlament aber auch über den Europäischen Ausschuss der Regionen einbringen müssen. Vorschläge dazu, die aus diesem Sammelband erwachsen, finden sich im abschließenden Kapitel, Empfehlungen.

¹⁵⁸ Politico, Germany's Horst Seehofer: Yes, we can get a political deal on migration, 8.10.2020 (2.11.2020).



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.9.2020
COM(2020) 609 final

ANNEX

ANHANG

der

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Ein neues Migrations- und Asylpaket

Fahrplan für die Umsetzung des neuen Migrations- und Asylpakets

Maßnahmen	Vorläufiger Zeitplan
Ein gemeinsamer europäischer Rahmen für Migrations- und Asylmanagement	
Die Kommission	
• schlägt eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement einschließlich eines neuen Solidaritätsmechanismus vor	3. Quartal 2020
• schlägt neue Rechtsvorschriften zur Einführung eines Screening-Verfahrens an den Außengrenzen vor	3. Quartal 2020
• ändert den Vorschlag für eine neue Asylverfahrensverordnung, um ein neues Verfahren an der Grenze einzuführen und Asylverfahren wirksamer zu gestalten	3. Quartal 2020

• ändert den Vorschlag über die Eurodac-Verordnung, um den Datenbedarf des neuen Rahmens zu decken	3. Quartal 2020
• wird einen Rückkehrkoordinator innerhalb der Kommission ernennen, der durch ein neues hochrangiges Netz für Rückkehrfragen und eine neue operative Strategie unterstützt wird	1. Quartal 2021
• wird eine neue Strategie für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung vorgelegen	1. Quartal 2021
Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sollte	
• das ausgeweitete Mandat im Bereich der Rückkehr/Rückführungen vollständig umsetzen und die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene umfassend unterstützen	4. Quartal 2020
• einen stellvertretenden Exekutivdirektor für Rückkehrfragen ernennen	2. Quartal 2021
Das Europäische Parlament und der Rat sollten:	
• die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement sowie die Screening-Verordnung und die überarbeitete Asylverfahrensverordnung annehmen	2. Quartal 2021
• der Annahme der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union unmittelbare Priorität einräumen	4. Quartal 2020
• die rasche Annahme der überarbeiteten Eurodac-Verordnung sicherstellen	4. Quartal 2020
• die rasche Annahme der überarbeiteten Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Anerkennungsverordnung sicherstellen	2. Quartal 2021
• den raschen Abschluss der Verhandlungen über die überarbeitete Rückführungsrichtlinie sicherstellen	2. Quartal 2021

Ein solides System für Krisenvorsorge und -reaktion	
Die Kommission	
• legt einen Vorsorge- und Krisenplan für Migration vor	3. Quartal 2020
• schlägt Rechtsvorschriften zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt und zur Aufhebung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes vor	3. Quartal 2020
Das Europäische Parlament und der Rat sollten	
• der Arbeit am neuen Kriseninstrument Priorität einräumen und diese abschließen	2. Quartal 2021
Die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission sollten	
• mit der Umsetzung des Vorsorge- und Krisenplans für Migration beginnen	4. Quartal 2020
Integriertes Grenzmanagement	
Die Kommission	
• nimmt eine Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Rettungsaktionen privater Einrichtungen an	3. Quartal 2020
• gibt den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand, um klarzustellen, dass Rettungsaktionen auf See nicht unter Strafe gestellt werden dürfen	3. Quartal 2020
• wird eine Strategie zur Zukunft des Schengen-Systems annehmen	1. Quartal 2021
• wird ein Schengen-Forum einrichten	4. Quartal 2020
• wird eine neue europäische Sachverständigengruppe für Such- und Rettungsdienste einrichten	4. Quartal 2020

Die Kommission, die Mitgliedstaaten und Frontex sollten	
• für die rasche und vollständige Umsetzung der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sorgen	4. Quartal 2020
• für die Implementierung und Interoperabilität sämtlicher IT-Großsysteme sorgen	4. Quartal 2023
Verstärkte Bekämpfung der Schleusung von Migranten	
Die Kommission wird	
• einen neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021–2025 vorlegen	2. Quartal 2021
• mit der Bewertung der Frage beginnen, wie die Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber gestärkt werden kann	4. Quartal 2020
• Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten in ihre Partnerschaften mit Drittländern aufnehmen	4. Quartal 2020
Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern	
Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten	
• unverzüglich Arbeiten einleiten, um gezielte, umfassende und ausgewogene Migrationsdialoge und -partnerschaften einzuführen und zu vertiefen	4. Quartal 2020
• die Unterstützung für Schutzbedürftige und ihre Aufnahmegemeinschaften ausweiten	4. Quartal 2020
• die Unterstützung zur Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration verstärken	4. Quartal 2020
• die Migration bei der Programmplanung und den neuen Instrumenten im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen stärker berücksichtigen	4. Quartal 2020
• Optionen für neue Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen der EU prüfen	4. Quartal 2020

• mithilfe des Visakodexes Kooperationsanreize schaffen und die Zusammenarbeit verbessern, um die Rückkehr und die Rückübernahme zu erleichtern, sowie Vorbereitungen zur Umsetzung der neuen Bestimmungen der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement treffen	1. Quartal 2021
• die Empfehlung zu legalen Schutzwegen in die EU, einschließlich Neuansiedlung, voranbringen	4. Quartal 2020
• Fachkräftepartnerschaften der EU mit wichtigen Partnerländern aufbauen	4. Quartal 2020
Das Europäische Parlament und der Rat sollten	
• die Verhandlungen über die Rahmenverordnung zu Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen rasch zum Abschluss bringen	4. Quartal 2020

Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern	
Die Kommission wird:	
• mit einer öffentlichen Konsultation eine Debatte über das weitere Vorgehen in Bezug auf legale Migration einleiten	3. Quartal 2020
• ein Paket zu Qualifikationen und Kompetenzen vorschlagen, das eine Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige sowie der Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis umfasst, und darin die Optionen hinsichtlich der Einrichtung eines EU-Talentpools darlegen	4. Quartal 2021
Das Europäische Parlament und der Rat sollten	
• die Verhandlungen über die Richtlinie über die Blaue Karte EU abschließen	4. Quartal 2020

Förderung der Integration für eine inklusivere Gesellschaft	
Die Kommission wird:	
• einen umfassenden Aktionsplan zur Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021–2024 annehmen	4. Quartal 2020
• die erneuerte Europäische Integrationspartnerschaft mit Sozial- und Wirtschaftspartnern umsetzen und prüfen, inwieweit die Zusammenarbeit auf den Bereich der Arbeitsmigration ausgedehnt werden kann	1. Quartal 2021

Zusammenfassung

Das Thema der Migration ist ein Dauerbrenner der Europapolitik, das viele interdependente und korrelierende Aspekte beinhaltet. Dazu zählen das Asylrecht, die wirtschaftliche Zuwanderung, die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit sowie die Integration von Migranten. In der politischen Debatte werden diese Themen häufig vermischt, obwohl sie unterschiedliche (kompetenz-)rechtliche, politische und wirtschaftliche Grundlagen aufweisen.

Die gemeinsame europäische Migrationspolitik ist auch von einer starken parteipolitisch-ideologischen Auseinandersetzung gezeichnet und stößt aufgrund der verschiedenen geographischen, historischen, wirtschaftspolitischen und demographischen Betroffenheit der Staaten und Regionen der EU auf große Widerstände. Gleichzeitig sind jedoch nachhaltige Lösungen nur durch Multi-Level-Governance, also das effektive Zusammenspiel von internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu erreichen.

Der vorliegende Sammelband möchte zu einer Versachlichung der Debatte beitragen. Eine klarere Trennung der Diskussion und Behandlung der einzelnen Sachbereiche kann helfen, schrittweise tragfähige Lösungsansätze zu erreichen. Der einführende Beitrag von Dr. Christian Gsodam steckt dazu den Diskussionsrahmen ab und stellt die europarechtlichen Grundlagen der behandelten Bereiche vor.

Abstract

Over the last years, migration has been constantly in the focus of the European Union's policymaking. Migration policy involves many interdependent and correlating aspects including the right to asylum, economic immigration to the EU, the free movement of workers and persons within the European Union and the integration of migrants. Although these policy aspects have different legal, political and economic backgrounds, they are very often mixed up in the political debate.

European migration policy is often deadlocked in a partisan-ideological debate and has to overcome resistance and misunderstandings. The EU's states and regions are affected differently by migration for geographical, historical, economic and demographic reasons, which makes finding common ground difficult. At the same time, sustainable solutions in this policy fields can only be found together and through multi-level governance in an effective interaction of international, European, national, regional and local levels.

This volume wants to contribute to a more objective political debate, which – through a clearer definition of the subjects in discussion – could progressively lead to viable solutions. The article of Christian Gsodam introduces the discussion and presents the legal framework of the European Union's migration policy.

Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem

I. Einleitung

Migration und Integration sind vielschichtige und umstrittene Themenbereiche. Ihre Wahrnehmung durch die verschiedenen Entscheidungsebenen in Europa ist von unterschiedlichen Herangehensweisen und Zuständigkeiten geprägt. Der vorliegende Beitrag wird untersuchen, welche rechtlichen Verantwortungen und Aufgaben Kommunen, Regionen, den Mitgliedstaaten und der Union auf diesen Gebieten zukommen und welche Rolle der Verfassungsstaat dabei spielt.

Gegenstand des Migrationsrechts ist die Regulierung internationaler Migrationsflüsse, worunter die verbindliche Entscheidung über die Einreise und Niederlassung von potenziellen Einwanderern verstanden wird.¹ Unter dem viel komplexeren Begriff der Integration versteht man in rechtlicher Perspektive – nicht abschließend! – den Zugang zu Staatsbürgerschaft, Wahlberechtigung, Spracherwerb, Bildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung.²

Zu diesem Zweck wird zunächst in Abschnitt II. eine Abgrenzung des Begriffspaares als Querschnittsmaterie vorgenommen, bevor unter III. eine Untersuchung bestimmter Lebensbereiche im Hinblick auf die Kompetenzverteilung auf Unionsebene, der Mitgliedstaaten und der Gemeinden erfolgt. Punkt IV. widmet sich dem Verfassungsstaat und seiner Verantwortung. Unter V. erfolgt eine Zusammenfassung.

¹ Kössler, Immigration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: die Rolle der Gemeinden aus vergleichender Perspektive, in: Alber/Zwilling (Hg), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert* (2014) 329 (331). Siehe auch Breitenmoser, *Migrationssteuerung im Mehrebenensystem*, VVDStRL 76 (2017), 9 (12).

² Vgl Kössler, *Immigration* 332.

II. Migration und Integration als Querschnittsmaterie

Migration und Integration bilden eine Querschnittsmaterie. Das bedeutet, sie können als Verantwortungsbereich nicht einer konkreten Entscheidungsebene zugeordnet werden. Dies wäre auch rechtspolitisch nicht zielführend, weil sonst Zentralisierung mit allen ihren negativen Begleiterscheinungen die Folge wäre und die unzuständig gewordenen Ebenen damit auch keine Verantwortung mehr zu tragen hätten. Dazu kommt, dass auch die Motive der Migration völlig unterschiedlich sind. Mit *Pöschl* kann zwischen Binnenmigration, Fluchtmigration, Familienmigration, Arbeitsmigration und Ausbildungsmigration unterschieden werden.³

Das Verständnis einer Aufgabe als Querschnittsmaterie bedeutet, dass die von den jeweiligen Entscheidungsträgern gesetzten Maßnahmen nicht isoliert verstanden werden dürfen, sondern in einem Gesamtkontext. Die Entscheidungsebenen müssen zusammenarbeiten, sich vernetzen, abstimmen. Eine Querschnittsmaterie ist im europäischen Mehrebenensystem typischerweise der sogenannten Multi-Level-Governance zuzuordnen.⁴

Querschnittsmaterien sind entsprechend anspruchsvolle Rechtsgebiete, da ein kohärentes Vorgehen die Abstimmung zahlreicher Entscheidungsträger benötigt. Zahlreiche Dysfunktionalitäten der gegenwärtigen Situation sind auf mangelnde Kohärenz der getroffenen Maßnahmen zurückzuführen.

Eine auf die Kompetenzzuordnung fixierte Betrachtungsweise zerschneidet Lebenssachverhalte, weshalb im Folgenden nicht die Kompetenzen, sondern die Aufgaben im Mittelpunkt stehen sollen.

3 *Pöschl*, *Einwirkungen des Unionsrechts auf das Migrationsrecht*, in: Griller et al (Hg), *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* (2015) 519 (530 ff).

4 Zum Begriff der Multi-Level-Governance siehe *Gsodam*, *Globalisierung, Multi-Level-Governance und Subsidiarität: Einführende Überlegungen*, in: Bußjäger/Gsodam (Hg), *Multi-Level-Governance im Alpenraum* (2013) 3 (13).

III. Aufgaben und Verantwortlichkeiten

A) Aufenthalt

Es gibt kein einheitliches europäisches Aufenthaltsrecht für Personen, die nicht Unionsbürger sind, auch wenn es zahlreiche Rechtsakte der Union gibt. *Nettesheim* spricht in diesem Zusammenhang davon, „dass die EU bislang keinen ausformulierten substanziellen Gestaltungsanspruch im Umgang mit Migration entwickeln konnte.“⁵

Die Kompetenzen der Union sind in den Art 78 und 79 AEUV geregelt.

Art 78 Abs 2 AEUV überträgt der Union verschiedene Zuständigkeiten im Bereich des Asyls, des subsidiären und vorübergehenden Schutzes, im Konkreten den einheitlichen Asylstatus (lit a, den subsidiären lit b) und vorübergehenden Schutzstatus (lit c), das einheitliche Verfahren für die Gewährung und den Entzug des Schutzstatus (lit d), die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Prüfung eines Antrages (lit e), Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen (lit f), Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Schutz beanspruchen (lit g).

Die Bestimmungen des Abs 2 lit a bis c übertragen der Union die Kompetenzen im Hinblick des materiellen Asyl- und Flüchtlingsrechts.⁶ Die Tatbestände des Abs 2 lit d bis f beziehen sich auf das Verfahren.⁷

Die Kompetenzen der Union dürfen allerdings nicht den Blick darauf verstellen, dass Asyl- und Flüchtlingsfragen auch Gegenstand völkerrechtlicher Rechtsetzung sind.⁸ Von zentraler Bedeutung ist dabei die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951.⁹ Sie definiert, welche Personen als Flüchtlinge gelten, welcher Rechtsstatus ihnen zukommt und beinhaltet auch verschiedene Rechtsansprüche wie insbesondere das *refoulement*-Verbot.¹⁰ Aber Phänomene wie der UN-Migrationspakt unterstreichen, dass die Entwicklung auf völkerrechtlicher Ebene nicht

5 *Nettesheim*, Migration im Spannungsfeld von Freizügigkeit und Demokratie, AöR 144 (2019), 358 (391).

6 *Rossi*, Art 78 AEUV, in: Callies/Ruffert (Hg), EUV/AEUV⁵ (2016) Rz 14.

7 *Rossi*, Art 78 AEUV Rz 17.

8 Siehe auch *Breitenmoser*, VVDStRL 76 (2017), 25.

9 *Rosenau/Petrus*, Art 78 AEUV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht² (2018) Rz 4.

10 *Rosenau/Petrus*, Art 78 AEUV Rz 4.

stehen bleibt.¹¹ In diesem Pakt wird Migration als ein Prozessgeschehen betrachtet, das rechtlich reguliert werden soll.¹²

Art 78 Abs 3 AEUV beinhaltet eine Notlagekompetenz: Befindet sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Schutzsuchenden in einer Notlage, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten des Mitgliedstaates erlassen. Darunter können jegliche, auch von Abs 2 nicht gedeckte Maßnahmen zu verstehen sein.¹³

Weitreichender begründet Art 79 AEUV die Kompetenz der Union für eine gemeinsame Einwanderungspolitik, mit der auch die Befugnis zu einer Harmonisierung von Rechtsvorschriften einhergeht.¹⁴

Die Kompetenz bezieht sich auf die Einreise- und Aufenthaltsvorsetzungen. Unter Aufenthaltstitel ist jedes von den Behörden eines Mitgliedstaates ausgestellte Dokument oder jede Genehmigung zu verstehen, die einer Person den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat erlaubt.¹⁵ Gestützt auf diese Vorschrift wird auch die Familienzusammenführung geregelt.¹⁶ Die Bestimmung des Art 79 Abs 2 lit a AEUV bezieht sich auf den „langfristigen Aufenthalt“, womit mehr als drei Monate gemeint sind.¹⁷ Die Visaerteilung bleibt Sache der Mitgliedstaaten, die allerdings durch die Rechtsakte der Union gebunden sind.

In Art 79 Abs 2 lit b AEUV versteckt sich freilich auch die Kompetenz, über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen hinaus auch die Rechte von Drittstaatsangehörigen zu regeln, gerade auch, was den Zugang zu Arbeitsmärkten udgl betrifft.¹⁸ Weitere Kompetenzen sind die Regelung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts (Art 79 Abs 2 lit c) sowie die Bekämpfung des Menschenhandels (Art 79 Abs 2 lit d).

Von der sich aus Art 79 Abs 2 AEUV ergebenden Möglichkeit, die Rechte von schutzbedürftigen Drittstaatsangehörigen zu entwickeln, hat der Unionsgesetzgeber bisher keinen Gebrauch gemacht.¹⁹

11 Dazu etwa *Nettesheim*, AöR 144 (2019), 386.

12 *Nettesheim*, AöR 144 (2019), 386.

13 *Rosenau/Petrus*, Art 78 AEUV Rz 16.

14 *Rossi*, Art 79 AEUV Rz 3.

15 *Rossi*, Art 79 AEUV Rz 12.

16 RL 2003/86/EG, vgl *Rossi*, Art 79 AEUV Rz 15.

17 *Rosenau/Petrus*, Art 78 AEUV Rz 4.

18 *Rossi*, Art 79 AEUV Rz 18.

19 *Nettesheim*, AöR 144 (2019), 393.

Art 79 Abs 4 AEUV beinhaltet weiters eine Unterstützungskompetenz²⁰ unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem strikten Souveränitätsvorbehalt, was die Harmonisierung der nationalen Vorschriften ausschließt und das Handeln der Union auf Unterstützungsmaßnahmen beschränkt wie einen Integrationsfonds.²¹

Unberührt bleibt schließlich gemäß Abs 5 das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen.²² Dies bedeutet, dass die Rechtsakte der Union die Mitgliedstaaten nicht zwingen dürfen, ihr Arbeitsimmigrationsrecht anzupassen, was die Kompetenzen nach Abs 5 erheblich einschränkt. Kritisch wurde angemerkt, dass dadurch *„die Quadratur des Kreises (verlangt wird), dass nämlich die Union eine effektive Einwanderungspolitik mit 27 national verschiedenen Integrations- und Arbeitsmarktordnungen betreibt.“*²³

Die Einwirkungen des Unionsrechts dürfen jedenfalls nicht unterschätzt werden, sie haben zu einer massiven Verrechtlichung gerade im Asylbereich geführt.²⁴ Spannend ist in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit eine vollständige Durchführung von Asylverfahren auf unionaler Ebene nicht zu einer Aushöhlung nationaler Grundrechtsverbürgungen führen würde, die etwa in Deutschland den nach Art 79 Abs 3 GG änderungsfesten Kern der Verfassung berühren könnte.²⁵

Demgegenüber verbleibt die Regelung des Aufenthalts typischerweise als eine mitgliedstaatliche Aufgabe, die auch in den Bundesstaaten und Regionalstaaten weitgehend durch Gesetze der zentralstaatlichen

20 Rossi, Art 79 AEUV Rz 33.

21 Rosenau/Petrus, Art 79 AEUV Rz 12. Kritisch zu dieser Zurückhaltung Nettesheim, AöR 144 (2019), 393.

22 Rossi, Art 79 AEUV Rz 34.

23 Rosenau/Petrus, Art 79 AEUV Rz 14.

24 Siehe etwa für Italien Wahnel, Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Das Beispiel Italien, in: Hentges/Platzer (Hg), Europa – quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik (2011) 205 ff.

25 Vgl Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Durchführung von Asylverfahren auf Unionsebene aus verfassungsrechtlicher Sicht (2016) 5; abrufbar unter <<https://www.bundestag.de/resource/blob/475566/f67142fed8a55b30ca5334d17811bf59/wd-3-172-16-pdf-data.pdf>> (12.10.2020).

Ebene geregelt werden.²⁶ Der regionalen Ebene kommen allenfalls Vollziehungskompetenzen zu bzw. handeln Organe der regionalen Ebene wie in Österreich in der mittelbaren Bundesverwaltung für die zentralstaatliche Ebene.

Auf der regionalen und lokalen Ebene verbleibt im Allgemeinen die Herausforderung, für die Unterbringung von Asylwerbern Sorge zu tragen.²⁷ Betrachtet man die dafür aufgewendeten Summen, so zeigt sich, dass gerade die kommunale und regionale Ebene die Aufwände zu tragen hat, die die Rechtsetzung der übergeordneten Ebenen nach sich zieht.²⁸

B) Wohnen

Das europäische Recht trifft, abgesehen von den Bestimmungen der Status-RL 2011/95/EU²⁹ betreffend Flüchtlinge, keine spezifischen Regelungen über das Wohnen von Menschen. Auch die sozialen Garantien der GRC enthalten keine spezifischen Regelungen über diesen Lebensbereich.

Neben dem allgemeinen Diskriminierungsverbot gemäß Art 18 AEUV, auf das sich freilich Drittstaatsangehörige nur berufen können, wenn sie sekundärrechtlich begünstigt werden,³⁰ ist noch Art 19 AEUV von Bedeutung. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann der Rat im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten nach Zustimmung des Europäischen Parlaments rechtsetzend tätig werden, um Diskriminierungen ua aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion zu bekämpfen. Auf diese Grundlage ist die RL 2000/43 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrund-

26 Siehe zur österreichischen Gesetzgebung *Pöschl*, Einwirkungen 530 ff. Für Deutschland siehe *Meyer*, Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen, Verwaltung und Management 22 (2016), 144 (152).

27 *Meyer*, Verwaltung und Management 22 (2016), 152; *Bogumil/Hafner/Kuhlmann*, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl, Verwaltung und Management 22 (2016), 126 ff.

28 Vgl. die Darstellung bei *Meyer*, Verwaltung und Management 22 (2016), 153, für das Land Niedersachsen.

29 Art 31, wonach die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

30 *Lorenzmeier*, Art 18 AEUV, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hg), Europäisches Unionsrecht² (2018) Rz 3.

satzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft (Antirasismus-Richtlinie) gestützt.³¹

Unklar ist, ob auch für Unionsbürger zumindest geringe Sprachkenntnisse verlangt werden dürfen, wenn es um die Vergabe von Wohnungen durch staatliche Rechtsträger (etwa im Bereich des sozialen Wohnbaus) geht.³²

Die Aufgabe verbleibt daher wesentlich im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, auch wenn die Konvention zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung³³ in ihrem Art 5 lit e das Recht auf Wohnung ausdrücklich erwähnt. Umgesetzt ist die Konvention in Österreich durch das BVG betreffend das Verbot rassistischer Diskriminierung, das allerdings ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat beinhaltet und keine aktiven Schutzpflichten.³⁴

Weitergehend sind die einfachgesetzlichen Vorschriften des § 31 GIBG,³⁵ die auch Private verpflichten.

Neben Diskriminierungsverboten kommt aber auch der aktiven Vorsorge für Integration durch Wohnen, das Vermeiden von Ghettobildungen große Bedeutung zu, sie ist in aller Regel eine Aufgabe der kommunalen und regionalen Ebene.³⁶ Modernes Quartiersmanagement setzt auf eine Durchmischung im Wohnbau. Hier gelangen auch weniger hoheitliche Regelungen zur Anwendung, als vielmehr Steuerung durch Privatrecht erfolgt.

Wohnen ist ein wichtiges Beispiel der sogenannten sozio-ökonomischen Integration, die wesentlich eine Aufgabe der Gemeinden ist.³⁷ Die entsprechende Rechtsgrundlage sind häufiger weniger konkrete

31 *Lorenzmeier*, Art 19 AEUV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht² (2018) Rz 7.

32 So *Hauer*, Deutschkenntnisse als Kriterium der kommunalen Wohnungsvergabe, RFG 2011/7, 21 ff; kritisch *Frey*, Recht auf Wohnen? Der Zugang von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten zu öffentlichem Wohnraum in Österreich (2011) 25, abrufbar unter <https://www.klagsverband.at/klav/wp-content/uploads/2011/04/rechtswissenschaftliche-studie_equality-in-housing.pdf> (12.10.2020).

33 BGBl 377/1972.

34 Siehe auch *Berka/Binder/Kneihs*, Die Grundrechte. Grund- und Menschenrechte in Österreich² (2019), 611.

35 Bundesgesetz über die Gleichbehandlung, BGBl I 66/2014 idF BGBl I 16/2020.

36 *Bußjäger*, Integration als Querschnittsmaterie – zur Verteilung der Aufgaben in der Betreuung und Integration von Flüchtlingen und Migrant/innen in Österreich, Integration im Fokus 4 (2007), 18 (19).

37 Siehe dazu *Kössler*, Immigration, 340; *Bogumil/Hafner/Kastilan*, Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? (2017) 49.

Aufgabenzuweisungen als implizite Befugnisse kraft Sachzusammenhangs mit Zuständigkeiten im Bereich der Bildung und Gesundheit.³⁸ Nur ausnahmsweise wird in den Verfassungen „Aufnahme und Integrationspolitik“ erwähnt, wie in Art 128 § 1 der belgischen Verfassung iVm Art 5.1.II.3 des Sondergesetzes vom 3. August 1980.³⁹ Das aus der bloß impliziten Zuständigkeit abgeleitete Problem der Gemeinden besteht freilich sehr häufig in mangelnder Finanzausstattung.⁴⁰

Zuweilen gibt es, wie in Österreich, spezifische Zuständigkeiten der zentralstaatlichen Ebene, was Einrichtungen für die Erstaufnahme und Betreuung von Asylwerbern betrifft: Der Bund hat nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes auch die Planungskompetenzen für solche Einrichtungen und könnte sie auch gegen das Widerstreben der Gemeinden durchsetzen.⁴¹ Im Ergebnis bleibt aber die Wohnraumschaffung auch von Asylwerbern häufig Aufgabe der kommunalen Ebene.⁴²

C) Arbeit

Der Wunsch, durch Arbeit in einem anderen Land seine wirtschaftliche Situation zu verbessern, ist eine der maßgeblichen Ursachen von Migration. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts ist dieser Wunsch durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährleistet.

Entsprechend den Vorgaben europäischen Rechts müssen die Mitgliedstaaten Personen, denen der Status von Asylberechtigten oder subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, uneingeschränkten Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt gewähren.⁴³

Für Drittstaatsangehörige ist die Regelung der Arbeitsaufnahme weitgehend nationale Kompetenz. Diese ist typischerweise auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt.

Unterschiedliche Regelungen bestehen in den Staaten hinsichtlich des Zugangs von Asylwerbern zum Arbeitsmarkt.⁴⁴

38 Kössler, Immigration 340.

39 Kössler, Immigration 341.

40 Kössler, Immigration 342.

41 VfSlg 17.147/2004; vgl Bußjäger, Integration im Fokus 4 (2007), 19.

42 Siehe auch Bogumil/Hafner/Kastilan, Städte 52.

43 Vgl Peyrl, Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Personen, in: Schrattbauer/Pfeil/Mosler (Hg), Migration, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (2018) 101 (102).

44 Siehe Bogumil/Hafner/Kastilan, Städte, 57.

D) Bildung

Dieser Aufgabenbereich ist durch unionale Rechtsetzung wie auch durch internationales Recht wenig beeinflusst. Es dominiert mitgliedstaatliches Recht, wobei die Bereitstellung der Infrastrukturen häufig kommunale oder regionale Aufgabe ist.⁴⁵ Die Regelung der Bildungsinhalte ist meistens zentralstaatliche Kompetenz und seltener, wie in den deutschen Bundesländern, regionale Kompetenz.⁴⁶ Dasselbe gilt für das Schulbesuchsrecht und die Sprachförderung in der Schule. Die frühkindliche Bildung wird weitgehend auf regionaler bzw sogar lokaler Ebene geregelt bzw dort die Infrastrukturen bereitgestellt.

Zur Bildung gehört auch die berufliche Bildung, die ebenfalls weitgehend durch Rechtsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene bzw darunter geregelt wird.

E) Religion

Auf europäischer Ebene ist die Religionsfreiheit durch Art 9 EMRK und Art 10 GRC garantiert. Darüber hinaus ist die Religionsfreiheit (sowohl in ihrer aktiven als auch negativen Form) regelmäßiger Bestandteil nationalen Verfassungsrechts.

Religionsausübung ist aber nicht nur als grundrechtliches Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen von Bedeutung, das Miteinander der Religionen zu ermöglichen ist wiederum eine Aufgabe, die für alle „Regierungsebenen“ von Bedeutung ist. Wiederum spielt europäisches Recht im Rahmen der Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung eine Rolle.⁴⁷

„Minarettverbote“ wie in der Schweiz⁴⁸ oder planungsrechtliche Instrumente wie in Österreich, wo in verschiedenen Ländern im Wege der Flächenwidmungsplanung Einrichtungen für religiöse Zwecke be-

45 Siehe *Bogumil/Hafner/Kastilan*, Städte, 59 f; siehe auch die Beiträge in *Wong et al* (Hg), *Federalism and Education* (2018).

46 Vgl *Wong et al*, *Federalism and Education: Cross-National Lessons on Governance, Standards and Accountability for the 21st Century*, in: dies (Hg), *Federalism and Education* (2018) 1 (9). Siehe zur schulischen Bildung von Flüchtlingskindern *Bogumil/Hafner/Kastilan*, Städte 61.

47 Siehe die Ausführungen unter III.B.

48 Siehe dazu die Ausführungen auch zum Follow-up-Prozess auf der Webseite des Bundesamtes für Justiz <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/minarettverbot.html>> (zuletzt abgerufen am 12.10.2020).

sonderen Beschränkungen unterliegen,⁴⁹ sind grundsätzlich kritisch zu beurteilen. Dazu kommen die schon bekannten und intensiv geführten Diskussionen rund um Kopftuchverbote für ganze Gruppen von Menschen, etwa Schulkindern,⁵⁰ bzw Angehörige bestimmter Berufsgruppen, wie Richterinnen und Richtern und vergleichbaren Berufsgruppen⁵¹ bis hin zu Burkaverboten.⁵²

Auffallend ist hier, dass solche Maßnahmen mitunter auch auf vergleichsweise kleinräumigen Gebieten erlassen werden (etwa Burka- verbot in Tessin, Kopftuchverbote für Angehörige bestimmter Berufsgruppen in verschiedenen deutschen Bundesländern).

Wir stellen insgesamt eine hohe Ausdifferenzierung verschiedener Regelungen, sowohl in funktionaler als auch in territorialer Hinsicht, fest, die sich dem Thema Religion widmen und die häufig durchaus widersprüchliche Ziele verfolgen und Ergebnisse nach sich ziehen.

F) Gesundheit und Soziales

Der Zugang zu den Gesundheits- und Sozialsystemen eines Landes zählt zu den umstrittensten Fragen in den Migrationsdebatten und ist verschiedentlich geradezu ideologisch aufgeladen. In rechtlicher Hinsicht liegen auch diese Kompetenzen weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten, jedenfalls soweit es sich um Drittstaatsangehörige handelt. Für die Unionsbürger und ihren Angehörigen sowie begünstigten Drittstaatsangehörigen gilt der sich aus den Freizügigkeitsrechten ergebende Nichtdiskriminierungsgrundsatz.

In Staaten mit dezentralisierter Gesetzgebung gelangen auf diesem Gebiet auch regionale Zuständigkeiten ins Spiel: Während das Sozialversicherungswesen im Allgemeinen auf zentralstaatlicher Ebene an-

49 In § 16b des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes kann ua für „Anlagen für Kultuszwecke“, wenn sie für mehr als 150 Besucher ausgelegt sind, eine besondere Flächenwidmung vorgesehen werden. Diese Regelung ist zweifellos verfassungskonform, da dem Gleichheitssatz Rechnung tragend und sie ist im Gegensatz zum Minarettverbot auch nicht diskriminierend, aber dennoch von einer eindeutigen Zielrichtung geprägt.

50 Siehe etwa das Kopftuchverbot an Volksschulen in Österreich <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2019/099NR_Kopftuchverbot.shtml> (zuletzt abgerufen am 12.10.2020).

51 Siehe dazu den Beschluss des BVerfG vom 14.01.2020, 2 BvR 1333/17, über die Verfassungsmäßigkeit des Kopftuchverbotes für Rechtsreferendarinnen.

52 Siehe den Newsletter des Österreichischen Instituts für Menschenrechte *Ebrahimian gg Frankreich*, NLMR 6/2015, 1 ff. Zur Rechtslage in Österreich siehe das Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz, BGBl I 68/2017.

gesiedelt ist, bilden soziale Hilfe (Mindestsicherung in der österreichischen Terminologie) häufig regionale Zuständigkeiten.

Unionsrechtliche Vorgaben bestehen für Asylwerber. Nach Art 17 der Aufnahme-RL der EU tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass Antragsteller ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz materielle Leistungen in Anspruch nehmen können. Diese müssen einen angemessenen Lebensstandard erlauben, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.⁵³ Über die Bestimmungen des europäischen Asylrechts hinaus gibt es keine unionsrechtlichen Vorgaben für die Gewährung von sozialen Rechten für andere Drittstaatsangehörige.⁵⁴ Dies bedeutet nicht völlige Willkür der mitgliedstaatlichen, regionalen oder kommunalen Ebene. Diese können nicht nur durch die Vorgaben des jeweiligen nationalen Verfassungsrechts (Menschenwürdegebot, Gleichheitssatz) gebunden sein, sondern auch durch völkerrechtliche Abkommen wie die Kinderrechtskonvention oder die Verbote der Diskriminierung aus rassistischen Gründen.⁵⁵

G) Staatsbürgerschaft, Wahlrecht und politische Teilnahme

Die politische Integration ist ein wichtiges Element, deren Kernbereich die Einbürgerung ist. Dieser Bereich ist derzeit noch von wenigen unionsrechtlichen Vorgaben geprägt, zu welchen die in Art 18 bis 25 AEUV begründete „Unionsbürgerschaft“ zählt.⁵⁶ Damit sind entsprechende Freizügigkeitsrechte auch für Familienangehörige und Lebenspartner verbunden, die auch im EWR gelten.⁵⁷ Es gibt im Übrigen eine Reihe völkerrechtlicher Bezüge, sowohl bilateraler wie auch multilateraler Art.⁵⁸

53 Vgl Pfeil, Sozialleistungen (auch) für geflüchtete Personen, in: Schratlbauer/Pfeil/Mosler (Hg), Migration, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (2018) 121 (123).

54 Pfeil, Sozialleistungen 127. Zu den UnionsbürgerInnen und -bürgern siehe Felten, Soziale Rechte für UnionsbürgerInnen, in: Schratlbauer/Pfeil/Mosler (Hg), Migration, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (2018) 233 ff.

55 Vgl Pfeil, Sozialleistungen 127. Siehe auch Brameshuber, Soziale Rechte für Drittstaatsangehörige, in: Schratlbauer/Pfeil/Mosler (Hg), Migration, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (2018) 249 (253 f).

56 Vgl Bachmann, Staatsbürgerschaftsrecht, in: dies (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht¹¹ (2016) 199 (203).

57 Vgl dazu Frommelt, Europarechtliche und europapolitische Rahmenbedingungen der Migration, in: Marxer (Hg), Migration. Fakten und Analysen zu Liechtenstein (2012) 58 (73).

58 Siehe die Beispiele bei Bachmann, Staatsbürgerschaftsrecht 199.

Im Wesentlichen entscheiden jedoch die Mitgliedstaaten autonom über die Vergabe der Staatsbürgerschaft, wobei die gesetzlichen Grundlagen regelmäßig auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt sind, der Vollzug zuweilen auf der regionalen Ebene.⁵⁹ Eines der aktuellen Themen rund um die Staatsbürgerschaft ist die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaften. Hier setzt sich in den europäischen Staaten eine zunehmend liberalere Haltung durch.⁶⁰ Demgegenüber ist etwa das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz in seiner Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte im Wesentlichen vom Bestreben geprägt, den Zugang zur Einbürgerung weiter zu beschränken.⁶¹ Andererseits ist aber auch festzuhalten, dass der Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes eine unabdingbare Integrationsvoraussetzung darstellt und die Bindung der Verleihung der Staatsbürgerschaft an entsprechende Sprachkompetenz⁶² gewiss sachlich gerechtfertigt ist.

Staatsbürgerschaft vermittelt in aller Regel auch den Zugang zur politischen Teilnahme, vom Kommunalwahlrecht der Union abgesehen.⁶³ Hier wäre eine Ausdehnung des Kommunalwahlrechts durch die Mitgliedstaaten auf Nicht-EU-Bürger ein wichtiges Instrument, von dem in der Mehrzahl auch bereits Gebrauch gemacht wurde.⁶⁴

Im Bereich der politischen Integration wäre es zweifellos wichtig, Migranten verstärkt auch die Instrumente der partizipativen Demokratie zu eröffnen.⁶⁵ Zu diskutieren wäre auch ein Wahlrecht zumindest auch auf der regionalen Ebene für Migranten, die bereits länger im jeweiligen Land bzw der Region leben.

Das Auseinanderklaffen von Wahlrecht und Aufenthaltsrecht wird sonst nämlich zunehmend problematischer. 2015 umfasste in Öster-

59 So in Österreich, wo Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG die Gesetzgebung in Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft dem Bund zuweist, die Vollziehung den Ländern.

60 Valchars, Staatsbürgerschaft, Recht und Praxis in Österreich, in: Schrattbauer/Pfeil/Mosler (Hg), Migration, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (2018) 163 (174).

61 Valchars, Staatsbürgerschaft 164.

62 Vgl § 10a StbG. Demnach ist Voraussetzung jeglicher Verleihung der Staatsbürgerschaft der Nachweis von Kenntnissen der deutschen Sprache mit dem Niveau „B1“ des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (vgl Peyrl/Neuschwendtner/Schmaus, Fremdenrecht [2018] 357).

63 Vgl Kasper/Moser, Wahlverhalten von Neubürgern, Migranten und EU-Bürgern. Ein „weißer Fleck“ in der österreichischen Sozialforschung, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007 (2007), 217 (219).

64 Kössler, Immigration 347.

65 Kössler, Immigration 346.

reich die Zahl der Migranten ab dem 16. Lebensjahr nämlich bereits 540.000 Personen.⁶⁶

IV. Migration und Integration als Aufgabe des Verfassungsstaates

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Aufgabenverteilung zu Migration und Integration im Mehrebenensystem eng miteinander verzahnt ist und keiner Entscheidungsebene die Dominanz zukommt.

Dennoch kann festgehalten werden, dass dem Verfassungsstaat spezifische Funktionen zukommen, die teilweise mehrpolig sind, weshalb schwierige Abwägungsentscheidungen zu treffen sind.⁶⁷

Den Verfassungsstaat trifft die Aufgabe, die im Staat verkörperte Gemeinschaft nicht der Staatsangehörigen, sondern aller Menschen, zu schützen. Dazu gehört auch der Schutz der Staatsgrenzen.⁶⁸ Er hat auch sich selbst nicht nur vor Angriffen zu schützen, sondern auch vor seiner Unterwanderung und Aushöhlung. Letztlich stünde damit nämlich das eigene Selbstbestimmungsrecht des Staates auf dem Spiel.⁶⁹ Mit sich verstärkender Migration gehen im Übrigen steigende staatliche Steuerungsnotwendigkeiten einher, denen das Recht nachzukommen hat.⁷⁰

Dieser abwehrenden Aufgabe, stehen auch Verpflichtungen zu aktivem Handeln gegenüber:

Die von ihm zu verteidigende Rechtsordnung muss auch positiv beworben werden. Ebenso hat der Verfassungsstaat aber auch die Aufgabe, Identitäten zu schützen und die Ausgestaltung von mehreren Identitäten zu erlauben.

66 *Filzmaier/Patscheider/Perlot*, MigrantInnen als Wählergruppe, ÖZP 44/2 (2015), 29 (30).

67 Siehe dazu auch *Nettesheim*, Staatsverantwortung durch Verfassungsrecht am Beispiel Migration, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hg), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht* (2016) 55 (61).

68 Siehe etwa *Gärditz*, Die Ordnungsfunktion der Staatsgrenze: Demokratizität, Liberalität und Territorialität im Kontext, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hg), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht* (2016) 105 (107).

69 *Murswiek*, Nationalstaatlichkeit, Staatsvolk und Einwanderung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hg), *Der Staat in der Flüchtlingskrise* (2016) 123 (136); *Nettesheim*, Staatsverantwortung 68.

70 *Nettesheim*, AöR 144 (2019), 410.

Daraus ergibt sich eine Vielfalt von Handlungsnotwendigkeiten, die wie folgt strukturiert werden können:

- Schutz der souveränen Integrität des Staates: Dieser Schutz ist nicht nur bei unkontrollierter Migration gefährdet, sondern auch dann, wenn das Migrationsrecht im Ergebnis nicht durchgesetzt wird, wenn Verpflichtungen der betroffenen Migranten zur Rückkehr unsanktioniert missachtet werden.
- Gewährung des Asylrechts einschließlich eines effektiven *Refoulement*-Verbots, wenn im Herkunftsstaat einer Person schwerwiegende Gefahren drohen: Dieses Recht schließt nicht ein, dass offenkundiger Missbrauch des Asylrechts hinzunehmen ist.
- Schutz besonders vulnerabler Gruppen: Kinder, Menschen mit Behinderung, genießen einen besonderen Schutz, auch in Bezug auf ein allfälliges *refoulement*.
- Wahrung der friedentiftenden Funktion des Rechts: Das Recht darf sehr wohl von Migranten verlangen, sich nicht nur an die Rechtsordnung zu halten, sondern auch in ihrem Verhalten die Werte, auf denen die westliche Gesellschaft beruht, zu beachten und die Bedeutung der Sprache für eine gelungene Integration betonen. Das Recht soll jedoch, gerade im Hinblick auf die Symbole der Religionsausübung nicht trennend wirken und Unfrieden stiften.
- Schutz vor Diskriminierungen durch den Verfassungsstaat: Diskriminierungsverbote dürfen nicht nur als liberale Abwehrrechte gegenüber dem Staat verstanden werden, sondern haben auch eine gesellschaftliche Funktion und müssen den Missbrauch der Vertragsfreiheit begrenzen.
- Gewährleistung gleicher Bildungschancen: Im Bildungswesen ist es Aufgabe des Verfassungsstaates, den gleichen Zugang zu Bildungseinrichtungen auch faktisch herzustellen.

Diese Aufgaben können im Verfassungsstaat auf allen zur Verfügung stehenden Gesetzgebungsebenen, der zentralstaatlichen Ebene wie auch, in Staaten mit dezentralisierter Gesetzgebung, auf der regionalen Ebene erfüllt werden.

V. Zusammenfassung

Integration ist sowohl vertikal als auch horizontal eine Querschnittsaufgabe. Vertikal deshalb, weil sich die Aufgabenverteilung über alle Ebenen, unionale, mitgliedstaatliche, regionale und kommunale, des

europäischen Mehrebenensystems zieht. Horizontal, weil das Thema verschiedene Aufgabenbereiche wie Arbeit, Wohnen, Bildung, betrifft.

Die voranstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass Integration, als Resultat der Migration, eine typische Ausprägung von Multi-Level-Governance darstellt. Das Geflecht der europäischen und nationalen Kompetenzverteilungen stellt dabei lediglich Rahmenbedingungen auf. Insbesondere gegenüber Drittstaatsangehörigen erweist sich die unionale Rechtsetzung als zurückhaltend.

Es ist die Aufgabe kommunaler, regionaler und nationaler Akteure, Integration zu ermöglichen. Diese erfordert nicht nur rechtliche Regelungen, sondern auch aktives Handeln der beteiligten Ebenen. Eine wichtige Aufgabe kommt dabei dem Verfassungsstaat zu, unabhängig davon, ob er einheitsstaatlich organisiert ist oder dezentrale Gesetzgebungsorgane kennt.

Abstract

Integration is a cross-sectional task both vertically and horizontally. Vertically, because the distribution of competences runs across all levels, Union, Member State, regional and local, of the European multi-level system. Horizontal, because the topic concerns various fields of activity such as work, housing, education.

The above explanations have shown that integration, as a result of migration, is a typical example of multi-level governance. The network of European and national distribution of competencies merely establishes the framework conditions.

Union legislation is proving to be particularly reticent towards third-country nationals. It is the task of local, regional and national actors, to enable integration. This requires not only legal regulations, but also active action on the part of the levels involved. The constitutional state plays an important role, independently whether it is organized as a unitary state or has decentralized legislative bodies.

Internationale Zusammenarbeit und Migration

I. Einleitung

Der Themenkomplex Migration und Internationale Zusammenarbeit bezieht sich auf ein naturgemäß weites Feld. Diese Zusammenarbeit findet heute auf den unterschiedlichsten Ebenen und auf ebenso unterschiedliche Art und Weise statt, auf globaler Ebene im UN-Rahmen, auf regionaler und interregionaler Ebene und auf Ebene von bilateraler Kooperation. Bedeutsam sind dabei drei zentrale Aspekte: der vergleichsweise geringe Grad der Institutionalisierung des Politikfeldes auf der globalen Ebene, sein verspäteter Einzug in formale regionale Kooperationsforen wie zB der EU und das ihn kennzeichnende Spezifikum, wonach Staaten Migrationssteuerung als zentrale Kernkompetenz betrachten und letztere nur äußerst ungern an supranationale Institutionen und Regime abgeben. Demgegenüber steht die weit verbreitete Erkenntnis, dass die migrations- und fluchtpolitische Aufgaben schon lange nicht mehr durch nationale Alleingänge gelöst werden können und bei ihrer Bewältigung immer auch die Kooperation anderer Staaten notwendig ist.¹ Grundsätzlich umfasst Globale Migrationsgouvernanz, so die etwas sperrige Übersetzung des englischen „*Global Migration Governance*“, alle Normen und Organisationsstrukturen, sowohl die formellen wie die informellen, die Staaten und anderen Akteuren beim Umgang mit Internationaler Migration zur Verfügung stehen.² Das gegenwärtige System auf globaler Ebene nahm seinen Anfang unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg, erfuhr einen erneuten Schub nach dem Zweiten Weltkrieg und befindet sich seit den 1960er Jahren im Zustand eines kontinuierlichen aber vergleichsweise langsamen Ausbaus. Die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU ist demgegenüber sehr jung, kaum zwanzig Jahre alt, hat aber in diesem kurzen Zeitraum ein durchaus beeindruckendes Wachstum erfahren. Nichtsdestoweniger haben

-
- 1 *Angenendt/Koch*, Global Migration Governance im Zeitalter gemischter Wanderungen. Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik (2017) 5.
 - 2 *Betts/Kainz*, The history of global migration governance, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, Working Paper Series (2017), 1 (1).

die beiden großen Migrationsregime der Gegenwart, das globale auf UN- und das europäische auf EU-Ebene, eine Gemeinsamkeit. Sie sind nur bedingt in der Lage, den jeweiligen migrationspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Dafür sind eine Reihe von Gründen ausschlaggebend: die in beiden Systemen bestehende rechtliche und institutionelle Fragmentierung, die Skepsis gegenüber dem Multilateralismus, die starken Interessensgegensätze zwischen den Ursprungs- und Zielländern internationaler Migrationsbewegungen, die Zunahme von Flucht und Vertreibung von großen Populationen innerhalb von Staaten und über Landesgrenzen hinweg und die steigende Bedeutung anderer Migrationsursachen, die in Abschnitt III. kurz dargestellt werden. In den letzten Jahren und Jahrzehnten scheint das globale Migrationsgeschehen zunehmend außer Balance geraten zu sein, auch wenn der ohnehin geringe Anteil von Migranten an der Weltbevölkerung kaum gestiegen ist. Dieser Eindruck entstand nicht zuletzt dadurch, dass weder Staaten noch supranationale Institutionen in der Lage waren, glaubhaft zu demonstrieren, dass sie den objektiv bestehenden Herausforderungen sinnvoll begegnen könnten. Das vorliegende Kapitel wird die Fragmentierung und Unvollständigkeit der gegenwärtigen Regime auf globaler und europäischer Ebene skizzieren. Es wird dabei argumentieren, dass in beiden Sphären ein „großer Wurf“, sprich eine „von oben“ erfolgende und umfassende Transformation der Systeme nur wenig wahrscheinlich ist. Der Aufbau neuer Strukturen „von unten“, auf dem Wege praktischer Kooperation und mit einem Fokus auf die unterschiedlichen Interessen aller beteiligten Partner, scheint der aussichtsreichere Weg zu sein, um zu besseren migrationspolitischen Lösungen zu kommen.

II. Was verstehen wir unter Internationaler Migration?

Migration ist ein integraler Bestandteil der Menschheitsgeschichte. Menschen sind immer und aus den unterschiedlichsten Gründen aus ihrer unmittelbaren Heimat in andere Gebiete gewandert, um Bedrohungen zu entgehen, bessere Lebensbedingungen zu finden oder ihrem Entdeckungsdrang zu folgen. In ihrem heutigen Verständnis ist Internationale Migration ein Produkt des 19. Jahrhunderts und eng mit der Durchsetzung des nationalstaatlichen Prinzips und der ihm zugrundeliegenden Einheit von Staatsvolk, -bürgerschaft und -territorium verbunden. Nach den Empfehlungen der Vereinten Nationen werden Internationale Migrantinnen und Migranten als Personen definiert, die ihren regulären Wohnsitz über Staatsgrenzen hinweg verlegen und auch die Intention dazu haben. Dauerhafte Migration bezieht sich auf

Personen, die mehr als ein Jahr außerhalb ihres Heimatlandes leben, temporäre Migration auf Personen, die dies für einen Zeitraum von drei bis weniger als zwölf Monaten tun.³ Auch die Gruppe der über Landesgrenzen vertriebenen Personen, der Asylwerberinnen und Asylwerber und der im Sinne der Genfer Konvention anerkannten Flüchtlinge, fallen unter die Definition Internationaler Migration. Im Gegensatz dazu fällt die zahlenmäßig große Gruppe von im Inland vertriebenen Personen, die sogenannten Binnenflüchtlinge oder *Internally Displaced Persons* (IDPs), nicht darunter.

III. Die Ursachen und die quantitative Dimension Internationaler Migration

Umfang und Richtung internationaler Migrationsströme hängen von den Wirkungen einer Reihe von zentralen „Treibern“ ab. Diese Faktoren sind Krieg, Bürgerkrieg und Konflikte, die Globalisierung von Wirtschaft, Werten und Aspirationen, sich verändernde Technologien und Kommunikationsmittel, demografischer Wandel, zunehmende Lebenserwartung, steigendes Bildungsniveau, Urbanisierung und in zunehmendem Maße auch Umweltfaktoren und Klimawandel. Zusammen bilden sie das globale und langfristige Migrationsklima, in das regionale und kurzfristige Entwicklungen eingebettet sind. Es ist dabei davon auszugehen, dass sich die Wirkmacht der genannten Treiber in Zukunft eher verstärken als abschwächen wird. Die jüngsten Schätzungen sprechen von 272 Millionen Internationalen Migrantinnen und Migranten, was rund 3,5% der Weltbevölkerung entspricht.⁴ Dabei hat sich zwischen 1993 und heute die Zahl der weltweit Vertriebenen von 21,4 Millionen auf 70,8 Millionen mehr als verdreifacht. Die Zahl der Flüchtlinge, dh der Vertriebenen, die außerhalb ihres Heimatlandes leben, stieg zwischen 1993 und 2018 um 14,1% von insgesamt 17,8 Millionen auf insgesamt 20,4 Millionen. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Binnenvertriebenen (*Internally Displaced Persons* – IDPs) um fast das Zehnfache von insgesamt 4,2 Millionen auf insgesamt 41,3 Millionen. Da spontane und zahlenmäßig große Migrationsbewegungen in der Regel immer konfliktinduziert sind, haben diese Trends das internationale Migrations-

3 United Nations Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, Recommendations on Statistics of International Migration (1998).

4 United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migrant Stock 2019 (2019).

geschehen der letzten drei Jahrzehnte deutlich volatiler gemacht, als es davor der Fall gewesen war.

IV. Internationale Zusammenarbeit auf der globalen Ebene

Sowohl die gegenwärtigen Herausforderungen im Migrationsbereich als auch das globale System der Migrationsgouvernanz haben ihren Ursprung in den Kriegsfolgen und Umbrüchen der beiden Weltkriege. Die grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen des 19. Jahrhunderts waren vor allem sozioökonomisch begründet gewesen, im 20. Jahrhundert wurde räumliche Mobilität immer mehr zu einem politisch begründeten und politisch gesteuerten Phänomen.⁵ Nach dem Ersten Weltkrieg gab es allein in Europa geschätzte 10 Millionen Vertriebene, Flüchtlinge und Umsiedler. Nach dem Zweiten Weltkrieg lag diese Zahl je nach Schätzung bei zwischen 30 und 60 Millionen Personen und damit deutlich über der Zahl der weltweit geschätzten Flüchtlinge von heute.⁶ Darunter fielen auch insgesamt 10,5 Millionen „*Displaced Persons*“ – Kriegsgefangene, Zwangsarbeiter und überlebende KZ-Häftlinge – die aus Deutschland und Österreich in ihre Heimatländer zurückkehrten bzw. wetermigrierten.⁷ Eine erste Säule des Internationalen Systems entstand in den 1920er Jahren mit der Etablierung des bis heute geltenden „Internationalen Reiseregimes“, sprich der Standardisierung von Reisedokumenten und dem Abschluss von Visavereinbarungen.⁸ Die weitere Entwicklung erfolgte nach 1945, als die enorme Zahl an Vertriebenen in Europa dringend nach raschen Lösungen verlangte. Der Vorschlag, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit der Vermittlung arbeitssuchender Migranten und Flüchtlinge zu betrauen und für den rechtlichen Schutz dieser Personen verantwortlich zu machen, wurde allerdings bald verworfen. Vor allem die USA hatten die Befürchtung, dass dieser Ansatz zu stark in nationalstaatliche Hoheitsrechte eingreifen würde. Stattdessen wurde das globale Flüchtlingsregime, wie es im Wesentlichen auch heute noch besteht, ins Leben gerufen. 1950 erfolgte die Gründung des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR, dessen

5 Oltmer, Vertreibung und Asyl im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bade (Hg), *Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter* (2002) 107 (112).

6 Redondo Carrero, *World War II Refugees and the Origin of the International Organization for Migration*, in: Puell de la Villa/García Hernán (Hg), *War and Population Displacement: Lessons of History* (2018) 158 (159).

7 Fassmann, *Europäische Migration im 19. und 20. Jahrhundert*, in: Kraler et al (Hg), *Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850* (2007) 32 (44).

8 Angenendt/Koch, *Migration* 15.

ursprünglich auf drei Jahre begrenztes Mandat bis heute immer wieder verlängert wurde. 1951 wurde die Genfer Flüchtlingskonvention beschlossen, deren formale Geltung durch das Zusatzprotokoll von 1967 endgültig festgelegt wurde.⁹ Mit der GFK verfügte die UNHCR über ein völkerrechtlich fundiertes Mandat zum Schutz von Flüchtlingen. Im Gegensatz dazu erhielt das *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* (PICMME), die Vorläuferorganisation der späteren *International Organization for Migration* (IOM), bewusst kein normatives Mandat im Bereich allgemeiner Migration. Damit wurde auch die Trennung und unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung der beiden globalen Regime für Flüchtlinge und Migranten endgültig festgeschrieben.¹⁰ Das bedeutete gleichzeitig aber auch, dass Flüchtlingen bzw Asylsuchenden gegenüber den Staaten, die sie aufnahmen oder deren Territorium sie erreichten, eine wesentlich stärkere rechtliche Position zukam, als das bei Arbeitsmigranten bzw ihren Angehörigen der Fall war. Als die Staaten des reichen Nordens ab Mitte der 1970er Jahre dazu übergingen, ihre nationalstaatliche Souveränität im Bereich der Arbeitsmigration für restriktivere Politiken zu verwenden, verwiesen sie damit sowohl Flüchtlinge als auch andere Migrantenkategorien auf den Pfad, der weiterhin offenstand, sprich einen Asylantrag zu stellen. Auf das Phänomen der sogenannten „Mixed Flows“, dh Migrationsbewegungen, die sowohl Flüchtlinge als auch andere Migrantengruppen umfassten, fand die internationale Staatengemeinschaft niemals eine befriedigende Antwort. Die Vertragsstaaten der GFK waren verpflichtet, Asylanträge zu überprüfen und damit auch die Antragsteller auf ihr Territorium zuzulassen. Im Fall einer negativen Entscheidung waren sie allerdings nur bedingt in der Lage, die Rückkehr der abgelehnten Antragsteller in ihre Heimat sicherzustellen. Um dieses Dilemma formierte sich eine illegale Migrationsindustrie, deren Schleppernetzwerke die Schwächen im System genau kannten und sie im Sinne ihrer Klienten zu nutzen wussten. Die seit der unmittelbaren Nachkriegszeit bestehende Frage, wie sich Flucht- und Migrationsbewegungen voneinander trennen lassen, blieb dabei ebenso unbeantwortet wie jene, welches Maß an Souveränität die Staaten an supranationale Regime und Institutionen abgeben sollten. Im Kern waren und sind das die Fragen, denen sich auch das Asyl- und Migrationsregime der EU gegenüber sah und die sie bisher ebenso wenig befriedigend beantworten konnte wie die globale Staatengemeinschaft auf UN-Ebene.

9 Kraler, Zur Einführung: Migration und Globalgeschichte, in: ders et al (Hg), Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850 (2007) 10 (25).

10 Angenendt/Koch, Migration 16.

V. Zusammenarbeit auf der Ebene der Europäischen Union

Die Freizügigkeit von EU-Bürgerinnen und -bürgern ist eine der vier Grundfreiheiten der EU. Dabei wird manchmal vergessen, dass diese Errungenschaft noch gar nicht so alt ist bzw nur schrittweise und unter beträchtlichen politischen Widerständen umgesetzt werden konnte. Erst 1968 wurde die Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der EG als Ziel formuliert, erst 1993 wurden Binnenmigration und -mobilität im Vertrag von Maastricht über die neu eingeführte Unionsbürgerschaft für alle EU-Bürgerinnen und -bürgern geöffnet.¹¹ Eine echte Vergemeinschaftung der Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen begann erst nach 1990 und war als Antwort auf den steigenden Migrationsdruck und die sogenannte „Erste Asylkrise“ der 1990er Jahre gedacht. Dabei bestand von Anfang an ein beträchtliches Spannungsverhältnis zwischen den einzelnen Feldern der Migrationspolitik. Die Einwanderungspolitik wurde von den Mitgliedsstaaten weiterhin als unverzichtbarer Bestandteil nationalstaatlicher Souveränität gesehen und sie waren analog zur Entwicklung auf globaler Ebene nicht bereit, ihre Kompetenz im Bereich der Zuwanderung von Arbeitskräften an eine supranationale Instanz abzugeben. Daraus ergaben sich in der Folge die unterschiedlichen Grade der Europäisierung in den Bereichen der Asyl- und Migrationspolitik. Mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997/1996 erhielt die EU grundsätzliche Zuständigkeit im Bereich Migration. Gleichzeitig wurde keine umfassende Regelung für die Einwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten getroffen. Die Gesetzgebungskompetenz der EU bezog sich nach Amsterdam auf Maßnahmen in den Bereichen Einreise und Aufenthalt, Visa, Rechte von Drittstaatsangehörigen, Illegale Einwanderung und Aufenthalt, Abschiebung, Rückführung und Bekämpfung des Menschenhandels. Ein zentraler Bestandteil der vergemeinschafteten EU- Migrationspolitik war der „Schengen-Besitzstand“. Dieser wurde 1999 Teil der EU-Gesetzgebung.¹² Alle EU-Beitrittsländer mussten und müssen den gesamten Schengen-Besitzstand bei Beitritt akzeptieren. Der Gegensatz zwischen dem Prinzip der kontrollfreien Reisefreiheit und dem nationalstaatlichen Bedürfnis nach dem Schutz des jeweiligen Territoriums ließ sich in der Folge niemals auflösen. Der Aufbau eines effektiven Schutzes der gemeinsamen Außengrenzen gelang

11 Haase, Binnenmigration in der Europäischen Union, 14.5.2018, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247576/eu-binnenmigration?p=all>> (18.02.2020)

12 Hofmann/Jandl/Nygård, The Multilateral Response to Migration in Europa, in: Jandl/Stacher (Hg), Towards a Multilateral Migration Regime (2004) 77 (101).

bis heute nicht, führte zu einer übermäßigen Belastung der Mitgliedsstaaten an diesen Außengrenzen und ist einer der Hauptgründe für das Nichtfunktionieren einer der wesentlichen Säulen des EU-Migrationssystems, nämlich dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS). Die Arbeit am GEAS begann 1999 mit der Formulierung seiner zentralen Prinzipien: gemeinsame Verpflichtung zum Schutz politisch Verfolgter, gemeinsamer Asylansatz, gemeinsame Verfahrens- und Betreuungsstandards sowie eine verstärkte Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten. Umgesetzt wurde das GEAS im Rahmen von fünf Richtlinien und Verordnungen. Als wichtigste, umstrittenste und schlussendlich auch am wenigsten funktionierende erwies sich in weiterer Folge die sogenannte Dublin-Verordnung, die die Kriterien der Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags innerhalb der Gruppe der Mitgliedsstaaten festlegte.¹³ Zentraler Ansatz war es dabei, nur jeweils einen Mitgliedsstaat für die Bearbeitung eines Asylantrages zuständig zu machen. Das war, unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Einheit der Familie, derjenige Mitgliedsstaat, in dem der erste Antrag auf EU-Boden gestellt wurde. Diese Prinzip bürdete von Anfang an den Großteil der Last den Mitgliedsstaaten an den EU-Außengrenzen auf. Von Anfang an war klar, dass das Dublin-System drei Fragen unbeantwortet ließ, nämlich jene nach einer internen EU-Lastenverteilung, jene nach der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten und jene nach seiner Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Mitgliedsstaaten, die sich nicht an seine Regeln halten wollten oder konnten.¹⁴ In jedem Fall war das Dublin-System niemals ausgelegt für die enormen Fallzahlen der Jahre 2015 und 2016 und konnte mit diesen folglich auch nicht umgehen. Im Gegensatz zur gemeinsamen Grenzkontroll- und Asylpolitik wurde keine einheitliche EU-Einwanderungspolitik im engeren Sinn entwickelt. Diese blieb, wenn auch eingeschränkt durch EU-Rechtsakte, Angelegenheit nationaler Souveränität. Ein weiterer Bereich, der seit 2015 einen regelrechten Boom erfahren hat, ist jener der EU-Migrationsaußenpolitik. Dieses Feld wurde lange Zeit vornehmlich auf dem Gebiet technischer Zusammenarbeit im Aufbau von Migrationsmanagementkapazitäten in Drittstaaten abgehandelt. Erst im Zuge der sogenannten Flüchtlings- und Migrationskrise wurde die Kooperation mit Drittstaaten auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gehoben und mit weiterreichenden Mitteln ausgestattet, bezeugt etwa durch den Valletta-Aktionsplan von 2015, den neuen Partnerschaftsrahmen für

13 *European Parliament/LIBE Committee, The Implementation of the Common European Asylum System* (2016) 44.

14 *Bendel, EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen* (2017) 3.

Migrationspartnerschaften von 2016, eine Reihe von flucht- bzw migrationsbezogenen Notfall- und Investitionsfonds, oder die Kooperation mit der Türkei im Rahmen eines umfassenden Übereinkommens.¹⁵ Letzteres war für vier Jahre das wichtigste Instrument, um die Migrationskrise aus Sicht der EU unter Kontrolle zu halten. Die Entwicklungen im März 2020 verdeutlichten dann aber auch, wie empfindlich solche Vereinbarungen auf Veränderungen im internationalen politischen Umfeld reagieren können. Dessen ungeachtet war der Ausbau intra-regionaler Kooperation nach 2015 Ausdruck der Erkenntnis, dass den Herausforderungen, die sich aus dem globalen Flucht- und Migrationsgeschehen ergeben, nicht allein mit Maßnahmen innerhalb der EU begegnet werden könne. Hier schließt sich der Kreis zur jüngsten Entwicklung auf globaler Ebene, die vor dem Hintergrund einer ähnlichen Erkenntnis nach 2015 ebenfalls neue Formen der multilateralen Kooperation diskutierte.

VI. New York, Globaler Flüchtlingspakt und Globaler Migrationspakt

Die große globale Flüchtlings- und Migrationskrise der Jahre 2015 und 2016 gaben der Debatte zur Notwendigkeit, den entsprechenden Herausforderungen durch multilaterale Lösungen begegnen zu wollen bzw müssen, neuen Auftrieb. Der New Yorker UN-Gipfel vom 19. September 2016 und die folgenden Verhandlungen über den „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und geregelte Migration“ und den „Globalen Pakt für Flüchtlinge“ wurden zu den wichtigsten Entwicklungen auf globaler Ebene der letzten Jahre. Sie hatten ihren unmittelbaren Ursprung in der multiplen globalen Migrationskrise der Jahre 2015 und 2016 und waren damit mehr Ausdruck eines reaktiven denn eines proaktiven Zuganges zur globalen Migrationsgouvernanz.¹⁶ Schlussendlich sollte sich zeigen, dass auch der systemische Schock der Migrationskrise nicht ausreichte, um die genannte Skepsis gegenüber jedweder Aufgabe nationalstaatlicher Souveränität zugunsten multinationaler Institutionen aufzulösen oder den grundsätzlichen Interessensgegensatz zwischen Ursprungs- und Zielländern von Migrationsbewegungen zu überbrücken. Im Rahmen des New Yorker Gipfels hatten die

15 Hauser, *Fluchtbewegungen und die Europäische Union: politische, wirtschafts-politische und rechtliche Herausforderungen*, in: Müller/Hensellek (Hg), *Migration und Flucht* (2017) 145 (155).

16 *Newland, Global Compact Lays the Groundwork for International Cooperation on Migration*, Migration Policy Institute – MPI, Commentary July 2018, abrufbar unter <<https://www.migrationpolicy.org/news/global-compact-international-cooperation-migration>> (22.09.2018).

Staats- und Regierungschefs von 193 UN-Mitgliedsstaaten die „New Yorker Erklärung“ verabschiedet. Der nächste Schritt zur Umsetzung war der Prozess der Entwicklung der beiden Pakte, die bis Ende 2018 fertiggestellt und beschlossen werden sollten. Ziel des Globalen Migrationspakts sollte es sein, Migration in sichere, geordnete und reguläre Bahnen zu lenken. Dafür sollten sich die UN-Mitgliedsstaaten auf konkrete, aber freiwillige Maßnahmen in insgesamt 23 Kernbereichen festlegen. Der Globale Flüchtlingspakt sollte zwei sich ergänzende Teile umfassen. Erstens den „Umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (CRRF)“, der bereits Teil der New Yorker Erklärung war und darauf abzielt, den Druck auf die Aufnahmeländer zu verringern, die Eigenständigkeit der Flüchtlinge zu stärken, den Zugang zu Lösungen aus Drittländern zu erweitern und die Bedingungen in den Herkunftsländern für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu unterstützen. Der zweite Teil sollte ein Aktionsprogramm sein, das konkrete Maßnahmen zur Unterstützung der CRRF definiert, um Umsetzung und gerechtere Verantwortung zu gewährleisten. Die formellen Gespräche über den Flüchtlingspakt wurden im Juli 2018 abgeschlossen, und der Pakt wurde am 19. Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung angenommen. Sowohl Flüchtlings- als auch Migrationspakt sind rechtlich nicht bindend und sollen unter voller Berücksichtigung nationaler Politik und Prioritäten durch freiwillige Beiträge umgesetzt werden, die von jedem Staat und den relevanten Akteuren unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Kapazitäten festgelegt werden.¹⁷ Weder der Flüchtlings- noch der Migrationspakt zielten darauf ab, neue und verbindliche Rechtsinstrumente für die globale Steuerung von Flüchtlingen und Migration zu entwickeln. Unmittelbar nach New York hatten viele Kommentatoren noch mit einigem Bedauern festgestellt, dass der Prozess nicht zu neuen international verbindlichen Normen führen würde; andere hatten schon damals mit Erleichterung konstatiert, dass es keine solchen Verpflichtungen geben würde. Die Entwicklungen der nächsten beiden Jahre bestätigten die letztgenannte Auffassung. Trotz der Betonung der rechtlichen Unverbindlichkeit des Migrationspaktes brannte die Diskussion hinsichtlich seiner politischen Konsequenzen für das Prinzip der staatlichen Souveränität bei der Steuerung der Migration rasch wieder auf. Die Befürworter des Migrationspaktes lobten den endgültigen Text als realistisch und pragmatisch, da er die Migration weder ermutige noch verurteile, die staatliche Souveränität respektiere,

17 Vereinte Nationen, Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Teil II – Globaler Pakt für Flüchtlinge, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 73. Tagung, Beilage 12, A/73/12 (Part II) (2018) 2.

aber dennoch das Potenzial für mehr Multilateralismus in sich trage.¹⁸ Eine ganze Reihe von Staaten des Globalen Nordens sah das anders. Sie hatten Bedenken, dass der Pakt zwar keine rechtlichen aber sehr wohl politische Verbindlichkeiten nach sich ziehen würde. Das bewog sie ihre Beteiligung zu überdenken oder zurückzuziehen. Die USA hatten sich bereits im Dezember 2017 aus dem Prozess zurückgezogen, andere Staaten – vor allem die Zielländer Internationaler Migration – folgten diesem Beispiel. Der Migrationspakt wurde am 10. Dezember 2018 in Marrakesch per Akklamation von 164 UN-Mitgliedsstaaten angenommen, 29 Mitgliedsstaaten stimmten ihm nicht zu.

VII. Internationale Zusammenarbeit, Partnerschaft und Dialog

Wie gezeigt bestimmen Fragen der Abtretung nationalstaatlicher Souveränität und dem notwendigen Maß an zwischenstaatlicher und globaler Solidarität den verfügbaren Spielraum für neue Politikansätze. Diesen Spielraum zu verbreitern war das dezidierte Ziel der neuen EU-Kommission im Anschluss an die europäischen Wahlen von 2019. Die Kommission plant diesbezüglich im Frühjahr 2020 die Grundzüge eines neuen Paktes zu Asyl und Migration vorzulegen. Der ursprüngliche Plan verfolgte eine ehrgeizige Agenda und wollte unter anderem die Entwicklung eines wirklich europäischen Asylsystems erreichen. Die Mitgliedsstaaten liegen jedoch in den Fragen der Solidarität, der allgemeinen Lastenteilung und eines Mechanismus zur Verteilung von Asylbewerbern sehr weit auseinander. Dazu kommt die Zuspitzung der Lage im östlichen Mittelmeerraum, deren Auswirkungen zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes noch nicht abzuschätzen war. Es bleibt jedenfalls abzuwarten, ob die Kommission die Pattsituation in diesen Fragen überwinden und die Mitgliedsstaaten wieder näher zusammenbringen kann. Bis jetzt scheiterten gesamteuropäische politische Lösungen im Asyl- und Migrationsbereich, die es in einem so stark integrierten und im Inneren grenzkontrollfreien Raum unbedingt bräuchte, vor allem an der asymmetrischen Inanspruchnahme einer Minderheit der Mitgliedsstaaten als Eintritts- bzw Zielländern von Asylwerberinnen und -werbern. Das stärkte sowohl die euroskeptischen Kräfte als auch die zentrifugalen Tendenzen innerhalb der EU. Überzeugende Antworten

18 *Guild/Weatherhead*, Tensions as the EU negotiates the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 6.7.2018, EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, abrufbar unter <<http://eumigrationlawblog.eu/tensions-as-the-eu-negotiates-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/>> (22.09.2018).

auf dieses Dilemma fehlen nach wie vor und so ist es auch nur wenig wahrscheinlich, dass es dem neuen Pakt gelingen wird, die verhärteten Fronten aufzuweichen.¹⁹ Damit ein solcher Fortschritt gelingen kann, sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten eine Reihe von längerfristigen Prioritäten verfolgen: eine neue gemeinsame Vision zu Fragen des internationalen Schutzes entwickeln, den Schutz der Außengrenzen und des Schengenraumes verbessern, die Rückkehrpolitik wirksamer gestalten, eine proaktive Arbeitsmigrationspolitik aufbauen, die Integration von Zuwanderern in den Fokus stellen, die westlichen Balkanländer in das europäische Migrationssystem integrieren, einen ganzheitlichen Ansatz für Migrationsrouten anwenden und in Migrationspartnerschaften mit Partnerländern investieren.²⁰

Die letztgenannte Priorität hat dabei wahrscheinlich das größte Potenzial, zu besseren internationalen und damit auch zu besseren europäischen Lösungen beizutragen. Die gegenwärtige globale Flucht- und Migrationssituation ist Ausdruck der bestehenden Welt(un)ordnung und nicht Resultat schlechter europäischer Politik. Rein nationale Vorhaben werden an dieser internationalen Wirklichkeit scheitern. Es wird weder rein nationale Lösungen für europäische Herausforderungen noch rein europäische Lösungen für globale Herausforderungen geben. Die Staaten des Globalen Nordens und damit auch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union werden den Herausforderungen nur durch enge Partnerschaft, Kooperation und politischen Dialog mit den sogenannten Ursprungs- und Transitländern internationaler Migrations- und Fluchtbewegungen lösen können. Diese Partnerschaft muss auf gleichberechtigter Ebene stattfinden, sie muss die beiderseitigen Interessen und Prioritäten berücksichtigen und sie muss ständigen politischen Dialog beinhalten. Sie muss aber auch konkrete, spürbare und positive Ergebnisse liefern. Das bedeutet vor allem auch die Notwendigkeit, wirtschaftliche Akteure viel stärker in die EU-Migrationsaußenpolitik einzubinden als das in der Vergangenheit der Fall war. Migrations- aber auch für Fluchtfragen haben immer auch eine ökonomische Komponente, die bei richtigem Umgang wesentlich zu besseren Lösungen beitragen kann. Migrationspartnerschaften sollten immer auch Handels-, Wirtschafts- und Kompetenzpartnerschaften sein, die

19 Hofmann, Internationale Migration – Entwicklungen und Herausforderungen, in: Müller/Hensellek (Hg), Migration und Flucht (2017) 9 (23).

20 International Centre for Migration Policy Development, Breaking gridlocks and moving forward: Recommendations for the next five years of EU migration policy, November 2019, abrufbar unter <<https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/vienna-migration-conference-2019/icmpd-recommendations-for-eu-migration-policy/>> (18.02.2020).

europäische Ausbildungsstandards auf die Ausbildungs- und Arbeitsmärkte der Ursprungsländer Internationaler Migration bringen und Migranten für die europäischen Arbeitsmärkte fit machen. Sollten sich die Ausgebildeten dann entscheiden, doch in der Heimat zu bleiben, würde das die Entwicklung ihrer Heimatstaaten weiter vorantreiben, da ihre neuen Kompetenzen auch auf den jeweiligen Inlandsmärkten stark nachgefragt sind. Das würde auch das Risiko verringern, dass sie auf irreguläre Weise migrieren. Damit ein solcher Ansatz auch tatsächlich gelingt, muss der private Sektor stärker einbezogen werden, was Investitionen und Know-how im Bereich der Aus- und Weiterbildung betrifft. Gleichzeitig müssen Migrationspartnerschaften aber immer auch eine enge Zusammenarbeit im Bereich der Migrationskontrolle beinhalten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der beste Weg, um irreguläre Migration zu reduzieren, eine Kombination aus strenger Migrationskontrolle und Öffnung für Arbeitsmigration zu sein scheint, die durch eine enge politische Zusammenarbeit zwischen Entsende- und Empfangsländern unterstützt wird. Nur eines der Dinge zu tun – Kontrollieren oder Öffnen – funktioniert offensichtlich nicht wirklich. Schlussendlich bedeutet Migrationspartnerschaft aber auch, sicherstellen zu können, dass Personen in ihre Heimat zurückkehren, die die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllen, um in Europa zu bleiben. Es braucht intelligentere Rückführungspolitiken, die für alle Beteiligten funktionieren und Chancen für Rückkehrer schaffen. Wiederum geht es vor allem um die Ausbildung und wirtschaftliche Unterstützung der Betroffenen. Dies hilft nicht nur den Rückkehrern, sondern trägt auch eine starke wirtschaftliche Entwicklungskomponente und erleichtert beiden Seiten die politische Zusammenarbeit im Bereich der Migrationssteuerung.

Abstract

Migration is an integral part of the history of mankind. People have always moved from their immediate habitat to other places in order to escape threats, find better living conditions or follow their urge for discovery. In its current meaning, international migration is a product of the 19th century. It is closely linked to the prevalence of the nation-state principle and the underlying identity between population, sovereignty and territory of a state.

In recent decades, the global migration environment seems out of balance, even though the traditionally low proportion of migrants among the world population has hardly increased. This widespread impression also results from the fact that neither states nor supranational

institutions have managed to credibly demonstrate their ability to solve the existing problems. The current migration governance regimes at the global and European levels are fragmented and incomplete. Thus, a comprehensive top-down transformation of these systems is not very likely. Rather, the establishment of new and better functioning structures will develop bottom-up, by means of practical cooperation and with a focus on the various interests of all partners involved. This seems to be the most promising way to achieve better migration policy solutions on a global scale.

Teil 2:

Ursachen und Rahmenbedingungen von Migration

Migration: Die große Herausforderung für die Union

In ihren Memoiren beschreibt *Margaret Thatcher* den Konflikt, den sie – als Vorsitzende des Europäischen Rates – mit *Jacques Delors* hatte, dem Präsidenten der Europäischen Kommission. *Delors* war für *Thatcher* „a tough, talented European federalist, whose philosophy justified centralism“.¹ In der Darstellung dieser Kontroverse wird der Zentralist als Föderalist bezeichnet und Föderalismus als eine Philosophie, die Zentralismus rechtfertigt.

Diese Typologie einander gegenläufigen Positionen widerspricht der traditionellen Gegenüberstellung von Zentralismus und Föderalismus. Die aus dem Staatsrecht kommende Begrifflichkeit passt offenkundig nicht für die Europäische Union. Deren Föderalisierung bedeutet Stärkung der Kompetenz der zentralen Institutionen der Union – des Parlaments, des Rates, der Kommission, des Gerichtshofes, der Zentralbank.

Die Struktur vertikaler Gewaltenteilung und damit die Fragestellung „Zentralismus – Föderalismus“ stellt sich bei einem „bottom up“ entwickelten föderalen System anders als bei einem bereits bestehenden Bundesstaat. Wie die Beispiele der Schweiz und der USA zeigen – Bundesstaaten, die aus bereits bestehenden Staaten (Kantonen) durch die partielle Vergemeinschaftung politischer Funktionen entstanden sind –, bedeutet Föderalisierung während des Entstehungsprozesses bundesstaatlicher Strukturen ein Mehr an Zuständigkeit für die Ebene des Bundes. Föderalismus ist, aus der Sicht der sich zusammenschließenden Einheiten (Staaten, Kantone), eben Zentralisierung.

Die Entstehung bundesstaatlicher Strukturen steht in kausalem Zusammenhang mit dem Bedarf an Funktionen; an Aufgaben, die von den einzelnen Staaten offenbar nicht mehr zufriedenstellend wahrgenommen werden. Die Europäische Union ist ein Ensemble von Institutionen, die als Antwort auf funktionale Defizite entstanden sind. Die Entwicklung von der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) über die Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zur „Einheitlichen Europäischen Akte“ und zur „Wirtschafts- und Währungsunion“ drückt diesen Zusammenhang

1 *Thatcher*, *The Downing Street Years* (2011) 559.

aus: Jeder Schritt der „Vertiefung“ der Gemeinschaft war bestimmt vom Wunsch nach einer gemeinsamen Ordnung, die Herausforderungen bewältigen sollte.

Die „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 war eine solche Herausforderung. Eine ihr entsprechende europäische Antwort ist aber noch ausständig. Und eine solche Antwort kann – soll sie „europäisch“ sein – nur in einem Vertiefungsschritt bestehen: Im Sinne eines funktionalen und politischen „spill over“, einer weiteren „Vertiefung“, einer Kompetenzverschiebung von den Mitgliedsstaaten zur Union.²

I. Die Union – ein unvollendeter Bundesstaat

Die Europäische Union passt nicht in die traditionelle Typologie politischer Systeme. Die Union, wie sie nach dem Vertrag von Lissabon (der als *de-facto* Verfassung der EU fungiert) strukturiert ist, ist weniger als ein Bundesstaat – aber mehr als ein Staatenbund. Die Union ist „*sui generis*“ – ein Typus politischer Ordnung, der für sich alleinsteht.

Doch die Union ist in Bewegung. Seit der Gründung der EGKS, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951), ist das Projekt der Integration, der Einigung Europas nicht stillgestanden. Zwei Dynamiken bestimmten diese Entwicklung: die Erweiterung und die Vertiefung. Aus einer Gemeinschaft der sechs wurde eine Gemeinschaft der 27, und aus einer auf wenige Politikfelder beschränkten Wirtschaftsgemeinschaft wurde eine explizit auch politische Ziele vertretende Union.

Eines dieser politischen Ziele ist die im Vertrag von Maastricht verankerte „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP), die Europa zu einem einheitlich auftretenden Akteur auf der weltpolitischen Bühne machen soll. Dass diese Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein weitgehend unerfülltes Versprechen geblieben ist, schwächt den Status der EU: Die EU besitzt ein ökonomisches Gewicht, das – gemessen am ökonomischem Gesamtvolumen und der Stellung im Welthandel – die Union zu einer potentiellen Großmacht prädestiniert, noch vor den USA und der Volksrepublik China. Sie hat aber bisher dieses wirtschaftliche Potential nicht in politische Stärke umzusetzen vermocht. Politisch agieren Deutschland, Frankreich, Italien und die anderen Staaten, als gäbe es die EU und die programmierte GASP nicht.

2 Wiener/Diez, Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: dies (Hg), European Integration Theory (2004) 8.

Die EU ist ein ökonomischer Riese und ein politischer Zwerg. Zwischen den USA und der EU besteht nach wie vor ein „power gap“, wie ihn Robert Kagan schon 2003 beschrieben hat. Während die USA Konsequenzen aus der Wahrnehmung der Welt *à la Thomas Hobbes* ziehen, in der Krieg der Regelfall und der Frieden Ausnahme ist, ist Europa vom Wunschdenken eines „ewigen Friedens“ geleitet.³

Die Unfähigkeit der Union, zu handeln – auch innerhalb Europas –, erwies sich am Beispiel der postjugoslawischen Kriege, speziell im Fall Bosnien-Herzegowina.⁴ Eine analoge Unfähigkeit zeigte sich 2015, als die politisch mobilisierenden Antworten auf die „Flüchtlingskrise“ vor allem von nationaler Abwehrhaltung gekennzeichnet waren.⁵

Die Dissonanz zwischen dem in der ökonomischen Stärke erkennbaren politischen Potential und dessen mangelnde Realisierung ist besonders deutlich in der Unfähigkeit der EU, eine gemeinsame Politik zur Kontrolle der Außengrenzen der Union zu formulieren und umzusetzen: Weil diese Kontrolle primär eine Aufgabe der einzelnen Mitgliedsstaaten ist, sind die Lasten höchst ungleich verteilt. Staaten wie Griechenland und Italien, aber auch Spanien und Bulgarien tragen einen weit überproportionalen Anteil. Anteil woran? An den Kosten für die Kontrolle des Zugangs zur Union und deren Binnenmarkt; Kontrolle des Zugangs von Menschen, die nicht nach Griechenland oder Italien, sondern vielmehr in das Europa der Union zuwandern wollen.

Die Alternative zu dieser politischen (Nicht-) Lösung, die dem *Status quo* der Union entspricht, wäre die generelle Verschiebung der Kontrollkompetenz von der Ebene der Mitgliedsstaaten auf die Ebene der Union; also eine Vergemeinschaftung der Zuwanderungskontrolle. Die Kontrolle der Land-Grenzen zwischen Griechenland und der Türkei, zwischen Finnland und der Russischen Föderation, zwischen Polen und der Ukraine, zwischen Ungarn und Serbien wie auch und insbesondere die Kontrolle der Seegrenzen im Mittelmeer, im Nordmeer und im Atlantik würde im Zuge der Vergemeinschaftung von der Zuständigkeit der einzelnen Staaten in die der Union übergehen.

Das wäre ein (weiterer) Verlust nationaler Souveränität: Nach dem Abtreten nationaler Souveränität in allen Fragen der Freiheiten des

3 Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order* (2003) 12.

4 Fukuyama, *Staaten Bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik* (2004) 163 ff.

5 Krastev, *After Europe* (2017) 102 ff. Das in Anspruch genommene „Wir“ war nicht „Wir, die Europäer“ – es war „Wir, die Völker“.

Binnenmarktes wäre dies eine weitere Verschiebung von Kompetenz (und das heißt Macht) in Richtung der Union. Dazu wäre natürlich eine Änderung der faktischen EU-Verfassung notwendig: Die Staaten der Union müssten in einem (neuen) EU-Vertrag einstimmig einem solchen Machtverlust zustimmen.

Was könnte ein Motiv dafür sein, dass die Staaten der Union einem solchen wesentlichen Schritt zustimmen? Der Grund dafür wäre die Einsicht in der Überforderung einzelner Staaten, mit einer Flucht- und Migrationsbewegung zurecht zu kommen, die ja von einer Zuwanderung nach Europa ausgelöst wird. Griechenland, Italien und andere Staaten an der Außengrenze sind von einer geopolitischen Zufälligkeit betroffen: von dem Umstand, dass sie eine gemeinsame Grenze mit Staaten haben, die nicht der Union angehören. Diese Zufälligkeit verlangt nach gesamteuropäischer Solidarität – mehr noch, nach gesamteuropäischer Zuständigkeit.

Das Beispiel der „Flüchtlingskrise“ 2015 machte das deutlich: Es gab eine ungarische und eine deutsche, eine dänische und eine spanische Migrationspolitik; es gab aber keine Politik der EU. Dann, wenn eine solche gemeinsame europäische Politik formuliert wurde – etwa als Verteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen EU-Staaten –, wurde diese Politik *de facto* von den Staaten ignoriert. Die EU agierte nicht als ein (unvollendeter) Bundesstaat, sie agierte letztlich überhaupt nicht – weil ihre Vertiefung nicht fortgeschritten genug war; weil den an sich partiell supranational angelegten Organen der Union (dem Parlament, der Kommission – ansatzweise auch dem Rat, wenn dieser von der Einstimmigkeitsregel befreit war) die Möglichkeit fehlte, verbindliche Beschlüsse auch gegen den Widerstand einzelner Staaten zu fassen.

II. Der Binnenmarkt – das Herzstück der Union

Der Binnenmarkt ist, gemeinsam mit der Währungsunion, die am weitesten fortgeschrittene Entwicklungsstufe der europäischen Integration. Die vier Freiheiten des Binnenmarktes, die zum „harten Kern“ der EU gehören, erlauben (anders als die Wirtschafts- und Währungsunion) kein „*opting out*“. Der Binnenmarkt, in Weiterführung der Relativierung der innereuropäischen Grenzen wie schon im Schengen-Vertrag umgesetzt, schafft eine quasi-staatliche Einheit im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In Berlin beschäftigte Bauarbeiter aus Polen müssen nicht um Arbeitserlaubnis in Deutschland ansuchen – und sie genießen dieselben sozialen Rechte wie deutsche Bau-

arbeiter. Rumänische Krankenpflegerinnen sind in Italien italienischen Kolleginnen sozialrechtlich gleichgestellt.

Die Einrichtung des Binnenmarktes durch den „*Single European Act*“ 1985 bestätigte – zumindest teilweise – die Sichtweise des Neo-Funktionalismus: Jeder Integrationsschritt, den das sich vereinigende Europa setzt, begründet Interessen, weitere Schritte zu setzen.⁶ Das ist keineswegs die Konsequenz eines intendierten „Designs“. Die sich schrittweise fortsetzende Vertiefung der Union ist die Abfolge von nicht intendierten Schritten: aus der EGKS entstand die EWG, aus der die EU, die sich wiederum durch den „*European Single Act*“ und weiter durch die Währungsunion vertiefte.

Der Binnenmarkt war ein wichtiger Schritt auf dem Weg der Union in Richtung Bundesstaat. Doch dieser Schritt legt auch einen nächsten Schritt nahe, der – wenn auch nicht so offen intendiert – mit innerer Logik bereits im Binnenmarkt angelegt, ja geradezu gefordert ist: Die Zuwanderung in den europäischen Binnenmarkt muss einheitlichen Regeln unterliegen, soll der Binnenmarkt nicht in eine dauernde, langfristig ihn zerstörende Schieflage kommen: Wer – etwa aus Marokko – legal nach Spanien einreist und dort eine Arbeitserlaubnis besitzt, ist in ein partiell geeintes, quasi-föderales Europa eingereist. Dieses Europa steht ihm (ihr) – auch durch die Reisefreiheit des Schengen-Vertrages – offen: Sie (er) kann von Spanien nach Belgien oder nach Schweden reisen und die Freiheiten nützen, die sich die Union im Innenverhältnis geschaffen hat. Und wenn er (sie) die Voraussetzungen erfüllt, die der spanische Gesetzgeber für die Verleihung der Staatsbürgerschaft formuliert hat, ist er (sie) auch faktisch ein Bürger (eine Bürgerin) der Union – mit Rechtsansprüchen, die in der gesamten Union gelten.

Die Normierung von Zuwanderungsstandards wie auch die der Verleihung von Staatsbürgerschaft ist freilich nach wie vor in der Kompetenz jedes der Mitgliedstaaten der Union – und nicht in der Kompetenz der Union. Dies begründet die Schieflage: Malta oder Finnland können souverän entscheiden, was unmittelbar Folgen für Frankreich oder die Tschechische Republik hat. Der integrierte europäische Binnenmarkt kollidiert mit einem nicht integrierten, weiterhin nationalen Zuwanderungs- und Staatsbürgerschaftsrecht.

Der Widerspruch zwischen der Logik des Binnenmarktes, der partiell die Souveränität der EU-Mitgliedsstaaten aufhebt, und der Logik eines

6 Schmitter, Neo-Functionalism, in: Wiener/Diez (Hg), *European Integration Theory* (2004) 45 ff.

eben diese nationale Souveränität repräsentierenden Nebeneinanders-
verschiedener Zuwanderungs- und Staatsbürgerschaftsrechte läuft
letztlich auf ein Entweder-Oder hinaus: Entweder wird die Vielfalt natio-
naler Rechtssysteme, die eine Vielfalt des Zuganges zum Binnenmarkt
bewirken, durch eine EU-weite gemeinsame Regelung der Migration
ersetzt; oder aber die Nicht-Integration der nationalen Zuwanderungs-
rechte zersetzt und zerstört langfristig den Binnenmarkt.

Der erwähnte Widerspruch rührt auch an die nur teilweise erfolgte „Konstitutionalisierung“ der EU. Die Europäischen Verträge erfüllen zwar – teilweise – die Funktionen, die von einer (bundes-)staatlichen Verfassung erfüllt werden müssten. Vor allem ist eine insgesamt konsistente Aufteilung der Aufgaben zwischen einer bi-kameralen Legislative (Parlament und Rat), einer Exekutive (Kommission) und einer Judikative (Europäischer Gerichtshof) schlüssig in der Quasi-Verfassung, dem EU- Vertrag fixiert. Aber auch der Vertrag von Lissabon ist trotz seiner Tendenz einer vorsichtigen Föderalisierung der in der Entwicklung der Integration bis dahin vorherrschenden Strategie treu geblieben: einem „*muddling through*“, also einem pragmatischen „Durchwursteln“. Es fehlt „*a more definitive setting of rules with regard to citizenship, representation, and decision making.*“⁷ Die „Flüchtlingskrise“ wäre ein Anstoß, die Konstitutionalisierung der Union in Richtung einer Föderation weiter voranzutreiben.⁸

III. Migrationspolitik – Teil der Sicherheitspolitik

Eine unvermeidliche Voraussetzung für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik ist die Differenzierung zwischen den verschiedenen Ursachen, die hinter der Zuwanderung nach Europa stehen. Auch vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen – etwa der Genfer Konvention – ist es notwendig, zu unterscheiden zwischen

- der Zuwanderung „politischer Flüchtlinge“, die im Sinne des Völkerrechtes einen bestimmten Status beanspruchen und unter der Voraussetzung eines positiven Asylbescheides auf ein Bleibe-
recht im Europa der Union rechnen können. Da dieses Europa der Union aber auch der Logik des Schengen-Vertrages und des Binnenmarktes folgend ein Europa der weitgehenden Aufhebung der innereuropäischen Grenzen ist, wäre eine EU-weite gesamt-

7 Schmitter, *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?* (2000) 119.

8 Burgess, *Federalism*, in: Wiener/Diez (Hg), *European Integration Theory* (2004) 35 ff.

europäische Konkretisierung des Verfahrens auf Erteilung oder Ablehnung eines Antrags auf politisches Asyl von einer zwingenden Logik. Es sollte kein österreichisches oder luxemburgisches oder slowakisches Asylrecht und Asylverfahren geben, sonder nur ein europäisches.

- den Zuwanderern, die aus Gründen wirtschaftlicher und sozialer Überlegungen nach Europa wollen und keinen Rechtsanspruch auf einen Aufenthalt im Europa der Union haben. Das Interesse der Zuwanderer (oft missverständlich „Wirtschaftsflüchtlinge“ genannt) und das Interesse der Union müssen hier übereinstimmen – etwa in der Form, dass der Arbeitsmarkt der Union nach entsprechend ausgebildeten Fachkräften verlangt. Angesichts der Realität von Schengen-Freiheit und Binnenmarkt wäre aber auch für diese Gruppe nicht das dänische oder das italienische Interesse ausschlaggebend, sondern ein gesamteuropäisches.
- einer Zuwanderung derer, die aus unmittelbarer existenzieller Not nach Europa kommen wollen – etwa die aus Kriegsgebieten oder von Naturkatastrophen Flüchtenden. Diese passen weder in die erste noch in die zweite Gruppe. Im Sinne der den universellen Menschenrechten verpflichteten Grundwerten der Union ist eine bloße Abwehr an den Grenzen der Union ein ebenso wenig akzeptables Muster wie auch eine Gleichstellung mit politischen Asylwerbern. Ein Aufenthaltsrecht auf Zeit ist das grundsätzlich weitgehend akzeptierte Modell, das aber erst recht nach einer gesamteuropäischen Regelung verlangt – weil sonst der geographische Zufall (etwa eine lange EU-Außengrenze) zu einer extrem unterschiedliche Belastung der einzelnen Staaten führt.

Dass es zwischen diesen drei sehr unterschiedlichen Gruppen von Zuwanderern in der Praxis immer eine Fülle von Übergängen und Vermengungen gibt, darf nicht dazu führen, auf eine Differenzierung insgesamt zu verzichten. Denn ein solcher Verzicht würde zu einer faktischen Aufhebung des Grundrechts auf politisches Asyl führten – und damit zum Verlust einer besonderen Qualität der Rechtsstaatlichkeit, eines speziellen Produktes der Erfahrungen des 20. Jahrhunderts.

Aber gerade das Beharren auf der Ausdifferenzierung von Zuwanderung macht deutlich, dass in jedem Fall eine nationalstaatliche Zuständigkeit nicht ausreicht, mit den vom syrischen Bürgerkrieg nach Europa Flüchtenden so zu verfahren, dass das Herzstück der europäischen Integration bewahrt bleibt: die Freiheiten des Binnenmarktes. Gerade weil Zuwanderung nicht Zuwanderung ist, kann der euro-

päische Integrationsprozess nicht stillstehen. Es braucht eine Vertiefung der Union, damit es nicht zu einer Rückentwicklung kommt.

Ein die Debatte um Zuwanderung begleitendes Paradoxon ist die Klage über die Schwäche der Union – und der gleichzeitige Widerstand gegen deren Stärkung.⁹ Die Feststellung, dass die EU nicht in der Lage ist, die Migration nach Europa zu kontrollieren, wird mit einer Absage an eine Stärkung der Kompetenz der Union verbunden. Mit diesem Paradoxon geht Hand in Hand die Tendenz, zwischen Migration und Migration nicht zu differenzieren: Migration innerhalb des Binnenmarktes reflektiert grundsätzlich dessen Freiheiten und ist nicht anders als eine Verlegung des persönlichen Lebensmittelpunktes von Tirol in die Steiermark. Flüchtlinge hingegen, die um politisches Asyl ansuchen, müssen auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht einfach als Zuwanderer behandelt werden, sondern haben Rechtsansprüche, die in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu überprüfen sind. „Kriegsflüchtlinge“ wiederum sind eine eigene Kategorie, die nach den nur wenig verrechtlichten Maßstäben humanitärer Hilfeleistung zu behandeln sind. Migration im eigentlichen Sinn hingegen ist ein in der Geschichte immer schon bekanntes Phänomen – Menschen ziehen aus Gründen eines ihre persönlichen (vor allem auch wirtschaftlichen) Lebensumstände reflektierenden Kosten-Nutzen-Kalküls von einer Region (einem Staat) in eine(n) andere(n).

Die Zuwanderung im eigentlichen Sinn begründet – selbstverständlich – keinen Rechtsanspruch auf Aufnahme. Aber ebenso wie das Kosten-Nutzen-Kalkül der Zuwanderer in Rechnung zu stellen ist, zeigt die historische Erfahrung, dass auch ein grundsätzlich analoges Kalkül die Politik der Staaten bestimmt, die das Ziel der Migration sind – und die oft von Zuwanderung profitieren. Es ist eben dieses Kalkül, das in Verbindung mit den rechtlichen Konsequenzen der Freiheiten des Binnenmarktes mit innerer Logik eine gemeinsame Migrationspolitik der EU nahelegt – aus Gründen der inneren Sicherheit und des ökonomischen Nutzenkalküls.

Das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik kann zum Auslöser eines Prozesses werden, der die zentrale Errungenschaft des Integrationsprozesses gefährdet: die Eindämmung der europäischen Nationalismen. Dass die europäische Integration die längste Friedensperiode in der europäischen Geschichte bewirkt hat; dass

9 Schout, *The Netherlands and the EU: Strengthening but Not Centralising the EU*, in: Kaeding/Pollak/Schmidt (Hg), *The Future of Europe. Views from the Capitals* (2019) 81 ff.

Kriege zwischen den Mitgliedstaaten der Union denkunmöglich geworden sind, das ist die Konsequenz der Methode, die mit dem Namen *Jean Monnet* verbunden ist: Die Allianz von Idee mit Interesse. Die Idee eines vereinigten Europa hat eine lange, über die Jahrhunderte zurückweisende Vorgeschichte. Dieser Idee haben sich *Karl der Große* ebenso bedient wie *Napoleon*. Und diese Idee wurde immer wieder missbraucht – von den Herrschern über Reiche, die sich zur Rechtfertigung ihrer Gewaltherrschaft auf Europa oder das „Abendland“ berufen haben.

Real wurde – in einer noch nicht fertigen Form – ein einiges Europa durch die Verbindung der Idee dieses Europa mit dem demokratischen Rechtsstaat; und umgesetzt wurde diese Idee auch und vor allem durch die Bindung eines nationalen Interesses an ein anderes – etwa die Herstellung einer Abhängigkeit des französischen (oder des tschechischen) Wohlstandes vom deutschen (oder österreichischen) Wohlstand; also durch die Herstellung einer transnationalen Vernetzung, die eine auch und gerade ökonomische *win-win*-Situation produzierte. Agieren in einer Phase krisenhafter Entwicklung – sei es bei einem starken Ansteigen der Zuwanderung nach Europa oder auch unter dem Druck einer Pandemie – die einzelnen Staaten für sich allein, wird *win-win* zu *lose-lose*: Jeder Staat auf sich allein gestellt – das ist das Rezept nicht nur zur Abwicklung der Integration, sondern auch das Rezept zur Abwicklung einer so erfolgreichen Friedensordnung.

Mehr Föderalismus heißt, zum Schutz des nach 1945 Erreichten die Union stärken. Dabei ist die Zielvorstellung nicht ein Zentralstaat, sondern ein in vertikaler Gewaltenteilung gegliederter Bundesstaat. Ein solcher Bundesstaat schließt natürlich eine vertikale Mehrfachgliederung nicht aus: Das bundesstaatlich organisierte Belgien würde in einem europäischen Bundesstaat nicht aufhören, in hoch autonome Regionen gegliedert zu sein; und ebenso wenig würde der autonome Sonderstatus Südtirols innerhalb Italiens sich ändern. Ein Mehr an Föderalismus in der Europäischen Union wäre die Bündelung politischer Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Union, um eine europäische Handlungsfähigkeit in den Politikfeldern zu erreichen, wo das Fehlen einer solchen europäischen Politikfähigkeit besonders spürbar ist: in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der die EU – ökonomisch die stärkste globale Kraft – diese ihre Stärke in kein politisches Äquivalent gegenüber der Volksrepublik China, den USA und der Russischen Föderation umzusetzen vermag. Weil die EU ein weltpolitischer Zwerg ist – mangels einer gemeinsamen europäischen Handlungsfähigkeit, bevorzugen China, die USA und Russland eine Politik der bilateralen Kontakte mit den EU-Staaten um so Italien gegen Deutschland, Frankreich gegen

Spanien, und etwa auch Österreich gegen die Visegrad-Staaten auszuspielen.

Eine zentrale Frage europäischer Sicherheitspolitik ist die Sicherheit der Außengrenzen der Union. Da diese Grenzen der EU gegenüber Drittstaaten im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt der EU überaus sensibel sind – ermöglicht doch das Überschreiten der russisch-lettischen Grenze die Nutzung der Kernfreiheiten des Binnenmarktes von Riga bis Sevilla –, ist die Sicherung der Außengrenzen eine gesamteuropäische Aufgabenstellung. Dass die Union dieser Aufgabenstellung nicht gerecht wird – mangels einer effektiven Kompetenzverteilung, auch gar nicht gerecht werden kann –, das haben die Erfahrungen des Jahres 2015 gezeigt. Die Union ist zu wenig Union, um ihre Außengrenzen effektiv sichern zu können.

2015 war in den Augen von *Heinz Fassmann* der „asylpolitische Elchtest“ der Union.¹⁰ Und diesen Test bestand die Union nicht: Sie war nicht in der Lage, den Zustrom von politischen Asylwerbern, Kriegsflüchtlingen und WirtschaftsmigrantInnen zu kontrollieren. Sie konnte deshalb an ihren Außengrenzen keine geordnete Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Gruppen der nach Europa Kommenden vornehmen, weil sie qualitativ und quantitativ darauf nicht vorbereitet war; und sie war nicht vorbereitet, weil ihr für eine effiziente Bewältigung dieser Herausforderung sowohl die rechtliche Kompetenz wie auch das notwendige Instrumentarium (Budget, Personal) fehlte. Diese Kompetenz wurde (und wird) der Union aber von den Mitgliedstaaten verweigert, deren national legitimierte Regierungen im Europäischen Rat die Kompetenz-Kompetenz besitzen: Die Regierungen der Staaten, die unvermeidlich Europapolitik durch das Prisma nationaler Innenpolitik sehen und betreiben, konnten und mussten die Aufgaben wahrnehmen, die sie der Union nicht übertragen wollten.

2015 wurde ein Vakuum deutlich. Dieses wurde von den einzelnen Staaten der Union gefüllt, musste gefüllt werden – von Bulgarien und von Griechenland, von Estland und von Spanien. Und weil eine alle Staaten verbindende gesamteuropäische Norm fehlte, wurden die innereuropäischen Grenzen „hochgefahren“. Weil eine EU-weite Abstimmung der Aufgaben- und Lastenverteilung nicht durchsetzbar war – Stichwort „Quoten“ –, war der Rückfall in uneingeschränktes nationales Souveränitätsdenken die offenbar unvermeidliche Folge: Am Brenner wurden Dokumente plötzlich ebenso kontrolliert wie auf der Brücke

10 *Fassmann/Pelinka*, Wir haben nichts zu fürchten als die Freiheit selbst. Europa und die Flüchtlinge (2017) 13.

zwischen Malmö und Kopenhagen: Die Freiheit des Personen- und Warenverkehrs war plötzlich wesentlich eingeschränkt.

2020 wurde dieses Vakuum abermals deutlich gemacht. Die Reaktionen auf die Pandemie waren durch die Überlagerung europäischer Kompetenz durch nationalstaatliche Kompetenz gekennzeichnet. Der Schengen-Vertrag wurde vorübergehend ausgesetzt, die Freiheiten des Binnenmarktes (vor allem die Freiheit des Personenverkehrs) hörten plötzlich auf. Im Moment einer bedrohlichen Herausforderung reagierte nicht das Europa des *Jean Monnet* – Europa fiel auf die Ordnung des Westfälischen Friedens zurück. Die europäische Antwort auf die Pandemie war, wie schon die Antwort auf die „Flüchtlingskrise“ 2015, von „Deglobalisierung“, „Renationalisierung“, aber auch von einer „Auszeit“ der Demokratie gekennzeichnet.¹¹ Das besonders Paradoxe: Die Bedrohung durch ein national nicht etikettierbares Virus bewirkte eine (vorübergehende?) Renaissance nationalen Denkens. Ebenso hat die Attraktivität des Europas der Union als eine Friedens- und Wohlstandszone die Migrationsbewegungen des Jahres 2015 bestimmt. Europa war, weil ein Erfolg, so attraktiv für politische Flüchtlinge und ökonomische MigrantInnen. Dass die Antwort darauf keine europäische war, das droht das sich vereinigende Europa zurückzuwerfen – auf das Entwicklungsniveau des Jahres 1945.

Die „Flüchtlingskrise“ ist Teil einer Migrationsbewegung, die zwar 2015 besonders deutlich als politische Herausforderung wahrgenommen wurde, die aber auch weiterhin – wie schon davor – Teil eines Megatrends ist. *„Migrationen sind eine wichtige Komponente des Wandels und Triebfeder für institutionelle Änderungen. Sie legen offen [...] dass die Grenzen nicht mehr räumlich definiert werden können [...]“*.¹²

Migration findet statt und kann nicht einfach weggedacht werden. Eben weil Migration eine ausschließlich territoriale, einer nur räumliche Definition von Grenzen obsolet macht, ist die Europäische Union als ein System der partiellen Aufhebung von Grenzen ein Laboratorium, das Möglichkeiten des politischen Umgangs mit Migration aufzeigt. Dieses Laboratorium, dem noch immer der Charakter eines Provisoriums anhaftet, zu einem Definitivum zu machen – das wäre die ein gesamteuropäische Interesse reflektierende Antwort.

11 Krastev, Ist heute schon morgen? Wie die Pandemie Europa verändert (2020) 73 ff.

12 Biffi, Conclusio, in: dies (Hg), Migration & Integration. Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis (2010) 211.

Abstract

The article argues that the European Union is not able to deal with migration because the EU is lacking the necessary political instruments. The Union – in its structural and functional design – is something between a confederation and a federation. The Union's hard core, the European Single Market, follows a federal design: The freedoms the Single Market guarantees are principally beyond the policies and interests of the member states. But access to the EU (and to the EU's Single Market) – access to citizenship and asylum rights – still under control of the member states. In that respect the Union is a (rather loose) confederation.

This contradiction creates security problems, threatening the Union's stability. Crossing legally the external borders of the EU implies getting access to the Single Market and its freedoms as the Schengen Treaty in principle has abolished EU-internal border controls. But the EU member states' insistence on preserving the states' sovereign role concerning citizenship and the Union's grossly underdeveloped ability to control its external borders threaten the balance of the still ongoing European integration process. To "deepen" the Union and making it more of a federation would be the logical way out.

Migration als Leitthema des Wandels

„Das Schicksal des Menschen ist der Mensch“. Bertolt Brecht aus dem Theaterstück „Die Mutter“ 1931

I. Einleitung

Migrationen sind ständig im Fluss; sie sind ein Symbol des vielschichtigen Wandels unserer Zeit. Migrationen unterliegen aber auch selbst einem Wandel, verändern ihr Gesicht und greifen im Zusammenhang mit Flüchtlingsströmen derzeit an die Grundfesten des europäischen Selbstverständnisses als dem Europa der Werte und der Menschenrechte. Europa steht heute, im Jahr 2020, vor einer Zerreißprobe. Soll man Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan und anderen Quellenländern von Asylsuchenden aufnehmen und ihnen Schutz gewähren, wenn auch nur befristet, oder soll man die EU-Außengrenzen abschotten und Asylsuchenden das Recht auf Asyl verwehren? Wollen wir Flüchtlingslager in Europa schlechter ausstatten als in Jordanien oder dem Libanon – zur Abschreckung? Oder wollen wir Asylsuchende auf die diversen EU-Mitgliedstaaten verteilen und ihnen dort jeweils einen einheitlichen, menschenwürdigen Standard des Asylverfahrens bieten? Über Fragen dieser Art wird heute in der Öffentlichkeit und in der Politik europaweit viel diskutiert. Dabei vergessen wir oft, dass Migrationen unsere Wirtschaft und Gesellschaft zeitlebens mit allen Vor- und Nachteilen geprägt haben, ohne dabei unsere Sicherheit oder Identität zu gefährden.

Migrationen sind allerdings, wie die Geschichte zeigt, schwer steuerbar¹; trotzdem ist es notwendig, Migrationen in ein internationales und nationales Regelsystem einzubinden, nicht zuletzt um das Vertrauen der Menschen in das Rechtssystem sicherzustellen und den Menschen das Gefühl der ‚Kontrollierbarkeit‘ auch dieses Phänomens der Gesellschaft zu vermitteln. Migrationen bedürfen in ihrer Vielfalt auch der Analyse und ständigen Beobachtung, nicht zuletzt, weil sie Auswirkun-

1 Biffl, Migrationsmodelle und ihre Steuerbarkeit, in: dies/Dimmel (Hg), Grundzüge des Managements von Migration und Integration. Arbeit, Soziales, Familie, Bildung, Wohnen, Politik und Kultur (2011), 51 ff.

gen auf die Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Umwelt im Herkunftsland ebenso wie im Aufnahmeland und in den Transitländern haben. Auch der Prozess der Wanderungen unterliegt einem Wandel, sowohl was die Organisationsstrukturen als auch die Migrationspfade und Migrationskosten anbelangt.² All das muss in seiner Wirkungsweise auf die diversen Akteure und das Umfeld analysiert und evaluiert werden.

Wenn Veränderungen nicht erfasst und in einem öffentlichen Diskurs transparent gemacht werden, besteht die Gefahr, dass sich „Fake News“ in der Bevölkerung breit machen und die Menschen verunsichern. Am Beispiel des Vereinigten Königreichs kann diese Feststellung untermauert werden. Denn hier haben Falschinformationen über die Wirkung der Zuwanderung von EU-BürgerInnen, insbesondere ihre Rolle auf dem Arbeitsmarkt und ihren Effekt auf das Wohlfahrtsystem, Ängste über Arbeitsplätze („die nehmen uns die Jobs weg“) und die Versorgung mit Sozialleistungen („die nutzen unser Gesundheitssystem aus und verdrängen uns im sozialen Wohnbau“) ausgelöst.³ Die Realität ist, dass EU-MigrantInnen häufig komplementär zur ansässigen Bevölkerung eingesetzt werden bzw in Tätigkeiten arbeiten, in denen es Arbeitskräfteengpässe gibt. Darüber hinaus ist, Studien zufolge⁴, der Beitrag der EU-MigrantInnen zum Sozialbudget des Vereinigten Königreichs positiv. Wäre dieses Wissen allen zugänglich gewesen, wer weiß, wie das Referendum zum Verbleib Großbritanniens in der EU am 23. Juni 2016 ausgegangen wäre.

II. Migrationen und ihr Wandel im 21. Jahrhundert

Migrationen spiegeln Veränderungen in unserer Welt und tragen zu ihrem Wandel bei. Jede Epoche hat ihre eigenen Triebkräfte und Ausprägungen von Wanderungen. Die Migrationen des 21. Jahrhunderts sind von einem epochalen Umbruch geprägt. Immer mehr Menschen sind in immer kürzeren Abständen unterwegs und überwinden immer größere Distanzen. Die internationalen Grenzen werden durchlässiger. Heute sind nahezu alle Staaten und ethnisch-kulturellen Gruppen der

2 Mehr über Rekrutierungskanäle und Migrationskosten auf <<https://www.knomad.org/data/recruitment-costs>> (6.10.2020).

3 Travis, Are EU migrants really taking British jobs and pushing down wages?, abrufbar unter <<https://www.theguardian.com/politics/2016/may/20/reality-check-are-eu-migrants-really-taking-british-jobs>> (9.3.2020).

4 Dustmann/Frattini, The Fiscal Effects of Immigration to the UK, The Economic Journal 124/580 (2014), 593 ff.

Welt in Migrationsprozesse eingebunden; es gibt globale Unternehmen, globale Arbeitsmärkte, globale Ausbildungsmärkte und alle sind über die Mobilität von Menschen über globale Migrationsprozesse mit den diversen Weltregionen vernetzt. Männer und Frauen in allen Altersgruppen, mit allen Qualifikationen, Berufen und in allen Tätigkeitsfeldern ebenso wie Bildungs- und Gesundheitssysteme, Kunst und Kultur werden von Migrationsprozessen geprägt.

Ein besonderer Aspekt der „neuen“ Wanderungen ist, dass Migrationspolitiken immer weniger greifen. Was typisch für die Moderne war, nämlich die Sesshaftigkeit von MigrantInnen, nachdem sie sich von einem Ort zu einem anderen begeben hatten, geht in der heutigen Postmoderne verloren. Fluidität und Transnationalität bestimmen zunehmend das Wesen der Migrationen. Nicht nur die räumliche Verankerung in dem einen oder anderen Land nimmt für viele MigrantInnen ab, sondern auch die Stabilität der sozialen Beziehungen. Viele Beziehungen verschieben sich im Gefolge der Nutzung der modernen sozialen Medien vom realen in den virtuellen Raum, was nicht ohne Implikationen für die Solidarität und ihre lokale Verankerung und Verantwortung bleibt.

*Philip Martin*⁵ veranschaulicht, wie die internationalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte heute rascher als in der Vergangenheit über Migrationen überbrückt werden; nämlich über technologische Entwicklungen, die zu mächtigen Brückenbauern wurden. Das Internet sowie Smartphones eröffnen rasche grenzüberschreitende Informationskanäle – und die Reduzierung der Reisekosten trägt das ihre zur Dynamik der Migrationen bei. Auch *Kaufmann*⁶ weist nach, dass die jüngste Fluchtmigration aus dem Nahen Osten nach Österreich durch die Verfügbarkeit von Smartphones und die Vernetzung über soziale Medien erleichtert wurde.

Über den Weg der Migrationen verändern sich Lebensstile und Verhaltensmuster von Gesellschaften, da es sich um ein ständiges Geben und Nehmen zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Zugewanderten handelt. Die Beziehung zwischen einer zunehmend vielfältigen Aufnahmegesellschaft und unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen, aber auch innerhalb von Zuwanderungsgruppen, ist nicht immer frei

5 *Martin*, The Global Challenge of Managing Migration Population Bulletin 68/2 (2013), abrufbar unter <<https://www.prb.org/wp-content/uploads/2014/05/global-migration.pdf>> (6.10.2020).

6 *Kaufmann*, Navigating a new life: Syrian refugees and their smartphones in Vienna. Information Communication and Society 21/6 (2018), 882 ff.

von Konflikten. So sieht *Samuel Huntington* in seinem Buch⁷ in den kulturellen Unterschieden zwischen und innerhalb von Nationen im Zusammenhang mit der Globalisierung eine Gefahr für die internationale politische Stabilität. Obschon die pauschale Koppelung von Kultur und Raum einer empirischen Untersuchung nicht standhält, bringt sein Buch doch die großen Unsicherheiten unserer westlichen Gesellschaft im Umgang mit „fremden“ Kulturen zum Ausdruck, unabhängig davon, ob diese Kulturen weit weg sind oder unter uns.

Auch politische Auseinandersetzungen sind im Zusammenhang mit Migration an der Tagesordnung, nicht zuletzt, weil Migrationsfragen von innen- und außenpolitischen Überlegungen geprägt werden. So entzündete sich in Europa an den Auftritten türkischer Politiker in bestimmten EU-Mitgliedstaaten ein Streit mit der türkischen Führung, da letztere wahlberechtigte TürkinInnen in Europa von der Notwendigkeit der Unterzeichnung des Referendums vom April 2017 zu Verfassungsänderungen in der Türkei überzeugen wollte. Auch die österreichische Bundesregierung verurteilte die türkische Führung und meinte, dass sie „türkeistämmige Communities in Ländern wie Deutschland, den Niederlanden oder Österreich zu instrumentalisieren“ versuche.⁸ „Damit würden Konflikte aus der Türkei in die EU hineingetragen“.⁹ Weiters äußerte sich Österreichs Außenminister *Sebastian Kurz* im Jahr 2016 über die Demonstrationen in Wien zum gescheiterten Putschversuch in der Türkei ablehnend, indem er gegenüber der österreichischen Presseagentur meinte: „Wer sich in der türkischen Innenpolitik engagieren will, dem steht es frei, unser Land zu verlassen.“¹⁰

III. Migrationen in Europa im Vergleich

Jedes Einwanderungsmodell in Europa und in Übersee hat gewisse Schwerpunkte und historisch gewachsene Bindungen (Hysterese) aber auch gewisse Gemeinsamkeiten, die aus den internationalen Rechtsnormen resultieren. So ist etwa die Einwanderung in die USA, nach Kanada und Australien eine Konsequenz der Wachstumspolitik, die das

7 Huntington, *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1998).

8 Abrufbar unter <<https://www.vienna.at/bundesregierung-verbietet-tuerkische-wahlkampfauftritte-in-oesterreich/5756879>> (8.2.2020).

9 Ebenda.

10 Abrufbar unter <https://www.focus.de/politik/videos/oesterreichs-aussenminister-sebastian-kurz-legt-erdogan-anhaengern-ausreise-nahe_id_5754250.html> (8.2.2020).

Bevölkerungswachstum einschließt („*nation building*“).¹¹ Hingegen resultiert ein Großteil der Einwanderung in einigen Ländern Europas, etwa Frankreichs, Belgiens, Hollands und des Vereinigten Königreichs, aus dem Recht auf Zuwanderung aus den früheren Kolonialländern (Kolonialmodell der Migration). Analog dazu gewährt Deutschland Ausiedlern, also Nachfahren der deutschen Auswanderer nach Osteuropa aus der Zeit vor dem 20. Jahrhundert, die Einwanderung. Trotzdem verstehen sich Deutschland, ebenso wie Österreich und die Schweiz, nicht als Einwanderungsländer im engeren Sinne, obschon die Zuwanderung ähnlich hoch wie in den traditionellen Einwanderungsländern und den vormaligen Kolonialländern ist (Abbildung 1). In den drei letztgenannten Ländern war das Ziel des Zuwanderungsmodells ursprünglich (in der Schweiz und Deutschland ab den 1950er Jahren, in Österreich ab 1962) der Wunsch nach der Befriedigung eines ausgeprägten Bedarfs an Arbeitskräften in einer Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs und Wiederaufbaus (Gastarbeiter Modell der Migration).

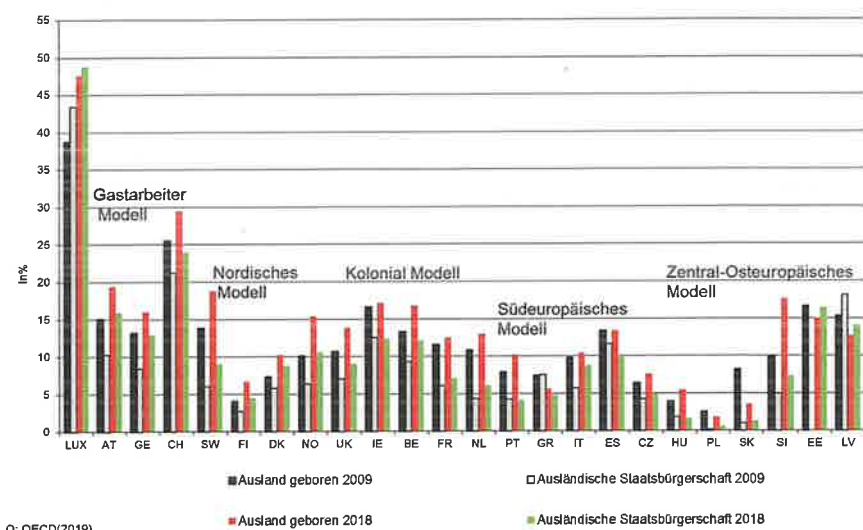


Abbildung 1: Migrantische Bevölkerung nach Geburtsland und Staatsbürgerschaft in der EU nach Migrationsmodell: Jahresdurchschnitt 2009/2018

11 Markus/Semyonov (Hg), Immigration and Nation Building. Australia and Israel Compared (2010).

Mit dem Ende des „Wirtschaftswunders“ Mitte der 1970er Jahre fiel der akute Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften weg. Deutschland schloss daher seine Anwerbestellen in der Erwartung, der Zuwanderung auf diese Art Einhalt zu gebieten. Jedoch fanden andere Zuwanderer den Weg nach Deutschland, etwa Aussiedler und Flüchtlinge. Der Prozess der Zuwanderung wurde ab den 1980er Jahren in Deutschland zusehends autonom; neben Aussiedlern und Flüchtlingen strömten zunehmend Familienangehörige von MigrantInnen nach Deutschland, sowie StaatsbürgerInnen aus anderen EU-Ländern, die das Recht auf Freizügigkeit nutzten.¹² Die Situation war in Österreich ähnlich. Zwar hielt die Anwerbung in Österreich im Gegensatz zu Deutschland bis in die späten 1980er Jahre an, jedoch war der Bedarf angesichts des Zugangs der Babyboom-Generation zum Arbeitsmarkt in den frühen 1980er Jahren und der steigenden Frauenerwerbsbeteiligung kaum mehr vorhanden.

In den südeuropäischen Ländern, die bis Mitte der 1980er Jahre Auswanderungsländer waren, kam es zusehends zur Zuwanderung, zum Teil infolge von Rückwanderung der Nachfahren der vormaligen Auswanderer. Letztere war einerseits die Folge von wirtschaftlichen Krisen und Demokratiedefiziten in den Herkunftsländern – etwa in Argentinien, Uruguay, Peru in Südamerika sowie Pontischen Griechen um das Schwarze Meer (*Push*-Faktoren) – und präferentieller Behandlung von „rückkehrenden“ Auswanderern in die „Mutterländer“ andererseits (*Pull*-Faktoren – Südeuropäisches Migrationsmodell).

In den nordischen Ländern gab es schon ab 1954 die Freizügigkeit innerhalb des skandinavischen Arbeitsmarktes. Diese Regelung erleichterte die Industrialisierung Schwedens in den 1960er und 1970er Jahren, da Arbeitskräfte aus den angrenzenden Ländern, insbesondere Finnland, einfach und rasch rekrutiert werden konnten (Nordisches Migrationsmodell). Mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung der Nachbarländer und der Angleichung der Einkommen zwischen den Ländern stabilisierte sich die Wanderungsbilanz zwischen den skandinavischen Ländern. Heute (Jänner 2019) hat Schweden den höchsten Anteil von MigrantInnen in den nordischen Ländern, mit 19,1% im Ausland geborenen EinwohnerInnen und 9,1% ausländischen Staatsangehörigen, gefolgt von Norwegen mit 15,8% der Bevölkerung, die im Ausland geboren wurde (Ausländeranteil an der Bevölkerung 11%). Schweden hat, im Gegensatz zu den anderen nordischen Ländern, die erst ab

12 Faist, Immigration, integration and the ethnicization of politics. A review of German literature, *European Journal of Political Research* 25 (1994), 439 ff.

den späten 1990er Jahren verstärkt Flüchtlinge aufgenommen haben, eine lange Tradition der Aufnahme von Flüchtlingen über staatlich gesteuerte Resettlement-Programme. Die Regierung legt dabei eine jährliche Quote fest, daher die Bezeichnung „Quotenflüchtlinge“, auf deren Basis die Migrationsbehörde in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) Vertriebene oder Flüchtlinge in Herkunfts- oder Transitländern auswählt und ihnen in der Folge in Schweden Schutz und ein Aufenthaltsrecht gewährt.

In den Mittel-Ost-Europäischen Ländern (MOEL) lebten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ArbeitsmigrantInnen aus den vormaligen kommunistischen „Bruderländern“, vor allem aus Vietnam, Kuba und Afghanistan, aber auch aus Russland – insbesondere im Baltikum (Zentral-Osteuropäisches Migrationsmodell). Sie blieben in den meisten Fällen und haben heute großteils die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Aufnahmelandes angenommen.¹³ Sie fungieren als Anker für eine weitere Zuwanderung aus diesen Herkunftsregionen.

Mit der Ostöffnung setzten sich allerdings auch viele Menschen aus dem vormaligen „Ostblock“ in Bewegung und suchten Arbeitsmöglichkeiten in Westeuropa. Mit der stufenweisen Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 gewann die Abwanderung deutlich an Dynamik. Die Konsequenz ist ein Schrumpfen der Bevölkerung in denjenigen MOEL, die eine geringe Fertilität und gleichzeitig eine starke Abwanderung haben. Am stärksten betroffen sind die baltischen Länder, allen voran Lettland, gefolgt von Bulgarien und Rumänien. In diesen Ländern verringerte sich die Bevölkerung zwischen 1990 und 2017 um mehr als 10%. Im Gegenzug ist die Bevölkerung in den westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten vor allem über die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa gewachsen, in einer ersten Phase vor allem im Vereinigten Königreich und Irland, in weiterer Folge insbesondere in Österreich, Deutschland, der Schweiz sowie den südeuropäischen Ländern.¹⁴

13 Eine Ausnahme sind viele russischsprachige MigrantInnen in Lettland, die sich weigern, den Einbürgerungstest (verbunden mit einem Sprachtest in Lettisch) zu absolvieren. Die Einbürgerung der sogenannten NichtbürgerInnen wird auch dadurch erschwert, dass sie – im Gegensatz zu lettischen BürgerInnen – keine Visa für Fahrten nach Russland brauchen, gleichzeitig aber innerhalb der EU den lettischen BürgerInnen gleichgestellt sind. Mehr dazu bei Potapkins, Risiko Nichtbürger. Gastbeitrag in Zeit Online vom 24. November 2016., abrufbar unter <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/lettland-russen-bevoelkerungsgruppe-demografie/komplettansicht>> (16.3.2020).

14 Mehr dazu auf <www.populationeurope.org>.

Warum die Zuwanderung aus Osteuropa nach Großbritannien und Irland so rasch nach der EU-Mitgliedschaft so hoch ausgefallen ist, ist darauf zurückzuführen, dass es zu einer Diversion der üblichen Wanderungsrouten weg von den Nachbarländern Deutschland und Österreich hin zum Vereinigten Königreich und Irland gekommen ist.¹⁵ Die Verlagerung der Migration resultierte daraus, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten die Zuwanderung von Arbeitskräften aus der ersten Welle der Osterweiterung der EU im Jahr 2004 (Tschechien, Slowakei, Polen, Ungarn, das Baltikum, Slowenien) mit Übergangsregelungen von bis zu sieben Jahren belegt hatten, nicht jedoch das Vereinigte Königreich und Irland. Eine Studie von *Dustmann et al*¹⁶ für das britische Innenministerium bestärkte die britische Regierung dabei, keine Übergangsregelungen einzuführen, da es traditionsgemäß kaum Zuwanderung aus diesen Ländern gab und infolge mit keiner übermäßigen Steigerung der Migration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zu rechnen sei. Umso größer war die Überraschung für die britische Regierung, als es im Jahr der Osterweiterung und danach zu einem sprunghaften Zustrom von Arbeitskräften aus den neuen EU-8 Mitgliedstaaten gekommen ist, insbesondere von Polen. Die Zuwanderung verfestigte sich und ein Großteil der EU-MigrantInnen dürfte sich für immer in Großbritannien niedergelassen haben. Im Jänner 2017, dem Höhepunkt der Präsenz von MigrantInnen aus der EU, lebten über eine Million polnische StaatsbürgerInnen im Vereinigten Königreich.

Als die Bevölkerung im Referendum 2016 den EU-Austritt befürwortete und sich die Stimmung in der britischen Bevölkerung immer mehr gegen EU-MigrantInnen wendete, begann eine Rückwanderung vieler EuropäerInnen zum Kontinent. In der Folge verringerte sich der Bestand an MigrantInnen aus der EU von 3,9 Millionen im Jänner 2018 auf 3,7 Millionen im Jänner 2019, dh um 178.400 bzw. -4,6 % gegenüber dem Vorjahr. Der Großteil der Rückkehrer nach Kontinentaleuropa waren polnische StaatsbürgerInnen – ihr Bestand verringerte sich um 114.600 (-12 %) gegenüber dem Vorjahr auf 919.000. Heute leben im Vereinigten Königreich 6,2 Millionen AusländerInnen; das sind 9,3 % der Bevölkerung. Der Großteil sind weiterhin EU-BürgerInnen, nämlich 3,7 Millionen bzw 59 % aller AusländerInnen.

Da sich die Einbürgerungsregelungen innerhalb Europas und die Neigung der MigrantInnen zur Einbürgerung nach Herkunft stark un-

15 *Baas/Brücker*, The macroeconomic consequences of migration diversion: evidence for Germany and the UK. Norface Migration Discussion Paper No 2012-10 (2011).

16 *Dustmann et al*, The impact of EU enlargement on migration flows. Home Office Online Report 25/03 (2003).

terscheiden, gibt ein Überblick über die Zahl der zugewanderten Personen, dh von MigrantInnen der ersten Generation, die selbst aus dem Ausland zugewandert sind, einen besseren Einblick in die Aufnahmebereitschaft der diversen EU-Mitgliedstaaten als die ausländische Staatsbürgerschaft. Aus Abbildung 2 ist ersichtlich, dass im Jänner 2019 von den 527,7 Millionen EinwohnerInnen des Europäischen Wirtschaftsraums (European Economic Area – EEA) 65,8 Millionen aus einem anderen Land zugewandert sind. Das waren 12,5 % der Bevölkerung. Davon kamen 24,3 Millionen aus einem anderen EU-Mitgliedstaat (37 %) und 41,6 Millionen (63 %) aus einem Drittstaat, also einem Land außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums. Wie Abbildung 2 weiters verdeutlicht, gibt es ein starkes West-Ostgefälle in der Aufnahme von MigrantInnen. Am höchsten ist der Anteil von MigrantInnen an der Bevölkerung in Luxemburg mit 47,3 %, gefolgt von der Schweiz (28,9 %) und Zypern (21,2 %). Am geringsten ist der Anteil in Polen mit 2 %, gefolgt von Bulgarien (2,5 %) und Rumänien (3,2 %).

Die Herkunft der MigrantInnen unterscheidet sich stark nach Aufnahmeland. Während in Luxemburg, Irland und der Schweiz der Großteil der MigrantInnen aus einem anderen EWR-Land kam (74 % *ex aequo* in Luxemburg und Irland, sowie 58 % in der Schweiz), war die Situation in Malta ebenso wie in Österreich relativ ausgeglichen zwischen MigrantInnen aus der EU bzw einem Drittstaat. Im Gegensatz dazu haben Länder mit einem Kolonialhintergrund (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Frankreich, Belgien, Portugal) ebenso wie südeuropäische Länder zum Teil deutlich höhere Anteile von Drittstaatsangehörigen. Bei den Ländern mit Kolonialhintergrund sind die wesentlichen Herkunftsländer der MigrantInnen die ehemaligen Kolonien, während in den vormaligen Auswanderungsländern in Südeuropa die Herkunft der MigrantInnen von den damaligen Einwanderungsregionen in Südamerika bestimmt wird. Auch in den nordischen Ländern übertrifft die Zahl der MigrantInnen aus Drittstaaten die der EU-MigrantInnen: der Anteil der EU-MigrantInnen liegt zwischen 29 % in Schweden und 43 % in Norwegen – hier wird die Herkunftsstruktur der Drittstaatsangehörigen von den Flüchtlingsaufnahmen der letzten Jahre bestimmt.

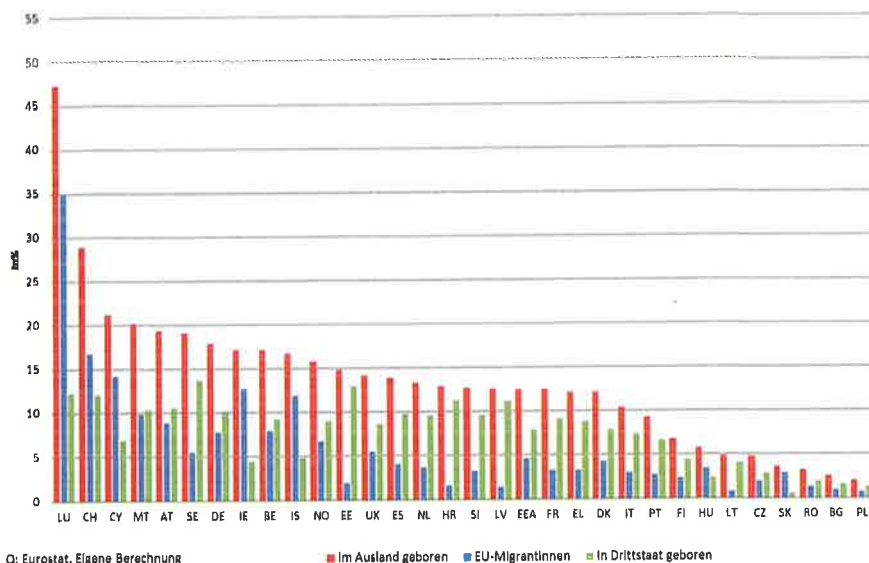


Abbildung 2: MigrantInnen in% der Bevölkerung nach Herkunftsregion im Europäischen Wirtschaftsraum: Jänner 2019.

In den MOEL sind die Migrationsanteile noch sehr gering, aber von steigender Tendenz. Nur in wenigen MOEL kommt die Mehrheit der MigrantInnen aus einem EU-Mitgliedstaaten, so etwa in der Slowakei und Ungarn. Dafür kommt der Großteil der MigrantInnen aus einem Drittstaat. So stammen etwa in Rumänien von den 611.600 Personen, die im Ausland geboren wurden, 40% aus der EU-28 und 60% aus einem Drittstaat. Nicht viel anders ist die Situation in Bulgarien.

Dieser Überblick zeigt, dass die Diversität der migrantischen Bevölkerung in der EU im Laufe der Zeit stark zugenommen hat. Nicht nur die ethnisch-kulturelle Zusammensetzung wurde differenzierter, sondern auch die Migrationspfade und damit verbunden der Rechtsstatus der MigrantInnen, aber auch die sozio-demographischen Strukturen, wie die Alters- und Geschlechtsstruktur, veränderten sich. Während die Arbeits- und die Fluchtmigration eher männlich konnotiert sind, wird die Familienmigration stärker von Frauen und Kindern getragen. Auch die Altersstruktur unterscheidet sich zwischen den Zuwanderungsgruppen infolge eines unterschiedlichen Migrationsmusters und Fertilitätsverhaltens. In der Folge haben auch die Sprachenvielfalt und die berufliche und qualifikatorische Diversität zugenommen. Dabei ist zu bedenken, dass nicht nur die Ausweitung der Zahl der Herkunftsländer zur Vielfalt beigetragen hat, sondern auch die Heterogenität

der ethnisch-kulturellen Gruppen aus ein und demselben Herkunftsland. Denn viele Herkunftsländer der MigrantInnen weisen selbst eine ethnisch-kulturelle Vielfalt auf, die sich in unterschiedlichen Sprachen ebenso niederschlägt wie im Sozialstatus, in religiösen Traditionen, regionaler Identität und kulturellen Werten.

Steven Vertovec¹⁷ prägte in der Folge den Begriff der „Superdiversität“, mit dem er die enorme Vielfalt unserer Migrationsbevölkerung charakterisierte. Er bezog sich in seinem viel zitierten Artikel aus dem Jahr 2007 auf die veränderte Zusammensetzung der Zugewanderten in Großbritannien und die steigende Komplexität der Migrationsprozesse und Migrationspfade. Er war davon überzeugt, dass der Wandel des Charakters der Zuwanderung von der Einwanderung aus den vormaligen Kolonialländern in den 1960er Jahren zur jüngeren Zuwanderung von Arbeitskräften aus der Europäischen Union, der Zuwanderung einer Vielzahl von internationalen Studierenden sowie temporärer Migration im Gefolge von verstärkten transnationalen Netzwerken weder in der Politik noch in der Gesellschaft adäquat wahrgenommen und auf ihren Effekt auf die Gesellschaft untersucht wurden. Die Konsequenz davon war, dass das politische Integrationskonzept des Multikulturalismus, das sich dem Ausleben der jeweiligen Werte unterschiedlicher Gruppen als Symbol der Identität verschrieben hatte, nicht hinterfragt wurde. Die Folge war eine gesellschaftliche Fragmentierung mit kulturellen, sprachlichen, ethnischen und religiösen separatistischen Bewegungen, verbunden mit gesellschaftlicher Abwertung für die eine oder andere Gruppe. Diese Entwicklung führte zur Problematisierung der Migration als Ganzem, ohne auf die sozio-ökonomische Differenzierung einzugehen, auf die *Benhabib*¹⁸ hingewiesen hat. Sie meinte, dass die Pluralisierung der Gesellschaften in Europa nicht nur eine Frage der ethnisch-kulturellen Heterogenität ist, sondern auch der sozio-ökonomischen Differenzierung und Unterschichtung, verbunden mit „*fortwährender Diskriminierung [...], ökonomischen Kürzungen und einer steigenden Arbeitslosigkeit*“ bestimmter Gruppierungen. Es ist demnach wichtig, den Grad der Inklusion der verschiedenen Gruppen in die diversen strukturellen Komponenten der Gesellschaft, insbesondere den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem, sowie die räumliche Segregation zu beachten, wenn man den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft sicherstellen möchte.

17 Vertovec, Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies* 30/6 (2007), 1024 ff.

18 Benhabib, Kosmopolitismus und Demokratie. Eine Debatte (2008) 156.

Daher greift eine Integrationsdebatte um Assimilation contra Multikulturalismus zu kurz. Diese Begriffe wurden zu ideologischen Positionen, die Aumüller¹⁹ zufolge „zur symbolischen Inszenierung von Politik verwendet werden“. Vielmehr ist sicherzustellen, dass es in einer multiethnischen Gesellschaft nicht zu ethnisch-kulturell unterlegten sozio-ökonomischen Schichtungen kommt, sondern dass allen Gruppierungen gleiche Entfaltungsmöglichkeiten geboten werden. Das bedeutet, dass der Diskriminierung in allen Bereichen, insbesondere im Bildungsbereich, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt der Kampf angesagt wird, um soziale und ökonomische Chancengleichheit für alle ethnisch-kulturellen Gruppen zu erzielen.

IV. Migrationen und ihr Wandel in Österreich

Die Migrationen in Österreich nach dem 2. Weltkrieg können in zwei Phasen unterteilt werden: der ersten Phase von 1945 bis 1989/90 und der anschließenden zweiten Phase, die bis heute reicht. In der ersten Phase war Österreich ein Auswanderungsland sowie ein Durchzugsland für Flüchtlinge und ab den frühen 1960er Jahren ein Zuwanderungsland für GastarbeiterInnen. Als es im Gefolge der Ostöffnung 1989/90 und des Zerfalls des früheren Jugoslawien nicht mehr möglich war, die hereinströmenden Flüchtlinge wie in der Vergangenheit mit Unterstützung des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) bzw der Internationalen Organisation für Migrationen (IOM) ins Ausland weiterzuleiten, wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen²⁰, die die Zuwanderung regeln, den neuen Gegebenheiten eines Einwanderungslandes angepasst. Damit setzte die zweite Phase der Migrationen in Österreich ein, in der Einwanderungsregelungen nach dem US-amerikanischen Modell eingeführt und die Asylregelungen verschärft wurden. Dabei wurde übersehen, dass nicht nur die Zuwanderung einer Regelung bedarf, sondern auch die Integration der MigrantInnen in die Gesellschaft im weitesten Sinne.

19 Aumüller, Assimilation. Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept (2009) 213.

20 Ausländerbeschäftigungsgesetz 1990 (BGBl 450/1990) und Asyl- Aufenthalts-, Fremden- und Passgesetz 1992 (BGBl 839/1992).

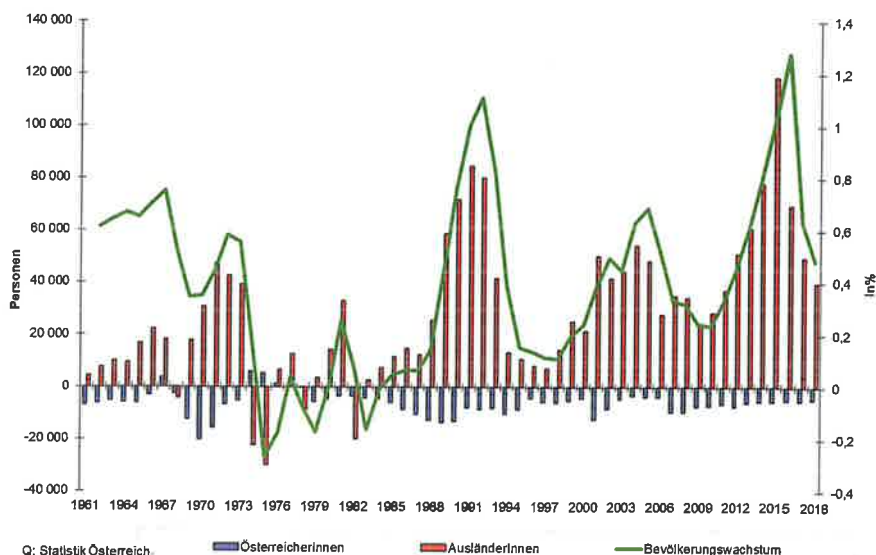


Abbildung 3: Netto-Migration von In- und AusländerInnen und Bevölkerungswachstum: 1961–2018

Mit der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union (EU) im Jahre 1995 bekamen Migrationen und ihre Regelinstrumentarien eine neue Dimension, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der EU. Damit wurden Migrationsströme zusehends autonom bzw vermehrt von ökonomischen Faktoren bestimmt. Mit der Erweiterung der EU im Osten und Südosten Europas²¹ in den Jahren 2004²², 2007²³ und 2013²⁴, gewann die Netto-Zuwanderung aus diesen Ländern rasant an Dynamik, insbesondere nach der jeweiligen Ausschöpfung der 7-jährigen Übergangsregelungen. Faktoren wie das große Lohngefälle zwischen

21 Das Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgern ist in der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 neu geregelt. Es regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen (§ 1 FreizügG/EU).

22 Mit Ungarn, Slowakei, Tschechien, Polen, Slowenien, Lettland, Litauen, Estland, Zypern und Malta als neuen Mitgliedsländern.

23 Mit Bulgarien, Rumänien als neuen EU-Mitgliedstaaten.

24 Mit Kroatien als neuem EU-Mitgliedstaat.

MOEL (Mittel-Osteuropäischen Ländern) und Österreich gelten als Hauptgrund für die Zuwanderungen aus diesen Ländern.²⁵

Die Steuerung der Migrationen beschränkte sich insbesondere seit 2011, dem Jahr der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte, auf qualifizierte Arbeitskräftezuwanderung von Drittstaatsangehörigen – obschon auch hier das Recht auf Familienzusammenführung der Steuerbarkeit gewisse Grenzen setzt.²⁶

Aus Abbildung 3 ist ersichtlich, dass die Bevölkerungsentwicklung seit der Ostöffnung 1989/90 im Wesentlichen von Migrationsbewegungen bestimmt wurde. Der jüngste Wachstumsschub zwischen 2014 und 2017 ist der starken Fluchtzuwanderung aus dem Nahen und Fernen Osten geschuldet.

A) Die erste Phase der Migrationen in Österreich: 1945 bis 1990

Nach dem 2. Weltkrieg, im Jahr 1945, lebten etwa 1,6 Millionen Flüchtlinge, Vertriebene, ZwangsarbeiterInnen und Überlebende von Konzentrationslagern, davon viele Staatenlose, auf dem Gebiet des heutigen Österreich. Das waren rund 20% der damaligen Bevölkerung. Die österreichische Stammbevölkerung lehnte die Flüchtlinge ab, nicht zuletzt, weil sie selbst kaum ausreichend zum Überleben hatte. Ein vergleichsweise geringer Prozentsatz der Vertriebenen (ca. 160.000) wurde von Deutschland bis 1946 aufgenommen – vorwiegend Sudetendeutsche aus Böhmen und Mähren.²⁷ Von den anderen verließen viele mit Unterstützung des UNHCR Österreich. Die wesentlichen Aufnahmeländer waren USA, Kanada, Brasilien, Australien²⁸ und später auch Südafrika. Nur etwa 115.000 blieben in Österreich. Auch viele ÖsterreicherInnen verließen das Land, da sie sich anderswo ein besseres Leben erhofften.²⁹ Erst mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau, bei dem die

25 *Hiess/Römisch*, Aktuelle Entwicklungen und Trends in den Regionen Mittelost-/Südosteuropas und des Donauraums, Forschungsbericht 6, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (2017).

26 Mehr dazu auf <<https://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung/>> (6.10.2020).

27 *Perzi*, Flüchtlinge und Vertriebene in der Republik Österreich, Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (2015).

28 1952 unterzeichnete Österreich das Einwanderungsabkommen nach Australien. Es erlaubte österreichischen Auswanderungswilligen mit finanzieller Unterstützung Australiens als Arbeitsmigranten/innen nach Australien zu ziehen.

29 *Horvath/Neyer* (Hg), Auswanderungen aus Österreich. Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart (1996).

Mittel aus dem ERP-Fonds (*European Recovery Program*)³⁰ von 1948 bis 1952 eine wesentliche Rolle spielten, stabilisierte sich die wirtschaftliche Lage Österreichs.

Als mit der Niederschlagung des Volksaufstandes durch sowjetische Truppen und Truppen des Warschauer Paktes in Ungarn im Jahr 1956 ein neuerlicher Schub von Flüchtlingen nach Österreich kam – insgesamt etwa 194.000 Personen – war es wieder der UNHCR, der die Auswanderung nach Übersee organisierte und finanzierte. Von den ungarischen Flüchtlingen ließen sich nur etwa 30.000 in Österreich nieder. Nicht viel anders war es mit der Fluchtzuwanderung aus der Tschechoslowakei im Gefolge des abrupten Endes des Prager Frühlings in den Jahren 1968/69. Von den 162.000 tschechoslowakischen Flüchtlingen blieben etwa 12.000 in Österreich.³¹

Die starke Auswanderung nach Übersee wurde in den 1960er Jahren durch die Abwanderung von zumeist gut qualifizierten ÖsterreicherInnen in andere europäische Länder verstärkt. Der Großteil wanderte nach Deutschland und in die Schweiz, aber auch nach Frankreich und Großbritannien, im Wesentlichen als Folge von Sozialversicherungsabkommen, die in dieser Zeit mit anderen europäischen Ländern eingegangen wurden. In Summe verließen 92.400 ÖsterreicherInnen zwischen 1961 und 1973 das Land. Dadurch kam es zu einer Verknappung von Arbeitskräften, womit der wirtschaftliche Aufschwung in Gefahr geriet. Daher einigten sich die Sozialpartner im sogenannten Raab-Olah-Abkommen im Jahr 1961³² auf eine Zuwanderung von GastarbeiterInnen nach dem Muster Deutschlands und der Schweiz. Die Gastarbeiter-Anwerbeabkommen, die Österreich in der Folge mit Spanien (1962) und später mit der Türkei (1964) und Jugoslawien (1966) abschloss, waren anfänglich nicht von großem Erfolg gekrönt. Das Lohnniveau in Österreich war im Vergleich zu Deutschland, der Schweiz und Frankreich wenig attraktiv. Erst mit der Mitnutzung der Anwerbestellen Deutschlands in Jugoslawien und der Türkei konnte Österreich vermehrt Gastarbeiter-

30 Besser bekannt als Marshallplan-Gelder, benannt nach dem Initiator, dem US-Außenminister *George C. Marshall*, der 1953 für seine Initiative den Friedensnobelpreis erhielt.

31 *Volf*, Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945, *Zeitgeschichte* 11-12 (1995), 415.

32 Mehr dazu auf <http://demokratiezentrum.org/wissen/timelines/arbeitsmigration-nach-oesterreich-in-der-zweiten-republik.html>

Innen gewinnen. Viele von ihnen hofften, von Österreich nach Deutschland oder in die Schweiz weiterwandern zu können.³³

Da es sich bei der Gastarbeiterzuwanderung nicht um die Abdeckung einer vorübergehenden Arbeitskräfteknappheit handelte, sondern um einen längerfristig wirksamen allgemeinen Arbeitskräfteengpass, waren Arbeitgeber ebenso an einer Weiterbeschäftigung interessiert wie die GastarbeiterInnen selbst. In der Folge kam es zu einer Verfestigung ihrer Beschäftigung. Sie hatten keinerlei Mobilitätseinschränkungen, da sie ohne Familienanhang in Österreich waren. Sie konnten daher überall dort eingesetzt werden, wo sich keine Arbeitskräfte vor Ort fanden, die zu den gegebenen Arbeitsbedingungen die Tätigkeiten auszuüben bereit waren. Das geht sehr anschaulich aus dem Auseinanderklaffen des Ausländeranteils an der Beschäftigung und der Bevölkerung hervor. Der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an der Beschäftigung lag 1971 bei 6.1 %, gegenüber einem Ausländeranteil an der Bevölkerung von 2,8 %.

Mit der Konjunkturkrise 1974/75 verloren viele GastarbeiterInnen ihre Aufenthaltsgenehmigung und mussten das Land verlassen. Die Anwerbeabkommen mit Jugoslawien und der Türkei blieben aber aufrecht, um das Arbeitskräfteangebot weiterhin flexibel an die konjunkturelle Lage anpassen zu können und um rasch auf Knappheiten in spezifischen Berufen und Tätigkeiten reagieren zu können. Da die Beschäftigungsbewilligungen stets nur für maximal ein Jahr ausgestellt wurden, waren GastarbeiterInnen ein sehr flexibles Arbeitskräftereservoir, das auch kaum Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung erwerben konnte. Das veranlasste *Rothschild*³⁴ (1978) zur Frage, ob es in Österreich überhaupt noch Arbeitslosigkeit gäbe, da zwar die Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte zwischen 1973 und 1976 um 55.100 (-24 %) schrumpfte, die Zahl der arbeitslosen AusländerInnen im Jahr 1976 allerdings nur bei 3.900 lag.

Trotz der Konjunkturschwäche nahm Österreich in den 1970er Jahren politisch Verfolgte, sogenannte Konventionsflüchtlinge,³⁵ auf; darunter waren verschiedene außereuropäische Herkunftsländer, etwa Chile,

33 Biffl, „Ausländische Arbeitskräfte in Österreich“ und „Rechte der ausländischen Arbeitskräfte im In- und Ausland“, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr 9 (1985); dies, Die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in den wichtigsten europäischen Industriestaaten, WIFO-Monatsberichte 58/8 (1985), 480 ff; WIFO Monatsbericht 1963, Das Fremdarbeiterkontingent in Österreich, Heft 11, abrufbar unter <http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1963Heft11_411_415.pdf> (09.11.2020).

34 *Rothschild*, Arbeitslose, gibt's die?, *Kyklos* 31/1 (1978), 21 ff.

35 Konventionsflüchtlinge sind Menschen, denen aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) der rechtliche Status eines Flüchtlings zuerkannt wurde.

Argentinien, Uganda und Indochina. Aus Chile kamen nach dem Putsch 1973 rund 1.000 Flüchtlinge, nach dem Militärputsch in Argentinien 1976 rund 200 Personen, im Gefolge der Ausweisung von Asiaten aus Uganda 1972 weitere 100 Flüchtlinge. 1976 wurden ungefähr 300 Kurden aus dem Irak, fast durchwegs AkademikerInnen, als Flüchtlinge aufgenommen, und zwischen 1979 und 1983 rund 2.000 Indochinaflüchtlinge.³⁶

Anzumerken ist auch, dass zwischen 1968 und 1986 etwa 300.000 Juden aus der Sowjetunion und Osteuropa nach Österreich flohen, um von hier aus weiterzureisen, vornehmlich nach Israel und in die USA. Diese Flucht-Migration dürfte in Österreich kaum bekannt sein, da Österreich ja vorrangig als Transitland fungierte und darüber in der Öffentlichkeit Stillschweigen bewahrt wurde.³⁷

Angesichts der Abwanderung von meist hochqualifizierten österreichischen Arbeitskräften und der Zuwanderung von vergleichsweise gering qualifizierten ausländischen Arbeitskräften in den 1960er und frühen 1970er Jahren ergaben sich zunehmend Engpässe an qualifizierten Arbeitskräften. In der Folge wurde der Höherqualifizierung der ansässigen Bevölkerung verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt. Schon 1962 wurde die Schulpflicht auf 9 Jahre verlängert, auch die Lehre wurde 1968 um ein Jahr angehoben, und das Schulgeld wurde abgeschafft. Besonderes Augenmerk wurde der Höherqualifizierung von Mädchen geschenkt, da der Bildungsgrad der Frauen deutlich hinter dem der Männer zurückgeblieben war. Weiters wurde 1974 die Individualbesteuerung eingeführt, um damit einen Anreiz für die Erwerbsbeteiligung der Frauen zu schaffen. All diese Maßnahmen trugen dazu bei, dass das Arbeitskräfteangebot von österreichischen Frauen anstieg und die Nachfrage nach GastarbeiterInnen an Dynamik verlor.

Als in den Jahren 1981 und 1982 mehr als 120.000 polnische Solidarnosc-Anhänger nach Österreich flohen, um der Internierung und der Verfolgung in Polen zu entgehen, wurden erstmals Stimmen laut, die eine restriktivere Asylpolitik forderten. Wenigen war bewusst, dass Österreich im Wesentlichen ein Transitland und weniger ein Aufnahmeland von Flüchtlingen war – auch von den polnischen Flüchtlingen blieben nur etwa 15.000 in Österreich. Der Großteil wanderte nach USA, Kanada

36 Für einen Überblick der österreichischen Asylpolitik siehe *Heiß/Rathkolb*, Asyl und wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft, Bd 25 (1995).

37 Zwischen 1965 und 1973 war das Schloss Schönau in Niederösterreich das Transitlager für Juden aus Osteuropa, die von dort mit Unterstützung der „Jewish Agency“ in Jerusalem nach Israel reisten.

oder Australien aus. Daher sollte uns nicht überraschen, dass sich die Gesamtbevölkerung Österreichs zwischen 1974 und 1984 um 37.600 Personen verringerte, im Wesentlichen als Folge einer Netto-Abwanderung von Einheimischen, aber auch von MigrantInnen.

B) Die zweite Phase der Migrationen in Österreich: 1990 bis 2019

Mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs 1989 setzte eine Migrationsbewegung aus den zentral-osteuropäischen Ländern nach Österreich ein, die durch die deutsche Wiedervereinigung noch verstärkt wurde. Jedoch wurde erst durch die Flüchtlingszuwanderung im Gefolge des Zerfalls Jugoslawiens in den Jahren 1991/92 ein vorläufiger Höhepunkt erreicht (Abbildung 3): Insgesamt wanderten zwischen 1989 und 1993 285.500 Personen nach Österreich. Da die Einwanderungsländer in Übersee nicht mehr bereit waren, Flüchtlinge aus Österreich aufzunehmen, erhöhte sich der Ausländeranteil an der Bevölkerung sprunghaft von 4,9 % im Jahr 1989 auf 8,2 % 1993.³⁸

Obschon Flüchtlingen aus dem vom Bürgerkrieg geschüttelten Jugoslawien nur ein vorübergehendes Bleiberecht als „de facto“-Flüchtlinge eingeräumt wurde, blieb doch der Großteil (ca. 60.000) in Österreich. Ihr Verbleib wurde dadurch erleichtert, dass sie die hier lebenden vormaligen GastarbeiterInnen, die aus den Bürgerkriegsregionen stammten, bei ihrer Integration ins Erwerbsleben und bei der Wohnungssuche unterstützten. Ergänzt wurde diese Unterstützung der migrantischen Sozialnetze um eine staatliche Priorisierung des Zugangs der „de facto“-Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt, da es ja kaum eine mit heute vergleichbare staatlich finanzierte Grundsicherung für Flüchtlinge gab.³⁹ Diese Förderung kam den Kosovaren, die im Gefolge der Kosovo-Krise 1999 nach Österreich kamen und hier um Asyl ansuchten, in einem deutlich geringen Maße zu Gute. Von den 13.000 asylsuchenden Kosovaren erhielten nur etwa 3.000 Asyl gemäß der GFK. Der Großteil musste nach dem Ende der Kampfhandlungen im Jahre 1999 in den Kosovo zurückkehren.

Mit der EU-Mitgliedschaft Österreichs im Jahre 1995 änderten sich wesentliche Rahmenbedingungen für die Zuwanderung nach Öster-

38 Biffl, Auswirkungen des Ausländerzustroms auf den Arbeitsmarkt. WIFO-Monatsberichte 65/10 (1992), 526 ff.

39 Die Richtlinie der EU zur Grundversorgung von Asylsuchenden stammt aus dem Jahr 2013, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF> (6.10.2020).

reich. StaatsbürgerInnen aus dem europäischen Wirtschaftsraum (EWR) profitierten von der Freizügigkeit. Sie waren den ÖsterreicherInnen rechtlich gleichgestellt, während „Drittstaatsangehörige“ dem angestammten Migrationsregime unterworfen blieben. In der Folge erhöhte sich der Ausländeranteil an der Bevölkerung im Wesentlichen über EU-BürgerInnen, und zwar von 8,5% (677.100) im Jahr 1995 auf 10,7% (762.500) im Jahr 2004. Das war das Jahr der ersten Osterweiterung der EU um die EU-10. Im Jahr 2007 folgte die zweite Gruppe von Ländern mit Bulgarien und Rumänien. Und im Jahr 2013 die dritte Erweiterung um Kroatien. Auch wenn Österreich bei jeder Erweiterung der EU die maximale Dauer von 7 Jahren für Übergangsregelungen in Anspruch nahm – im Fall von Kroatien bis zum Jahr 2020 –, gab es doch einen, zunächst gebremsten, mit dem Wegfall der Übergangsregelungen allerdings merklichen Zustrom von Menschen aus diesen Ländern. In Summe lebten im Jahr 2019 460.000 Personen aus den „neuen“ EU-13-Mitgliedstaaten in Österreich, das waren rund 27% aller MigrantInnen. Ergänzt wurde diese Zahl um 325.000 Personen aus den „alten“ EU-14-Mitgliedstaaten und um 16.800 aus den EFTA-Staaten und der Schweiz. Das bedeutet, dass von den rund 1,7 Millionen MigrantInnen in Österreich im Jahr 2019 802.000 aus dem EWR kamen (46%), und 927.000 (54%) aus Drittstaaten. Die hohe Zahl an Drittstaatsangehörigen ist nicht zuletzt eine Folge der neuerlichen Steigerung der Fluchtzuwanderung in den 2000er Jahren.

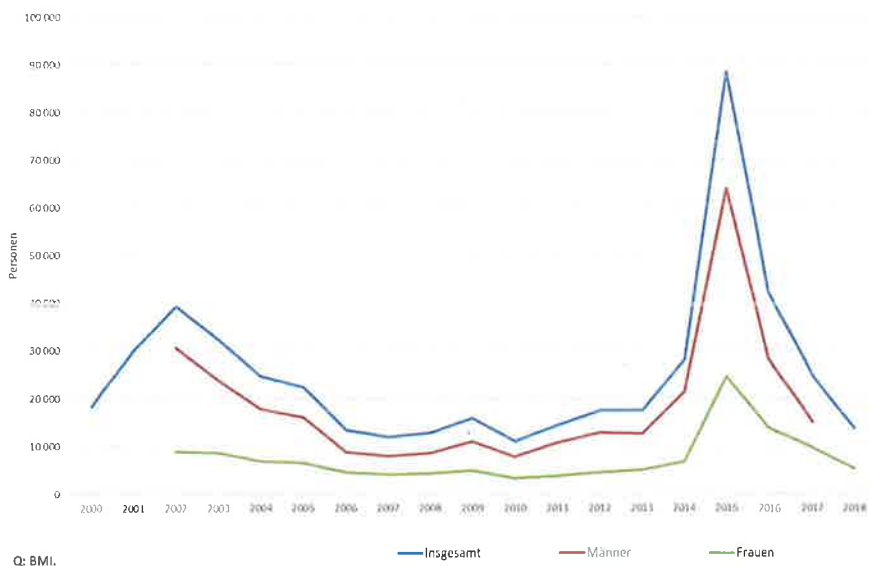


Abbildung 4: AsylwerberInnen nach Geschlecht in Österreich 2000–2018

Das Besondere an der Fluchtzuwanderung nach 2000 war, dass erstmals verstärkt nichteuropäische StaatsbürgerInnen in Österreich um Asyl ansuchten. Schon im Jahr 2000 standen Flüchtlinge aus Afghanistan mit 4.200 Asylansuchen an der Spitze der AsylwerberInnen, gefolgt von iranischen (2.600), indischen (2.400) und irakischen (2.400) StaatsbürgerInnen. Ab 2002 flüchteten verstärkt Personen aus Tschetschenien nach Österreich – zwischen 2002 und 2018 waren es knapp 50.000.

Aus Abbildung 4 ist der Verlauf der Asylzuwanderung nach Österreich von 2000 bis 2018 ersichtlich. Im Jahr 2015 wurde der Höhepunkt mit 88.300 Asylsuchenden erreicht. Der Großteil kam aus Afghanistan (25.600) und Syrien (24.500), gefolgt vom Irak (13.600), dem Iran (3.400), und Pakistan (3.000). Der Anteil der Frauen war je nach Herkunftsland unterschiedlich: er war unter Asylsuchenden aus Syrien am höchsten mit 40%, gefolgt von Asylsuchenden aus dem Irak mit 30% und aus Afghanistan mit 27%. Im Schnitt lag der Frauenanteil bei 28,4%, und war damit deutlich geringer als heute (2018: 39,3%). Das ist auf die zunehmende Bedeutung der Familienzusammenführung mit anerkannten Flüchtlingen zurückzuführen.

Die Anerkennungsquote gemäß GFK unterscheidet sich stark innerhalb der Herkunftsländer: sie liegt bei syrischen Flüchtlingen bei über 90% und geht gegen Null für Asylsuchende aus dem Kosovo.

Eine Sondererhebung des Mikrozensus 2014 zeigt, dass von den damaligen 1,1 Millionen Zuwanderern der ersten Generation in Österreich 25% zum Zweck der Erwerbsarbeit nach Österreich gekommen waren, weitere 55% über die Familienzusammenführung, 7% aus Bildungsgründen und rund 10% als Flüchtlinge.

V. Herausforderung Integration

Jedes Einwanderungsland verfolgt eine wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Entwicklungsstrategie, in der die Rolle der Migrationen spezifiziert ist. Daher nimmt die institutionelle Verankerung der Einwanderung in Verbindung mit der Integration der Einwandernden eine zentrale Stelle in der Struktur der öffentlichen Verwaltung und Regierung ein. So ist das Ministerium für Einwanderung, Flüchtlinge und Staatsbürgerschaft in Kanada nicht nur für die Regelung der Einwanderung zuständig, sondern auch für die Sicherstellung der Integration der MigrantInnen. Das bedeutet, dass das Ministerium eine Mittlerrolle zwischen den Einwandernden und den Institutionen des Landes, die vorrangig für die Integration der MigrantInnen sorgen sollen, allen

voran den Gemeinden, den Arbeitsmarkt- und Gesundheitsbehörden, einnimmt.⁴⁰ Das gilt auch für Australien⁴¹ und die USA⁴². In Europa ist die institutionelle Verankerung von Migration und Integration nicht so zentral ausgerichtet, nicht zuletzt, weil man sich meist nicht als Einwanderungsland sieht und deklariert. Daher fungiert meist nicht ein Ministerium als Drehscheibe für Migration und Integration, sondern man hat getrennte Zuständigkeiten für Migration und Integration. Als Entscheidungshilfen werden Beiräte oder Kommissionen, die nur eine beratende Funktion für die jeweilige Regierung einnehmen, beigezogen; so die Migrationskommission im Vereinigten Königreich⁴³, die Bundesagentur für Migrationen in Deutschland⁴⁴, das Bundesamt für Migration in der Schweiz⁴⁵ und das *Migration Board* in Schweden⁴⁶.

Nicht viel anders ist die Situation in der EU, wo auf Kommissionsebene die Generaldirektion (GD) für Migration und Inneres für die Entwicklung und Umsetzung der Kommissionsstrategien im Bereich Migration und Asyl, sowie Grenzen und Sicherheit zuständig ist. Jedoch findet sich in dieser GD auch eine Koordinationsstelle für Integration⁴⁷, da auch eine Reihe anderer Generaldirektionen für bestimmte Aspekte der Integration zuständig sind, so etwa die GD für Beschäftigung, Soziales und Integration, die GD Bildung, Jugend, Sport und Kultur, und die GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit zur migrantischen Gesundheit.

Auch in Österreich ist die Regelung der Zuwanderung und des Aufenthalts von MigrantInnen (Bundesministerium für Inneres) in Österreich von der der Integration (Bundesministerium für Frauen und Integration im Bundeskanzleramt) institutionell getrennt. Dem Inte-

40 Mehr dazu auf <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html>> (6.10.2020).

41 Die Aufgabe des Australischen Ministeriums für Einwanderung und Grenzkontrollen (*Department of Immigration and Border Protection*) ist: „[...] to enrich Australia through the well managed entry and settlement of people“. Vgl dazu <<https://www.visabureau.com/australia/australia-resources/dibp>> (6.10.2020).

42 Siehe <<https://www.dhs.gov/topic/citizenship-and-immigration-services>> (6.10.2020).

43 Das Migration Advisory Committee: <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/>> (6.10.2020).

44 Etwa das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Deutschland: <<http://www.bamf.de/DE/Migration/migration-node.html>> (6.10.2020).

45 Das im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angesiedelt ist: <<http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home.html>> (6.10.2020).

46 Mehr dazu auf <<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency.html>> (6.10.2020).

47 Hierzu <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/home?lang=de>> (6.10.2020).

grationsministerium⁴⁸ steht in einer beratenden Funktion der Expertenrat für Integration zur Seite, ebenso der Integrationsbeirat, der sich aus Mitgliedern des Bundes, der Länder und Sozialpartner, ergänzt um den Gemeinde- und Städtebund, die Industriellenvereinigung und NGOs zusammensetzt. Letzterer ist für die kompetenzübergreifende Vernetzung, Koordination und Abstimmung sowie den Wissenstransfer aller handelnden AkteurInnen zuständig. Für die Umsetzung spezifischer Integrationsaufgaben, vor allem Sprachkurse, sowie Werte- und Orientierungskurse und Beratung, ist der Österreichische Integrationsfonds verantwortlich.⁴⁹

Die institutionelle Fragmentierung der Integrationsaufgaben kann zu Doppelgleisigkeiten und administrativen Hürden führen, die eine gezielte Umsetzung einer Migrations- und Integrationsstrategie erschweren. Eine derartige Strategie bzw gemeinsame Vision muss in Österreich jedoch erst entwickelt werden, da sich Österreich im Wesentlichen als ein Einwanderungsland wider Willen versteht.⁵⁰ Das zeigt sich auch daran, dass erst die Verpflichtung jedes einzelnen EU-Mitgliedstaates, einen Nationalen Aktionsplan für Integration im Rahmen der EU-Koordination der Integration im Jahr 2009 zu erstellen, zu einer Regelung der Integration auf Bundesebene führte.⁵¹ Das ist umso überraschender, als Migrationen ein quantitativ bedeutendes Themenfeld für die österreichische Gesellschaft und Wirtschaft darstellt. Es kann daher auch nicht überraschen, dass Österreich in einem EU-Vergleich in der Integrationspolitik nicht sonderlich gut abschneidet.⁵²

Im Folgenden soll ein kurzer Abriss der Auswirkungen der Migrationen auf Bildung und Arbeit in Österreich gebracht werden. Dieser Überblick zeigt, dass die Integration der MigrantInnen in diesen zwei exemplarischen Bereichen zwar Schattenseiten aber auch Herzeigbares aufweist.

48 Informationen dazu derzeit noch auf <<https://www.bmeia.gv.at/integration/>> (6.10.2020).

49 Mehr dazu auf <<https://www.integrationsfonds.at/>> (6.10.2020).

50 Biffi *et al*, Österreichische Migrationspolitik: Vision und Entwicklung eines Migrations-Monitoring-Systems, Schriftenreihe Migration und Globalisierung der Donau Universität Krems, abrufbar unter <<https://door.donau-uni.ac.at/open/o:161>> (6.10.2020).

51 Mehr dazu auf <https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/NAP/NAP_Massnahmenkatalog.pdf> (6.10.2020).

52 Biffi/Faustmann, Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich. Zur Aussagekraft von MIPEx. Schriftenreihe Migration und Globalisierung der Donau Universität Krems, abrufbar unter <<https://door.donau-uni.ac.at/open/o:139>> (6.10.2020). Mehr dazu auf <<http://www.mipex.eu/austria>> (6.10.2020).

A) Auswirkung der Migrationen auf den Arbeitsmarkt

In den 1960er und frühen 1970er Jahren waren die GastarbeiterInnen zwar in ihrem besten erwerbsfähigen Alter, hatten jedoch einen vergleichsweise geringen Bildungsgrad. Dem gegenüber stand die Abwanderung ins Ausland von meist gut qualifizierten österreichischen Arbeitskräften. In dieser Situation sahen sich Betriebe gezwungen, ansässige besser qualifizierte InländerInnen um ausländische Arbeitskräfte zu ergänzen, und zwar großteils als Zu- und AnlernarbeiterInnen. Die Knappheit ermöglichte es den InländerInnen, auf besser bezahlte Jobs umzusteigen, während GastarbeiterInnen die Jobs übernahmen, die keiner mehr wollte. InländerInnen und AusländerInnen wurden somit komplementär, dh sie ergänzten einander in ihren Tätigkeiten.

Die Knappheit an Arbeitskräften ermöglichte es auch einheimischen Frauen im öffentlichen Sektor, insbesondere der öffentlichen Verwaltung und dem Schulsystem, Fuß zu fassen, während Männer verstärkt in den besser dotierten industriell-gewerblichen Bereich abwanderten. Erst mit der Neuregelung der Zuwanderung in den Jahren 1990 bis 1992 änderte sich die Situation grundlegend. Es kam zu einem Paradigmenwechsel weg von einer an den Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichteten Zuwanderung zu einer mehr oder weniger autonomen Zuwanderung, einerseits von Familien, andererseits von FluchtmigrantInnen. In der Folge entsprachen die Fähigkeiten der MigrantInnen immer weniger den Anforderungsprofilen der Wirtschaft. Jedoch erhöhte sich der Bildungsgrad der MigrantInnen nach der Gastarbeiterzuwanderung mit jeder weiteren Zuwanderungsgruppe. Es ist daher auch nicht überraschend, dass MigrantInnen nicht mehr nur in Niedriglohnbranchen Arbeit fanden, sondern auch in Mittel- und Hochlohnbereichen. Dies war nicht zuletzt die Folge der Deregulierung und Privatisierung von vormals geschützten, halbstaatlichen Bereichen, wie etwa dem Banken- und Versicherungssektor, dem Verkehr und der Nachrichtenübermittlung. Im Niedriglohnbereich sind einfache Qualifikationen angesiedelt, etwa Reinigungsdienste, im Hochlohnbereich Spezialisten (AkademikerInnen), die im Gefolge der EU-Integration und Deregulierung zusehends in Österreich Beschäftigung fanden. Auch die Bauwirtschaft hat in den letzten 20 Jahren zunehmend ausländische Arbeitskräfte beschäftigt, ohne dadurch vom mittleren Einkommenssegment in das Niedriglohnsegment abzurutschen. Dafür dürfte vor allem der starke gewerkschaftliche Organisationsgrad verantwortlich sein.

MigrantInnen sind je nach Herkunftsregion auf unterschiedliche Wirtschaftsbranchen konzentriert. EU-BürgerInnen sind in einem überwältigenden Maße auf den Kredit- und Bankensektor, auf Unterricht

und Forschung sowie auf unternehmensbezogene Dienste konzentriert. Beschäftigte mit türkischem Migrationshintergrund weisen einen deutlichen Beschäftigungsschwerpunkt im Bergbau, im Steine- und Erdenabbau sowie in der Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrie auf. Personen aus dem früheren Jugoslawien wiederum sind überproportional in der Land- und Forstwirtschaft, in der Nahrungsmittelerzeugung, der Bauwirtschaft und in privaten Haushalten tätig. Zentral-OsteuropäerInnen wiederum weisen einen Schwerpunkt in der Energiewirtschaft, den Gesundheitsdiensten, und dem Tourismus auf.

Die empirische Forschung in Österreich legt nahe, dass es verhältnismäßig wenig direkten Wettbewerb zwischen MigrantInnen und Einheimischen gibt. Das heißt, dass die berufliche Segmentation der Arbeit besonders ausgeprägt ist und migrantische Arbeitskräfte in hohem Maße zum Erhalt der Jobs von Einheimischen beitragen. Wenn es einen Wettbewerb um Jobs gibt, findet er im Wesentlichen unter MigrantInnen statt.⁵³

B) Auswirkungen der Migrationen auf Bildung und Schule

Was das Bildungssystem anbelangt, so gab es in den 1960er und 1970er Jahren kaum ausländische SchülerInnen. Erst mit der Verringerung der Kinderbeihilfe im Jahr 1979 für Kinder, die im Ursprungsland der Eltern geblieben sind, erhöhte sich die Zahl ausländischer SchülerInnen, da viele GastarbeiterInnen ihre Kinder nach Österreich holten, um keine Kürzung der Kinderbeihilfe erleiden zu müssen. Darauf war das österreichische Schulsystem nicht vorbereitet. Die Zahl der SchülerInnen aus Jugoslawien und der Türkei umfasste im Schuljahr 1977/78 9.360 Kinder, d.h. vor der Reduzierung der Kinderbeihilfe für Kinder im Ausland. Davon kamen 6.681 aus Jugoslawien und 2.679 aus der Türkei. Bis zum Schuljahr 1980/81 hat sich die Zahl der SchülerInnen aus diesen zwei Hauptherkunftsregionen der GastarbeiterInnen fast verdoppelt, und zwar auf 16.200 (9.745 aus Jugoslawien und 6.447 aus der Türkei).

In den 1980er Jahren wurde die Kinderbeihilfe an Kinder im Ausland weiter reduziert, trotz Aufrechterhaltung des Gastarbeitergesetzes und damit des Rotationsprinzips (d.h. keine Familienzusammenführung); die Zahl der SchülerInnen aus Jugoslawien und der Türkei ist in der

53 *Winter-Ebmer/Zweimüller*, Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience, *Journal of Population Economics*, 12/2 (1999), 327 ff; *Biffi*, ZuwanderInnen verdrängen einheimische Arbeitskräfte und drücken Löhne im untersten Segment, in: Haller (Hg), *Migration und Integration: Fakten oder Mythen?* (2019) 55 ff.

Folge weiter gestiegen. In der Folge kam es bis zum Schuljahr 1989/90 zu einer weiteren Verdoppelung der Schülerzahl aus dem vormaligen Jugoslawien und der Türkei auf insgesamt 32.600, davon 16.111 aus Jugoslawien und 16.500 aus der Türkei. In Summe hat sich daher die Zahl der jugoslawischen und türkischen SchülerInnen innerhalb von 10 Jahren um das dreieinhalbfache erhöht.

Der Anteil der SchülerInnen aus diesen beiden wesentlichen Gastarbeiterregionen ist in der Folge von etwas unter 1% der SchülerInnen 1977/78 auf 2,3% 1980/81 gestiegen und bis 1989/90 auf 3,4%. Zusätzlich gab es im Schuljahr 1989/90 10.540 sonstige ausländische SchülerInnen, womit der Ausländeranteil unter den SchülerInnen (ohne Akademien) auf 4,5% anstieg, ohne dass es zu einer signifikanten Unterstützung der Schulen für die damit verbundenen zusätzlichen Herausforderungen gekommen wäre.

Als es dann im Gefolge der Fluchtzuwanderung aus dem zerfallenden Jugoslawien zu einer Verdoppelung der ausländischen Schülerzahl kam (auf 98.300 im Schuljahr 1993/94) und damit einem Ausländeranteil von 9,7%, wurde offensichtlich, dass der steigenden Zahl und ethnisch-kulturellen-sprachlichen Vielfalt der SchülerInnen mit mehr Ressourcen im Schulsystem begegnet werden musste. Als Flüchtlingskinder aus dem ehemaligen Jugoslawien zu Konkurrenten um zusätzliche Förderleistungen bei Sprach- und Lernschwierigkeiten der Kinder der bereits länger in Österreich anwesenden Gastarbeiterfamilien wurden, blieben Letztere oft ohne große Hilfestellung. Die mangelhafte Integration von Kindern aus dem früheren Jugoslawien und der Türkei geht aus dem sprunghaften Anstieg des Anteils ausländischer Kinder an Sonderschulen in den 1990er Jahren hervor. Dies dürfte die Folge einer Überforderung des Regelschulsystems gewesen sein und nicht auf einen sprunghaften Anstieg der Zuwanderung von leistungsschwachen Schulkindern zurückgehen.

Aus Übersicht 1 ist ersichtlich, dass der Anteil der SchülerInnen, die Deutsch nicht als Umgangssprache sprechen, im Schuljahr 2018/19 26% ausmachte. Dabei unterscheidet sich der Anteil nicht nur nach Schultyp, sondern auch nach Bundesland. Daraus geht die starke schulische aber auch räumliche Segmentation der migrantischen Schülerschaft hervor. Der Anteil der SchülerInnen mit einer anderen Umgangssprache als Deutsch ist in Sonderschulen mit 38,8% am höchsten, gefolgt von Polytechnischen Schulen mit 36%. In weiterer Folge kommen Hauptschulen bzw Neue Mittelschulen mit 31,6% und Volksschulen (30,8%). Am geringsten ist der Anteil der Jugendlichen mit einer anderen Umgangs-

sprache als Deutsch in den Allgemeinbildenden und Berufsbildenden Höheren Schulen und in der Lehre (18,1%).

Schultyp	Österreich	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	In %									
Insgesamt	25,9	17,1	15,5	17,1	22,1	21,7	17,2	17,1	25,5	51,5
Volksschulen	31,0	19,5	18,2	21,5	27,5	26,1	20,8	21,6	32,3	58,9
Neue Mittelschulen	32,5	21,3	18,3	22,1	26,9	27,9	20,4	22,9	34,0	75,6
Sonderschulen	38,8	20,3	15,5	24,7	33,5	37,7	26,0	29,5	48,8	61,1
Polytechnische Schulen	36,0	22,5	23,8	21,6	33,9	33,6	19,8	24,3	42,3	77,0
Allgemeinbildende höhere Schulen	20,4	13,3	11,9	9,4	13,7	13,4	14,6	11,2	14,1	39,6
Berufsschulen	18,1	13,0	12,1	7,3	15,9	18,7	11,6	9,9	8,2	45,6
Berufsbildende mittlere Schulen	29,0	24,0	15,5	24,6	22,2	22,3	23,1	17,8	30,4	58,6
Berufsbildende höhere Schulen	19,6	13,8	14,6	14,4	15,5	16,9	14,1	13,9	17,7	38,3

Q. Statistik Österreich

Übersicht 1: SchülerInnen mit nicht-deutscher Umgangssprache im Schuljahr 2018/19 in % aller Schüler/innen nach Schultyp

Der hohe Anteil der migrantischen SchülerInnen in Polytechnischen Schulen besagt, dass der Übergang von der Hauptschule bzw Neuen Mittelschule in weiterführende Schulen bzw die Lehre für Jugendliche mit Migrationshintergrund deutlich schwieriger ist als für Kinder der Stammbevölkerung. Auch ihr überproportionaler Anteil in Sonderschulen weist auf die Schwierigkeiten hin, in das Regelschulsystem Eingang zu finden und zu reüssieren.

Besonders fällt ins Auge, dass es in der EU bzw der OECD deutliche Unterschiede in der Umgangssprache der 1. und 2. Generation gibt, während das in Österreich deutlich weniger der Fall ist. Im EU- bzw OECD-Schnitt sinkt der Anteil der SchülerInnen mit einer anderen Umgangssprache als der Schulsprache innerhalb von einer Generation von rund 60% auf etwa 40% (also um ein Drittel), während sich der Anteil in Österreich nur leicht von 77% auf 73% verringert. Das heißt, dass in Österreich nicht nur drei Viertel der neu zugewanderten SchülerInnen zu Hause eine andere Sprache als Deutsch sprechen, sondern ein ebenso hoher Anteil der Kinder, die schon in Österreich geboren wurden und somit der 2. Generation angehören. (Abbildung 5)

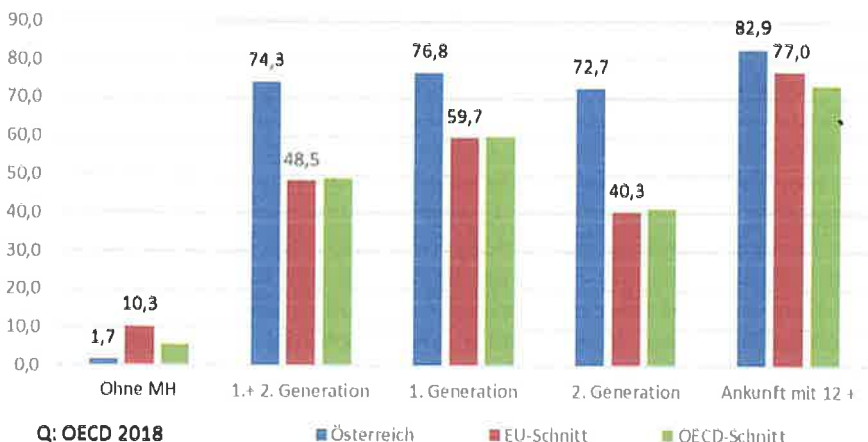


Abbildung 5: SchülerInnen, die zu Hause eine andere Sprache sprechen als die Unterrichtssprache nach Migrationshintergrund in %; PISA 2015; 15-16-Jährige

Der internationale Vergleich der Leistungen der SchülerInnen, die von der OECD seit 1997 im Rahmen von PISA (*Programme for International Student Assessment*) in regelmäßigen Abständen erhoben werden, legt nahe, dass die im Schnitt geringeren schulischen Erfolge der SchülerInnen mit Migrationshintergrund zumindest zum Teil auf die Schwierigkeit des Regelschulsystems im Umgang mit Migration zurückzuführen sind.⁵⁴ Die PISA-Daten weisen darauf hin, dass es länger als eine Generation dauert, bis die Jugendlichen mit Migrationshintergrund mit den Einheimischen Schritt halten können. Dafür ist ua auch die geringere Sprachkompetenz in der Sprache des Aufnahmelandes verantwortlich.⁵⁵

Jedoch ist auch klar, dass angesichts einer hohen „Vererbung“ des Bildungsgrades, dh dem langsamen Wandel des Bildungsgrades im Generationenverlauf, die Migrationspolitik ihre Schatten auf die Bildungspolitik wirft. Das besagt, dass die qualifikationsspezifischen Kriterien der Zuwanderung nicht nur einen Effekt auf das sofort verfügbare Arbeitskräftepotenzial, sondern auch auf das zukünftige über den Wirkungsmechanismus des Bildungssystems haben.

54 OECD, *Where immigrant students succeed: A comparative review of performance and engagement in PISA 2003* (2006).

55 Chiswick/Miller, *The complementarity of language and other human capital: Immigrant earnings in Canada*, *Economics of Education Review* 22/5 (2003), 469 ff.

C) Die Rolle der Bildung im technologischen Wandel

Der technische Wandel und die Spezialisierung der Arbeitsprozesse stellen zunehmende Anforderungen an die beruflichen und kognitiven Fähigkeiten der Bevölkerung. Diese Entwicklung gewinnt in Hinblick auf die Alterung der Erwerbsbevölkerung an Brisanz, da sie eine Verknappung gewisser höherer Qualifikationen nicht verhindern kann. Die Herausforderung der Gesellschaft liegt nun darin, entweder aus dem Inland über eine Höherqualifizierung der Einwohnerschaft oder aus dem Ausland über die gezielte Anwerbung bzw. Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zu befriedigen. Angesichts der vergleichsweise langsamen Höherqualifizierung der in Österreich ansässigen Bevölkerung ergeben sich schon jetzt Arbeitskräfteengpässe im oberen Qualifikationssegment, die das Wirtschaftswachstum und damit die Wohlfahrt in Österreich nachhaltig beeinträchtigen können.

Um sicherzustellen, dass MigrantInnen die Chancen der sozialen Mobilität wahrnehmen können, die sich aus einer Nachfragesteigerung nach höheren Qualifikationen ergeben, ist der Förderung der Bildung von Personen mit Migrationshintergrund besonderes Augenmerk zu schenken, und zwar nicht nur in der Erstausbildung sondern auch in der Erwachsenenbildung. Dabei kommt der Beherrschung der deutschen Sprache eine zunehmend wichtige Rolle zu, wenn man den Übergang von einer Industriegesellschaft zu einer Wissensgesellschaft meistern will. Nicht nur die Fähigkeit, komplexe Wirkungszusammenhänge in Wort und Schrift darstellen und kommunizieren zu können, gewinnt an Bedeutung, sondern auch das Arbeiten in Teams und damit die soziale und sprachliche Kommunikationskompetenz.

In dem Zusammenhang muss deutlich gemacht werden, dass Personen, die nicht ausschließlich Deutsch als Umgangssprache verwenden, durchaus in der Lage sein können, gut deutsch zu sprechen. Bei den autochthonen Minderheiten ist Zweisprachigkeit üblich; das gilt aber auch für viele Minderheiten, insbesondere solche, die sich schon lange in Österreich aufhalten und die einen hohen Bildungsgrad haben. Jedoch gilt das häufig nicht für Personen mit einem einfachen Bildungsgrad. Angesichts der großen Bedeutung der deutschen Sprachkenntnisse für die Weiterbildung und den beruflichen Aufstieg kommt der Förderung des Erlernens der deutschen Sprache bei Erwachsenen mit einfachem Bildungsgrad eine besondere Rolle zu.

VI. Schlussfolgerung

Die „Superdiversität“ unserer Bevölkerung ist ein wesentlicher Aspekt der zunehmenden Komplexität des globalen Wandels, der unsere Gesellschaften verunsichert sowie Spannungen und Konflikte auslösen kann. Es ist daher notwendig, sich mit dieser Realität, die uns erhalten bleiben wird, auseinanderzusetzen und damit umgehen zu lernen. Sie bietet Chancen und Herausforderungen, die es gemeinsam mit allen gesellschaftlichen Akteuren positiv zu gestalten gilt. Angesichts von potenziellen Konfliktlinien zwischen Befürwortern und Gegnern der zunehmenden Vielfalt ist es notwendig, sich zur „Superdiversität“ als gesellschaftlichem und politischem Statement zu bekennen und die Chancen, die damit verbunden sind, in den Vordergrund zu stellen, ohne dabei die Herausforderungen zu vernachlässigen.

Abstract

Migrations are subject to constant change and contribute themselves to the transformation of our societies. Recognizing the changing nature of migration processes, analyzing their impact on society, and making them transparent to the public are prerequisites for a prosperous coexistence. Furthermore, the integration of migrants in European host societies must be included in a comprehensive economic and social development concept, analogous to the successful immigration countries overseas. Care must be taken to ensure that there is no exclusion of individual groups of people or ethnic-cultural socio-economic fragmentation of societies. An overview of the migrations in and to Europe followed by a tour d'horizon of the changes in Austrian migration shows that our societies have become increasingly heterogeneous in their composition because of immigration. The fact that this is not to our disadvantage, but rather facilitates the building of bridges to other regions of the world in an increasingly internationally networked economy, politics and society, is a task of design. This makes international and national cooperation at various administrative levels just as necessary as public relations work that focuses not only on the deficits and challenges associated with immigration, but also on the opportunities it presents for our societies.

Teil 3:

Asyl

From Tampere to Evros: lessons for a protection system fit for a globalized world For the many, not for the few

I. Introduction

In the migration field, calls for preparation, anticipation and premonition have been legion ever since the signing of the Schengen agreement in 1985 and the first steps of the EUs Common Asylum Policy at Tampere in 1999.

Shortly before the great surge of 2015-2016, the European Commission once more reaffirmed a commitment it has so far consistently failed to fulfill: *“Every crisis will be different, but the EU needs to heed the lesson and be prepared to act in anticipation of a crisis, not just in reaction.”*¹ That was in May 2015. A few months later, the Continent was unprepared as more than a million migrants and refugees set out for Europe with millions more prepared to follow. An improvised patchwork of ad-hoc measures, including the closure of the Balkan route in combination with the EU-Turkey statement, brought temporary redress to the situation. In addition to being inherently fragile, all these measures were extraneous both to the Schengen area’s external border and to the common asylum policy – the cornerstones supposed to ensure the perennity of the EUs migration policy.

Three years later, the outgoing Commission stated it was *“no longer in crisis mode”*². Then, all of a sudden on February 28th 2020 with a new crisis unfolding at the Greek border, the inherent flaws and vulnerabilities of the present European protection system were again made brutally clear, in particular as regards its openness to exploitation by third parties, be they people smugglers or state actors. The window of oppor-

1 *European Commission*, European Agenda on Migration, 13.5.2015, available under <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf> (9.3.2020).

2 *European Commission*, Debunking myths about migration, March 2019. Available under <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-debunking-myths-about-migration_en.pdf> (9.3.2020).

tunity to work outside of crisis mode had once more been squandered. Reality leaves little room for complacency. Indeed, even a return to the *status quo ante* was never a return to normality: in 2018, 587.000 first time asylum seekers were registered, the equivalent of a mid-sized European city. Consistently, over a long time and in most host countries, half of all applications remain unfounded.³ In combination with the low number of effectuated returns, the numbers unveil an asylum system which has long lost its integrity, whereby *any* applicant for international protection can cross the external borders of the EU, enjoy *de facto* nearly unrestricted freedom of movement within the Schengen-area and unlock a number of social benefits during the asylum procedure. This testifies to the systemic flaws of the Schengen- and Dublin-systems and blurs the difference between refugees and economic migrants.

The search for a better life elsewhere is in itself profoundly human and understandable. But the present system encourages both countries of origin and a generation of young people to consider migration as a solution to all woes – instead of addressing the underlying root causes of migration. The present focus on migration *management* is manifest from the profusion of strategies, working papers, and action programs chasing the right formula. If only properly managed, the benefits to be reaped would be immense for all parties involved, so the narrative goes. Thus, our system diverts huge resources towards symptom management and neglects the underlying manifold problems that cause migration, which would require a truly holistic approach to be tackled.

The present 21st Century reality consists of “mixed migration flows”, characterized by people from unstable and poorer regions moving towards more stable and wealthier regions in search of better perspectives. Some of these individuals are in need of protection, whereas others seek to improve their general perspectives, economic or otherwise. This is not a mere truism. Explosive population growth in combination with a technological revolution in transport and communication ensure these movements are made possible at an unprecedented, global scale. This has fundamentally different ethical implications in comparison to the period of the Cold War, when the Refugee Convention was drafted. First and foremost, it calls for a clear understanding of host societies’ various duties and obligations towards different categories of migrants: Refugees’ inalienable right to live a life in safety and dignity can never be tantamount to a right to unlimited migration or to seek out the eco-

3 Eurostat, Asylum Statistics 2018. Available under <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications> (9.3.2020).

nomically most attractive host country. Conversely, economic migration must always rely on the democratic acceptance of the host-society.⁴

It is urgent to finally rethink the concept of protection and to move away from the present “one size fits all” paradigm, whereby protection has become synonymous with access to an individualised asylum-procedure in Western Europe or North America, even for people thousands of kilometers away. In a new system of international migration governance, we need to disentangle the need for protection from a non-existing right to migration to any country of choice.

Meanwhile, the human, societal and economic challenges arising from the present systems’ maladaptation to contemporary realities are left unchecked, namely: death and exploitation along the smuggler-routes, loss of state control and increasing polarisation within host societies. This occurred in 2015, when the EU institutions and its Member States experienced a massive loss of confidence from its citizens. And again in 2020 when a new migration crisis at Greece’s border could only be stopped at the last minute. With the double lesson of 2015 and 2020, and no reason to believe that illegal migration towards Europe will abate on its own, it is high time to finally realise the promise of a new sustainable migration and asylum policy, built on genuine preparation, anticipation and premonition.

Friends of Europe and the EU project can only hope that the Commission’s proposal on a New Pact on Asylum and Migration⁵ will finally usher a sincere dialogue on durable solutions tailored to the realities of the trans-continental migratory pressure of the 21st Century.

II. Facing up to 21st century realities

Some academics and policy-makers still refer to the events of 2015 not as a real “migration crisis”, but an EU-wide crisis of political will and

4 This framework is largely tributary to the work of the migration and development specialist *P. Collier*. For a thorough discussion on the moral obligations of host-societies towards different categories of migrants, see *Betts/Collier*, Sustainable Migration Framework, EMN Norway Occasional Papers (2018), available under <https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/konferansefiler/2018/emn-norway-occasional-paper-sustainable-migration-framework.pdf> (9.3.2020).

5 *European Commission*, COM(2020) 609 final, available under <https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_en> (24.9.2020).

governance.⁶ For those who had to take responsibility on the ground, 2015 was not a crisis in scare quotes, but a real crisis in numbers, capacities, housing and public order. Any attempt at historical analogies, most commonly with the Yugoslav wars in the 1990's, fail to grasp the fundamental difference between a contingent, localized, European crisis of the late 20th Century and the new 21st Century reality of transcontinental mass migration. The refugee flows from the Yugoslav wars were the last in a sequence of historic events unfolding east of the iron curtain and at the doorstep of what had just become the EU, a chapter in history that opened with the Hungarian Revolution in 1956 and closed with the Kosovo crisis in 1999, with the Prague Spring of 1968 and the revolutions of 1989 being major milestones.

In 2015, while a majority of arrivals still stemmed from war-torn, conflict-ridden countries such as Syria, Afghanistan and Iraq, they were accompanied by large and increasing numbers of arrivals from countries such as Pakistan, Bangladesh, Nigeria, Sudan, Gambia, Senegal and Côte d'Ivoire, countries whose only real unifying characteristic is their relative poverty.⁷

For almost half a year from September 2015 to February 2016⁸, it was quite possible for literally *anyone*, from virtually *anywhere*, with a bare minimum of resources, to get to his or her destination of choice in Europe – *with no clear end in sight*. In this lies the truly unprecedented nature of the 2015 crisis and it is with this new, globalized perspective in mind that the migration challenges of the future must be met.

Yet, the legal instruments and policy documents that continue to guide Europe's thinking and collective action closely coincide with the experiences of another era. On the one hand, this is true for the Refugee Convention itself, which was written against the backdrop of the

6 For two examples see *Chetail*, Looking beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System, *European Journal of Human Rights* (2016) 584 and *Bamberg*, Moving beyond the "crisis", Recommendations for the Europeans Commission's communication on migration, European Policy Center, 9.12.2019, available under <<http://www.epc.eu/en/Publications/Moving-beyond-the-crisis-Recommendations-for-the-European-Commissio~2d864c>> (9.3.2020).

7 Any comparison with the small numbers of asylum seekers during the cold-war period fails to capture the fundamental changes in scale and dimension. The number of asylum applications in Western Europe exceeded the 100.000 mark for the first time in 1980 and apart from a short time-span from the late 70's to the mid-1980's, applicants were overwhelmingly from the Communist-controlled countries in Eastern Europe now members of the Schengen-zone. See *Bade*, Migration in European History (2003).

8 That is, before the closure of the Balkan route that subsequently gave room to negotiate the EU-Turkey statement.

continental disaster of the Second World War and in the very real presence of the *Iron Curtain*. On the other hand, this applies to the 1999 European Council Conclusions of Tampere, the summit which first set out a roadmap towards a common EU Asylum and Migration Policy.⁹ The horizon of Tampere was one of urgency and hindsight, not of planning and foresight. More specifically, the immediate historical horizon was the Yugoslav wars and the Kosovo crisis, which resulted in the temporary displacement of well over a million people *on the European continent*. The failure of the EU since then to find the right formula for the “solidarity mechanism” and more largely for the “Common European Asylum System” provides further evidence that the question of the EU’s internal legal framework cannot be decoupled from the broader, systemic deficiencies of a migration system unfit for the realities of the 21st century.

The existing and unique European asylum practice arose at the crossroads between the Refugee Convention, the European Court of Human Rights, EU-law and national welfare-state provisions. This Eurocentric approach blurs our vision and fails to address the bigger picture of global displacement. In the words of UN High Commissioner for Refugees, *Filippo Grandi* “almost 90 percent¹⁰ of these people (refugees and IDPs) live in poor countries, developing countries or very fragile countries. In the best of cases, they are in Middle Income countries, Colombia or Lebanon for example. Those places where they in majority do not exist, are in the richest countries in Europe, North America, Australia and so forth.”¹¹ In the case of the aforementioned “rich countries”, these figures do not take the full picture into account – e.g. persons granted asylum in an EU-country enjoy rights comparable to those of citizens and thus cease to be “persons of concern” and disappear from the UNHCRs’ statistics from the moment permanent residency is granted¹², whereas refugees elsewhere often retain their

9 Presidency Conclusions, Tampere European Council (1999). Available under <https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#> (9.3.2020).

10 The official figure is 85% in the developing world and 15% in the developed world. See for example *UNHCR*, Global Trends. Forced Displacement in 2019 (18.6.2020); available under <<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>> (1.7.2020).

11 Interview with *Filippo Grandi*, “Europa och rika länder äventyrar globala flyktninghjälp med sitt agerande i flyktningkrisen”, Svenska Yle, (25.10.2019), available under <<https://svenska.yle.fi/artikel/2019/10/25/fns-flyktningkommissarie-till-svenska-yle-europa-och-rika-lander-aventyrar-globala>> (11.3.2020).

12 In particular, EU-law provides that a person who has been granted international protection should be issued with a permanent residence permit in the shortest possible timeframe. In addition, all EU countries grant citizenship to refugees within less than 10 years. See Art 24 EU Qualifications Directive, Directive 2011/95/EU.

status for generations. Still, it is obvious that an asylum system that only applies to those who reach European territory and fails to take into account the protection needs of millions of people outside of Europe is obsolete.

The real challenge at hand therefore is how to design a new, fair, humane and international asylum system that truly benefits the 79.5 million people who have been forced from their homes, including 26 million refugees as well as 45.7 million internally displaced people, and not only those who made it to Europe, and ultimately to solve the world's protracted refugee situations, none of which are in Europe.¹³

Defenders of the present system must make up their minds on whether the priority should be on the right of every person to access to European territory in order to lodge an asylum claim, or if protection standards should be raised worldwide. Importantly, the focus should lie squarely on the global fulfillment of the promise at the heart of the UNHCR Comprehensive Refugee Response Framework and the Global Compact for Refugees, namely that *"in order to thrive, not just to survive, refugees need opportunities"*. This response cannot be limited to Europe, even less to Western Europe with its 2.5% of world population but must be made available close to countries of origin. By advising and implementing, the UNHCR has an extremely important role to play as a partner for Europe and the world's refugees to help raise standards worldwide.

Europe, like the rest of the world, has a responsibility towards the developing world. However, in the present state of affairs, enormous resources are allocated to the maintenance of an inefficient system, exclusively focused on the time-consuming processing of asylum-applications in the EU, where more than half of all applications regularly prove to be unfounded.¹⁴ According to one calculation by migration specialist *P. Collier*, for every \$ 135 of public funds spent on an asylum-seeker in Europe, only \$ 1 is spent on a refugee in the developing world.¹⁵

13 UNHCR, Trends.

14 In the precise wording of Eurostat *"In 2019, 540 800 first instance decisions on asylum applications were made in the EU-27 Member States and a further 296 600 final decisions following an appeal. Decisions made at the first instance resulted in 206 000 persons being granted protection status, while a further 91 000 received protection status on appeal."* See Eurostat, Statistics Explained, Asylum Statistics, last modified 2.9.2020; available under <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany.2C_France_and_Spain> (24.9.2020).

15 Betts/Collier, Rethinking Refugee Policy in a Changing World (2017).

The EU countries are rightly proud to be the world's largest donor of international aid with 57% of global ODA¹⁶ and 40% of funds allocated to global humanitarian needs.¹⁷ As impressive as these contributions to international solidarity may be, they are dwarfed by the massive direct and indirect costs for the upkeep of the present asylum-based migration system. Much more could be achieved by liberating these resources to better help all persons in need of international protection, regardless of their geographic location.

III. The relevance of pull-factors

In an era where smartphones are sometimes more accessible than clean water and sanitation¹⁸, the impact of the law of rising expectations strikes with full force. And, as has been clear ever since 19th Century European emigration to America, the possibility and willingness to move increases with increased resources and technical means. Since 2010, the arrivals of Sub-Saharan Africans in Europe, asylum-seekers or otherwise, is constantly on the rise. According to the renowned polling institute Pew Research Center, as many as 75 % of the population in several Sub-Saharan African countries would relocate if they had the opportunity, and about one-in-five harbor concrete plans to do so within the next five years.¹⁹

Europe's door to Africa, the Mediterranean route, captures all the incongruities of the present system. There is no doubt that the European asylum-system and its associated legal obligations towards new claimants has effectively become a massive enabler of illegal migration to Europe: out of the top three nationalities arriving to Italy over the

16 OECD, Development Aid Committee, ODA in 2018, 10.4.2019; available under <<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf>> (20.3.2020).

17 OCHA, Financial Tracking Service, Total reported funding 2019; available under <<https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2019>> (20.3.2020).

18 Deputy UN Chief calls for urgent action to tackle global sanitation crisis, UN News, 21.3.2013; available under <https://news.un.org/en/story/2013/03/435102-deputy-un-chief-calls-urgent-action-tackle-global-sanitation-crisis#.UU_G_BySV3->> (11.3.2020).

19 At least a million sub-Saharan Africans moved to Europe since 2010, Pew Research Center (22.3.2018); available under <<https://www.pewresearch.org/global/2018/03/22/at-least-a-million-sub-saharan-africans-moved-to-europe-since-2010/>>> (11.3.2020).

Mediterranean route in January 2020, namely Algeria, Ivory Coast and Bangladesh, the recognition rate was below 5%.²⁰

According to a recent UNDP-study of more than 3.000 irregular African migrants in Europe, 91% of whom had arrived in Europe by boat over the Central or Western Mediterranean route, only 36% self-reported potential protection reasons²¹ as one of their main reasons for coming to Europe. Of the remaining, who cited economic motivations as their main driver, no fewer than 41% stated that “nothing” could have made them change their minds. The dangers of the journey do not seem to have much of a deterring effect: even though 93% experienced danger during the journey, only 2% said prior knowledge of these dangers would have made them change their minds about leaving.²²

The UNDP-study quotes the novel by Nigerian author *Chimamanda Ngozi Adichie* who writes of the “*oppressive lethargy of choicelessness*”, faced by a generation of young Africans who are “*eternally convinced that real lives happened somewhere else, and were now resolved to do dangerous things, illegal things, so as to leave, none of them starving, or raped, or from burned villages, but merely hungry for choice and certainty*”²³. It is on the back of this human frustration that smugglers are plying their trade. While it shows the pressing need to build perspectives in countries of origin, it relativizes the story of all migrants being refugees in need of protection in Europe.

The example of the different EU-missions²⁴ ostensibly set up to combat people smuggling off the Coast of Libya and set up an arms embargo on the warring parties, is a cautionary tale of how easily criminals can exploit the incongruities that arise at the crossroads of the European asylum system and the law of seas. It alerts us to how criminal organizations are consciously and deliberately bringing people in distress, counting on private or governmental vessels to transfer them to Europe.

20 *Leubecher*, Die meisten Bootsmigranten sind keine Flüchtlinge, *Die Welt*, (3.2.2020); available under <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article205544573/Die-meisten-Bootsmigranten-sind-keine-Fluechtlinge.html>> (11.3.2020).

21 Including avoiding war, persecution from government, violent extremism and gang violence.

22 *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*, UNDP (2019); available under <<https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/UNDP-Scaling-Fences-EN-2019.pdf>> (11.3.2020).

23 *Adichie*, *Americanah* (2013).

24 The Italian navy's Mare Nostrum mission, Frontex' Triton mission and the CSDP EU-NAVFOR (Sophia) Mission.

Indeed, the maritime component of the past EU-operations – be it the patrol boats of operation Triton or the mighty Italian and EU warships that were committed to the Mare Nostrum and EUNAVFOR-missions – while they quickly succeeded in confiscating a large number of seagoing smuggling vessels, conspicuously failed to dismantle the smuggling networks or to discourage the smugglers. Instead, they themselves quickly became an integrated part of their business model: whereas in the earlier days of the Mediterranean route, smugglers relied on boats with at least a bare minimum of seaworthiness, with engines, navigation equipment and satellite phones, sufficient for an autonomous journey to Italy, they could now make away with much cheaper, smaller and more dangerous boats, voluntarily and deliberately putting people in distress at sea in close proximity to the Libyan shores, either counting directly on the EU naval assets themselves or on NGO ships serving as relay stations. The for some counter-intuitive result is the strong correlation between the number of deaths at sea and the proximity of Search and Rescue (SAR) missions to Libyan territorial waters²⁵, for which the only explanation is the smuggler-networks' cynical exploitation of legal obligations and humanitarian imperatives of Europeans to serve their business-model.

The Frontex risk-analysis for 2017 describes the problem with SAR-missions acting as pull-factors in no uncertain terms: *“Libyan-based smugglers, in particular, heavily relied on the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), and associated SAR as well as humanitarian assistance efforts, turning it into a distinct tactical advantage. [...] This is not a new strategy, but the scope of the problem is alarming. In this context, it transpired that both border surveillance and SAR missions close to, or within, the 12-mile territorial waters of Libya have unintended consequences. Namely, they influence smugglers’ planning and act as a pull factor that compounds the difficulties inherent in border control and saving lives at sea. Dangerous crossings on unseaworthy and overloaded vessels were organised with the main purpose of being detected by EUNAVFOR Med/Frontex and NGO vessels.”*²⁶

Operation Sophia, the EU naval mission with assets deployed closest to the Libyan coast, effectively collapsed in March 2019 after the Italian

25 EPSC Strategic Notes, Irregular Migration via the Central Mediterranean, Issue 22, 2.2.2017; available under <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_22_0.pdf>. See also Webinger, *Im Zeitalter der Migration*, Schriftenreihe Recht und Finanzierungspraxis der Gemeinden (2017) 31.

26 See Frontex, Risk Analysis for 2017; available under <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf> (11.3.2019).

government pulled back their naval assets. Proponents of the mission argue that 50 000 people were rescued. We would instead highlight that 4.581 people died in 2016 alone, the year when Operation Sophia was at its most active. Since then, the number has been declining continuously: 2.853 in 2017, 1.341 in 2018 and 743 in 2019. As the Austrian Security expert *Wolfgang Pusztaï* puts it: *“The full resumption of Operation Sophia to end death in the central Mediterranean and to accommodate all migrants who want to move from Libya to Europe would not be successful. There is no finite number, but a bottomless barrel due to the influx from the south. [...] Putting migrants on boats according to the motto ‘You Europeans have to save them anyway’ is ceding to a form of blackmail by the smugglers. Ceding to this only arouses the greed for even more money”*.²⁷

Operation Sophia failed because of the fundamental maladaptation of a legal system which could not possibly foresee the abuses we are witnessing. While smugglers are quick to adapt their methods, it is to be hoped that the EU can learn from its past failures. As this article is finalized, international migration in all its forms is facing unprecedented restrictions due to the Covid-19 pandemic. And yet migratory pressure from the southern and eastern shores of the Mediterranean remains at a high level, an ominous sign for the months and years to come.

IV. Drawing lessons

The present system, essentially an extension of the notion of territorial asylum in Europe to the whole world, is perfectly unsustainable. Despite the enormous efforts harnessed by Europe, everyone falls by the wayside. It fuels divisions and polarization within Europe, between the EU Member States, between citizens and their governments and not least between citizens themselves. At the same time, it provides little help to the majority of the world's refugees, instead stirring up distrust and suspicion against them.

Member States firm and resolute support for Greece in spring 2020 gives hope for the future. Still, a decisive move away from the present, unsustainable system towards a new European consensus is urgently needed to prevent the reoccurrence of a future crisis.

27 *Pusztaï, Gut gemeint ist nicht immer gut*, Der Standard (7.2.2020); available under <<https://www.derstandard.at/story/2000114256135/operation-sophia-gut-gemeint-ist-nicht-immer-gut>> (11.3.2020).

Unless Europe can muster the responsibility to secure its own borders and effectively prevent illegal migration, the sterile dichotomy between responsibility and solidarity, that has paralyzed the EU for much too long, cannot be overcome.

Ultimately, protecting our physical “outer” borders is a premise for securing the “inner” moral borders and values of the European Union based on justice, on the value and dignity of every human being.²⁸

It is no coincidence that the Unions objective to “offer its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers”²⁹, is listed at a very prominent place in the Treaty of European Union (TEU). This common area can only be realized “in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime”. A system, in which smugglers, not states, decide who enters the territory of the EU, is a standing reminder that the objective of the TEU is far from achieved.

Now is the time to fasten up the loose ends of the discussion. A balanced, coherent and comprehensive approach calls for urgent action in order to close the gaps of the present system:

- 1) Close the global **protection gap** and introduce more flexible alternatives to the present “all or nothing” system. The Geneva Convention does not itself provide for an individual asylum procedure, instead its protection clauses are limited to non-refoulement.³⁰ Safe alternatives to international protection in the EU, when not needed, should therefore be explored.

In particular the safe third country concept, which is inherent to the logic of the Convention, should be expanded and generalized by building mutually beneficial partnerships with third countries so as to remove incentives to travel to Europe for the purpose of seeking asylum. The corresponding EU legislation needs to be redrafted to ensure the balance between safeguarding fundamental rights and ensuring efficient implementation. These changes in legislation need to be accompanied by strong EU investments in capacity building in third countries and thus closing the real global protection gap.

28 Konstandaras, Internal Borders, www.ekathimerini.com, 6.3.2020; available under <<http://www.ekathimerini.com/250285/opinion/ekathimerini/comment/internal-borders>> (20.3.2020).

29 TEU, Art 3.2.

30 Art 33, 1951 Convention relating to the Status of Refugees; available under <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>> (20.3.2020).

- 2) Close the **border control gap** and protect the external borders of the EU so as to achieve a massive reduction of migratory pressure through efficient, compulsory filtering mechanisms in line with international law and prevent illegal entries into the EU. A string of recent ECtHR rulings³¹ provide good reasons for the admissibility of mandatory border procedures, transit zones and fast-track procedures at the EU's external borders.³² Circumvention of border controls must not be beneficial to illegal migrants. A corresponding strong legal basis needs to be enshrined in the future EU acquis.³³
- 3) Close the **sea border gap** and prevent death at sea. What holds true on land, also holds true at sea. In accordance with the law of the seas, persons rescued at sea are not automatically to be brought to Europe, but to the first safe harbor. Instead of creating pull-factors and sparking another endless debate on redistribution, the EU would be well advised to strengthen cooperation with neighboring and third countries with a view to have them admit rescued migrants and raise their reception conditions to international standards. As soon as this decisive step has been taken, a massive reduction in the number of crossing attempts will ensure, thus depriving smuggling networks of their business model.
- 4) Close the **enforcement gap**, whereby the current system often leads to a prolonged stay in the EU, regardless of the chances of success, due to excessively long and complex procedures in the areas of asylum, Dublin transfers and repatriations. Of the 800.000 applications rejected since 2014, only one third of applicants have been ordered to leave and even fewer removals have actually been effectuated. After having often stayed in the EU for years, removal or repatriation is extremely difficult and time-consuming. In many cases, a negative asylum decision cannot be enforced and is thus bereft of consequences. Lackluster or inexistent cooperation by countries of origin is part of the Gordian Knot of the present asylum system. In light of this, it is just, necessary and legitimate to apply all available means, including travel and visa restrictions but also economic and political leverage, in order to have third countries

31 See for example *ECtHR, Case of Ilias and Ahmed vs Hungary*, 47287/15, 22.1.2019; available under <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-198760%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-198760%22]}>) (20.3.2020).

32 *ECtHR, Case of N.D. and N.T v. Spain*, 8675/15 and 8697/15, 13.2.2020; available under <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-201353%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-201353%22]}>) (20.3.2020).

33 In particular in the "Return" (2008/115/EC), "Procedures" (2013/32/EU) and "Reception" (2013/33/EU) Directives.

comply with their legal obligation³⁴ to readmit their own nationals. This must be affirmed clearly and unambiguously by a united EU. In addition, transfers to other third countries need to be explored in case of perpetuated non-cooperation.

Once the existing gaps have been closed and Europe has regained democratic control over migration and brought about a sustainable reduction in illegal migration, unsolved questions can be approached in a dispassionate and level-headed manner.

A decisive move away from the present system, could usher a new era of global cooperation. When control over borders is reestablished, return and readmission are a reality and the sprawling costs of the present system reined in, honest discussions on long-standing demands of countries of origin could be reengaged with serenity. This could include discussions on durable solutions for refugees, easing of visa-restrictions for third-country nationals and a massive increase in available resources for investment and development in countries of origin.

The double lesson drawn by the crisis of 2015 and the avoided crisis of 2020, call into mind the teachings of the sociologist *Max Weber*, who in 1919, at the conclusion of an even greater crisis, wrote a famous instructions manual for democratic government.³⁵ *Weber* distinguishes between an ethics of pure convictions, whereby a politician is bound solely to do the morally correct action and an ethics of responsibility, where a political decision-maker must answer for the foreseeable consequences of his actions. Whereas 2015 was an example of the former, the firm display of responsible solidarity demonstrated by the Union and Greece in the spring of 2020 illustrates the latter and instills hope for the future.

When Europe now sets forth to design the protection system of the future, it must heed the lessons of the past: It must be the unwavering objective that people in need of protection need not cross half the globe in search of a life in hope and dignity. At the same time, it is urgent to put an end to the malfunctions of the present system, which enable the free choice of the economically most attractive European destination country to any migrant. Only by a system of international migration governance that effectively prevents illegal migration will we also be able to lay the foundation for a new global, truly fair and humane asylum

34 *Hailbronner*, Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals, *ZaöRV* 57 (1997), 1 ff.

35 *Weber*, *Politik als Beruf* (1919).

system fit for the realities of the 21st century that not only focuses on Europe but really takes care of the world's most vulnerable – a system not for the few, but for the many.

Abstract

The 2015-2016 migration crisis did not constitute a singular event, but rather made the age of global, transcontinental migration plain for all to see. This crisis laid bare the systemic deficiencies of a legal and conceptual framework unfit for the migratory realities of the 21st century.

The EU *acquis*, which is governing asylum and migration in Europe, has so far proven insufficient to provide sustainable solutions to globalised migration movements. A patchwork of ad-hoc measures has brought temporary redress, however the pressure on the Schengen system and overall cohesion in the EU still resonates strongly. A new European consensus on a new, fair and humane asylum system is thus urgently called for.

The current system, based on the notion of territorial contact, blurs the distinction between refugees and economic migrants, undermines the legitimacy of the European protection system and provides no solution for the large number of displaced persons outside of Europe.

A new system urgently needs to disentangle the right for protection from the non-existing right for migration to any country of choice. For a credible protection system, control over the external borders must be re-established, return and readmission must become a reality and the sprawling costs of the present Eurocentric system have to be reined in. These are the preconditions for an honest discussion on durable solutions for all persons in need of international protection – thus creating a new system not for the few, but for the many.

‘Challenges in Asylum Law Procedures – A Practitioner’s Perspective’

I. Introduction

The origin and basic idea of asylum can be traced back to ancient Greece (asylie, *ancient Greek*: ἀσυλία) and has grown and developed constantly over decades and centuries.¹ The increase of migration to western Europe and the (so-called) “refugee crisis” in 2015 triggered the current debate and furthermore highlights the global dimension of the challenges western societies face as a result of globalization. Arguably, such global challenges are to be solved at a global level. However, the Member States of the European Union have not yet agreed upon how to deal with refugees arriving in Europe, especially not to leave highly frequented “arrival states” such as Greece or Italy on their own. Furthermore, one could also question the *up-to-date* nature of current asylum laws, as questions as regards their suitability and adequacy with respect to the current (and future) global challenges seem anything but unsubstantiated.² Notwithstanding such global challenges,³ which need to be solved at a political level, however, asylum law also imposes challenges on jurisprudence. As law cannot be applied in the abstract, the difficulties arise in the context and specifics of individual cases.⁴ The law with its abstract terms and criteria to be filled with life adds further complexity in this respect and contributes to the “decisional

* Stefan Mumelter is a judge at the Austrian Federal Administrative Court. The views in this article do not represent the opinion of the court, but the personal opinion of the author.

** Bernadette Zelger is Fellow of the Austrian Academy of Sciences (DOC) at the Department of European Law and Public International Law, University of Innsbruck.

1 Babo, Das politische Asyl vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: Orientierungen aus der Geschichte, *Jahrbuch für Recht und Ethik* 21 (2013), 149 f.

2 See in this respect, for example, Babo, *Jahrbuch für Recht und Ethik* 21 (2013), 163 f.

3 That is, the dealing with refugees arriving in Europe by implementing a “system of distribution” between EU Member States as well as the intellectual and political challenge of developing a global or supranational asylum law in order to meet challenges of global dimension.

4 Chovsta, Die Ausweisung von Asylwerbern und Art 8 MRK, *ÖJZ* 74 (2007), 852 (853).

landscape" and a "case-by-case jungle". It is the latter difficulties, which this contribution aims to shed light on in the following sections.

II. Asylum Law in Austria – Overview

A) *The Jungle of Relevant Laws and Provisions*

The legal framework relevant for asylum law cases in Austria consists of different substantive and procedural laws: The Geneva Refugee Convention, the Austrian Asylum Act 2005 (*Asylgesetz 2005*⁵ – "AsylG"), the Austrian Aliens' Police Act (*Fremdenpolizeigesetz*⁶ – "FPG"), the Austrian Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act (*BFA-Verfahrensgesetz*⁷ – "BFA-VG") as well as the procedural laws relevant in proceedings at the Austrian Federal Office for Immigration and Asylum (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*) as well as the administrative courts, that is, the Federal Administrative Court (*Bundesverwaltungsgericht*, court of appeal), the Austrian Supreme Administrative Court (*Verwaltungsgerichtshof*) as well as the Austrian Constitutional Court (*Verfassungsgerichtshof*) as the highest courts.

The following section aims to illustrate the system provided by the various laws relevant in the context of the right of abode in asylum law cases.

B) *Reasons Substantiating a Right to Stay*

1. *Asylum*

According to § 1 AsylG asylum status shall be granted to "[a]n alien who has filed an application for international protection in Austria [...] if it is credible that the alien would be at risk of persecution as defined in Article 1 Section A sub-para 2 of the Geneva Convention on Refugees in the country of origin". According to Article 1 of the Geneva Refugee Convention a refugee is someone "who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion, is outside the country

5 BGBl I 100/2005 idF BGBl I 69/2020.

6 BGBl I 100/2005 idF BGBl I 27/2020.

7 BGBl I 87/2012 idF BGBl I 29/2020.

of his nationality, and is unable to or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country [...].⁸ Thus, a legitimate reason for persons to flee their country substantiating well-founded fear is necessary for the asylum status to be granted and must be made credible by the respective asylum seeker.⁹

Furthermore, an application filed in Austria must not “be rejected pursuant to § 4, § 4a or § 5 [...]” in order to make an initiation of substantive law procedures possible. In other words, the clarification of jurisdictional competence precedes the actual asylum procedures in which substantive law issues are to be clarified. In this respect, the provisions of §§ 4 to 5 AsylG stipulate cases where there is an absence of responsibility and jurisdiction of Austria to conduct substantive asylum law procedures. Such lack of jurisdiction occurs in cases of safety in a third country (§ 4 AsylG), protection in an EEA State or in Switzerland (§ 4a AsylG) as well as in case another State is responsible for examining the application for asylum due to treaty provisions or the Dublin III Regulation (§ 5 AsylG). Hence, jurisdiction needs to be “cleared” before substantive law issues in asylum proceedings can even be discussed.

2. *Subsidiary Protection (Subsidiärer Schutz)*

Apart from the status of asylum, there is the status of subsidiary protection. According to the law,¹⁰ the alien shall be granted a subsidiary protection status provided he/she faces a real risk of violation of (i) the right to life (Art 2 European Convention on Human Rights – “ECHR”), (ii) the prohibition of torture (Article 3 ECHR) or (iii) the prohibition of death penalty (Protocol No 6 or No 13 to the Convention). Additionally, the dismissal of the alien’s application for asylum as regards the granting of asylum status or the withdrawal of the alien’s asylum status is a further requirement in this respect.

Moreover, in case the removal or deportation constitutes a serious threat to the alien’s life or person as a result of arbitrary violence in connection with an international or internal conflict, such threat serves another reason justifying the granting of the status of subsidiary protection. Importantly, whether the status of subsidiary protection shall be granted or not is to be decided in substantive asylum law procedures. Thus, questions of jurisdiction are to be solved preliminarily.

8 Article 1 of the Geneva Refugee Convention.

9 See § 3 (1) AsylG.

10 § 8 AsylG.

3. Residence Permits for Exceptional Circumstances

Besides the status of asylum and subsidiary protection, there do exist exceptional circumstances justifying the granting of residence permits. Such permits, that is, a residence permit for reasons of Art 8 of the European Convention on Human Rights (§ 55 AsylG), a residence permit in particularly exceptional cases (§ 56 AsylG) or a residence permit for individual protection (§ 57 AsylG), are to be granted *ex officio* or upon a well-founded application.¹¹

C) Removal Measures (*Aufenthaltsbeendende Maßnahmen – § 10 AsylG*)

In case of a negative asylum decision, be it a rejection due to the lack of jurisprudence or the dismissal of an application as, in view of the respective authority or administrative court, substantive law requirements are not met, according to § 10 AsylG such negative decision must be combined with removal measures.

The provisions of the FPG regulate the modalities of removal measures. Furthermore, in the context of asylum seeking third-country nationals, such measures may be grouped into return decisions (§ 52 FPG) and orders for removal from the country (§ 61 FPG).¹² Whether a negative asylum decision is linked to either of the latter mentioned depends on the facts reasoning the negative decision (see immediately below). Importantly, those cases regulated in § 10 AsylG para 1 as well as 3 to 5 require an *ex officio* examination of whether the specific facts of the case justify a residence permit for individual protection (§ 57 AsylG).¹³ However, removal decisions can be suspended due to, for example, exceptional circumstances and the granting of a permit for reasons of Article 8 ECHR.

11 See the respective paras 1 of §§ 55–57 AsylG.

12 See § 2 (1) Z 27 AsylG in conjunction with §§ 52, 61 FPG.

13 *Szymanski*, § 10 AsylG 2005, in: Schrefler-König/Szymanski (Hg), *Fremdenpolizei- und Asylrecht*, available at <https://rdb.manz.at/document/1121_4_fpg-asylr_asylg-2005_p0010?execution=e1s1> (17.10.2020).

D) *Interim Conclusion*

Considering the above, the reasons justifying the grant of protection for persons fleeing their country are threefold. First, there is the asylum status *inter alia* requiring a legitimate reason for persons to flee their country substantiating well-founded fear.¹⁴ A second option provides the status of subsidiary protection given an application for asylum is dismissed or the asylum status has been withdrawn (and given specific further requirements are met). As a last resort, there are residence permits granted in exceptional circumstances.¹⁵ A well-integrated person with a functioning family and private life, for example, may substantiate circumstances justifying the grant of an (exceptional) residence permit.¹⁶

As will be shown in the subsequent section, such exceptional circumstances may justify the permanent suspension of removal measures notwithstanding the negative asylum decision (covering all types of negative decisions, be it dismissals, withdrawals of the asylum or subsidiary protection status or the rejection of an application due to a lack of jurisprudence). For that reason, the latter permits, in particular those granted for reasons of Article 8 ECHR, are of significant practical relevance. This is owed to the fact that asylum proceedings are usually lengthy in time. Thus, they serve as foundation for a *de facto* stay of the respective asylum seeker.¹⁷ Consequently, the longer the stay and the more integrated the asylum seeker becomes, the more likely a permit for reasons of Article 8 ECHR is to be granted, respectively the more likely a removal measure must be suspended permanently.¹⁸

Apart from relevant case law and established principles of the European Court of Human Rights ("ECtHR") as well as the Austrian Constitutional Court, the following sections shall, for illustrative purposes, also exemplify most recent cases of the Austrian administrative courts.

14 See Article 1 of the Geneva Refugee Convention.

15 See §§ 55–57 AsylG.

16 See § 55 AsylG which regulates residence permits for reasons of Art 8 of the European Convention on Human Rights.

17 See § 13 AsylG.

18 See § 9 (3) BFA-VG.

III. Long-Term Stays and Article 8 ECHR

A) *The Tension of Diligence and Clarity and its Relevance for Art 8 ECHR in Asylum Proceedings*

Administrative proceedings are anything but a fast lane. On the one hand, due diligence requires a certain amount of time and a 'rush through' seems inadequate particularly when considering the wide-ranging consequences and impact asylum decisions have on individuals' destiny and life situation. On the other hand, however, there is the aim for rapid procedures in order to warrant clarity and provide for legal certainty. Thus, the desire to increase speed regarding administrative asylum procedures due to clarity and legal certainty reasons seems confined by a certain standard of diligence, which is mandatory and must not be undermined. In other words, diligence and clarity or certainty act as opponents or mutual correctives when it comes to the debate about the "adequate" process duration. In this context the question of whether the length of the foreigner's previous stay is attributable to excessive delays caused by the authorities (including procedures before courts) or, on the contrary, by the individual (for example, by non-cooperation of the asylum seeker)¹⁹ is also of significant relevance.²⁰

Whereas positive asylum decisions, granting a right to stay are hardly ever appealed by applicants, it seems inherent to the nature of negative asylum decisions that the latter, however, are subject to appeals to the administrative courts. Inherent to the nature of an appeal and the respective appeal proceedings, the latter lead to an extension of the asylum procedures in terms of length. Consequently, they serve as foundation for a legitimate *de facto* stay²¹ of the respective asylum seeker, without prospecting anything as regards a potential future stay being declared justified or unjustified against the backdrop of the respective relevant asylum law provisions by the courts.

However, such *de facto* stay is of relevance because a functioning family and private life of a well-integrated person might be subject to protection, notwithstanding the potential legitimate negative nature of the respective asylum law decision subject to appeal. Furthermore, lengthy administrative proceedings cannot be attributed to the asylum

19 See § 15 AsylG, which constitutes an obligation to cooperate with the authorities for the asylum seeker.

20 See § 9 (2) Z 2 BFA-VG.

21 See § 13 AsylG; *Neugschwendtner/Peyrl/Schumacher*, *Fremdenrecht*⁴ (2012) 271.

seeker's sphere and thus to the detriment of the latter.²² Therefore, a functioning family and private life may justify the granting of an exceptional residence permit for reasons of Article 8 ECHR as well as the permanent suspension of a removal measure.²³ Consequently, the longer asylum procedures take and the more integrated an asylum seeker becomes, the more likely an imposed removal measure might constitute a breach of Article 8 ECHR.²⁴

B) Balancing Public and Private Interests in the context of Article 8 ECHR – the Framework

Undoubtedly, the challenge of adequately balancing interests, that is, public vs private interests in asylum proceedings is a demanding exercise, which has its roots in the case law of the ECtHR.²⁵ The first decision according to which the latter court prohibited removal measures due to a breach of Article 8 ECHR dates back to 1991.²⁶ Since then, private and family life considerations in asylum proceedings have constantly gained in importance.

The difficulties arising in this context, that is, the balancing of interests, are inherently linked to the tension of an individual's right and interest to have a family and private life, on the one hand, as well as public interests of a community or a State such as, for example, the maintenance of law and public order, on the other hand.²⁷ Such balancing is not only in line with the case law of the ECtHR,²⁸ but also with that of the Austrian Constitutional Court²⁹ and has been implemented accordingly within the (Austrian) law in 2009.³⁰ Consequently, these criteria are crucial

22 VfGH (Austrian Constitutional Court) 07.10.2010, legal principle (Rechtssatz zu) B 950/10.

23 See § 9 (3) BFA-VG.

24 See § 9 (3) BFA-VG.

25 *Welz/Winkler*, Abschiebepolitik im Spannungsfeld des liberal-demokratischen Paradoxons: Ermessensspielräume in asylrechtlichen Ausweisungsentscheidungen, *ÖZP* 2014, 169 (172).

26 *Welz/Winkler*, *ÖZP* 2014, 172.

27 *Chovsta*, *ÖJZ* 74 (2007), 853.

28 See, for example, ECtHR 31.10.2002, 37285/97, *Yildiz vs Austria*, *ÖJZ* 2003, 158; 06.02.2003, 36757/97 *Jakupovic vs Austria*, *ÖJZ* 2003, 567; 22.04.2004, 42703/98, *Radovanovic vs Austria*, *ÖJZ* 2005, 76.

29 See, for example, most recently VfGH 03.10.2019, E3456/2019 para 12 with further references.

30 See § 9 (2) BFA-VG (BGBl I 29/2009).

when balancing interests, and are applied by the Austrian administrative courts.³¹

The criteria, as developed by the ECtHR in the context of balancing private and public interests in asylum proceedings, when assessing the proportionality of removal measures, are as follows:³²

- the extent to which a family life would actually be interrupted,
- the degree of integration of the respective asylum seekers concerned,
- potential threats and impediments for a functioning family life of the respective asylum seekers in their respective country of origin,
- possible repeated infringements of immigration law, as well as
- *ordre publique* reasons.

Also, whether the family life has occurred during times where the respective asylum seekers knew about their uncertain residence status and could therefore not take for granted that a continuation of the family life in the host country would be cleared, are further aspects to be considered.³³ In such cases, so the ECtHR, only exceptional circumstances might render exclusion orders disproportionate, as “Article 8 does not entail a general obligation for a State to respect immigrants’ choice of the country of their residence and to authorize family reunion in its territory”.³⁴

The above criteria have been implemented in the Austrian law, namely in § 9 (2) Z 1–9 BFA-VG. However, the list within the law is not literally identical with the one above, however, it covers the very same topics and issues. Furthermore, the criteria mentioned in § 9 (2) Z 1–9 BFA-VG are to be considered “in particular”.³⁵ Thus, the list is not exhaustive but rather demonstrative in nature. However, the focus in practice indisputably lies with the listed aspects.³⁶

31 See, for example, BVwG (Austrian Administrative Court) 02.03.2015, W184 2007663-1.

32 Chovsta, ÖJZ 74 (2007), 854.

33 For example, ECtHR 25.04.2007, 16351/03, *Konstatinov vs The Netherlands*.

34 ECtHR 25.04.2007, 16351/03, *Konstatinov vs The Netherlands* para 48.

35 § 9 (2) BFA-VG.

36 See in this respect the (statistical) evaluation of *Welz/Winkler*, ÖZP 2014, 181 as regards the relevant case law of the administrative authorities and courts.

C) *Balancing Public and Private Interests in the context of Article 8 ECHR – Case Studies*

In light of the above, the difficulties occurring when balancing public and individual interests in the context of Article 8 ECHR is to actually strike the “right” balance. The case law of the ECtHR, the Austrian Constitutional Court, the Austrian Supreme Administrative Court as well as the administrative courts of first instance, which can be described as “colourful bouquet”³⁷ of decisional variety, proves the context and case-specific nature of the assessment and interplay of Article 8 ECHR in asylum law proceedings.

Moreover, there is a certain standard of content or fact analysis required in order not to constitute a procedural deficiency³⁸ due to a lack of substantial reasoning³⁹ or proper investigation.⁴⁰ In other words, the balancing of interests must not be “superficial” or “abstract”. Rather, it needs to be substantial, concrete and case specific. Empty phrases lacking a particular and substantial link to the specific facts and circumstances of a case constitute a procedural deficiency which might render an appeal successful.⁴¹

Take for example a recent decision of the Austrian Constitutional Court,⁴² where an asylum seeker was ravaged by an incurable disease, namely HIV.⁴³ In such a case, the potential effect a return to the country of origin might have on the course of the disease needs to be analysed and assessed *in concreto*.⁴⁴ Hence, the Austrian Constitutional Court stressed the necessity of the Administrative Court to stipulate material findings as regards the “current status of the asylum seeker’s disease, the respective relevant therapy, as well as the concrete availability of medication in the region of origin, respectively the region of a potential internal flight alternative”⁴⁵ (*analogous translation*). Furthermore, it held

37 Chovsta, ÖJZ 74 (2007), 853.

38 Austrian terminus technicus: Verfahrensmangel.

39 Austrian terminus technicus: Begründungsmangel.

40 Austrian terminus technicus: Ermittlungsmangel.

41 See for example recently, VwGH (Austrian Supreme Administrative Court) 25.09.2019, Ra 2019/19/0378 setting aside the BVwG decision dated 19.09.2018, I415 2157380-1.

42 VwGH 25.09.2019, Ra 2019/19/0378.

43 BVwG 19.09.2018, I415 2157380-1.

44 VwGH 25.09.2019, Ra 2019/19/0378 para 10 et seq.

45 VwGH 25.09.2019, Ra 2019/19/0378 para 10.

that a lack of a proper preliminary investigation due to contradictory country reports might also constitute a procedural flaw.⁴⁶

Another example in this respect provides a recent decision of the Austrian Constitutional Court concerning removal measures and the respective consequences for the well-being of a child.⁴⁷ The appeal concerned a negative asylum decision and the accompanying removal measures imposed upon a Cameroon national and father of one together with a French mother. The asylum seeker (and his offspring) did not live in the same household, as the mother resided in a special residential institution, namely, a 'mother and child facility'. However, he contributed by means of EUR 50 and visiting his child twice a week.⁴⁸ The Austrian Constitutional Court set aside the Administrative Court's decision as the latter failed to provide substantial reasoning why the respective removal measure and the accompanying separation of the asylum seeker from his child appeared to be in the public interest.⁴⁹ Thus, the Administrative Court totally disregarded the potential effect of the removal measures on the asylum seeker's life situation and in particular the impact of the latter on the relationship with his child as well as the child's welfare.⁵⁰ Consequently, notwithstanding the fact that the family life occurred during times where the respective asylum seeker knew about his uncertain residence status and could therefore not take for granted that a continuation of the family life in the host country would be cleared (a fact to be considered in the balancing of interests, not excluding however a breach of Article 8 ECHR),⁵¹ the Constitutional Court set aside the Administrative Court's decision due to the above mentioned lack of substantial reasoning.⁵²

An example to show the opposite provides a decision where the grant of an exceptional residence permit for reasons of Art 8 ECHR was set aside in the last instance of appeal provides a decision of the Austrian Supreme Administrative Court from 2019.⁵³ This case seems furthermore

46 VwGH 25.09.2019, Ra 2019/19/0378 para 12. For a decision, which has been upheld by the Austrian Supreme Administrative Court in that respect, see VwGH 25.09.2019, Ra 2018/19/0508 upholding the Austrian Administrative Court's decision BVwG 19.09.2018, I407 1243434-3.

47 VfGH 03.10.2019, E 3456/2019.

48 VfGH 03.10.2019, E 3456/2019 para 6.

49 VfGH 03.10.2019, E 3456/2019 para 18.

50 VfGH 03.10.2019, E 3456/2019 para 18.

51 VfGH 03.10.2019, E 3456/2019 para 19.

52 VfGH 03.10.2019, E 3456/2019 para 18.

53 VwGH 28.02.2019, Ro 2019/01/0003.

of rather delicate nature, as it runs in the vein of the political debate as regards asylum seekers and their access to the Austrian job and job training market while pending proceedings as well as the possible impact of a negative asylum decision on a potential job or training contract. In the first instance decision, the Administrative Court granted the asylum seeker, an Afghan national, an exceptional residence permit for reasons of Article 8 ECHR, as he had been living in Austria for 3,5 years and was very well integrated. The asylum seeker had, for example, a training contract in a bakery, was able to speak German at level B1, had visited a value and orientation class and had furthermore made friends with Austrian nationals.⁵⁴ According to the Administrative Court, the fact the asylum seeker had a training contract and therefore contributed to the economic development of Austria should be evaluated twofold. Thus, when balancing public and private interests, such contribution should be weighed at both, the side of private interests as well as at the side of public ones, as a contribution to the economy of a country by participating in the labour market was capable to invalidate a serious public interest of the removal measure.⁵⁵ As the Administrative Court deviated from established case-law of the Supreme Administrative Court, a regular appeal was declared permissible. In the appeal proceedings, the decision was then set aside.

According to the Supreme Administrative Court, the considerations of the Administrative Court as regards the training contract of the asylum seeker in a profession in which it was hard to find workers and trainees, had a public policy dimension which was not suitable to “replace a legally sound overall analysis”⁵⁶ of the case. Furthermore, the court stressed that according to established case law a public interest as regards the Austrian labour market was not covered by Article 8 ECHR.⁵⁷ Rather considerations to be weighed to the benefit of asylum seekers need to root in their private and family life; not however, in public policy considerations.⁵⁸

54 VwGH 28.02.2019, Ro 2019/01/0003 para 9.

55 VwGH 28.02.2019, Ro 2019/01/0003 para 13.

56 VwGH 28.02.2019, Ro 2019/01/0003 para 42–44.

57 VwGH 28.02.2019, Ro 2019/01/0003 para 47–48.

58 VwGH 28.02.2019, Ro 2019/01/0003.

IV. Concluding Remarks

In light of the above, the difficulties occurring in the context of balancing interest with respect to Article 8 ECHR become apparent. Undoubtedly, the art lies in finding the “right” balance when weighing public and private interests against each other. Finding such “right” balance, however, is not easy as the case law of the courts provides a “colourful bouquet”⁵⁹ of decisional variety. Thus, there is no uniform “magic formula” applicable to each and every single case. Rather, the interplay of Article 8 ECHR in asylum law proceedings and the balancing of interests is context and case-specific by its very nature.

Another aspect not to be underestimated in the context of asylum law proceedings is the delicate nature of asylum from a moral perspective as well as the public policy dimension discussions in this context might have. As stressed by the Supreme Administrative Court, the latter considerations should not be mingled within a sound application of the law. However, as experience has shown, a clear demarcation does not always succeed.

For the sake of completeness, a last point which needs to be mentioned in this respect but does, however, go beyond the scope of this article as the topic would provide substance for a separate contribution, are the challenges credibility assessment in asylum proceedings impose in the context of fact finding. Take for example, assessing the credibility of an asylum seeker in case of religious conversion. Yet, the establishment of the truth is not unique to asylum proceedings, but rather a challenge inherent to court proceedings (of any nature) as such. The general socio-political discussion and the ethical and moral nature of the asylum debate, however, further contribute to the complex nature of asylum law decisions.

Abstract

This article aims to shed light on the difficulties arising in the context of asylum law decisions and Article 8 of the European Convention on Human Rights (“ECHR”) from a practical perspective. While setting the scene by illustration of the existing framework of asylum laws in Austria, it will then provide case studies thereby highlighting the difficulties that

59 Chovsta, ÖJZ 74 (2007), 853.

arise in the context and specifics of individual cases. Hence, special focus will lie with the issues that arise in the context of asylum proceedings and Article 8 ECHR, that is, the tension inherent to long-term stays of asylum seekers (providing the basis for Article 8 ECHR to be applicable) on the one hand, as well as the necessity of a high standard of due diligence in asylum proceedings (inherently confining the possible speed of the latter) on the other hand. In light of the above, the article concludes that while there is no uniform “magic formula” as regards the balancing act necessary in the context of Article 8 ECHR, it is inherent to the latter’s nature that such balancing is context and case-specific.

Die Praxis des Asylrechts aus Sicht einer Region: Das Land Steiermark

I. Einleitung

Die vermehrten Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre waren für viele europäische Staaten mit großen Herausforderungen verbunden. Allein in Österreich wurden im Zeitraum zwischen den Jahren 2015 bis 2019 über 180.000 Asylanträge gestellt, wobei fast die Hälfte davon auf das Jahr 2015 entfiel.¹

Die Aufgaben des Staates im Zusammenhang mit den Flüchtlingsbewegungen sind vielfältig. Aus dieser Diversität folgt im Lichte der Kompetenzverteilung, dass sowohl Bund als auch Länder Aufgabenträger sind. Wie noch zu zeigen sein wird, stehen viele dieser Aufgaben nicht unabhängig nebeneinander, sondern befinden sich vielmehr in einer engen Verbindung. Dies wird vor allem im Asylrecht deutlich, innerhalb dessen dem Bund zwar eine dominierende Stellung zukommt, dessen Vollziehung in weiterer Folge aber auch wesentliche Bedeutung für die Aufgabenwahrnehmung der Länder hat. Es sind insbesondere die Entscheidungen des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA) – einer Bundesbehörde, die in der Vollziehung des Asylrechts eine zentrale Rolle spielt, weil sie zuständig für die Führung des Asylverfahrens ist – in welchen dieser Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung der Länder sichtbar wird.

Im vorliegenden Beitrag wird anhand eines schematischen und vereinfachten Entwurfs eines Asylverfahrens² untersucht, inwieweit das Vollzugshandeln des BFA im Bereich des Asylrechts Auswirkungen auf die Aufgaben der Bundesländer mit besonderem Augenmerk auf das Land Steiermark hat und welche Aufgaben den Bundesländern in aller

1 Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik 2019, abrufbar unter <https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asyl-Jahresstatistik_2019.pdf> 4 (27.7.2020).

2 Vgl. zum Ablauf eines Asylverfahrens, einschließlich seiner zahlreichen möglichen Verzweigungen Gachowetz et al., Asyl- und Fremdenrecht im Rahmen der Zuständigkeit des BFA (2017) sowie Kittenberger, Asylrecht kompakt² (2017).

Regel als Folge dieser Entscheidungen erwachsen.³ Zu diesem Zwecke werden die einzelnen Phasen des Asylverfahrens und die jeweils damit typischerweise verbundenen Aufgaben der Länder bzw des Landes Steiermark dargestellt.

II. Phase I: Das Zulassungsverfahren

A) *Entgegennahme des Asylantrags, Erstbefragung und „Prognoseentscheidung“*

Jeder Fremde, der internationalen Schutz in Österreich sucht, hat einen entsprechenden Asylantrag bei einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder einer Sicherheitsbehörde zu stellen. Da eine Antragstellung im Ausland nicht möglich ist, muss sich die asylsuchende Person bereits im Inland aufhalten, um von ihrem Recht Gebrauch zu machen.⁴

Der Antragstellung hat die Befragung durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu folgen, welche der Ermittlung der Identität und der Reiseroute des Fremden dient und sich grundsätzlich nicht auf die näheren Fluchtgründe zu beziehen hat.⁵

Nach der polizeilichen Erstbefragung ordnet das BFA unverzüglich den weiteren Verlauf des Asylverfahrens an.⁶ Diese Anordnung bzw auch sog Prognoseentscheidung kann im Falle eines Fremden, der sich legal in Österreich aufhält, eine Aufforderung sein, sich binnen vierzehn Tagen in einer Erstaufnahmestelle oder einer Regionaldirektion des BFA einzufinden.⁷ Handelt es sich – wie meist der Fall – um einen Fremden, der nicht zum Aufenthalt in Österreich berechtigt ist, so hat das BFA entweder anzuordnen, dass dieser zur weiteren Verfahrensführung einer Erstaufnahmestelle, einer Regionaldirektion oder Außenstelle des BFA

3 Für unbegleitete Minderjährige gibt es, der besonderen Schutzbedürftigkeit geschuldete, verfahrensrechtliche Sonderbestimmungen, die im Folgenden – zugunsten der Übersichtlichkeit – nicht näher dargestellt werden.

4 Siehe § 17 Abs 1 Asylgesetz 2005 (AsylG) (BGBl I 100/2005 idF BGBl I 69/2020). Für einen Großteil der Flüchtlinge ist es unmöglich, ein Einreisevisum für Österreich bzw den Schengen-Raum zu erhalten, weswegen sie regelmäßig unrechtmäßig nach Österreich kommen, siehe *Gachowetz et al*, Asyl- und Fremdenrecht 9.

5 Siehe § 42 Abs 1 BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG) (BGBl I 87/2012 idF BGBl I 29/2020) iVm § 19 Abs 1 AsylG.

6 Siehe § 43 Abs 1 BFA-VG, wenn es nicht in bestimmten Fällen gem § 43 Abs 2 BFA-VG von einer Anordnung absehen kann.

7 Siehe § 43 Abs 1 Z 1 BFA-VG.

vorzuführen ist, oder diesem, wenn eine Vorführung zur weiteren Verfahrensführung nicht erforderlich ist, die kostenlose Anreise in eine bestimmte Betreuungseinrichtung des Bundes zu ermöglichen ist.⁸ Mit der Anordnung des BFA über die weitere Vorgangsweise gilt der Asylantrag als eingebracht.⁹ Erst die Einbringung des Antrags leitet mit dem Zulassungsverfahren den Beginn des Asylverfahrens ein¹⁰ und berechtigt den Asylsuchenden zur Aufnahme in die Grundversorgung des Bundes, die im ersten Schritt eine Unterbringung des Asylwerbers in den Bundesbetreuungsstellen in den Ländern bedeutet.¹¹

Im Zulassungsverfahren hat das BFA schließlich zu prüfen, ob Österreich für die Führung des inhaltlichen Asylverfahrens in entsprechender Sache zuständig ist, bzw ob dem BFA die Prüfung des tatsächlichen Vorliegens der vorgebrachten Fluchtgründe durch den Asylwerber obliegt.¹²

-
- 8 Siehe § 43 Abs 1 Z 2 lit a und b BFA-VG. Mit der Prognoseentscheidung wird, vereinfacht gesagt, festgestellt, ob aufgrund des bisher bekannten Sachverhalts davon auszugehen ist, dass das Asylverfahren des Schutzsuchenden in Österreich zu führen ist. Ist eine Zuständigkeit Österreichs voraussichtlich zu bejahen, werden die Asylwerber in aller Regel unmittelbar einer Betreuungsstelle des Bundes (Verteilerquartier) zugewiesen. Ist dies nicht der Fall, handelt es sich um einen unbegleiteten Minderjährigen, wurde ein Folgeantrag gestellt oder ist die Identität des Asylwerbers ungeklärt, erfolgt eine Vorführung in einer Erstaufnahmestelle. Vgl Asylverfahren, abrufbar unter <https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/asyl/Seite.3210002.html> (27.7.2020); Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Informationsbroschüre Asylverfahren, abrufbar unter <https://www.bfa.gv.at/bmi_documents/1954.pdf> 12 (27.7.2020).
- 9 Gem § 17 Abs 2 AsylG soweit sich aus dem AsylG oder dem BFA-VG nichts anderes ergibt.
- 10 Siehe § 17 Abs 4 AsylG, § 29 Abs 1 AsylG und vgl weitere Erläuterungen zum Beginn des Asylverfahrens bei Schrefler-König, § 17 AsylG 2005, in: Schrefler-König/Szymanski (Hg), Fremdenpolizei- und Asylrecht (Stand 1.6.2016, rdb.at) Anm 4.
- 11 Siehe zur Gewährung der Grundversorgung im Zulassungsverfahren durch den Bund § 2 Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 (GVG-B 2005) (BGBl 405/1991 idF BGBl I 53/2019). Die Zuteilung der Asylwerber wird weiters unter Bedachtnahme auf den Aufteilungsschlüssel durch die vom Bund eingerichtete Koordinationsstelle vorgenommen. Siehe Art 3 Abs 2 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung – Art 15a B-VG (GVV) (BGBl I 80/2004).
- 12 Umstände, die einer Zuständigkeit Österreichs grundsätzlich entgegenstehen, sind die Zuständigkeit eines anderen Staates zur Führung des Asylverfahrens aufgrund der Dublin-III-Verordnung, wenn der Asylwerber aus einem sicheren Drittstaat kommt oder aber auch, wenn bereits eine zurückweisende oder abweisende Entscheidung hinsichtlich eines von demselben Migranten gestellten Asylgesuchs vorliegt. In diesen Fällen hat das BFA den Asylantrag zurückzuweisen und der Asylsuchende muss in aller Regel das Land verlassen. Vgl im Detail zu den unterschiedlichen Fallkonstellationen des Zulassungsverfahrens Gachowetz et al, Asyl- und Fremdenrecht 31 ff.

B) Aufgaben des Landes

Solange sich Asylwerbende noch im Zulassungsverfahren befinden, erwachsen den Ländern idR unmittelbar keine flüchtlingsspezifischen Aufgaben.¹³ Da sich Asylwerbende aber faktisch auch auf Gebiet des Landes (konkret innerhalb des Gebiets der entsprechenden Bezirksverwaltungsbehörde) für die Dauer des Zulassungsverfahrens aufhalten (müssen),¹⁴ unterliegen diese freilich – im Rahmen der Landeskompetenzen – auch dessen Hoheitsgewalt. In der Praxis wäre hier zB an die Jugendschutzbestimmungen des Steiermärkischen Jugendgesetzes¹⁵ zu denken, vor allem aber auch an die Obsorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge durch das Land als Kindes- und Jugendhilfeträger.¹⁶

III. Phase II: Inhaltliches Asylverfahren

A) Die Zulassung des Asylverfahrens

Ist der Antrag auf internationalen Schutz voraussichtlich nicht zurückzuweisen, ist das Verfahren vom BFA zuzulassen.¹⁷ Die Zulassung des

13 Eine Ausnahmesituation stellte die sog Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 dar, die einer Bündelung aller Kräfte bedurfte und in welcher daher nicht nur der Bund, sondern auch die Länder wesentliche Aufgaben in der Bewältigung der Krise wahrgenommen haben. Mit den vermehrten Flüchtlingsbewegungen in diesen Jahren kam es teils zu erheblichen Verzögerungen, da beispielsweise die österreichische Polizei die hohe Zahl der an sie gestellten Asylgesuche nicht mehr zu bearbeiten imstande war. Zum Teil konnten Asylwerber über Monate hinweg nicht – wie gesetzlich vorgesehen – erstbefragt werden. Mitgeteilt wurde ihnen zu jenem Zeitpunkt lediglich, dass die polizeiliche Erstbefragung zu einem späteren Termin stattfinden würde. Es gab auch Fälle, in denen Asylwerber über Wochen, teils auch Monate mangels Kapazitäten nicht in die Grundversorgung des Bundes aufgenommen werden konnten, obgleich ihr Asylantrag bereits als eingebracht galt. Es war insbesondere dem zivilen Engagement vieler Bürger und NGOs zu verdanken, dass eine notwendige Grundversorgung für die Asylsuchenden gewährleistet werden konnte, bis sie in eine Betreuungseinrichtung des Bundes oder ggf des Landes aufgenommen wurden. Ebenso versuchten manche Bundesländer eine Notversorgung zu bieten. In Wien beispielsweise bemühte sich der Fonds für Soziales Wien um die Versorgung der betroffenen Asylwerber. Siehe *Kittenberger*, Asylrecht 29 und 99 f.

14 Die Aufenthaltsbeschränkung bis zur Zulassung des Asylverfahrens gilt für Fremde, die über kein Aufenthaltsrecht verfügen, siehe zur Aufenthaltsbeschränkung § 12 Abs 2 AsylG.

15 Steiermärkisches Jugendgesetz (LGBI 81/2013 idF LGBI 69/2018).

16 Siehe § 12 Abs 4 Satz 5 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG) (BGBl I 100/2005 idF BGBl I 27/2020); § 207 ABGB (JGS 946/1811 idF BGBl I 16/2020); § 5 Steiermärkisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBI 138/2013 idF LGBI 63/2018); vgl auch zur Obsorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge *Koppenberg*, Unbegleitete Minderjährige in Österreich (2014) 38 ff.

17 Siehe § 28 Abs 1 AsylG.

Verfahrens markiert den Beginn des inhaltlichen Asylverfahrens und ist auslösender Moment zahlreicher Aufgaben, die durch die Länder zu besorgen sind bzw besorgt werden.

Weist das BFA den Asylantrag hingegen zurück oder wird er als offensichtlich unbegründet abgewiesen, ist das Asylverfahren beendet, sofern der Asylsuchende keine Beschwerde gegen die Entscheidung des BFA beim Bundesverwaltungsgericht einlegt, wobei einer solchen Beschwerde im Zulassungsverfahren in der Regel keine aufschiebende Wirkung zukommt.¹⁸ Bis zur Ausreise besteht für den Asylsuchenden die Möglichkeit, in der Grundversorgung des Bundes zu verbleiben.¹⁹

B) Aufgaben des Landes

Während der Dauer des inhaltlichen Asylverfahrens haben die Länder zum einen die Grundversorgung der Flüchtlinge zu gewährleisten, die ihrerseits weitgehend durch EU-rechtliche Rechtsquellen determiniert ist.²⁰ Zum anderen werden die Länder auch im Bereich der Integration tätig, wobei auf beide Aufgabenbereiche am Beispiel des Landes Steiermark im Folgenden näher eingegangen werden soll.

Eine Zurück- bzw allfällige Abweisung des Asylantrags hat für die Länder insofern Auswirkungen, als – da das Asylverfahren in Österreich hiermit grundsätzlich als beendet gilt – keine Aufgabenwahrnehmung der Länder, wie sie durch weitere Verfahrensschritte (siehe unten) im Zuge des weiteren Asylverfahrens begründet würden, ausgelöst wird.

18 Vgl § 16 ff BFA-VG; vgl auch *Kittenberger*, Asylrecht 74.

19 Siehe § 2 Abs 1 und 7 GVG-B 2005.

20 Vgl insbesondere die „Aufnahmerichtlinie“ 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, ABl L 2013/180, 96; vgl näher zu den Rechtsgrundlagen der Grundversorgung *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht Grundversorgung, abrufbar unter <https://www.landesrechnungshof.steiermark.at/cms/dokumente/12736658_3515517/e53b1e69/Prüfbericht%20Grundversorgung.pdf> 12 (27.7.2020); sowie *Rebhahn*, Sozialleistungen an „international Schutzberechtigte und Schutzsuchende“ – Möglichkeiten zur Differenzierung gegenüber Staatsangehörigen, abrufbar unter <<https://docplayer.org/34516193-Sozialleistungen-an-international-schutzberechtigte-und-schutzsuchende-moeglichkeiten-zur-differenzierung-gegenueber-staatsangehoerigen.html>> 113 ff (27.7.2020).

1. Grundversorgung

Unter der Grundversorgung sind in Österreich im Allgemeinen Betreuungsmaßnahmen des Staates für hilfsbedürftige Fremde zu verstehen, die nicht in der Lage sind, für ihre notwendigsten Grundbedürfnisse selbst aufzukommen. Diese fällt sowohl in die Kompetenz des Bundes als auch der Länder, wobei sich die konkrete Zuständigkeit nach dem Stand des Asylverfahrens richtet. Im Jahre 2004 wurde zur Vereinheitlichung der Gewährung und Leistungen aus der Grundversorgung die Grundversorgungsvereinbarung gem Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern beschlossen. Wie bereits in Kapitel II.A. erwähnt, hat der Bund die Grundversorgung während des Zulassungsverfahrens zu gewährleisten. Mit Beginn des inhaltlichen Asylverfahrens werden die Asylwerbenden schließlich aus dieser entlassen und in die Grundversorgung der Länder aufgenommen. Die vom Bund eingerichtete Koordinationsstelle im Bundesministerium für Inneres führt gem der ihr in Art 3 Abs 2 GVV zugedachten Aufgaben die Zuteilung der Asylwerber auf die Länder unter Bedachtnahme eines Aufteilungsschlüssels durch, der eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge in den Bundesländern gewährleisten soll, und organisiert die nötigen Transporte in die Betreuungseinrichtungen der Länder. Über die erstmalige Unterbringung in einer Betreuungsstelle eines Bundeslandes ist Einvernehmen mit dem betroffenen Bundesland herzustellen.²¹ Die Gesamtkosten für die Grundversorgung werden zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt, wobei 60 % vom Bund und 40 % von den Ländern zu tragen sind.²²

In der Steiermark ist die Grundversorgung im Gesetz über die Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder (StGVG)²³ und in der Steiermärkischen Grundversorgungsgesetz-Durchführungsverordnung (StGVG-DVO)²⁴ geregelt. Im Wesentlichen bestehen die Leistungen der Grundversorgung für die dem Land Steiermark zugeteilten und im Landesgebiet aufhaltigen Asylsuchenden aus der Verpflegung und Unterkunft, Information und Beratung der Asylsuchenden, Kranken-

21 Siehe zum Übergang der Asylsuchenden aus der Grundversorgung des Bundes in die Grundversorgung der Länder insbesondere Art 3 Abs 2 Z 1 und 2, Art 4 Abs 1 Z 1 GVV sowie § 6 Abs 1 GVG-B 2005. In § 3 Abs 2 Z 1 Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz (LGBI 111/2016 idF LGBI 63/2018) wird auch noch einmal klargestellt, dass das Land nicht für die Gewährleistung der Grundversorgung für Asylsuchende, die sich noch im asylrechtlichen Zulassungsverfahren befinden, zu sorgen hat.

22 Siehe Art 10 Abs 1 GVV.

23 Siehe FN 21.

24 Stmk Grundversorgungsgesetz-Durchführungsverordnung (LGBI 133/2016 idF LGBI 58/2017).

versorgung und einigen weiteren Leistungen (etwa der Organisation des Schulbesuchs für schulpflichtige Asylsuchende, Taschengeld, Bekleidung etc.).²⁵ In der Steiermark wird die Verpflegung und Unterbringung mit 84% im Großteil der Fälle auf Grundlage vertraglicher Vereinbarungen mit NGOs oder Gewerbetreibenden in organisierten Unterkünften erbracht, wohingegen lediglich ein kleiner Teil der grundversorgten Personen individuell²⁶ untergebracht wird.²⁷ Für die Erbringung der sog IBB-Leistungen (Information, Beratung und soziale Betreuung) sowie einiger weiterer Leistungen (zB Auszahlung des monatlichen Taschengeldes) ist auf Grundlage von Leistungsverträgen bereits seit 2009 die Caritas der Diözese Graz-Seckau zuständig.²⁸ Leistungen wie die Bezahlung von Krankenversicherungsbeiträgen oder die Übernahme der Transportkosten (zB für Behördengänge aber auch Wege zum Arzt) werden durch das Land selbst erbracht.²⁹

Um eine gleichmäßige Aufteilung der Anspruchsberechtigten aus der Grundversorgung zu gewährleisten, wurde zwischen Bund und Ländern vereinbart, dass Fremde den Bundesländern auf Grundlage einer jährlichen Gesamtbetrachtung unter Bedachtnahme auf das Verhältnis der jeweiligen Wohnbevölkerung zur Betreuung zugewiesen werden.³⁰ Die Steiermark hatte dadurch in den letzten Jahren eine Aufnahmequote von etwas mehr als 14% aller in Österreich registrierten Asylwerber zu erfüllen. Wie in den restlichen Bundesländern – mit der Ausnahme Wiens – war jedoch auch in der Steiermark stets eine Untererfüllung der Quote vorzufinden. Lediglich im Jahre 2015 wurde diese mit 98,49% im Jahresdurchschnitt zumindest nahezu zur Gänze erfüllt.³¹

25 Siehe zu den Leistungen aus der Grundversorgung des Landes Steiermark § 4 StGVG.

26 Bei der sog individuellen Unterbringung wird die Anmietung mit Genehmigung des Referates für Flüchtlingsangelegenheiten durch die grundversorgte Person selbst vorgenommen. Die in § 1 StGVG-DVO festgesetzten Geldleistungen, werden in diesen Fällen direkt an die grundversorgte Person ausbezahlt, vgl hierzu auch *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 60.

27 Siehe zur Unterbringung und Verpflegung mit Stand 2018 *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 59 ff, insbesondere 72.

28 Siehe zur Leistungserbringung durch die Caritas *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 75 ff.

29 Vgl *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 96.

30 Siehe Art 1 GVV.

31 Siehe zu den Quoten der letzten Jahre *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 24; vgl auch die Quotenaufstellung der jährlichen Sicherheitsberichte des BMI (hier weichen die Zahlen geringfügig von den Berechnungen des Landes ab) unter *Bundesministerium für Inneres*, abrufbar unter <<https://bmi.gv.at/508/start.aspx>> (27.7.2020).

Die Pflicht des Landes zur Gewährleistung der Grundversorgung ist weiters an die Dauer des inhaltlichen Asylverfahrens vor dem BFA gekoppelt. Daher verbleiben hilfsbedürftige Asylsuchende³² so lange in der Grundversorgung der Länder, bis die Bundesbehörde rechtskräftig über das Asylgesuch entschieden hat.³³ Für die Versorgung von Personen, deren Asylverfahren länger als 12 Monate dauert, ist in der GVV allerdings eine Abweichung vom regulären „sechs zu vier“ – Kostentragungsschlüssel zugunsten der Länder vorgesehen. Dauert das Asylverfahren nämlich länger als 12 Monate, verbleiben die Asylwerber zwar in der Grundversorgung der Länder – denn die Grundversorgung ist wie oben erwähnt grundsätzlich bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens zu besorgen –, in entsprechenden Fällen hat der Bund nun aber die gesamten Kosten der Länder aus der Grundversorgung zu tragen.³⁴

Zum Stichtag 31.12.2016 betrug die durchschnittliche Asylverfahrensdauer in Österreich 9,1 Monate, ein Jahr später waren es bereits 16,5 Monate.³⁵ Seit 2014 gab es in der Steiermark mit einem jährlichen Mittelwert von insgesamt 3.242 Personen in der Grundversorgung einen kontinuierlichen Anstieg, der seinen Höhepunkt im Jahr 2016 mit 11.035 Grundversorgten fand. Seitdem ist die Zahl der grundversorgten Personen in der Steiermark wieder rückläufig. So befanden sich im Frühjahr 2019 etwa 4.200 Flüchtlinge in der Grundversorgung des Landes.³⁶ Der Nettoaufwand des Landes Steiermark für die Gewährleistung der Grundversorgung in den Jahren 2014 bis 2017 betrug insgesamt rund 66 Millionen Euro.³⁷

2. Integrationsprojekte

Die Steiermärkische Landesregierung erarbeitete mit Einbindung öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen im Jahr 2016 auf Grundlage der „Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steier-

32 Siehe zur Definition der Hilfsbedürftigkeit § 2 Z 2 StGVG.

33 Vgl insbesondere § 2 Z 3 lit a StGVG; vgl aber auch die Ausnahmeregelungen in § 2 Z 3 lit b bis f StGVG, die die Grundversorgung über einen darüber hinausgehenden Zeitraum gewähren.

34 Vgl Art 11 GVV und *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 99.

35 Siehe *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 23.

36 Siehe zu den Zahlen der grundversorgten Personen *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 25; sowie zum aktuellen Stand *Das Land Steiermark*, Grundversorgung von AsylwerberInnen, abrufbar unter <<https://www.soziales.steiermark.at/cms/ziel/112908349/DE/>> (27.7.2020).

37 Siehe *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 8.

mark“³⁸ das Maßnahmenpaket „Arbeitsprogramm Integration“, welches die Integrationsarbeit der darauffolgenden Jahre steuern sollte. Das für den Zeitraum von 2016 bis 2020 geplante Maßnahmenpaket hatte sich das Ziel gesetzt, *„die Integration von geflüchteten Menschen regional, nachhaltig und von Anfang an durch geeignete Rahmenbedingungen und Maßnahmen zu unterstützen. Das Zusammenleben vor Ort soll[te] dadurch erleichtert sowie die gesellschaftliche Teilhabe- und Selbsterhaltungsfähigkeit der geflüchteten Menschen frühzeitig gefördert und gefordert werden“*.³⁹ Im Rahmen des „Arbeitsprogramm Integration“ wurden zahlreichen Projekte im Bereich der Handlungsfelder Zugang zu Bildung und Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Integration in den Arbeitsmarkt, Zugang zur Wohnversorgung, Zugang zur Gesundheitsversorgung, Teilhabe über Ehrenamt, Vereinswesen und Sport sowie Sicherheit, sozialer Frieden und Zusammenleben vor Ort umgesetzt.⁴⁰ Die einzelnen Integrationsprojekte richteten bzw. richteten sich an unterschiedliche Zielgruppen, wobei im Folgenden exemplarisch drei Projekte kurz dargestellt werden, die zwar nicht ausschließlich, aber insbesondere Asylwerber in der Grundversorgung des Landes ansprechen sollten bzw. sollen und die meisten finanziellen Ressourcen beanspruchten. Gefördert wurden die Maßnahmen allesamt von der Abteilung 11 (Soziales, Arbeit und Integration) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung.

a. Spracherwerbsmaßnahmen für geflüchtete Menschen in der Steiermark

In den Jahren 2016 und 2017 wurden sowohl durch den Bund als auch durch das Land geförderte Projekte in der Steiermark umgesetzt, die insbesondere Asylwerbern, deren Asylantrag mit hoher Wahrscheinlichkeit stattgegeben werden würde, den Erwerb der deutschen Sprache ermöglichen sollten. Mittels der angebotenen Kurse sollten zusätzlich zu den Sprachkenntnissen auch alltagsrelevante Informationen und landeskundliches Grundwissen vermittelt werden. Innerhalb der Pro-

38 Siehe *Das Land Steiermark*, „Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steiermark“, abrufbar unter <https://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/11562700_103650128/6aa9c633/Charta_Unterlagen_22062011_Web_.pdf> (27.7.2020).

39 Siehe *Das Land Steiermark*, Arbeitsprogramm Integration, abrufbar unter <https://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12660772_135784632/5d9b9bce/Arbeitsprogramm%20Integration.pdf> 3 (27.7.2020).

40 Siehe *Das Land Steiermark*, Arbeitsprogramm Integration – Bericht über die Umsetzung der Maßnahmen des Arbeitspakets „Arbeitsprogramm Integration“, abrufbar unter <https://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12660772_135784632/9549a7a6/Arbeitsprogramm_Integration_01.01.2017_bis_31.12.2017.pdf> 4 (27.7.2020).

jektlaufzeit nahmen insgesamt rund 14.000 Teilnehmer die angebotenen Kurse in Anspruch, die von der Abteilung 11 (Soziales, Arbeit und Integration) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung in der Höhe von 1,43 Millionen Euro gefördert wurden.⁴¹

b. Zusammenleben in Quartier und Gemeinde

Ziel des vom Verein „ZEBRA – Interkulturelles Beratungs- und Therapiezentrum“ geführten Projektes „Zusammenleben in Quartier und Gemeinde“ ist die Förderung einer interkulturellen Vernetzung zwischen Asylwerbenden sowie Asylberechtigten und den Gemeinden bzw deren Bewohnern. Insbesondere durch Information und Sensibilisierung der Ortsansässigen, die Integration der Asylsuchenden bzw -berechtigten in das Gemeindeleben, den Abbau von Berührungängsten und nicht zuletzt durch die Gewährleistung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende, soll eine Verbesserung des Zusammenlebens erreicht werden. Im Rahmen des Projektes wurden unter anderem Maßnahmen, wie zB Vernetzungsarbeit im Bereich Sport, Öffentlichkeitsarbeit in den Gemeinden, Mitorganisation interkultureller Feste und Konfliktmanagement gesetzt. Im Zeitraum von 2014 bis 2018 wurden jährlich bis zu 91 Gemeinden betreut und seitens des Landes Steiermark von der Abteilung 11 (Soziales, Arbeit und Integration) und der Abteilung 6 (Bildung und Gesellschaft) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung mit über 720.000 Euro gefördert.⁴²

c. „Projektfonds Steiermark“

Mit den vermehrten Flüchtlingsbewegungen wurde vom Land Steiermark das Förderprogramm „Projektfonds Steiermark“ gegründet. In den Jahren 2016 und 2017 bildete das Thema „Integration von Anfang an“ inhaltlich den Kern des Projektfonds. Das Programm hatte sich zum

41 Das BMI gewährte aus dem „Sondertopf Integration“ eine finanzielle Unterstützung für Spracherwerbsmaßnahmen in den Ländern. 60% der Fördersumme wurden vom Bund übernommen, während die Länder 40% zu tragen hatten. Im Förderzeitraum vom 1. Juli 2016 bis 31. Dezember 2017 wurde im Land Steiermark eine Fördersumme von 3,8 Millionen Euro zuerkannt, wobei der Anteil des Landes 1,43 Millionen Euro betrug. Siehe zu den Spracherwerbsmaßnahmen für geflüchtete Menschen in der Steiermark *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 121, 128 ff; *Das Land Steiermark*, Bericht 9 ff.

42 Siehe zur Umsetzung des Projekts „Zusammenleben in Quartier und Gemeinde – Weiterentwicklung und laufende Prozessbegleitung, Information, Beratung für Gemeinden, Ehrenamtliche und regionale Stakeholder“ *Das Land Steiermark*, Bericht 54 f; *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 132 ff; sowie allgemein zum Projekt ZEBRA, abrufbar unter <<https://www.zebra.or.at/zusammenleben>> (27.7.2020).

Ziel gesetzt, ehrenamtliche Integrationsarbeit in den Gemeinden zu fördern, wobei insbesondere Maßnahmen mit Fokus auf den Spracherwerb geflüchteter Menschen und der Vermittlung eines dem Zusammenleben dienlichen Alltagswissens unterstützt werden sollten. Im Zeitraum von 2016 bis 2017 wurden zu diesem Zwecke Fördersummen in der Höhe von über 360.000 Euro von der Abteilung 11 (Soziales, Arbeit und Integration) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung ausbezahlt.⁴³

IV. Phase III: Nach Abschluss des Asylverfahrens

A) Entscheidung im inhaltlichen Asylverfahren

Im Zuge des inhaltlichen Asylverfahrens, hat das BFA zu prüfen, ob ein Sachverhalt vorliegt, der den Asylwerber zu einem Aufenthalt in Österreich berechtigt. Das BFA hat also festzustellen, ob dem Schutzsuchenden der Status eines Asylberechtigten, der Status eines subsidiär Schutzberechtigten, eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ oder ein Aufenthaltstitel aus Gründen des Art 8 EMRK⁴⁴ zuzuerkennen ist oder ob eine Rückkehrentscheidung zu erlassen ist.⁴⁵ Die Prüfung des Asylantrags verläuft im Wesentlichen in folgenden Schritten:

- a.) Das BFA prüft in einem ersten Schritt, ob die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Status eines Asylberechtigten vorliegen. Wenn glaubhaft ist, dass dem Asylwerber im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne des Art 1 Abschnitt A Z 2 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)⁴⁶ – also aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, politischer Gesinnung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe – droht, hat das BFA ihm den *Status eines Asylberechtigten* zuzuerkennen. Der Asylberechtigte verfügt damit über ein auf zunächst drei Jahre befristetes Aufenthaltsrecht in Österreich.⁴⁷
- b.) Liegen die Voraussetzungen nicht vor, so wird in einem weiteren Schritt geprüft, ob dem Asylsuchenden subsidiärer Schutz zu ge-

43 Siehe zum „Projektfonds Steiermark“ *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 134; weiters auch für die Tätigkeit im Jahr 2017 *Das Land Steiermark*, Bericht 45.

44 EMRK (BGBl 210/1958 idF BGBl III 139/2018).

45 Vgl. *Kittenberger*, Asylrecht 51; Vgl. insbesondere für die einzelnen Schritte der Prüfung eines Asylantrages in *Gachowetz/Schmidt/Simma/Urban*, Asyl- und Fremdenrecht 372.

46 GFK (BGBl 55/1955 idF BGBl III 211/2019).

47 Vgl. § 3 AsylG.

währen ist. *Subsidiärer Schutz* wird zuerkannt, wenn dem Schutzsuchenden keine Flüchtlingseigenschaft nach der GFK zukommt, aber eine Rückkehr in seinen Herkunftsstaat eine reale Gefahr einer Verletzung von Art 2 EMRK, Art 3 EMRK oder der Protokolle Nr 6 oder Nr 13 zur Konvention bedeuten würde oder für ihn als Zivilperson eine ernsthafte Bedrohung seines Lebens oder seiner Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes mit sich bringen würde.⁴⁸

- c.) Schließlich hat das BFA gem § 58 Abs 1 Z 2 AsylG auch die Erteilung eines Aufenthaltstitels iS einer *Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz* nach § 57 AsylG von Amts wegen zu prüfen, wenn der Antrag auf internationalen Schutz sowohl bezüglich der Zuerkennung des Status des Asylberechtigten als auch hinsichtlich jener des Status des subsidiär Schutzberechtigten abgewiesen wird.
- d.) Liegen auch hier die Voraussetzungen nicht vor, ist zu prüfen, ob eine Rückkehrentscheidung zu erlassen ist. Vor Erlassung einer Rückkehrentscheidung ist jedenfalls im Einzelfall zu prüfen, ob durch eine solche das Recht auf Privat- und Familienleben des Fremden nach Art 8 EMRK verletzt würde. Auch wenn im Asylverfahren weder Asyl noch subsidiärer Schutz gewährt wurde, kann nämlich ein *Aufenthaltstitel aus Gründen des Art 8 EMRK* in Frage kommen.⁴⁹ Liegt eine solche Unzulässigkeit der Rückkehrentscheidung vor und ist sie iSd § 9 Abs 3 BFA-VG „auf Dauer“, weil die andernfalls „drohende Verletzung des Privat- und Familienlebens auf Umständen beruht, die ihrem Wesen nach nicht bloß vorübergehend sind“, so ist dem Fremden von Amts wegen ein Aufenthaltstitel nach § 55 AsylG zu erteilen.⁵⁰ Im Bereich der fluchtbedingten Migration spielen die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ sowie der Aufenthalt aus Gründen des Art 8 EMRK zahlenmäßig eine eher untergeordnete Rolle.⁵¹

48 Siehe § 8 AsylG.

49 Vgl § 58 Abs 2 AsylG; § 9 BFA-VG.

50 Vgl Szymanski, § 9 BFA-VG, in: Schrefler-König/Szymanski (Hg), Fremdenpolizei- und Asylrecht (Stand 1.3.2016, rdb.at); vgl § 58 Abs 2 bis 4 AsylG.

51 Im Jahr 2018 entfielen von den 20.809 positiven Entscheidungen 14.696 Entscheidungen auf Asyl, 4.191 auf subsidiären Schutz und lediglich 1.922 auf andere humanitäre Aufenthaltstitel, siehe *Expertenrat für Integration*, Integrationsbericht 2019, abrufbar unter <<https://www.bmeia.gv.at/integration/integrationsbericht/>> 26 (27.7.2020).

- e.) Wird der Asylantrag letztlich rechtskräftig abgewiesen⁵² und eine Rückkehrentscheidung erlassen⁵³, hat der Flüchtling das Bundesgebiet zu verlassen. Zunächst ist der Fremde dazu angehalten, das Bundesgebiet innerhalb einer 14-tägigen Frist freiwillig zu verlassen.⁵⁴ Wird dieser Pflicht nicht nachgekommen und stehen einer Abschiebung keine sonstigen Hindernisse entgegen, hat eine zwangsweise Außerlandesbringung zu erfolgen.⁵⁵

B) Aufgaben des Landes

Die Entscheidung des BFA im inhaltlichen Asylverfahren ist schließlich ausschlaggebend für die weitere Aufgabenwahrnehmung der Länder nach Beendigung des Asylverfahrens. Denn zum einen hat die Bestimmung des Status – wie im Folgenden am Beispiel des Landes Steiermark dargestellt – Auswirkungen auf die Grundversorgung bzw die Gewährung allfälliger weiterer Sozialleistungen. Zum anderen bestimmt der Aufenthaltstitel die Zugehörigkeit zur Zielgruppe von Integrationsmaßnahmen.

1. Grundversorgung und Sozialleistungen

Im Hinblick auf die Grundversorgung des Landes verlieren Asylwerber bzw Fremde mit dem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens nach der Legaldefinition des § 2 Z 3 lit a StGVG die Eigenschaft der Schutzbedürftigkeit, die gem § 1 iVm § 3 StGVG neben der Hilfsbedürftigkeit Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Grundversorgung des Landes ist. Wie noch behandelt werden wird, hat das Land dennoch für gewisse Personengruppen, deren Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen wurde, Grundversorgung zu leisten.

52 Das Asylverfahren ist rechtskräftig abgeschlossen, wenn der Bescheid des BFA zugestellt wurde und in der Beschwerdefrist kein Rechtsmittel erhoben wurde, oder wenn aufgrund der Inanspruchnahme eines Rechtsmittels das Erkenntnis des BVwG im Asylverfahren zugestellt wurde – unabhängig davon ob ein weiterer Rechtsbehelf an den VwGH oder den VfGH offensteht, siehe *Kittenberger*, Asylrecht 155, der dies aus folgender Rechtsprechung ableitet: BVwG 12.01.2017, W 106 2114776-2; VfGH 13.12.2016, G 248/2016; OGH 24.11.2015, 1 Ob 127/15f.

53 Siehe § 10 Abs 1 Z 3 AsylG; § 52 Abs 2 Z 2 FPG.

54 Siehe § 55 Abs 2 FPG, beachte aber auch die in § 55 Abs 1a, 3, 4 und 5 FPG vorgesehenen Ausnahmen von der Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise bzw die Abweichung von der dafür vorgesehenen 14-tägigen Frist.

55 Siehe § 46 FPG.

Die Entlassung aus der Grundversorgung des Landes bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass das Land von sozialstaatlichen Aufgaben entbunden ist. Betrachtet man die Zahlen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) und die Verteilung ihrer Bezieher in Österreich, wird schnell deutlich, dass die Länder im Zusammenhang mit Asylberechtigten in aller Regel weitere sozialstaatliche Aufgaben wahrzunehmen haben: In Österreich waren im Jahr 2018 rund ein Drittel der Bedarfsorientierten Mindestsicherungs-Bezieher Asylberechtigte.⁵⁶

Asylberechtigte können gem § 2 Z 3 lit f StGVG noch längstens während der ersten vier Monate nach Asylgewährung Leistungen aus der Grundversorgung beziehen. Spätestens dann haben Asylberechtigte, sofern sie hilfsbedürftig sind und ihren Hauptwohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Land Steiermark haben, Anspruch auf Leistungen nach dem Steiermärkischen Mindestsicherungsgesetz (StMSG)⁵⁷ gem § 4 Abs 1 iVm Abs 2 Z 3 StMSG. Die Mindestsicherung dient im Allgemeinen der Sicherung des Lebensunterhaltes und des Wohnbedarfs sowie dem Zugang zu medizinischen Leistungen.⁵⁸ In der Steiermark waren im Jahr 2018 28% aller Bedarfsorientierte Mindestsicherung-Bezieher Asylberechtigte, was in Summe 7.200 Personen entsprach.⁵⁹

Subsidiär Schutzberechtigte können wie auch Asylberechtigte gem § 4 Abs 1 iVm Abs 2 Z 4 StMSG Anspruch auf Leistungen aus der Bedarfsorientierten Mindestsicherung haben, allerdings nur, insofern kein Anspruch auf Grundversorgung nach dem StGVG besteht.⁶⁰ Erfüllen subsidiär Schutzberechtigte weiterhin die Voraussetzungen nach § 3 StGVG und sind iSd § 2 Z 2 StGVG hilfsbedürftig, verbleiben sie auch nach abgeschlossenem Asylverfahren in der Grundversorgung des Landes.⁶¹ Besteht ein derartiger Anspruch auf Grundversorgung nicht (weil etwa die subsidiär schutzberechtigte Person über ein eigenes Einkommen verfügt,⁶² welches die in der Grundversorgung festgelegten Richtsätze

56 Vgl *Expertenrat für Integration*, Integrationsbericht 58 ff.

57 Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz (LGBl 14/2011 idF LGBl 35/2020).

58 Siehe § 3 StMSG.

59 Siehe *Expertenrat für Integration*, Integrationsbericht 60.

60 Siehe § 4 Abs 3 Z 4 StMSG.

61 Siehe § 2 Z 3 lit e StGVG.

62 Subsidiär Schutzberechtigte sowie Asylberechtigte haben uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, wie sich aus § 1 Abs 1 und Abs 2 lit a, § 3 ff Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) (BGBl 218/1975 idF BGBl I 98/2020) *e contrario* ergibt.

übersteigt⁶³), kann im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung eine Ergänzungsleistung zugesprochen werden.⁶⁴ Zum Stichtag 31.12.2018 waren 533⁶⁵ subsidiär Schutzberechtigte aktive Leistungsbezieher der Grundversorgung im Land Steiermark, während sich im gesamten Jahr 2018 lediglich 200⁶⁶ subsidiär Schutzberechtigte in der BMS des Landes befanden.

Wie oben erwähnt, ist, auch wenn im Asylverfahren weder Asyl noch subsidiärer Schutz gewährt wurde, ein *Aufenthaltstitel aus Gründen des Art 8 EMRK* zu prüfen. In Bezug auf Leistungen aus der Grundversorgung sind Personen mit einem Aufenthaltstitel aus Gründen des Art 8 EMRK nach dem StGVG nicht anspruchsberechtigt. Können Fremde mit Aufenthaltstitel aus Gründen des Art 8 EMRK ihren Lebensbedarf dennoch nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Mitteln und Kräften decken, besteht zwar kein Anspruch auf BMS nach dem StMSG,⁶⁷ allerdings kann Sozialhilfe nach dem Steiermärkischen Sozialhilfegesetz (Stmk SHG)⁶⁸ beantragt werden.⁶⁹ Die Sozialhilfe soll Personen in bestehenden oder drohenden Notlagen helfen und ihnen dadurch ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Sie umfasst Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie Soziale Dienste.⁷⁰ Fremde mit einer *Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz* können hingegen gem § 2 Z 3 lit b StGVG in der Grundversorgung des Landes verbleiben.

Personen, deren *Asylantrag rechtskräftig abgewiesen* und eine Rückkehrentscheidung erlassen wurde, verlieren grundsätzlich den Anspruch auf Grundversorgung durch das Land.⁷¹ Eine Ausnahme gilt jedoch für Asylwerber, deren Asylantrag abgewiesen wurde, die aber gem

63 Vgl die Kostenhöchstsätze nach § 1 StGVG-DVO und § 6 Abs 4 StGVG, wonach Leistungen, die in Geld ausbezahlt werden, nur bis zur Höhe der durch VO der Landesregierung festgelegten Kostenhöchstsätze gewährt werden können sowie § 6 Abs 5 StGVG, der bestimmt, dass die Höhe der Leistungen unter Berücksichtigung des Einkommens bzw Vermögens zu berechnen ist.

64 Siehe § 5 Abs 2 und § 6 StMSG.

65 Siehe *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 26.

66 Siehe *Expertenrat für Integration*, Integrationsbericht 60.

67 Siehe zu den persönlichen Voraussetzungen in § 4 StMSG.

68 Steiermärkisches Sozialhilfegesetz (LGBl 29/1998 idF LGBl 35/2020).

69 Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Sozialhilfe ist gem § 4 Abs 1 Z 1 Stmk SHG ein Aufenthalt in der Steiermark sowie die Berechtigung zu einem mehr als dreimonatigen Aufenthalt.

70 Siehe dazu § 1 Stmk SHG.

71 Vgl § 2 Z 3 lit a StGVG.

§ 2 Z 3 lit c StGVG aus rechtlichen⁷² oder tatsächlichen⁷³ Gründen nicht abschiebbar sind. Wurde die Nichtabschiebbarkeit der betreffenden Person nicht schuldhaft herbeigeführt und hat die Fremdenpolizeibehörde eine entsprechende Feststellung oder Mitteilung über die Nichtabschiebbarkeit getroffen,⁷⁴ hat das Land weiterhin Grundversorgung zu gewährleisten. Eine weitere Ausnahme gilt für Fremde, die gem § 2 Z 3 lit d StGVG durch das Wiederaufleben ihrer vorläufigen Aufenthaltsberechtigung infolge der vom Verwaltungsgerichtshof im Zuge einer Revision oder vom Verfassungsgerichtshof im Zuge einer Beschwerde gegen die asylrechtliche Entscheidung zuerkannten aufschiebenden Wirkung, ein Aufenthaltsrecht haben. In beiden Fällen hat das Land weiterhin Leistungen aus der Grundversorgung zu erbringen.

Fremde, gegen die eine Rückkehrentscheidung rechtskräftig erlassen wurde und deren Aufenthalt im Bundesgebiet nicht geduldet ist, können jedoch zur Vorbereitung und Unterstützung ihrer Ausreise in Bundesbetreuungseinrichtungen des Bundes im unbedingt erforderlichen Ausmaß versorgt werden.⁷⁵ Die Unterbringung, Betreuung und Versorgung fällt demnach in die Zuständigkeit des Bundes. Man sieht allerdings in der Praxis auch, dass Flüchtlinge mit rechtskräftig nega-

72 Es gibt Fälle in denen Asylwerbern, auch wenn ihnen in ihrem Herkunftsstaat Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht, weder Asylrecht noch subsidiärer Schutz gewährt wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn betreffende Asylwerber einen Asylausschlussgrund nach § 6 AsylG oder einen Ausschlussgrund für die Zuerkennung des subsidiären Schutzes nach § 9 Abs 2 AsylG verwirklicht haben. Da der Schutz des Art 3 EMRK aber uneingeschränkt gilt, dürfen Asylwerber, auch wenn ihrem Asylantrag nicht stattgegeben wurde, dennoch nicht in ihren Herkunftsstaat abgeschoben werden. Siehe § 50 FPG; *Kittenberger*, Asylrecht 177.

73 Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Fremde keine Reisedokumente besitzt und ihm auch kein sog Heimreisezertifikat vom Staat ausgestellt wird, in den die Abschiebung erfolgen soll. Siehe *Kittenberger*, Asylrecht 159 und 178.

74 Siehe hinsichtlich der Voraussetzungen für die Grundversorgungsgewährung für Fremde ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind in § 3 Abs 2 Z 4 StGVG.

75 Siehe § 6 Abs 2a GVG-B 2005.

tiven Asylbescheiden zum Teil bis zu ihrer Ausreise dennoch in der Grundversorgung des Landes verbleiben.⁷⁶

2. Integrationsmaßnahmen

Da Flüchtlinge, deren Schutzgesuch positiv beschieden wurde, zumindest mittelfristig in Österreich verbleiben, ist es besonders aus gesellschaftspolitischen Gründen wünschenswert, sie in umfassender Weise zu integrieren. In der Steiermark wurden daher zahlreiche Maßnahmen verwirklicht, die der Integration von Migranten dienen.⁷⁷ Teilweise wurden diese Maßnahmen mithilfe einer Bundesfinanzierung umgesetzt⁷⁸, in vielen Fällen waren es aber Landesförderungen, die die Verwirklichung von Integrationsprojekten ermöglichten. Viele der Maßnahmen, die in der Steiermark gesetzt wurden, stützen sich auf das schon in Kapitel III.B.2. erwähnte „Arbeitsprogramm Integration“ des Landes Steiermark und dessen darin verankerter Integrationsstrategie. In den letzten Jahren wurden im Rahmen des Arbeitsprogrammes bzw. der in ihm festgelegten Handlungsfelder umfangreiche Projekte vom Land Steiermark umgesetzt, welche teils nicht unbeachtliche Finanz-

76 Schutzsuchende, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen wurde, werden von der Grundversorgung des Landes grundsätzlich abgemeldet, außer sie werden geduldet bzw. sind aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschickbar. Das Referat für Flüchtlingsangelegenheiten erläuterte in Hinblick auf die Grundversorgung im Zusammenhang mit Personen mit rechtskräftig negativem Asylbescheid: „Eine generelle Übernahme von Personen mit rechtskräftig negativem Bescheid in Bundesbetreuung erfolgt nicht. Somit werden Personen, die sich in der Stmk. Grundversorgung befinden und an der freiwilligen Rückkehr mitwirken, trotz rechtskräftig abgeschlossenem Asylverfahren wieder Zielgruppe für die Grundversorgung. Aus humanitären und gesellschaftspolitischen Gründen werden Familien mit Kindern, trotz rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren – die vom Bund nicht übernommen werden – nicht auf die Straße gestellt. Hier werden verminderte Leistungen bis zu einer etwaigen Außerlandesbringung weiter gewährt. Diese Kosten werden im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung gemeinsam mit dem Bund getragen.“

Rk. [Anm rechtskräftig] negative Einzelpersonen werden grundsätzlich aus der Grundversorgung abgemeldet. Bei rk. negativen Familien werden Mittel eingestellt. Leistungen die gewährt bleiben sind Krankenversicherung, Unterkunft und Verpflegungsgeld für minderjährige Kinder.“ Siehe Landesrechnungshof Steiermark, Prüfbericht 51. Weiters werden die Leistungen aus der Grundversorgung auch bei einem rechtskräftig negativen Asylbescheid weder eingestellt noch eingeschränkt, wenn ein Nachweis über die Antragstellung auf freiwillige Rückkehr vorliegt oder es sich bei dem Flüchtling um eine Person mit Sonderunterbringung (zB weil eine Behinderung oder Pflegebedürftigkeit besteht) handelt. Der LHR stellte fest, dass sich zum Zeitpunkt der Prüfung (Anm 2019), rund 44 Personen in Rückkehrberatungseinrichtungen des Bundes, die aus der Grundversorgung der Bundesländer kamen, befanden. Landesrechnungshof Steiermark, Prüfbericht 51 f.

77 Vgl. Das Land Steiermark, Bericht.

78 So zB das schon in Kapitel III.B.2.a. dargestellte Projekt „Spracherwerbsmaßnahmen für geflüchtete Menschen in der Steiermark“.

volumina aufwiesen. Aus Platzgründen kann im Folgenden auf diese jedoch nur in begrenztem Umfang eingegangen werden.⁷⁹

Im Bereich des Handlungsfeldes „Zugang zu Bildung und Ausbildung“ liegt der Schwerpunkt auf der Unterstützung der Migranten zum Spracherwerb. Es wurden bzw. werden sowohl Projekte verwirklicht, die eine frühe sprachliche Förderung im schulischen Bereich und in Kinderbildungs- und Betreuungseinrichtungen bemühen, als auch Projekte, die sich an bereits erwachsene Migranten richten. Mit dem Projekt „Zukunft.Bildung.Steiermark“ werden zB für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche, insbesondere für jene, die einen Fluchthintergrund aufweisen, Maßnahmen gesetzt, die auf eine bedarfsorientierte Vermittlung von Basisbildung (einschließlich Alphabetisierungskursen) bzw. den Erwerb eines Pflichtschulabschlusses abzielen. Das Projekt „Zukunft.Bildung.Steiermark“ wurde allein im Zeitraum von November 2015 bis Dezember 2018 von der Abteilung 6 (Bildung und Gesellschaft) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung mit über 8 Millionen Euro gefördert.⁸⁰ Im Pflichtschulbereich wurden bspw. mit „MUT – Mobiles Unterstützungsteam Steiermark“ und „MALALA – Willkommen in der Schule“, zwei Projekte verwirklicht, die zum einen bei der Bewältigung von Herausforderungen helfen sollen, die mit einer Heterogenität an den Schulen einhergehen, und zum anderen Flüchtlingskinder und -jugendliche beim Schuleinstieg unterstützen sollen. Das Projekt MUT ist in der Laufzeit vom Dezember 2015 bis Dezember 2018 mit einer Fördersumme von über 300.000 Euro,⁸¹ das mittlerweile ausgelaufene Projekt Malala (September 2015 bis Dezember 2016) mit ebenfalls über 300.000 Euro von der Abteilung 6 (Bildung und Gesellschaft) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung unterstützt worden.⁸²

Zielsetzung der Projekte im Handlungsfeld „Erwerbstätigkeit und Integration am Arbeitsmarkt“ war es, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration von Asylberechtigten im Berufsleben zu schaffen.

79 Vgl. zu einer umfangreicheren Darstellung der Projekte in *Das Land Steiermark*, Bericht 9 ff.; vgl. zu den einzelnen Handlungsfeldern *Das Land Steiermark*, Bericht 7.

80 Siehe zur Finanzierung *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 121; vgl. zum Projekt selbst die Homepage von ISOP, abrufbar unter <<http://www.isop.at/tatigkeitsfelder/qualifizierung-bildung/zukunft-bildung/>> (27.7.2020); sowie *Das Land Steiermark*, Bericht 15.

81 Siehe zur Finanzierung *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 121; vgl. zum Projekt selbst die Homepage des MUT, abrufbar unter <<https://www.mut.steiermark.at/>> (28.7.2020); sowie *Das Land Steiermark*, Bericht 13 f.

82 Siehe zur Finanzierung *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 121; vgl. zum Projekt selbst die Homepage von der durchführenden Organisation ISOP, abrufbar unter <<http://www.isop.at/tatigkeitsfelder/ausgelaufene-projekte/malala-willkommen-in-der-schule/>> (28.8.2020); und auch *Das Land Steiermark*, Bericht 16.

Dies sollte insbesondere durch Spracherwerbsmaßnahmen sowie Werte- und Orientierungskurse erreicht werden. Bereits im Jahre 2015 wurde vom Land Steiermark in Kooperation mit dem Magistrat Graz und dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) mit „STARTPUNKT DEUTSCH“ eine Anlaufstelle für Migranten eingerichtet, die diesen insbesondere einen Überblick über das Deutschkurse-Angebot sowie eine Beratung inkl der Einstufung ihrer Deutschkenntnisse anbot. In der Laufzeit von 2015 bis 2018 ist das Projekt von der Abteilung 11 (Soziales, Arbeit und Integration) und der Abteilung 6 (Bildung und Gesellschaft) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung mit einer Förder-summe von knapp 300.000 Euro unterstützt worden.⁸³ Das „Steirische Jugendcollege“ stellt eine weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahme dar, die insbesondere Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und andere „ausgrenzungsgefährdete“ junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren „an den Arbeitsmarkt heranzuführen“ soll, wobei dies durch Bildungs- und Praxisangebote letztlich in einem Lehrausbildungsverhältnis oder Dienstverhältnis münden soll. Finanziert wird das Projekt durch den Europäischen Sozialfonds (ESF), das Land Steiermark und das AMS, wobei konkret die Abteilung 11 (Soziales, Arbeit und Integration) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung das Projekt in den Jahren 2017 und 2018 in der Höhe von 300.000 Euro förderte.⁸⁴

Innerhalb des Handlungsfeldes „Zugang zur Gesundheitsversorgung“ wurden vor allem Projekte gefördert, die sich dem Erhalt bzw der Förderung der physischen und psychischen Gesundheit von Flüchtlingen widmeten. Das Projekt „Maßnahmen zur psychischen und physischen Gesundheit und Integration“, um ein Beispiel zu nennen, besteht aus einem umfassenden Betreuungskonzept, welches die „psycho-soziale, sozial-medizinische, sozial-psychologische, sozial-psychiatri-sche und psycho-therapeutische Unterstützung sowie Krisenintervention [...] als auch integrative Projektarbeit“ beinhaltet und wurde von der Abteilung 8 (Gesundheit, Pflege und Wissenschaft) des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung in den Jahren 2014 bis 2018 mit einer Summe von fast 950.000 Euro gefördert.⁸⁵

83 Siehe zur Finanzierung *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 122; vgl zum Projekt selbst die Homepage von *STARTPUNKT DEUTSCH*, abrufbar unter <<https://startpunktdeutsch.at/>> (28.7.2020); sowie *Das Land Steiermark*, Bericht 22.

84 Siehe zur Förderung des Landes Steiermark *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 122; vgl zum Projekt und zu weiteren Informationen über das Steirische Jugendcollege die Homepage von *ISOP*, abrufbar unter <<https://www.isop.at/tatigkeitsfelder/qualifizierung-bildung/steirisches-jugendcollege/>> (28.7.2020); sowie *Das Land Steiermark*, Bericht 24 f.

85 Siehe zur Förderung des Landes Steiermark *Landesrechnungshof Steiermark*, Prüfbericht 123; sowie *Das Land Steiermark*, Bericht 36.

Weiters wurden im Bereich der „Wohnversorgung“ Projekte umgesetzt, die insbesondere den Zugang zu Wohnraum gewährleisten sowie das Zusammenleben in der Nachbarschaft unterstützen sollten.⁸⁶ Im Bereich „Ehrenamt, Vereinswesen und Sport“ wurden insbesondere Initiativen gefördert, die zur Verankerung ehrenamtlicher Tätigkeit im Bereich der Flüchtlingshilfe beitragen sollten.⁸⁷ Schließlich umfasste das Handlungsfeld „Sicherheit, sozialer Frieden und Zusammenleben vor Ort“ Maßnahmen zur Stärkung eines „friedliche[n] und sichere[n] Zusammenleben[s]“, die helfen sollten, „Unsicherheiten und Ängste der Bevölkerung abzubauen“ (siehe dazu als Beispiel in Kapitel III.B.2.b. das Projekt Zusammenleben in Quartier und Gemeinde).⁸⁸

V. Resümee

In Österreich kommt dem Bund im Bereich des Asylwesens eine dominierende Rolle zu. Dies zeigt sich insbesondere angesichts seiner Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen hinsichtlich des Asylverfahrens und der Fremdenpolizei. Die Aufgaben, die mit der Bewältigung der vermehrten Migrationsbewegungen zusammenhängen, sind hingegen vielfältig und fordern sowohl den Bund als auch die Länder. Anhand der obigen Ausführungen ist zu sehen, dass diese Aufgaben nicht unabhängig nebeneinanderstehen. Die Vollziehung des Bundes, insbesondere die Entscheidungen der Bundesbehörde BFA, berührt auch die „Sphäre“ der Länder. Das Vollzugshandeln des Bundes hat in mehreren Bereichen Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung der Länder. Im ersten Schritt ist es die Zulassung des Asylverfahrens eines Fremden durch das BFA, die die Pflicht der Länder zur Besorgung der Grundversorgung auslöst, welche im Wesentlichen die Versorgung und Unterbringung des Flüchtlings gewährleisten soll. Aber auch die Zuerkennung eines Aufenthaltsrechts – sei es nun im Rahmen des Asyls oder auch eines anderen humanitären Bleiberechts – begründet weitreichende Aufgaben der Länder. In der Praxis handelt es sich hier insbesondere um sozialstaatliche Aufgaben, die in der Steiermark vor allem aus der Gewährung von Sozialleistungen nach dem StMSG bestehen.

86 Vgl zu den einzelnen Projekten des Handlungsfeldes „Wohnversorgung“ *Das Land Steiermark*, Bericht 28 ff.

87 Vgl zu den einzelnen Projekten des Handlungsfeldes „Ehrenamt, Vereinswesen und Sport“ *Das Land Steiermark*, Bericht 43 ff.

88 Vgl zu den einzelnen Projekten Handlungsfeldes „Sicherheit, sozialer Frieden und Zusammenleben vor Ort“ *Das Land Steiermark*, Bericht 52 ff.

Zwar sind die Aufgaben, die durch das Land zu besorgen sind, wie die Grundversorgung aber auch andere Sozialleistungen, nach Beendigung des Asylverfahrens in weitreichendem Maße bereits völker- und insbesondere EU-rechtlich determiniert. Das Land Steiermark hat darüber hinaus aber, wie sich insbesondere im Bereich der Integrationsmaßnahmen erkennen lässt, auch in umfangreichem Maße von seinem politischen Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht.

Abstract

The increased flow of refugees in the past few years has caused most European countries facing new challenges. From the year 2015 to 2019 Austria, alone was confronted with over 180,000 asylum applications. The state responsibilities concerning migration are various. Due to the given distribution of competencies in Austria and the diversity of duties regarding the so-called "refugee crisis", both the federal government and the states are in charge.

This paper aims to show that the responsibilities of the federal government and those of the states are closely linked to each other. This will be demonstrated by using the enforcement of refugee law as an example where these interrelations become clearly obvious. On the one hand, legislation and enforcement lies within the competence of federal authorities in Austria, while on the other hand, the states' duties are crucially affected by those decisions on the federal level. Along a schematic and simplified conception of an asylum procedure, it will be shown in this paper to what extent the federal authority's administrative actions affect state duties using the example of the state of Styria.

Teil 4:

Wirtschaftliche Zuwanderung

Schwerpunkt Arbeitsmigration: Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU im Überblick

I. Einleitung

Das Thema Fachkräftemangel bzw. „*War for talents*“ ist für viele Länder eine große Herausforderung. Auch wenn die Corona-Krise tiefe Spuren am Arbeitsmarkt hinterlassen hat, gibt es nach wie vor viele Berufe bzw. Regionen mit großem Fachkräftebedarf. Alleine aufgrund der demographischen Entwicklung wird sich der Fachkräftemangel künftig verschärfen: Daten der Statistik Austria zufolge wird in Österreich die Zahl der 20- bis 60-jährigen bis zum Jahr 2030 um 290.000 Personen zurückgehen. Neben den zahlreichen Maßnahmen, die am inländischen bzw. europäischen Arbeitskräftepotenzial ansetzen, ist qualifizierte Zuwanderung ein weiteres Instrument, um offene Stellen besetzen zu können.

II. Entstehung der Rot-Weiß-Rot-Karte und der Blauen Karte EU

A) Rot-Weiß-Rot-Karte

Österreich führte am 1. Juli 2011 mit der Rot-Weiß-Rot-Karte ein kriteriengeleitetes System für qualifizierte Zuwanderung ein. Dieser weitreichenden Reform im Bereich der Arbeitsmigration gingen mehrjährige Vorarbeiten voraus. Im November 2008 hatten die Industriellenvereinigung (IV), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) das Diskussionspapier „Zuwanderung gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell“¹ präsentiert. Ausgangslage war, dass das bestehende Zuwanderungsmodell in Österreich für qualifizierte, mobile Menschen wenig attraktiv war. Dies spiegelte sich auch in den Zahlen wider: OECD-Daten aus dem Jahr 2008 zeigten, dass Österreich hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der Mig-

¹ Industriellenvereinigung/Internationale Organisation für Migration/Wirtschaftskammer Österreich, Zuwanderung gestalten. Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell, abrufbar unter <https://www.wko.at/site/Migration/Zuwanderung_gestalten.pdf> (8.10.2020).

rantinnen und Migranten Schlusslicht innerhalb der OECD-Länder war. Nur 11,3 % der in Österreich lebenden im Ausland geborenen Personen, sogenannte „foreign born“, verfügten über einen Tertiärabschluss.²

Im Zuge der Erstellung des Diskussionspapiers wurden Zuwanderungsländer wie Kanada, Australien oder Neuseeland eingehend analysiert und erfolgreiche Instrumente in den österreichischen Kontext übertragen. Im Zentrum des Vorschlags stand ein kriteriengeleitetes Punktesystem, eingebettet in ein umfassendes Modell, das unter anderem die gezielte Anwerbung, die Anerkennung von Kompetenzen, einen Schwerpunkt auf Integration sowie Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Bedeutung von Zuwanderung und Internationalität umfasst. Das kriteriengeleitete Punktesystem sollte folgende sechs Säulen beinhalten: Qualifizierte Migrantinnen und Migranten mit Arbeitsplatzangebot, Hochqualifizierte Zuwandernde, Blue Card, Studierende, niedrig qualifizierte Migration, sonstige Formen der Mobilität.

Der Präsentation dieses Modells folgte eine intensive politische und mediale Diskussion. Gleichzeitig wurden die Sozialpartner mit der Erstellung eines gemeinsamen Vorschlags für die Etablierung der Rot-Weiß-Rot-Karte befasst. Nach umfangreichen Verhandlungen, die sich über rund eineinhalb Jahre erstreckten, präsentierten die Sozialpartner im Zuge des Bad Ischler Dialogs am 18.10.2010 ihren Vorschlag für ein kriteriengeleitetes Zuwanderungsmodell mit dem Titel „Rot-Weiß-Rot-Card“.³ Im selben Vorschlag wurden auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping dargestellt. Letztendlich wurde im Februar 2011 vom Ministerrat und in weiterer Folge im Frühjahr 2011 vom Nationalrat die Etablierung der Rot-Weiß-Rot-Karte sowie das Gesetz gegen Lohn- und Sozialdumping beschlossen. Mit 1. Juli 2011 ist die Rot-Weiß-Rot-Karte in Kraft getreten und auch international auf großes Interesse gestoßen.

Die im Punktesystem verankerten Kriterien schaffen mehr Transparenz sowohl in Richtung Ausland als auch nach innen, gegenüber der Bevölkerung, über die Voraussetzungen, die man von qualifizierten Zuwanderern erwartet. Mit der Mangelberufsliste wird klar dargestellt, in welchen Bereichen jedenfalls ein Fachkräftebedarf besteht. Zudem

2 OECD, A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD-Countries (2008) 82.

3 Wirtschaftskammer Österreich et al, Einigung der Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- & Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot-Card), abrufbar unter <<https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2015/08/Sozialpartnerpraesidenteneinigunglschl-l-zusammengefuehrt.pdf>> (8.10.2020).

wurde auch für Drittstaatsangehörige, die in Österreich ihr Studium abgeschlossen haben, die Möglichkeit geschaffen, ihre Qualifikationen am österreichischen Arbeitsmarkt einzusetzen.

B) Blaue Karte EU

Die Blaue Karte EU entstand im Rahmen der Bemühungen der Europäischen Union für eine einheitliche Migrationspolitik. Die Grundlage für vereinheitlichte Rahmenbedingungen im Bereich Arbeitsmigration stellte ein Vorschlag des Europäischen Rats von Tampere im Jahr 1999 dar.⁴ Untermauert wurde dieser Vorschlag durch die Lissabon-Strategie des Europäischen Rats.⁵ Diese setzte sich zum Ziel, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten und wissensbasiertesten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Mithilfe einer solchen Zielsetzung sollte nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union mit steigendem Arbeitsplatzangebot und einem stärkeren, sozialen Zusammenhalt geschaffen werden. Für das Erreichen dieser Ziele wurde eine entsprechende Zuwanderung aus Drittstaaten als erforderlich angesehen. Im Rahmen der Entwicklung einer einheitlichen Migrationspolitik wurden verschiedene Faktoren analysiert, die für eine erfolgreiche Zuwanderungspolitik ausschlaggebend sind, wie zB Sprache, Gehaltniveau, berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten, Geschäftskultur, geschichtliche Verbundenheit und bereits bestehende Diasporagemeinschaften in Zuwanderungsstaaten. Zudem wurden die bestehenden, äußerst heterogenen nationalen Zuwanderungssysteme auf ihre Schwachstellen untersucht. Dabei wurden vor allem hohe, innereuropäische Mobilitätsschranken, bedingt durch den Mangel eines unionsweiten einheitlichen Zuwanderungssystems im Bereich der Erwerbsmigration und einer damit einhergehenden fehlenden Mobilität für Drittstaatsangehörige zwischen EU-Mitgliedsstaaten, vorgefunden.⁶ Für die Beseitigung der bestehenden Schwierigkeiten und die Attraktivierung von Zuwanderung in die Europäische Union wurden unter anderem Richtlinien für die Schaffung von europäischen Mindestkriterien

4 Schlussfolgerung des Vorsitzes, Tampere Europäischer Rat vom 15. und 16.10.1999, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm> (7.9.2020).

5 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon Europäischer Rat vom 23. und 24.3.2020, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm> (8.10.2020).

6 Siehe hierzu Arbeitspapier der Europäischen Kommission, Begleitpapier für den Vorschlag einer EU-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassenden Qualifikation voraussetzenden Beschäftigung, abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007SC1403&from=EN>> (19.11.2020).

für die Einreise, für die Herabsetzung von Einreisebestimmungen, für die Langzeitintegration von Drittstaatsangehörigen, für eine bessere Kommunikation zwischen den EU-Mitgliedsstaaten oder für einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in einem EU-Mitgliedsstaat (Blaue Karte EU) vorgeschlagen.⁷

Die Blaue Karte EU basiert auf der EU-Richtlinie 2009/50/EG und wurde als europäische Version der US-amerikanischen *Green Card* geschaffen.⁸ Diese soll es hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen ermöglichen, sich längerfristig für eine Erwerbstätigkeit in der EU aufzuhalten. Durch die Erleichterung der innereuropäischen Mobilität für Drittstaatsangehörige, wie auch durch vereinfachte Aufenthaltsbedingungen, vor allem im Bereich Familienzusammenführung, sollte die Einwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen attraktiviert werden.

III. Rechtliche Darstellung der Aufenthaltstitel im Bereich der Arbeitsmigration

Auf nationaler Ebene wird die qualifizierte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Österreich mit dem Aufenthaltstitel Rot-Weiß-Rot-Karte ermöglicht. Ergänzt wird dies durch den unionsrechtlichen Aufenthaltstitel Blaue Karte EU.

A) Rot-Weiß-Rot-Karte

Die Rot-Weiß-Rot-Karte umfasst folgende Zuwanderungsschienen und richtet sich damit an unterschiedliche Personengruppen:

- 1) Besonders Hochqualifizierte
- 2) Fachkräfte in Mangelberufen
- 3) Sonstige Schlüsselkräfte
- 4) Studienabsolventinnen und Studienabsolventen

7 Arbeitspapier der Europäischen Kommission, Begleitpapier für den Vorschlag einer EU-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassenden Qualifikation voraussetzenden Beschäftigung, abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007SC1403&from=EN>> (20.7.2020).

8 Arbeitsmigration: Blaue Karte light soll Weg in EU ebnen, abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK0929/index.shtml> (10.6.2020).

- 5) Selbstständige Schlüsselkräfte
- 6) Start-up Gründerinnen und Start-up Gründer

Mit Ausnahme von Studienabsolventinnen und Selbständigen Schlüsselkräften kommt in allen Zuwanderungsschienen jeweils ein kriteriengeleitetes Punktesystem zur Anwendung. Die Rot-Weiß-Rot-Karte wird für maximal zwei Jahre erteilt und bezieht sich auf die Beschäftigung bei dem auf der Karte angeführten Arbeitgeber.

Allen nationalen Aufenthaltstiteln im Rahmen der Arbeitsmigration ist gemein, dass folgende allgemeine Voraussetzungen vorliegen müssen: ausreichende finanzielle Mittel, eine Krankenversicherung, Rechtsanspruch auf eine ortsübliche Unterkunft und keine Indizien für eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. Als ausreichende finanzielle Mittel werden Einkünfte zumindest in Höhe des maßgeblichen Ausgleichzulagenrichtsatz angesehen. Für 2020 beträgt dieser für alleinstehende Personen 966,65 EUR, für Ehepaare 1.472,00 EUR und für jedes Kind zusätzlich 149,15 EUR. Für den Nachweis eines Rechtsanspruchs auf eine ortsübliche Unterkunft muss ein Miet- oder Untermietvertrag, bestandrechtlicher Vorvertrag oder ein Eigentumsnachweis vorgelegt werden (§ 7 Abs 1 Z 5 NAG-Durchführungsverordnung).

1. *Besonders Hochqualifizierte*

Als Besonders Hochqualifizierte werden Drittstaatsangehörige bezeichnet, die besondere Qualifikationen bzw Fähigkeiten vorweisen können. Die Besonderheit dieser Zuwanderungsschiene liegt darin, dass bei Nachweis einer entsprechend hohen Qualifikation die Arbeitsplatzsuche in Österreich ermöglicht werden soll. Dafür wurde ein Visum zum Zweck der Arbeitssuche geschaffen. Um als besonders hochqualifizierte Drittstaatsangehörige auch ohne Arbeitsplatzangebot nach Österreich einreisen zu können, muss man zumindest 70 von 100 möglichen Punkten erreichen.⁹

⁹ Siehe Anlage A Zulassungskriterien für Besonders Hochqualifizierte gemäß § 12 AuslBG.

Kriterien	Punkte
Besondere Qualifikationen bzw. Fähigkeiten	maximal anrechenbare Punkte: 40
Abschluss eines Studiums an einer tertiären Bildungseinrichtung mit vierjähriger Mindestdauer	20
– im Fachgebiet Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften oder Technik (MINT-Fächer).	30
– mit Habilitation oder gleichwertiger Qualifikation (z. B. PhD)	40
Letztjähriges Bruttojahresgehalt in einer Führungsposition eines börsennotierten Unternehmens oder eines Unternehmens, für dessen Aktivitäten bzw. Geschäftsfeld eine positive Stellungnahme der zuständigen Außenhandelsstelle vorliegt:	
50 000 bis 60 000 Euro	20
60 000 bis 70 000 Euro	25
über 70 000 Euro	30
Forschungs- oder Innovationstätigkeit (Patentanmeldungen, Publikationen)	20
Auszeichnungen (anerkannte Preisträgerschaft)	20
Berufserfahrung (ausbildungsadäquat oder in Führungsposition)	maximal anrechenbare Punkte: 20
Berufserfahrung (pro Jahr)	2
sechsmontatige Berufserfahrung in Österreich	10
Sprachkenntnisse	maximal anrechenbare Punkte: 10
Deutsch- oder Englischkenntnisse zur elementaren Sprachverwendung auf einfachstem Niveau (A 1) oder	5
zur vertieften elementaren Sprachverwendung (A 2)	10
Alter	maximal anrechenbare Punkte: 20
bis 35 Jahre	20
bis 40 Jahre	15
bis 45 Jahre	10
Studium in Österreich	maximal anrechenbare Punkte: 10
zweiter Studienabschnitt bzw. Hälfte der vorgeschriebenen ECTS-Anrechnungspunkte	5
gesamtes Diplom- oder Bachelor- und Masterstudium	10
Summe der maximal anrechenbaren Punkte	100
erforderliche Mindestpunkteanzahl	70

Abbildung 1: Punktesystem für Besonders Hochqualifizierte

Zum Kriterium „Besondere Qualifikationen bzw. Fähigkeiten“ zählt der Abschluss einer universitären Ausbildung (max 40 Punkte), und/oder eine Führungsposition in einem Unternehmen mit einem 50.000 EUR übersteigenden Bruttojahresentgelt (max 30 Punkte), und/oder Forschungs- und Innovationstätigkeit (max 20 Punkte) und/oder Auszeichnungen (20 Punkte). Daneben werden auch die Kriterien „Berufserfahrung“ (max 20 Punkte), „Alter“ (max 20 Punkte), „Deutsch- und /

oder Englischkenntnisse“ (max 10 Punkte) wie auch ein etwaiges „Studium in Österreich“ bewertet.¹⁰

Als Nachweis für Forschungs- und Innovationstätigkeit dienen wissenschaftliche Publikationen, Tätigkeiten in der Forschung, Entwicklung und Lehre oder eine Patentanmeldung (§ 9 Abs 1 Z 4 NAG-DV). Für den Nachweis einer Auszeichnung ist eine Urkunde über deren Erhalt notwendig (§ 9 Abs 1 Z 5 NAG-DV). Erforderliche Sprachnachweise sind auf A1- bzw A2-Niveau notwendig und müssen durch international anerkannte Sprachdiplome oder Kurszeugnisse, wie zB für Englisch durch ein Cambridge Certificate, IELTS, TOEFL oder für Deutsch durch Zertifikate des Goethe-Instituts, Österreichisches Sprachdiplom Deutsch oder Telc GmbH nachgewiesen werden.¹¹ Da – im Gegensatz zu den anderen Zuwanderungsschienen der Rot-Weiß-Rot-Karte – für Deutsch- und Englischkenntnisse gleich viele Punkte vergeben werden, ist es für besonders Hochqualifizierte möglich, für das Kriterium „Sprachkenntnisse“ ausschließlich durch Englischkenntnisse Punkte zu sammeln. Für die Erfüllung des Kriteriums „Berufserfahrung“ muss eine „ausbildungsadäquate“ Berufserfahrung vorliegen, das heißt die angeführte Berufserfahrung muss der erlangten Ausbildung entsprechen. Hinsichtlich des Studiums gilt, dass Studien in den Fachbereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften oder Technik mit 30 Punkten bewertet werden, da die Nachfrage nach Absolventen dieser Studienrichtungen sehr hoch ist.¹² Ein Doktorat wird mit der Maximalpunktzahl von 40 bewertet.

Nach Mitteilung des Arbeitsmarktservice (AMS) über das Erreichen der erforderlichen Punktzahl wird bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen gemäß § 24 a FPG ein sechsmonatiges Visum zum Zweck der Arbeitssuche erteilt. Ein solches Visum wird von österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland erteilt, nachdem die zentrale Ansprechstelle des AMS überprüft hat, ob die Kriterien für eine besonders hohe Qualifikation vorliegen.

Liegt bereits ein Arbeitsangebot vor, ist es – während eines rechtmäßigen Aufenthalts mit einem Arbeitssuche-Visum – der künftigen

10 Siehe Anlage A, Zulassungskriterien für Besonders Hochqualifizierte gemäß § 12 AuslBG.

11 ErIRV 1077 BlgNR 24. GP, 12; siehe Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen Englischzertifikate, abrufbar unter <<https://www.europaeischer-referenzrahmen.de/englisch-sprachzertifikate.php>> (10.6.2020); Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen Deutschzertifikate, abrufbar unter <<https://www.europaeischer-referenzrahmen.de/deutsch-sprachzertifikate.php>> (10.6.2020).

12 Kreuzhuber/Hudsky, Arbeitsmigration (2011) Rz 230.

Arbeitnehmerin bzw dem künftigen Arbeitnehmer (§ 21 Abs 2 Z 7 NAG) möglich, einen Antrag auf Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte bei der zuständigen Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörde im Inland zu stellen. Auch künftige Arbeitgeber können den Antrag für Besonders Hochqualifizierte im Inland einbringen (20 d Abs 1 AuslBG). Alternativ können Besonders Hochqualifizierte, bei Vorliegen eines entsprechenden Arbeitsplatzangebots, bereits im Ausland bei einer österreichischen Vertretungsbehörde einen Antrag auf Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte stellen (§ 21 Abs 1 NAG). Zu beachten ist hierbei, dass der Arbeitsplatz der Qualifikation der Besonders Hochqualifizierten entsprechen muss. Daher ist mit dem Antrag auf Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte neben einem konkreten Arbeitsplatzangebot auch eine Erklärung des künftigen Arbeitgebers abzugeben, in der die Einhaltung der im Antrag angegebenen Beschäftigungsbedingungen zugesagt wird (§ 20 d Abs 1 AuslBG).

2. Fachkräfte in Mangelberufen

Drittstaatsangehörige können eine Rot-Weiß-Rot-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen erhalten, wenn sie über eine berufliche Qualifikation verfügen, die in der Fachkräfteverordnung als Mangelberuf festgelegt ist (§ 41 Abs 2 Z 1 NAG iVm §§ 12 a, 20 d Abs 1 Z 2 AuslBG). Bei der Fachkräfteverordnung (§ 13 AuslBG) handelt es sich um eine Verordnung des Arbeitsministeriums, beschlossen im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium, die für jeweils ein Jahr die Mangelberufe sowohl im Bundesgebiet, wie auch für die einzelnen Bundesländer festlegt. Als Mangelberufe kommen Berufe in Betracht, für die bundesweit oder in bestimmten Bundesländern pro beim Arbeitmarktservice (AMS) vorgemerakter offener Stelle im jeweiligen Beruf höchstens 1,5 arbeitslose Personen vorgemerkt sind („Stellenandrangsziffer“). Auch Berufe mit Stellenandrangsziffern bis zu 1,8 können als Mangelberuf festgelegt werden, wenn noch zusätzliche Faktoren vorliegen, die auf einen Fachkräftemangel hinweisen (§ 13 Abs 1 Satz 3 AuslBG). Hierzu zählt unter anderem eine erhöhte Ausbildungsaktivität der Betriebe oder eine überdurchschnittlich steigende Lohnentwicklung in dem betroffenen Beschäftigungszeit.

Kriterien	Punkte
Qualifikation	maximal anrechenbare Punkte: 30
abgeschlossene Berufsausbildung im Mangelberuf	20
allgemeine Universitätsreife im Sinne des § 64 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002, BGBl. I Nr. 120	25
Abschluss eines Studiums an einer tertiären Bildungseinrichtung mit dreijähriger Mindestdauer	30
ausbildungsadäquate Berufserfahrung	maximal anrechenbare Punkte: 20
Berufserfahrung (pro Jahr)	2
Berufserfahrung in Österreich (pro Jahr)	4
Sprachkenntnisse Deutsch	maximal anrechenbare Punkte: 15
Deutschkenntnisse zur elementaren Sprachverwendung auf einfachstem Niveau (A 1)	5
Deutschkenntnisse zur vertieften elementaren Sprachverwendung (A 2)	10
Deutschkenntnisse zur selbständigen Sprachverwendung (B 1)	15
Sprachkenntnisse Englisch	maximal anrechenbare Punkte: 10
Englischkenntnisse zur vertieften elementaren Sprachverwendung (A 2)	5
Englischkenntnisse zur selbständigen Sprachverwendung (B 1)	10
Alter	maximal anrechenbare Punkte: 15
bis 30 Jahre	15
bis 40 Jahre	10
Summe der maximal anrechenbaren Punkte	90
erforderliche Mindestpunktzahl	55

Abbildung 2: Punktesystem für Fachkräfte in Mangelberufen

Um als Fachkraft in einem Mangelberuf eine Rot-Weiß-Rot-Karte erhalten zu können, muss gemäß § 12 a AuslBG folgendes nachgewiesen werden: eine einschlägige abgeschlossene Berufsausbildung, ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot mit einem gesetzlichen bzw dem Kollektivvertrag entsprechenden Mindestentgelt zuzüglich etwaiger betriebsüblicher Überzahlung und das Erreichen von 55 Punkten im Punkteschema. In diesem Punktesystem werden folgende Kriterien bewertet: „Ausbildung“ (max 30 Punkte), „ausbildungsadäquate Berufs-

erfahrung“ (max 20 Punkte), „Deutsch- (max 15 Punkte) bzw Englischkenntnisse“ (max 10 Punkte) und „Alter“ (max 15 Punkte).

Im Rahmen der Ausbildung wird eine Berufsausbildung in einem Mangelberuf (20 Punkte), Universitätsreife (25 Punkte) und der Abschluss eines Studiums mit dreijähriger Minstdauer (30 Punkte) bewertet.

Durch eine Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) im Jahr 2017¹³ wurde das Punkteschema hinsichtlich des Kriteriums „Alter“ angepasst. Vor der Novellierung war es aufgrund der Punkteverteilung für über 40-Jährige mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung als höchste Qualifikation nicht möglich, eine Rot-Weiß-Rot-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen zu erhalten.¹⁴ Gleichaltrige Personen, die eine Universitätsreife bzw einen Hochschulabschluss vorweisen konnten, erreichten die erforderliche Mindestpunktzahl. Der Verfassungsgerichtshof bewertete diese Regelung als altersdiskriminierend und hob die Punktegewichtung auf.¹⁵ Durch die Gesetzesänderung ist es nunmehr auch für über 40-jährige Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung möglich, die erforderliche Mindestpunktzahl zu erreichen.¹⁶

Der Antrag auf Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte kann von der Fachkraft bei der österreichischen Vertretungsbehörde im Ausland (§§ 21 NAG iVm 20d Abs 1 AuslBG) gestellt werden. Eine Antragstellung bei der zuständigen Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörde im Inland ist möglich, wenn die betreffenden Fachkräfte visafrei einreisen dürfen (§ 21 Abs 2 Z 5 NAG), sich aufgrund familienrechtlicher Erleichterungen rechtmäßig in Österreich aufhalten (§ 21 Abs 2 Z 1, 3a, 4 NAG) oder bereits über einen anderen Aufenthaltstitel verfügen (§ 21 Abs 2 Z 6 bis 10 NAG). Der Antrag kann auch von Arbeitgebern für den Antragsteller bzw die Antragstellerin im Inland eingebracht werden.

Die von der Aufenthaltsbehörde im Inland (§§ 22 iVm 3 Abs 1 NAG) ausgestellte Rot-Weiß-Rot-Karte ist im Inland abzuholen (§ 23 Abs 3 NAG). Im Gegensatz zu Besonders Hochqualifizierten haben Fachkräfte in Mangelberufen nicht die Möglichkeit, ein Visum für die Arbeitssuche

13 Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes, BGBl I 66/2017.

14 *Kalteis et al*, Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, *ecolex* 2018, 93.

15 Siehe VfGH 11.10.2017, G 56/2017; VfGH 11.10.2017, G 199/2017.

16 Siehe auch *Peyrl*, „Punkteschema“ bei Zulassung von drittstaatsangehörigen Fachkräften mit Rot-Weiß-Rot-Karte aufgrund Unsachlichkeit verfassungswidrig, *DRdA* 2018, 308 ff.

zu erhalten. Daher benötigen diese für die Einreise ein reguläres Visum D (§ 20 Fremdenpolizeigesetz), wenn sie nicht ohnedies zur visumfreien Einreise berechtigt sind (§ 30 Abs 1 FPG).

3. Sonstige Schlüsselkräfte

Für den Erhalt einer Rot-Weiß-Rot-Karte als Sonstige Schlüsselkräfte gemäß § 41 Abs 2 Z 2 NAG iVm §§ 12b Z 1, 20d Abs 1 Z 3 AuslBG ist das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots erforderlich, für welches ein Mindestbruttogehalt von 50 % (für unter 30-Jährige) bzw von 60 % (für über 30-Jährige) der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 Abs 3 ASVG zuzüglich Sonderzahlungen bezahlt wird. Für das Jahr 2020 beträgt daher das monatliche Mindestbruttogehalt für unter 30-Jährige 2.685 EUR, für über 30-Jährige 3.222 EUR jeweils zuzüglich Sonderzahlungen.¹⁷

Im Gegensatz zu Fachkräften in Mangelberufen wird der Bedarf am österreichischen Arbeitsmarkt für Sonstige Schlüsselkräfte nicht über eine Mangelberufsliste erhoben, sondern im Rahmen eines Ersatzkraftverfahrens. Im Zuge dieses Verfahrens wird vom AMS geprüft, ob österreichische Staatsangehörige oder am österreichischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende EU-Bürgerinnen oder EU-Bürger bzw integrierte Drittstaatsangehörige bereit und fähig wären, die im Arbeitsplatzangebot genannte, zu besetzende Stelle auszuüben.

Das Punkteschema für Sonstige Schlüsselkräfte ist nahezu identisch mit dem Punkteschema von Fachkräften in Mangelberufen. Es werden die Kategorien „berufliche Qualifikation“ (max 30 Punkte), „ausbildungsadäquate Berufserfahrung“ (max 20 Punkte), „Deutsch- (max 15 Punkte) und Englischkenntnisse“ und „Alter“ (max 15 Punkte) bewertet. Hierbei besteht eine Besonderheit für den Profisportbereich, für den Zusatzpunkte (max 20 Punkte) zuerkannt werden können. Insgesamt müssen 55 von möglichen 90 Punkten erreicht werden.

17 Sonstige Schlüsselkräfte, abrufbar unter <<https://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung/sonstige-schluessselkraefte/>> (11.3.2020).

Kriterien	Punkte
Qualifikation	maximal anrechenbare Punkte: 30
abgeschlossene Berufsausbildung oder spezielle Kenntnisse oder Fertigkeiten in beabsichtigter Beschäftigung	20
allgemeine Universitätsreife im Sinne des § 64 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002, BGBl. I Nr. 120	25
Abschluss eines Studiums an einer tertiären Bildungseinrichtung mit dreijähriger Minstdauer	30
ausbildungsadäquate Berufserfahrung	maximal anrechenbare Punkte: 20
Berufserfahrung (pro Jahr)	2
Berufserfahrung in Österreich (pro Jahr)	4
Sprachkenntnisse Deutsch	maximal anrechenbare Punkte: 15
Deutschkenntnisse zur elementaren Sprachverwendung auf einfachstem Niveau (A 1)	5
Deutschkenntnisse zur vertieften elementaren Sprachverwendung (A 2)	10
Deutschkenntnisse zur selbständigen Sprachverwendung (B 1)	15
Sprachkenntnisse Englisch	maximal anrechenbare Punkte: 10
Englischkenntnisse zur vertieften elementaren Sprachverwendung (A 2)	5
Englischkenntnisse zur selbständigen Sprachverwendung (B 1)	10
Alter	maximal anrechenbare Punkte: 15
bis 30 Jahre	15
bis 40 Jahre	10
Summe der maximal anrechenbaren Punkte	90
Zusatzpunkte für Profisportler/innen und Profisporttrainer/innen	20
erforderliche Mindestpunktzahl	55

Abbildung 3: Punktesystem für Sonstige Schlüsselkräfte

Wie auch für Fachkräfte in Mangelberufen entschied der VfGH, dass das Kriterium „Alter“ im Punkteschema altersdiskriminierend gewichtet sei.¹⁸ Denn für Antragsteller über 40 Jahre mit abgeschlossener Berufserfahrung oder speziellen Fertigkeiten als höchste Qualifikation

¹⁸ VfGH 13.12.2017, G 281/2017.

war es – im Gegensatz zu Personen mit allgemeiner Universitätsreife oder Studienabschluss – nicht möglich, eine Rot-Weiß-Rot-Karte zu erhalten.¹⁹ Das Punkteschema für Sonstige Schlüsselkräfte wurde daraufhin im Rahmen der Novelle 2018 angepasst.²⁰

4. Studienabsolventinnen und Studienabsolventen

Auch Drittstaatsangehörige, die in Österreich ein Diplom- (zumindest ab dem 2. Abschnitt), Bachelor-, Master- oder PhD-Studium absolviert haben, können unter vereinfachten Bedingungen eine Rot-Weiß-Rot-Karte erlangen. Neben den allgemeinen Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel ist ein Arbeitsplatzangebot mit einem ortsüblichen Mindestbruttoentgelt, mindestens jedoch 45 % der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 Abs 3 ASVG zuzüglich Sonderzahlungen vorzuweisen. Dieses Mindestentgelt beträgt für das Jahr 2020 2.416,50 EUR zuzüglich Sonderzahlungen.

Zu beachten ist weiters, dass die beabsichtigte Tätigkeit dem Ausbildungsniveau zu entsprechen hat (§ 12b Z 2 AuslBG). Laut der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs bedeutet dies nicht, dass die Tätigkeit mit der Hochschulbildung in einem fachlichen Zusammenhang stehen muss, sondern lediglich dem Ausbildungsniveau entsprechen muss.²¹ Eine beabsichtigte Beschäftigung zB eines Slawistik-Studenten als Eventmanager und Theaterintendant ist daher zulässig.²²

Eine der wesentlichen Unterscheidungen für drittstaatsangehörige Studienabsolventen ist, dass das Erfüllen eines Punkteschemas – im Unterschied zu anderen Schienen – für den Erhalt einer Rot-Weiß-Rot-Karte nicht erforderlich ist. Weiters entfällt die Arbeitsmarktprüfung (§ 12b Z 2 AuslBG).

Zudem besteht für Studienabsolventen, die sich mit der Aufenthaltsbewilligung „Student“ für die Dauer ihres Studiums in Österreich aufgehalten haben, die Möglichkeit, diesen Aufenthaltstitel über den Abschluss des Studiums hinaus für weitere 12 Monate zu verlängern (§ 64 Abs 4 NAG), um sich in Österreich einen Arbeitsplatz suchen zu können.

19 VfGH 13.12.2017, G 281/2017, siehe auch *Ercher-Lederer/Dujmovits*, Reform der Rot-Weiß-Rot-Karte samt Regionalisierung der Mangelberufsliste, ASoK 2019, 31.

20 Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, BGBl I 94/2018.

21 VfGH 20.2.2014, 2013/09/0166; siehe auch *Shubshizky*, Rot-Weiß-Rot-Karte für Studienabsolventen, ASoK 2014, 279.

22 VfGH 20.2.2014, 2013/09/0166.

5. *Selbstständige Schlüsselkräfte*

Drittstaatsangehörige können eine Rot-Weiß-Rot-Karte erhalten, wenn sie einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen wollen, die mit einem Transfer von Investitionskapital von mindestens 100.000 EUR einhergeht, der Schaffung neuer oder der Sicherung bereits bestehender Arbeitsplätze in Österreich dient oder eine Bedeutung für eine Region hat (§ 24 Abs 1 AuslBG). Die zuständige Landesgeschäftsstelle des AMS hat binnen drei Wochen nach Antragstellung ein Gutachten über das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Rot-Weiß-Rot-Karte zu erstellen (§ 24 Abs 3 AuslBG).

6. *Start-Up Gründerinnen und Start-Up Gründer*

Mit einer Gesetzesnovelle im Jahr 2017 wurde eine neue Möglichkeit der Rot-Weiß-Rot-Karte für eine selbstständige Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen geschaffen. Gemäß § 24 Abs 2 AuslBG können Drittstaatsangehörige, die innovative Produkte, Dienstleistungen, Verfahren oder Technologien in Österreich entwickeln und in den Markt einführen wollen, einen entsprechenden Businessplan für die Gründung und den Betrieb vorweisen, wesentlichen Einfluss auf die Geschäftsführung des geplanten Unternehmens tatsächlich und persönlich ausüben und über ein Kapital für das zu gründende Unternehmen in Höhe von 50.000 EUR verfügen (zumindest die Hälfte davon Eigenkapital), eine Rot-Weiß-Rot-Karte für Start-Up Gründer erhalten.

Zusätzlich müssen zumindest 50 Punkte im Punkteschema erreicht werden, welches akademische Qualifikationen (max. 30 Punkte), ausbildungsadäquate Berufserfahrung (max. 10 Punkte), Sprachkenntnisse (max. 15 Punkte) und gewisse Zusatzpunkte (max. 30 Punkte) bewertet.

Wie auch für Selbstständige, hat das AMS für drittstaatsangehörige Start-Up Gründer binnen drei Wochen ab Antragstellung ein Gutachten über das Vorliegen der Voraussetzungen zu erstellen. Gemäß § 24 Abs 4 AuslBG können Start-Up Gründer mit einer Rot-Weiß-Rot-Karte nach zwei Jahren auf eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus umsteigen. Hierfür muss ein Start-Up Gründer in seinem gegründeten Start-Up mindestens zwei Vollzeitarbeitskräfte beschäftigen, wesentlichen Einfluss auf die Geschäftsführung tatsächlich persönlich ausüben, einen Jahresumsatz von zumindest 200.000 EUR erwirtschaften oder sich eine Finanzierung von zumindest 100.000 EUR sichern und ein innovatives Produkt bzw eine innovative Dienstleistung tatsächlich anbieten oder entwickeln. All diese Voraussetzungen sind vom AMS in Form eines Gutachtens zu über-

prüfen. Zu beachten ist weiters, dass eine Rot-Weiß-Rot-Karte für Start-Up Gründer nicht zu einer unselbstständigen Tätigkeit berechtigt.

Kriterien	Punkte
Qualifikation	maximal anrechenbare Punkte: 30
Abgeschlossene Berufsausbildung oder spezielle Kenntnisse oder Fertigkeiten in beabsichtigter Tätigkeit	20
Abschluss eines Studiums an einer tertiären Bildungseinrichtung mit zumindest dreijähriger Minstdauer	20
Abschluss eines Diplom-, Bachelor-, Master- oder Doktoratsstudiums oder einer Berufsausbildung in Österreich	30
Berufserfahrung	maximal anrechenbare Punkte: 10
Berufserfahrung (pro Jahr)	2
Sprachkenntnisse	maximal anrechenbare Punkte: 15
Deutschkenntnisse zur vertieften elementaren Sprachverwendung (A 2)	5
Deutschkenntnisse zur selbständigen oder zur vertieften selbständigen Sprachverwendung (B 1 oder B 2)	10
Englischkenntnisse zur vertieften selbständigen Sprachverwendung (B 2)	10
Deutschkenntnisse zur kompetenten Sprachverwendung (C 1)	15
Zusatzpunkte	maximal anrechenbare Punkte: 30
Zusätzliches nachgewiesenes Kapital in der Höhe von mindestens € 50.000	10
Aufnahme in einem Gründerzentrum oder Förderung durch eine Start-up-Förderstelle in Österreich	10
Alter bis 35 Jahre	10
Summe der maximal anrechenbaren Punkte:	85
erforderliche Mindestpunktzahl:	50

Abbildung 4: Punktesystem für Start-up Gründerinnen und Start-up Gründer

B) Rot-Weiß-Rot-Karte plus

Wie auch die Rot-Weiß-Rot-Karte stellt die Rot-Weiß-Rot-Karte plus einen zeitlich befristeten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige dar. Sie umfasst einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt (§ 17 Z 1 AuslBG).

Für eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus kommen Inhaber einer Rot-Weiß-Rot-Karte (§ 41a Abs 1 NAG iVm § 20e Abs 1 Z 2 AuslBG), wie auch einer Blauen Karte EU in Betracht, die innerhalb der letzten 24 Monate für 21 Monate unter den für die Zulassung maßgeblichen Voraussetzungen beschäftigt waren (§ 20e Abs 1 Z 3 AuslBG).²³ Die Rot-Weiß-Rot-Karte plus wird in diesen Fällen für drei Jahre erteilt (§ 20 Abs 1a NAG).

Nach einem fünfjährigen, ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich und der zusätzlichen Erfüllung des Modul 2 der Integrationsvereinbarung, welches einen Sprachnachweis über Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 erfordert (§§ 10 Abs 2 iVm 12 Abs 2 IntG) kann in weiterer Folge der Aufenthaltstitel Daueraufenthalt-EU beantragt werden (§ 45 Abs 1 NAG).²⁴ Dieser ermöglicht einen unbefristeten rechtmäßigen Aufenthalt, wie auch einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang (§ 17 Z 2 AuslBG).

Wie für alle Aufenthaltstitel müssen die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sein, zB ein Krankenversicherungsschutz, ausreichend finanzielle Mittel, etc.

C) Aufenthaltsrechtliche Sonderregelungen für Familienangehörige von Inhabern einer Rot-Weiß-Rot-Karte

Für Familienangehörige von Inhabern der Rot-Weiß-Rot-Karte (§ 46 Abs 1 NAG) bzw Blaue Karte EU (§ 46 Abs 3 NAG) kommt die Rot-Weiß-Rot-Karte plus in Betracht. Damit bekommen sie sofortigen unbeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt.

Bei der Stellung von Erstanträgen für eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus sind Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen (§ 21a Abs 1 NAG). Diese Nachweispflicht ist auch unter dem Stichwort „Deutsch vor Zuzug“ bekannt. Ein solcher Sprachnachweis hat durch ein Sprachdiplom, welches Deutschkenntnisse auf A1-Niveau bestätigt, zu erfolgen. Ein solches Diplom muss von folgenden Einrichtungen stammen um anerkannt zu werden: Österreichisches Sprachdiplom Deutsch (ÖSD), Goethe-Institut, Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF) und die Telc-GmbH (§ 9b Abs 2 NAG-DV iVm 21a Abs 1 NAG). Auch ist es möglich, einen Sprachnachweis von einem anderen Institut vorzuweisen, wenn dieses durch eine Verordnung des Bundesministeriums für europäische

23 Siehe auch *Peyrl*, Die Neuordnung der Arbeitskräftemigration nach Österreich („Rot-Weiß-Rot-Karte“), DRdA 2011, 476 (479).

24 Siehe auch *Peyrl*, DRdA 2011, 479.

und internationale Angelegenheiten bestimmt und kundgemacht wurde. Ein Sprachdiplom behält eine Gültigkeit von einem Jahr, d.h. es darf bei der Vorlage im Rahmen der Antragstellung nicht älter als ein Jahr alt sein.

Als Familienangehörige gelten Ehepartnerin bzw Ehepartner, minderjährige ledige Kinder und eingetragene Partnerinnen bzw eingetragene Partner (§ 2 Abs 1 Z 9 NAG). Hervorzuheben ist, dass Familienangehörige von Besonders Hochqualifizierten und Inhabern der Blaue Karte EU von dieser Sprachnachweispflicht ausgenommen sind (§ 21 a Abs 4 Z 3 iVm §§ 41 Abs 1, 42 NAG).

D) Blaue Karte EU

Parallel zu den nationalen Systemen der Arbeitsmigration in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten wurde – wie oben dargestellt – auch auf Unionsebene ein rechtliches Instrument geschaffen, welches es qualifizierten Drittstaatsangehörigen ermöglichen soll, eine unselbstständige Erwerbstätigkeit in einem EU-Mitgliedsstaat aufzunehmen. Im Gegensatz zu nationalen Aufenthaltstiteln bietet die Blaue Karte EU den Vorteil, dass Arbeitnehmern eine – wenn auch eingeschränkte – Arbeitsmobilität innerhalb der europäischen Union gestattet wird. Die Blaue Karte EU ist bei den nationalen Behörden des Mitgliedsstaats zu beantragen, in dem der Drittstaatsangehörige einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen möchte bzw ein konkretes Arbeitsplatzangebot erhalten hat. Österreich hat die Blaue Karte EU im Zuge der Etablierung der Rot-Weiß-Rot-Karte eingeführt.

Für die Erteilung der Blauen Karte EU ist ein Abschluss eines dreijährigen Hochschulstudiums, ein verbindliches Arbeitsplatzangebot für ein Jahr in einem Mitgliedsstaat mit einem Jahresgehalt, welches zumindest das 1,5-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts von Vollzeitbeschäftigten des jeweiligen Mitgliedsstaates beträgt (in Österreich für 2020: 63.672 EUR) erforderlich (§ 12c AuslBG). Zudem hat das AMS eine Arbeitsmarktprüfung durchzuführen.

Im Gegensatz zu den meisten Formen der Rot-Weiß-Rot-Karte ist bei der Blauen Karte EU kein Punktesystem zu erfüllen. Gemäß § 20e Abs 1 Z 3 AuslBG ist es für Inhaber der Blauen Karte EU möglich, in weiterer Folge eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus zu beantragen. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der Drittstaatsangehörige zumindest innerhalb der letzten 24 Monaten 21 Monate in einem der Blaue Karte EU entsprechenden Beschäftigungsverhältnis erwerbstätig war.

Darüberhinausgehend wird Inhabern einer Blauen Karte EU ein vereinfachter Zugang zum Aufenthaltstitel Daueraufenthalt-EU gewährt, welcher ein Recht auf unbefristete Niederlassung und unbeschränkten Arbeitsmarktzugang gewährt (§ 45 NAG). Der Titel Daueraufenthalt-EU erfordert einen fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich. Nach zumindest zwei Jahren Aufenthalt in Österreich werden weitere rechtmäßige und ununterbrochene Aufenthalte in anderen EU-Mitgliedsstaaten für die Erfüllung der Fünfjahresfrist berücksichtigt. Für Drittstaatsangehörige, die schon seit 18 Monaten eine Blaue Karte EU haben, ist es zudem möglich, auch in Österreich eine Blaue Karte EU zu erhalten (§ 50a NAG).

IV. Handlungsbedarf

A) Rot-Weiß-Rot-Karte

Zuwanderungssysteme sollten kontinuierlich an die jeweiligen Anforderungen angepasst werden. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre zeigte sich ein Weiterentwicklungsbedarf, der auch im Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung Eingang gefunden hat.²⁵ Darin wurde die Weiterentwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte ua durch folgende Punkte verankert:

Es sollen die Verfahren vereinfacht, gestrafft und digitalisiert werden. Unternehmen und Antragsteller sollen die Möglichkeit bekommen, sich im Sinne eines One-Stop-Shops bei der *Austrian Business Agency* (ABA) als Servicestelle unbürokratisch über den aktuellen Stand ihrer Rot-Weiß-Rot-Karte informieren zu können. Weiters sollen das Erfordernis des Nachweises einer ortsüblichen Unterkunft abgeschafft, die Arbeitsmarktprüfung (Ersatzkraftverfahren) möglichst innerhalb von 10 Tagen durchgeführt und die Gehaltsgrenzen überarbeitet werden.

Am 26. Februar 2020 wurden in einem Beschluss des Ministerrats einige Punkte des Regierungsprogramms konkretisiert und folgende Änderungen für eine Verfahrensvereinfachung der Rot-Weiß-Rot-Karte in Aussicht gestellt:²⁶

25 Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, abrufbar unter <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>> (8.10.2020).

26 Vortrag an den Ministerrat – Fachkräfteoffensive für den Standort Österreich, abrufbar unter <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/medien/ministerraete/ministerraete-seit-jaenner-2020/8-ministerrat-am-26-februar-2020.html>> (19.08.2020).

Durch einen stärkeren Einsatz der Digitalisierung soll es Arbeitgebern möglich sein, Anträge auf eine Rot-Weiß-Rot-Karte in einem sicheren Online-Verfahren bei Inlandsbehörden zu stellen. Weiters sollen mit einer zentralen EDV-Anwendung alle Anträge nach dem NAG administriert werden. Zudem sollen Verfahren durch verkürzte Wartezeiten gestrafft werden, hierzu gehört auch eine gemeinschaftliche Führung von Familienverfahren. Auch soll eine gleichzeitige – und nicht zeitlich nachgelagerte – Überprüfung von Unterlagen durchgeführt werden. Als Unterlagen sollen nunmehr auch englischsprachige Dokumente akzeptiert werden. Zur Beschleunigung soll auch die Straffung des Ersatzkraftverfahrens beitragen.

In inhaltlicher Hinsicht soll die Voraussetzung für eine ortsübliche Unterkunft entfallen. Außerdem soll die Mindestentlohnung für das vorzuweisende Arbeitsplatzangebot, welches Sonstige Schlüsselkräfte vorzuweisen haben, für über 30-Jährige von 60% der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage auf 50% gesenkt werden. Für Studienabsolventen soll die erforderliche Gehaltsgrenze gänzlich entfallen. Damit soll Studienabsolventen der Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erleichtert werden.

Angekündigt wurde ebenfalls eine Erleichterung der Kriterien hinsichtlich Berufserfahrung und Qualifikation, wie auch der erforderlichen Sprachnachweise. So sollen tätigkeitsbezogene – im Gegensatz zu ausbildungsadäquaten – Berufserfahrungen berücksichtigt werden und statt einer ganzjährigen Berücksichtigung von solchen Berufserfahrungen, soll auf eine monatsweise Anrechenbarkeit abgestellt werden.

Für eine Beschäftigung in englischsprachigen Unternehmen sollen Englischkenntnisse Deutschkenntnissen gleichgestellt werden. Hervorzuheben ist, dass Deutschkenntnisse auf Maturaniveau – wie auch ein englischsprachiges Studium – als ausreichend zum Sprachnachweis angesehen werden sollen. Zudem soll die Gültigkeitsdauer von Sprachzertifikaten überarbeitet werden.

Institutionell soll das Anwerbungsverfahren von der ABA-Unit „Work in Austria“ betreut werden und diese soll einen One-Stop-Shop für Verfahren zur Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte darstellen. Auch eine digitale Plattform soll für ein – für alle Beteiligten – transparentes Verfahren geschaffen werden.

Die Arbeiten zur Umsetzung sollen laut Ministerratsbeschluss so weit wie möglich im Jahr 2020 vorangetrieben werden. Ein Vorliegen von Begutachtungsentwürfen wurde für Herbst 2020 in Aussicht gestellt.

Die Umsetzung der avisierten Vorhaben bedeutet einen wesentlichen Schritt zur weiteren Attraktivierung des österreichischen Zuwanderungssystems.

B) Blaue Karte EU

Über eine Reform der Blauen Karte EU wird seit 2016 diskutiert.²⁷ Für deren Notwendigkeit werden der Bevölkerungsrückgang von Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), sowie der spürbare Fachkräftemangel in Europa, vor allem in Wirtschaftszeigen wie zB Informations- und Kommunikationstechnologie, Gesundheit, als auch in anderen Berufen angeführt.²⁸ Im Rahmen einer unionsweiten Studie wurde für das Jahr 2018 ein erheblicher Fachkräftemangel in Handwerksberufen, bei Ingenieuren, Technikern, IT-Fachleuten, aber auch in weniger qualifizierten Berufen, wie zB bei Handelsvertretern und Fahrern festgestellt.

Gefordert werden neben unionsweit einheitlichen Regelungen für die Einreise von drittstaatsangehörigen Fachkräften in EU-Mitgliedsstaaten, eine vereinfachtere Mobilität von Inhabern einer Blauen Karte EU und eine flexiblere Gestaltung der hohen Gehaltsschwelle. Die EU-Kommission schlug auch die Schaffung einer unionsweit harmonisierten Regelung für die Einreise und den Aufenthalt von drittstaatsangehörigen Fachkräften und die damit einhergehende Abschaffung von parallelen nationalstaatlichen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen für diese Personengruppe vor. In vielen Ländern, wie zB Polen²⁹, Tschechien³⁰, Bulgarien³¹ – und auch Österreich – stießen Reform-

27 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates über die Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassenden Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-378-DE-F1-1.PDF>> (8.6.2020).

28 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0635&from=EN>> (10.6.2020).

29 *Opinion of the Foreign and European Union Affairs Committee of the Senate of the Republic of Poland on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment*, abrufbar unter <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0378/PL_SENATE_CONT1-COM\(2016\)0378_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0378/PL_SENATE_CONT1-COM(2016)0378_EN.pdf)> (9.10.2020).

30 *Europäisches Parlament*, Briefing Revision of the Blue Card Directive, abrufbar unter <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI\(2017\)603942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI(2017)603942_EN.pdf)> (8.10.2020).

31 *Europäisches Parlament*, Briefing Revision of the Blue Card Directive, abrufbar unter <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI\(2017\)603942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI(2017)603942_EN.pdf)> (8.10.2020).

bestrebungen bisher vor allem aufgrund einer derart weitreichenden Harmonisierung auf starke Ablehnung.³²

Hinsichtlich einer Verbesserung der unionsweiten Mobilität von Inhabern einer Blauen Karte EU wurde vorgeschlagen, eine Vereinfachung des Verfahrens für kurzfristige, unionsweite Reisen (Geschäftsreisen bis zu 90 Tagen zwischen Mitgliedsstaaten), wie auch für längere Reisen vorzunehmen.³³ Außerdem ist in den Reformbestrebungen die Anerkennung der Kompetenzen von ausländischen Fachkräften von zentraler Bedeutung. Hierbei wurden Mitgliedsstaaten dazu angehalten, Regelungen zur Anerkennung von nicht formalen und informellen Kompetenzen zu erlassen.³⁴ Zudem wurde vorgeschlagen, dass Mitgliedsstaaten für die Annahme einer höheren Qualifikation neben einem höheren Bildungsabschluss auch eine mindestens dreijährige Berufserfahrung anzuerkennen haben. Diese erleichterte Anerkennung von beruflicher Erfahrung soll auch durch den Ersatz des Begriffs „hochqualifizierte Arbeitskräfte“ durch „beruflich qualifizierte Fachkraft“ sichtbar gemacht werden.³⁵

Außerdem soll durch eine Senkung der Gehaltsschwelle vor allem jüngeren Studienabsolventen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden.³⁶

Bislang wurde noch kein großer Durchbruch erzielt, allerdings hat die Europäische Kommission in einem erneuten Anlauf im September 2020 einen Vorschlag für ein Migrations- & Asylpaket vorgelegt.³⁷ Neben Vorschlägen zu Asylfragen, wie zB Grenzverfahren und Solidaritätsmechanismen, wurde im Themenbereich Erwerbsmigration auf die

32 Arbeitsmigration: Blaue Karte light soll Weg in EU ebnen, abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK0929/> (18.6.2020).

33 Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-378-DE-F1-1.PDF>> (19.6.2020).

34 Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-378-DE-F1-1.PDF>> (19.6.2020).

35 Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-378-DE-F1-1.PDF>> (19.6.2020).

36 Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-378-DE-F1-1.PDF>> (8.6.2020).

37 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- & Asylpaket, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF> (7.10.2020).

Überarbeitung der Blue Card Richtlinie eingegangen. Hierbei soll vor allem die unionsweite Mobilität von Inhabern der Blue Card ermöglicht werden. Darüberhinausgehend wird auch vorgeschlagen, Berufserfahrung und einschlägige Qualifikationen leichter anzuerkennen.

Die Europäische Kommission verweist hinsichtlich genauerer Änderungsvorschläge auf die im Herbst 2020 laufenden Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Europäischen Rat. Zudem kündigt die Europäische Kommission an, Verhandlungen über die Schaffung eines EU Talentpools – einer unionsweiten Plattform für die Rekrutierung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen – zu führen. Weiters schlägt die Europäische Kommission vor, die Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige zu überarbeiten und einen längerfristigen Aufenthaltstitel mit unionsweiter Mobilität zu schaffen. Auch soll die Richtlinie über kombinierte Aufenthaltserlaubnis, vor allem hinsichtlich der Vorschriften über die Aufnahme- & Aufenthaltsbedingungen für Arbeitskräfte mit geringer und mittlerer Qualifikation zu erleichtern, überarbeitet werden.

Das vorgestellte Migrations- & Asylpaket wird dem Europäischem Parlament und Rat zur Prüfung und Verabschiedung vorgelegt. Darüber hinaus soll auch eine öffentliche Konsultation – mit Einbindung der Sozial- und Wirtschaftspartner – über das weitere Vorgehen im Bereich der Erwerbsmigration durchgeführt werden.

V. Fazit

Mitte 2011 wurde mit Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte sowie der Umsetzung der Blauen Karte EU ein Meilenstein im Bereich Arbeitsmigration in Österreich gesetzt. Nach einigen legislatischen Anpassungen zeigt sich nun aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ein deutlicher Weiterentwicklungsbedarf. Sowohl für Österreich als auch auf EU-Ebene wurden Reformvorhaben für die Systeme der Arbeitsmigration angekündigt. Trotz der derzeit angespannten Situation aufgrund der Corona-Pandemie ist es sinnvoll, diese Themen konsequent weiterzuverfolgen, denn der Fachkräftemangel wird aus demographischen Gründen an Bedeutung gewinnen. Um auch längerfristig wirtschaftlich erfolgreich zu sein, ist es wichtig, im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe auf allen Ebenen rechtzeitig die nötigen Weichen zu stellen.

Abstract

This paper aims to lay out the history, the development and ideas for reforms of the Austrian residence permit “Red-White-Red-Card” and the Blue Card EU. The need for a specific immigration scheme for highly qualified third country nationals arose due to the aging population and the resulting lack of skilled workers in Austria and in the European Union. The Austrian “Red-White-Red-Card” is based on the concerted efforts of the Austrian social partners to introduce a points-based, transparent immigration scheme for foreign talents and highly-skilled workers. Within the framework of the “Red- White-Red-Card”, there are different tiers available for the following groups: highly qualified talents, skilled workers, other key personnel, university graduates, self-employed key personnel and startup founders. Family members of holders of the “Red-White-Red – Card” are eligible for a “Red-White-Red-Card plus”, a residence permit with full access to the Austrian labour market. The essay describes the varying point systems and the different requirements for each group in detail.

This national immigration scheme of the “Red-White-Red-Card” is complemented by the Blue Card EU on the European level, which is directed at highly skilled third-country nationals. The authors lay out a need for reform for both, the Austrian “Red-White-Red-Card” and the Blue Card EU. Specifically for the “Red-White-Red-Card” the authors suggest a simplification, streamlining and a digitalisation of the application procedure. Concerning a reform of the Blue Card EU an easier access to mobility across the European Union and a more flexible approach regarding the high income requirement for foreign talents are recommended. The essay concludes by providing an outlook of the current European Pact on Migration and Asylum, which seeks to further harmonise and improve the European migration and asylum system.

Raumentwicklung und Migration: Diskussionen, Aktionen und neue Ansätze für die Stadt- und Raumplanung

I. Wir haben Raum genug – quantitative Hinweise und Rahmenbedingungen

A) Raum für Zuwanderung

Österreich hat ein großes Potenzial zur Aufnahme und Integration von zuwandernden und zugewanderten Menschen. Städte und Regionen verfügen über Raum- und Infrastrukturreserven, deren Aktivierung und effizientere Nutzung mehr Lebensqualität und wirtschaftliche Möglichkeit für alle bieten könnten. In den 2.095 österreichischen Gemeinden sind 720 Millionen Quadratmeter Baulandreserven¹ gewidmet – dh es ist nicht genutztes Bauland, das Platz für 2,7 Millionen (!) Menschen bietet, vorhanden. Mehrere 100.000 Wohnungen und Gebäude (die genaue Zahl ist statistisch nicht erfasst) stehen leer. Viele dörfliche Ortskerne, Zentren von Klein- und Bezirksstädten und Abwanderungsregionen haben mit Leerstand und dem Verlust des örtlichen Lebens zu kämpfen, womit sukzessive auch die Infrastruktur – Kindergarten, Schule, Gasthaus, öffentlicher Verkehr, Servicestellen uam – nicht gehalten werden können. Die großen Baulandreserven bedingen eine vielerorts zersiedelte Landschaft und unterausgelastete bzw teure technische Erschließungen.

Zuwanderung gab es in Österreich von jeher, sie ist also kein neues Phänomen. Obwohl sie ein wesentlicher Faktor für die Erhaltung unseres Wohlstandes ist und zum wirtschaftlichen Wachstum² beiträgt, stehen heute Teile der österreichischen Bevölkerung der Zuwanderung und Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund reserviert bis ablehnend gegenüber. Begründungen, die mit „zu wenig Platz“ oder Infra-

1 ÖROK, ÖROK-Atlas Raumbeobachtung. Daten (2017), abrufbar unter <<https://www.oerok-atlas.at/>> (9.11.2020).

2 *Europäischer Rat der Union, Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl* (2008) und zahlreiche Studien, zB *Battisti et al*, Immigration, search and redistribution: a quantitative assessment of native welfare, *Journal of the European Economic Association* 16/4 (2018), 1137.

strukturdefiziten argumentiert werden, lassen sich nicht durch Fakten belegen. Sie sind vielmehr Ausdruck von Unwissen und Vorurteilen. Zugleich soll nicht unterschätzt werden, dass kleinräumige Konzentrationen und teilträumliche Segregation lokale Herausforderungen der Integration darstellen können, dies ist jedoch nicht ein Problem der Quantität, sondern der Verteilung. Dezentrale Konzentration und Polyzentrik sowie Innenentwicklung sind erprobte, integrierende Leitbilder der Stadt- und Raumplanung und können Chancen für eine resiliente räumliche Entwicklung eröffnen und somit Funktionsverluste ausgleichen und zur Lebensqualität und wirtschaftlichen Sicherheit aller BewohnerInnen beitragen.

B) Dimensionen: Zuwanderung und Flucht

Die Bevölkerung Österreichs ist in den letzten Jahren dynamisch gewachsen. Diese Zunahme ist in erster Linie auf die positive Wanderungsbilanz mit dem Ausland zurückzuführen. Die vorliegenden Prognosen gehen von einer Fortsetzung dieser Entwicklung aus. Dabei kommt es zu regionalen Verschiebungen mit Wachstums- und Rückgangsregionen. Ein großer Teil der politischen Bezirke in Österreich ist von Bevölkerungsrückgängen insgesamt oder zumindest in Teilregionen betroffen. Hauptgründe dafür sind negative Geburtenraten und Binnenwanderungsbilanzen. Eine durchgängige Bevölkerungszunahme vor allem durch Zuwanderung hat hingegen in den städtischen Agglomerationen stattgefunden. Auch hier weisen die Prognosen darauf hin, dass sich die Entwicklung ohne Gegensteuerung fortsetzen wird.³

Laut Statistik Austria⁴ wanderten im Jahr 2018 rund 146.900 Personen nach Österreich zu, während zugleich 111.600 Menschen das Land verließen. Daraus ergibt sich eine Netto-Zuwanderung von rund +35.300 Personen, die um 21 % unter dem Vorjahreswert (2017: +44.600 Personen) lag. Ursache dafür war in erster Linie die im Vergleich zum Vorjahr stark verringerte Zuwanderung von Asylsuchenden aus Drittstaaten, während die Zuwanderung von EU-Angehörigen weitgehend unverändert blieb.

Von den Zuzügen aus dem Ausland entfielen 2018 rund 15.100 auf zurückkehrende österreichische Staatsangehörige sowie weitere 87.900 auf EU-/EFTA-BürgerInnen. Mit 19.200 Zuzügen hatte daran Rumänien

3 ÖROK, Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2030, Entwurf (2020) 19.

4 Statistik Austria, Migration & Integration (2019) 43.

den größten Anteil, gefolgt von Deutschland (17.000) und Ungarn (12.600). Zuzüge aus Drittstaaten (43.900) machten in Summe 30 % aller Zugewanderten aus. Die Flüchtlingsmigration aus Syrien (2.100), Iran (1.700), Afghanistan (1.300) und Irak (500) war weit weniger bedeutend als in den Vorjahren. Im Vergleich zu 2017 (52.800 Zuzüge) verringerte sich die Zahl der zugezogenen Drittstaatsangehörigen 2018 um gut 9.000 (17%). Abgesehen von den Flüchtlingswanderungen war aus Drittstaaten die Zuwanderung von rund 13.400 BürgerInnen des ehemaligen Jugoslawiens (außerhalb der EU) zahlenmäßig am bedeutsamsten. Mit 13.746 Fällen wurden in Österreich im Jahr 2018 um 44 % weniger Asylanträge gestellt als 2017 (24.735). Die Zahl der Asylanträge war zuletzt 2010 (11.012) und 2011 (14.416) auf ähnlichem Niveau.

Auch wenn die Zahl der nach Österreich geflüchteten Menschen und damit die Zahl der AsylwerberInnen durch die restriktive Flüchtlingspolitik der EU und Österreichs nach der starken Asylummigration 2015/2016 stark gesunken ist⁵, wollen wir uns insbesondere auf jene Migration beziehen, die Menschen aufgrund von Kriegen, Diktatur und Unterdrückung und Katastrophen zwingt, ihre Heimat zu verlassen. Flüchtlinge können nicht ohne schwerwiegende Gefahr für Leib und Leben in ihr Heimatland zurückkehren. Als Asylberechtigte gelten gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention jene Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Ethnie, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aus politischen Gründen aus ihrem Heimatland flüchten mussten. Ende 2019 lag die Zahl der Menschen, die weltweit auf der Flucht waren, bei 79,5 Millionen – mehr als ein Prozent der Weltbevölkerung. Im Vergleich zum Vorjahr sind fast 9 Millionen Menschen mehr auf der Flucht. Seit 2010 hat sich die Zahl der Menschen auf der Flucht verdoppelt.⁶ Zudem wird die Zahl der Klimaflüchtlinge bzw allgemein die durch Umwelt- und Naturkatastrophen verursachte Migration aufgrund der globalen Klimakrise massiv steigen.

Zuwanderung in die EU und nach Österreich und die Integration von MigrantInnen und geflüchteten Menschen wird langfristig eine gesellschaftspolitische Aufgabe darstellen und eine pro-aktive und solidarische Haltung auch in der Stadt- und Raumplanung erfordern. Im Rückblick haben verschiedene Migrationsbewegungen Städte und Regionen schon immer verändert, geprägt und Identitäten verwandelt. Seit 1945

5 Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik (2019) 4.

6 UNHCR, Zahlen & Fakten zu Menschen auf der Flucht (2019), abrufbar unter <<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen/>> (7.11.2020).

hat Österreich rund 2 Millionen Flüchtlinge aufgenommen, von denen rund 700.000 geblieben sind. Während die Aufnahme von 1,4 Millionen Vertriebenen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, von 180.000 UngarInnen im Zuge des Ungarischen Volksaufstandes 1956, von 162.000 TschechInnen und SlowakInnen mit dem Ende des Prager Frühlings 1968 und von 115.000 Menschen durch den Jugoslawienkrieg in den 1990er Jahren von großem, ja selbstverständlichem Einvernehmen in Politik und Öffentlichkeit geprägt war, spalteten sich nach anfänglich breiten Solidaritätskundgebungen die Haltungen zur „Flüchtlingskrise“ 2015/16 mit rund 90.000 bzw 40.000 Asylanträgen. Seit damals ist deutlich geworden, dass die Fluchtbewegungen Auswirkungen auf die Raumentwicklung in Europa gehabt haben und immer noch haben und die Planungsdisziplinen Raumplanung, Architektur, Landschaftsplanung und Bauwesen mit in die Verantwortung genommen sind und noch vielmehr sein werden, Raum für geflüchtete Menschen zu schaffen. Das gilt nicht nur für die Fachgebiete der Planung, sondern auch für die AkteurInnen in der Planung selbst. Der vorliegende Artikel reflektiert, wie Handlungsfelder der Stadt- und Raumplanung durch die Ereignisse von 2015 und die aktive Beschäftigung der PlanerInnen mit Migration und der Gesellschaft verändert wurden bzw welche Hürden, Ansätze und Potenziale sowohl für die Planung als auch für die Gesellschaft daraus entstanden sind.

C) Fokus Wohnen

Vor allem im Bereich des Wohnens ist dringendes Handeln von Politik und Verwaltung, aber auch von PlanerInnen gefordert. Die Asylberechtigten haben in Österreich kein Zugangsrecht auf die sozialen Wohnungen. Ein positiver Asylbescheid bedeutet, dass Menschen innerhalb von 4 Monaten die Grundversorgung verlassen müssen, womit sie auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen sind. Die türkischen und jugoslawischen „Gastarbeiter“ der 60er und 70er-Jahre wie auch die Flüchtlinge der Jugoslawien-Kriege der 90er-Jahre fanden Unterkunft *„relativ problemlos im desolaten Wiener Altbaubestand“*⁷. Die Flüchtlinge und MigrantInnen von heute haben es schwer, da die leistbaren Substandardwohnungen der Gründerzeit saniert und zusammengelegt sind und entsprechend hohe Preise auf dem privaten Wohnungsmarkt lukrieren und somit schwer leistbar für die Menschen sind. Es

7 Aigner, Geflüchtete auf dem Wiener Wohnungsmarkt – Ausbeutung innerhalb der migrantischen Subkultur, Diskriminierung, Wohlfahrtschauvinismus, zoll+ 59 (2016), 51 (52).

besteht ein hoher Bedarf an 1-Zimmer- und 4-Zimmer-Wohnungen, entsprechend entweder einzelnen Personen, die geflüchtet sind bzw den Familien und eventuellen Familienzusammenführungen. Hier sei angemerkt, dass die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in Haushalten mit Migrationshintergrund mit 31 m² deutlich niedriger ist als in Haushalten ohne Migrationshintergrund (50 m²). Am geringsten war der verfügbare Wohnraum pro Kopf bei Personen aus der Türkei (23 m²), gefolgt von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien (außerhalb der EU) mit 27 m². Hingegen stand Haushalten, deren Haushaltsreferenzperson aus den EU-Staaten vor 2004 bzw der EFTA stammte, ähnlich viel Wohnraum pro Kopf zur Verfügung wie der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Mit der Dauer des Aufenthalts verbessert sich die Wohnsituation der Zugewanderten. So hatten Haushalte der ersten Generation im Schnitt 30 m² pro Kopf zur Verfügung gegenüber 36 m² der zweiten Generation.⁸

II. Neu Ankommende und Migration als Diskursfeld in Raumplanung und Architektur

Die Fluchtbewegung von 2015 löste folgende Frage aus: Was können wir PlanerInnen beitragen, um für geflüchtete Menschen und Asylsuchende schnell qualitativen Wohnraum, Orte der Arbeit und der Begegnung zu aktivieren und zu schaffen? Damals wie heute galt es, das Wohnen als Menschenrecht für alle zu sichern: zum Ankommen, während des Asylverfahrens und auf Dauer, wenn geflüchtete Menschen bleiben und somit Teil der gemeinsamen Gesellschaft werden, zu der sie durch ihr Leben, ihr Wissen, ihre Erfahrung, ihre Fähigkeiten und Leistungen, ihren Alltag beitragen. Wenn nicht mehr von „ihnen“ und „uns“ die Rede ist, sondern wenn „wir“ in einer postmigrantischen Gesellschaft (eine Säule der räumlichen Entwicklung Österreichs⁹) leben und unsere Zukunft gemeinsam gestalten.

Die raumbezogenen Fragen nach Chancen und Grenzen des Zusammenlebens auf lokaler und regionaler Ebene sind hoch relevant. Seit 2015 gibt es auch im deutschsprachigen Raum vermehrt Untersuchungen, Studien und einen öffentlichen Diskurs zu diesem Themenkomplex.

8 Statistik Austria, Migration 16.

9 ÖROK, Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011 (2011) 47.

A) Beispiele aus der Forschung

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen untersuchte beispielsweise im Projekt QUARTPOINT – Quartierspezifische Potenziale der Integration – deren Effekte auf lokaler Ebene in zwei Quartieren in Essen und der Kleinstadt Altena.¹⁰

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Berlin und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) erstellten eine „Handreichung“ für die kommunalen Praxis der Stadtteilkonzepte für Integration.¹¹

B) Reporting from the Front, Architektur Biennale 2016

Die Beiträge zur Architektur Biennale 2016 „Reporting from the Front“ aus Österreich und Deutschland machen die erstmals intensive Auseinandersetzung der PlanerInnen mit dem Thema Migration im deutschsprachigen Raum international sichtbar. Das Budget der österreichischen Beiträge wurde zum großen Teil in sozialen Projekten eingesetzt, das bedeutet, dass in die Ausführung der temporären Projekte investiert wurde und beim Österreich-Pavillon die umgesetzten Projekte in Österreich lediglich gezeigt wurden. Der österreichische Pavillon „Places for People“¹² hat nicht nur die Diskussion angeregt, sondern vor allem in die Aufenthaltsqualität der betroffenen geflüchteten Menschen in Österreich investiert. Dies rückte auch die Rolle der PlanerInnen und ihrer Handlungsfelder in den Vordergrund. Die Beiträge verweisen auf die Zwischennutzungen der vormals leerstehenden Gebäude als Flüchtlingsunterkünfte, aber auch auf das Potenzial der Planung in der Auseinandersetzung mit dem Thema und das aktive Einnehmen der Positionen, denn „Ja, Architektur ist mehr als das Bauen von Gebäuden“¹³. Die Beiträge aus Deutschland gingen einen Schritt weiter, indem sie sich mittels Planung mit *Arrival Cities* als Normalität der postmigrantischen Gesellschaft mit ihrem Beitrag „Making Heimat“ beschäftigten. Das in-

10 Engel et al, Lokale Anwerbe- und Abwehrpolitiken im Kontext von Migration und Flucht, *disP – The Planning Review* 55/3 (2019), 43 (44).

11 Graf/Kocks, Stadtteilkonzepte für Integration – Handreichung für die kommunale Praxis (2011).

12 Delugan-Meissl/Dreher/Muhr (Hg), *Places for People* (2016).

13 *La Biennale di Venezia*, Orte für Menschen – Österreich-Beitrag zur Architektur-Biennale (2016), abrufbar unter <<https://www.gat.st/news/orte-fuer-menschen>> (7.11.2020).

tersektionale Potenzial der Planung rückte durch diese Beschäftigung in den Vordergrund: Planungsprozesse, Umgestaltung der Räume und aktive und somit auch politische Rolle der PlanerInnen machen aus dem Bauen von Gebäuden das Gestalten der Lebensumwelten und somit der Gesellschaft an sich.

C) *Raum4Refugees*

Konkrete Beiträge von Stadt- und RaumplanerInnen, ProzessbegleiterInnen, SozialwissenschaftlerInnen, VerkehrsplanerInnen, ArchitektInnen, Baufachleuten und FreiraumplanerInnen sind bei der Aktivierung und Schaffung von Raum für geflüchtete und zugewanderte Menschen gefordert. Was können wir in unserer Arbeit für und mit Städten, Gemeinden und Regionen tun? Wie können wir eine positive Haltung in der Debatte um Flucht, Zuwanderung und Integration stärken?

Auf der Suche nach Antworten ist 2015 die ehrenamtliche Initiative *Raum4Refugees* entstanden – ein honorarfreies Beratungsangebot und zugleich ein Lernprozess für alle, die ihre Raumexpertise und ihre Prozesskompetenz einbringen wollen. *Raum4Refugees* hat Fragen, Aufgaben und mögliche Lösungen in Stadt und Land – auch ungefragt – auf die Agenda gebracht: Im Planungsbüro, im Planungsausschuss, in der Regiositzung, in Beiräten, auf Fachkonferenzen und an den Universitäten. Auf der Web-Plattform *raum4refugees.at* und bei informellen Zusammenkünften werden Wissen, Erfahrungen, Ideen und Fragen geteilt. Auf der Plattform findet man einen stetig wachsenden Wissensspeicher mit Veranstaltungshinweisen, Fachbeiträgen und Studierendenarbeiten zum Thema. Auch wenn die Plattform derzeit nicht aktiv agiert, dient sie als gute Wissensgrundlage für zukünftige Projekte und Auseinandersetzungen bzw kann als Netzwerk jederzeit bei Bedarf aktiviert werden.

D) *Fokus Leerstand*

Fachlich und rational betrachtet ist offensichtlich, dass wir mehr als genug physischen Raum in Europa haben, um eine viel größere Zahl von schutzsuchenden Menschen und MigrantInnen aufzunehmen. In der fachlichen Auseinandersetzung um Flucht und Raum für geflüchtete Menschen zeigt sich aber besonders deutlich, dass vielfach Datengrundlagen und Instrumente, die wir auch im Planungsalltag vermissen, gerade hier besonders fehlen. Die wohl gravierendsten Lücken müssen wir bezüglich Wohnungsleerstand bzw Unternutzung und brachge-

fallen Infrastruktur- und Gewerbeflächen feststellen. Aktuelle Erhebungen in österreichischen Gemeinden bringen oft noch wesentlich mehr Leerstand zu Tage als angenommen: hunderte leerstehende Wohnungen in Kleinstädten und Marktgemeinden sind keine Seltenheit. Dazu kommen beträchtliche Leerstände von Büro- und Betriebsgebäuden (Gewerbebrachen) sowie Geschäften. Dies gilt nicht nur für periphere bzw schrumpfende sondern durchaus auch für dynamische Regionen. Leerstand und Unternutzung von älteren Einfamilienhausgebieten ist beispielsweise ein bisher stark vernachlässigter Faktor, der hohe Infrastrukturkosten für die Gemeinden mit sich bringt. Es erscheint paradox, einerseits die Überalterung der Bevölkerung und die Abwanderung zu beklagen und andererseits den Zuzug junger Menschen hintan halten zu wollen. Das Problem ist hier wohl, dass die Lösung als Problem gesehen wird.

III. Aufgaben und Erfahrungen in der Ausbildung von PlanerInnen

Die Fakultät Architektur und Raumplanung an der TU Wien hat seit Herbst 2015 Flucht, Migration und Integration in den Fokus vieler Lehrveranstaltungen gestellt. Lehrende und Studierende lernen gemeinsam, stellen Fragen, schaffen Räume des Diskurses, konzipieren Prozesse und entwerfen Modelle zum Wohnen, Arbeiten, zur Begegnung, oft gemeinsam mit geflüchteten oder zugewanderten Menschen. Viele bringen die eigene und/oder familiäre Migrationserfahrung ein, Kompetenzen wurden und werden sichtbar. Eine erste Dokumentation dieser Arbeiten ist im Magazin *future.lab 05* vom März 2016¹⁴ nachzulesen.

Bereits seit März 2015 lief das Lehr- und Forschungsprojekt DISPLACED an der Fakultät für Architektur und Raumplanung an der TU Wien, initiiert von Karin Harather und Renate Stuefer, wobei es um das aktive Einbringen in die „Transformationsprozesse an der Schnittstelle von Kunst, Architektur, Stadt, Migration und Bildung“¹⁵ geht. Ein leerstehendes Gebäude in bester innerstädtischer Lage mit Aussicht auf den Wienfluss und den ersten Bezirk wurde zum Fokus ihrer Arbeit: eine schon länger geplante Zwischennutzung des Gebäudes für das internationale Festival für urbane Erkundungen – *urbanize* – wurde im September 2015 zur Flüchtlingsnotunterkunft erklärt. Somit zogen in das

14 TU Wien, *future.lab*, Ausgabe 5 (2016), abrufbar unter <<https://ar.tuwien.ac.at/content/download/104003/file/future.lab-Magazin%20%2305.pdf>> (7.11.2020).

15 Harather/Stuefer/Ettmüller (Hg), *Flüchtlingsunterkunft Vorderer Zollamtsstraße 7, Wien Mitte. Ein Massenquartier wird zum Haus der Möglichkeiten* (2018) 22.

leerstehende Gebäude Rotkreuz-MitarbeiterInnen, freiwillige HelferInnen und Asylsuchende, aber auch KünstlerInnen, Kreativschaffende, StadtforscherInnen und -aktivistInnen zusammen. Und mit ihnen gemeinsam Lehrende mit Studierenden, die schon seit Ende September 2015 aktiv das Haus und somit das Leben der Menschen mitgestalteten. Anfangs beschäftigten sich die StudentInnen der Architektur und Raumplanung mit den Aufenthaltsqualitäten, um das Ankommen der Menschen zu erleichtern. In den 10 Monaten des Bestehens der Flüchtlingsunterkunft sind in Zusammenarbeit von Lehrenden, Studierenden und BewohnerInnen verschiedene neue Räume entstanden, die es ohne die PlanerInnen nicht in dieser Form gegeben hätte: das Café für alle, die Werkstatt, der Nachbarschaftsgarten, der Kindergarten, die Räume für Deutschkurse. Im Rahmen des Master-Projekts „DISPLACED – Refugees and the City“ sind aber auch Projekte entstanden, „die über das klassische Verständnis von der Expertise der Stadtplanung hinaus städtisches Handeln als Menschenrechtpraxis verwirklicht haben“¹⁶. Es geht um neue Handlungsfelder der ArchitektInnen und RaumplanerInnen, wobei Aspekte der Menschenrechte, der sozialen Arbeit und des Aktivismus in Studium und Lehre integriert werden¹⁷. So ist eine interaktive digitale Karte „New here“ entstanden, die für alle neu ankommenden Menschen eine Unterstützung ist.

In der Raumplanung fokussierte 2016 das Modul „Kooperation Region“ auf Kleinstädte und Gemeinden und band durch Aktionsforschung Betroffene, Interessenkreise und andere AkteurInnen ein. Die empirischen Arbeiten trugen zum Erkenntnisstand über Bedürfnisse und räumliche Potenziale bei, etwa zu Mobilität, Öffentlichem Raum, Leerstandsnutzung, Standortanforderungen für Quartiere, Kommunikationsorten, sozialen Infrastrukturen, (digitaler) Rauminformation – dies für Ankommende, Anwesende und Bleibende. Weiters wurden planungspraktische Ergebnisse, die einen Beitrag zu Instrumenten und Prozessen räumlicher Planung leisten können – beispielsweise zu örtlichen und regionalen Entwicklungskonzepten, Verkehrskonzepten, Masterplänen, Stakeholder- und Beteiligungsprozessen – erarbeitet.

Das Thema Migration im Planungsfeld wurde darüber hinaus in verschiedenen Seminaren, Übungen, Exkursionen und Studierendenprojekten eingebracht. Seit 2015 sind zunehmend Diplomarbeiten entstanden, die sich mit unterschiedlichen Bereichen der Planung,

16 Kränzle et al., „Refugees and the City – Architektur und Stadtplanung als solidarische Praxis“, in: Harather/Stuefer/Ettmüller (Hg), Flüchtlingsunterkunft Vorderer Zollamtsstraße 7, Wien Mitte. Ein Massenquartier wird zum Haus der Möglichkeiten (2018) 69.

17 Ebenda.

Migration und Integration beschäftigen. Somit begegnen wir zum ersten Mal einer Generation von AbsolventInnen, die bereits Erfahrung darin haben, Migration in der Planung mitzudenken.

Die Lehre an der TU Wien geht auch nach 2015/ 2016 zum Thema Migration weiter:

- 2018 und 2019 fand das Entwerfen am Institut für Gebäudelehre zum Thema „Vienna, Arrival City“¹⁸ statt. Eine Publikation soll demnächst im Rahmen des Symposiums „Vienna, Arrival City“ in Kooperation mit dem Architekturzentrum Wien präsentiert werden.
- Im Sommersemester 2019 beschäftigten sich Studierende der Architektur und Raumplanung im Rahmen eines Stadtforschungsprojektes „Wien postmigrantisch“ am *Interdisciplinary Centre for Urban Culture and Public Space* mit Orten der Vielfalt in der Stadt. Daraus resultierte eine achtseitige Zugabe zur Straßenzeitung Augustin mit Beiträgen, die von den Studierenden in mehreren Sprachen verfasst wurden. Die Studierenden lernten hier ua, ihre eigenen migrantischen Erfahrungen und Stärken einzusetzen. Die selbstkritische Auseinandersetzung mit der eigenen Herangehensweise führte sie „weg von Fragen, die zuschreiben und Kategorisierungen [...] hin zu einem Zuhören und Nachfragen, das Vertrauen bildet und Raum für die Erzählung der eigenen Geschichte lässt.“¹⁹
- Seit dem Wintersemester 2014 findet jedes Semester am Institut für Kunst und Gestaltung das Wahlseminar statt, das sich den gesellschaftlichen Veränderungen mit dem Fokus auf das Thema Gender und Migration widmet: „Stadt, Migration und Raum“, „Solidarische Räume der Migration“ aber auch „Wer hält die Stadt im Stand“ sind Themen, die mit Architekturstudierenden im Rahmen des Seminars intensiv bearbeitet werden.
- Im Sommersemester 2020 fand am Institut für Raumplanung, Forschungsbereich Soziologie mit Gastvortragenden aus der Anthropologie die Lehrveranstaltung mit dem Titel „Fokus: Sozialer Raum und Diversität: Migration, Wohnen und Nachbarschaft“ statt.

Eine Erkenntnis aus der Forschungs- und Lehrtätigkeit ist, dass es „im Umgang mit Orten der Migration [...] notwendig ist, unser Planungs-

18 Wallmüller, Vienna, Arrival City (2019), abrufbar unter <<http://www.gbl.tuwien.ac.at/vienna-arrival-city/>> (8.11.2020).

19 Bakondy, Voneinander lernen, Sonderbeilage des Augustin (2019) 8, abrufbar unter <https://skuor.tuwien.ac.at/wp-content/uploads/augustinbeilage_final_20190926.pdf> (8.11.2020).

instrumentarium zu erweitern"²⁰. Es geht darum, neue Modelle der Planungspraxis auszuprobieren und weiter zu entwickeln, um mit Planungsexpertise auch solidarisch handeln zu können. Neben den Forschungs-, Planungs- und Lehrmethoden – sie müssen oft *ad-hoc* entwickelt werden – fehlt es auch an Daten. Es gibt in Österreich kaum Forschungsprojekte, die an der Schnittstelle zwischen Migration und Planung angesiedelt sind. In ihrer Studie „Geflüchtete auf dem Wiener Wohnungsmarkt. Ausbeutung innerhalb der migrantischen Subkultur, Diskriminierung, Wohlfahrts-Chauvinismus“ (2016) verweist Anita Aigner darauf, dass wir wenig darüber wissen, *„unter welchen Bedingungen Menschen leben, wenn sie nach Erhalt eines positiven Asylbescheids gezwungen sind, organisierte Unterkünfte zu verlassen oder bereits als Asylwerber*innen auf den privaten Wohnungsmarkt verwiesen sind“*. Es gibt wenig greifbare Informationen, wie Menschen mit Migrationserfahrungen wohnen, welche Bedürfnisse und Ansprüche sie aufgrund der verschiedenen Wohnsituationen haben, wie der Zugang zum geförderten Wohnbau gelingt etc. Hier gilt es weitere Forschungsprojekte an der Schnittstelle zwischen Planung und Migration zu fordern und zu fördern.

IV. Wohnbaupolitik: Ansätze, Hürden und Forderungen

Schon im Sommer 2015 hat das Forum Alpbach einen aktiven Erfahrungsaustausch von und mit Gemeinden zu Asyl und Integration initiiert und dokumentiert. Ausgehend von praktischen Erfahrungen, Forschungsdiskursen und täglich neuem voneinander Lernen sind hier einige der Aufgaben für die Stadt- und Raumplanung in der Asyl- und Integrationspolitik gelistet:²¹

- aktive Einbindung des Themenkreises Asyl und Integration in kommunale und regionale Entwicklungsprozesse,
- Erfassen der Kapazitäten von leerstehenden Gebäuden, Baulandreserven und untergenutzten Flächen mit grundsätzlicher Eignung für temporäre bzw. dauerhafte Wohnnutzung, dazu: Prüfen und Gestalten der fachlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen,

20 Kränzle et al, Refugees 69.

21 Schindegger, Aufgaben der Raumplanung in der Asylpolitik, future.lab Magazin 5 (2016), 3.

- Gestaltung des öffentlichen Raumes als Ort der Integration, Kommunikation, Begegnung, des (konsumfreien) Aufenthalts und der Bewegung,
- (Micro-)Mobilität vor Ort und in der Region – ohne eigenes Auto, regionale ÖV-Angebote inkl Tarifgestaltung,
- Standortbeurteilung für soziale und technische Infrastrukturen (Kindergärten, Schulen, Spitäler, Haltestellen, ...) sowie geeigneter Beschäftigungs- und Bildungsangebote und deren Tragfähigkeit für Integration,
- Aufzeigen kommunal- und regionalwirtschaftlicher Effekte,
- Angebote an leistbarem Wohnraum bei gleichzeitiger Sicherung sozialer und baukultureller Qualitätsstandards,
- neue Widmungskategorien für kostengünstige Startwohnungen für sozial schwache Wohnungssuchende (Ortsansässige eingeschlossen) und
- Quartiersbetrachtungen zum Nutzungsmix und zur räumlichen Integration.

Die Herausforderungen in der Stadt- und Raumplanung liegen vor allem in der mittel- und langfristigen räumlichen Integration. Ein möglicher Schlüssel dazu sind regional gestreute Unterbringungsmöglichkeiten (schon während dem Asylverfahren) und langfristige Wohnversorgung (von Personen mit Asylstatus) sowie Beschäftigungsmöglichkeiten in so vielen Gemeinden wie möglich.

Die Stadt Wien hat 2016 das Sofortwohnbauprogramm ins Leben gerufen: hier ging es darum, mit innovativen Projekten und mit Hilfe von neuen Technologien aufzuzeigen, dass Wohnraum schnell geschaffen werden kann. Die Erleichterungen waren bis zu 10% Abweichung von der Wiener Bauordnung und die Möglichkeit, die Wohngebäude auf nicht zu Wohnzwecken gewidmeten Flächen temporär zu bauen. Daraus sind zwei Projekte zum temporären Wohnen entstanden: Home 21 in Floridsdorf und Podhagskygasse in der Donaustadt. Projekte zum temporären Wohnen können und sollen nicht die einzigen Lösungen auf dem Wohnungsmarkt sein, um mit Migrationsbewegungen umzugehen.

Vielmehr geht es darum, Wohnraum und Zugang für geflüchtete Menschen im standardisierten sozialen Wohnbau zu etablieren. Vor allem in Wien wird der Zugang durch das 2015 eingeführte Wohnticket erschwert. Das „Wohnticket“ ist quasi ein Anmeldeschein für Gemeindebauwohnungen und geförderte Wohnungen. Um diesen zu erhal-

ten, muss ein durchgängiger zweijähriger Hauptwohnsitz an gleicher Adresse in Wien nachgewiesen werden, eine Bedingung, die durch das Angewiesensein der Asylberechtigten auf den privaten Wohnungsmarkt kaum erfüllbar ist. Menschen in unserer Gesellschaft, die aufgrund ihres Ankommens und der (auch diskriminierenden) Situationen am privaten Wohnungsmarkt hohen Bedarf an leistbarem Wohnraum haben, sind somit vom sozialen Wohnbau ausgeschlossen bzw es dauert viele Jahre, bis sie eine leistbare Wohnung erhalten können. Die „*Integration ab dem ersten Tag*“²² in Bezug auf das Wohnen ist nicht möglich, wenn Menschen auf den Subwohnungsmarkt²³ angewiesen sind. Gemeinnützige Bauträger und soziale Institutionen (Caritas, Diakonie, neunerhaus, Volkshilfe etc), die Menschen in prekären Wohnsituationen betreuen, versuchen durch verschiedene Konzepte auf die Situation zu reagieren. Als soziale Nachhaltigkeit, die in den Bauträgerwettbewerben gefordert wird, entstehen *Housing First* Konzepte und Solidaritätswohnungen. Bei *Housing First* handelt es sich um einen direkten Zugang zu einer eigenen Wohnung für Menschen, die von der Wohnungslosigkeit betroffen sind bzw über ein so geringes Einkommen verfügen, dass ihnen nicht zumutbar ist, dass sie auf dem privaten Wohnungsmarkt eine leistbare Wohnung finden werden.²⁴ Das Konzept folgt dem Prinzip, zuerst die Wohnung und dann alles andere und sieht vor, dass ein sehr kleiner Prozentsatz in jeder Wohnanlage integriert und – um Stigmatisierung zu vermeiden – von außen nicht erkennbar ist. Hier werden die sozialen Institutionen zwischengeschaltet – zwischen den zukünftigen MieterInnen und den Baugenossenschaften – und übernehmen auch die Betreuung der Menschen, nachdem sie ihre Wohnungen bezogen haben. Trotz der guten Erfahrungen sind solche Konzepte keine Vorgabe in den Ausschreibungen und es obliegt immer noch den Bauträgern, ob sie solche Konzepte anbieten wollen. Hier wäre es denkbar, dass bei geförderten Wohnbauprojekten ein gewisser Prozentsatz an *Housing First* Wohnungen vorgegeben werden kann.

22 Adam et al, Migration, Stadt und Wohnen, in: IBA_Wien 2022 und future.lab (Hg), Neues soziales Wohnen (2020) 140 ff.

23 Adam et al, Migration 140 ff.

24 Neunerhaus, Housing First (2020), abrufbar unter <<https://www.neunerhaus.at/konzepte/wohnangebote/neunerhaus-housing-first/>> (7.11.2020).

V. Stadt-/Raumplanung und Integration: Von der Ressortlogik zum vernetzten Handeln

Die Vielfalt der Gesellschaft mit ihren unterschiedlichen Möglichkeiten, Lebensstilen und Lebenswelten spiegelt sich vor Ort in unseren Städten und Gemeinden wider. Eine verantwortungsvolle Planung nimmt Einfluss auf die Chancengleichheit und die Lebensqualität und unterstützt damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den städtischen Quartieren wie in den Gemeinden und Regionen. Infolge dessen liegt die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Integrations- und Diversitätspolitik mit der Raumentwicklung auf der Hand.²⁵

Das Thema „Migration und Flucht“ und die damit verbundenen Handlungserfordernisse und Möglichkeiten sind auf den verschiedenen Ebenen der Raumplanung angekommen. Die Österreichische Raumordnungskonferenz definierte im Österreichischen Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011 das Handlungsfeld „Einwanderungsland auf dem Weg zur Einwanderungsgesellschaft“ und betonte die Bedeutung der Zuwanderung als entscheidende Größe des demografischen Wandels und des Bevölkerungswachstums. Integrationsprozesse haben demnach immer einen räumlichen Bezug. Als Aufgabenbereiche werden ua genannt²⁶:

- die Entwicklung von kommunalen Integrationsleitbildern und integrationspolitischen Entwicklungsstrategien,
- die Erstellung von Maßnahmenvorschlägen zur Stärkung des endogenen Potenzials durch Aktivierung lokaler und regionaler Governance-Strukturen sowie Schaffung von quartiersbezogenen Einrichtungen,
- die Entwicklung und Sicherung eines qualitätsvollen öffentlichen Frei- und Erholungsraums zur Begegnung der Menschen (Jung, Alt, mit oder ohne Migrationshintergrund) und
- aktives Quartiers- und Besiedlungsmanagement, um ethnische Konzentrationsprozesse zu vermeiden.

Im aktuell in Ausarbeitung befindlichen ÖREK mit der Perspektive 2030 werden hingegen Migration und Integration nur mit Bezug auf internationale Dokumente angesprochen.

25 Graf/Kocks, Stadtteilkonzepte 7.

26 ÖROK, Raumentwicklungskonzept 49 f.

In den Bundesländern, Städten und Gemeinden ist das klassische planungsrelevante Instrumentarium auf den unterschiedlichen Handlungsebenen breit gefächert. Neben den örtlichen bzw regionalen Raumordnungsprogrammen bzw -konzepten steht den Gemeinden das Instrumentarium der Flächenwidmungsplanung und der Bebauungsplanung zur Verfügung, mittels derer eine gesicherte und geordnete Raumentwicklung gesteuert werden kann. Dies betrifft beispielsweise die Lokalisierung von Infrastrukturstandorten, die Bereitstellung der notwendigen Flächen für Wohnen, Büro-, Betriebs-, Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen oder die Regelung der Bebauung hinsichtlich der Dichte und generellen Gestaltung.²⁷

Zugleich verfügen mittlerweile eine Reihe von Städten und Gemeinden über kommunale Integrationsleitbilder bzw integrationspolitische Entwicklungsstrategien. Beispiele sind Bregenz, Baden, Dornbirn, Innsbruck, Linz, Salzburg, Villach und Wiener Bezirke, wie Rudolfsheim-Fünfhaus. Fast alle Bundesländer haben Integrationsleitbilder erstellt bzw sind solche für die Beschlussfassung vorbereitet. Recherchen zeigen, dass strategische Integrationskonzepte in Deutschland jedoch weitaus stärker verbreitet sind. „So haben circa 44 Prozent der kreisfreien Städte und Landkreise ein Integrationskonzept verabschiedet.“²⁸ Eine Sichtung verfügbarer Integrationsleitbilder zeigt, dass sie meist wenig Raumbezug haben, damit also räumliche Konflikte aber auch Chancen kaum angesprochen werden.

In der Praxis ist die Vernetzung der Dienststellen für Integration mit jenen, die für die Stadt- bzw Raumplanung zuständig sind, gering. Zudem sind die Ressorts oft unterschiedlich politisch besetzt, wodurch die Kooperation erschwert wird. Nach wie vor wird wenig gemeinsam agiert und die gegenseitige fachliche Wahrnehmung der IntegrationsexpertInnen und der PlanungsexpertInnen ist in der Verwaltung meist gering. Als *Good-Practice*-Beispiel kann Innsbruck genannt werden, wo sich ein Team im Referat „Strategie und Integration“ um eine integrative Stadtentwicklung annimmt und mit den Abteilungen der Stadtplanung intensiv zusammenarbeitet.²⁹ Generell besteht jedoch weiterhin Handlungsbedarf in Österreich vor allem in der Regionalentwicklung, in Klein- um Mittelstädten und zentralen Orten wie Marktgemeinden. Die

27 ÖROK (Hg), Vielfalt und Integration im Raum (2014) 55.

28 Filsinger/Filsinger, Zuwanderung in Kommunen – Steuerung durch Integrationskonzepte, disP – The Planning Review 55/3 (2019), 68.

29 Stadt Innsbruck, Greifbare Stadtplanung mit Strategie und Integration (2020), abrufbar unter <<https://www.ibkinfo.at/greifbare-stadtplanung-mit-strategie-und-integration>> (8.11.2020).

Sammlung von Erfolgsgeschichten und -projekten hat maßgeblich dazu beigetragen, *Lösungsansätze zu kommunizieren und nachhaltige Entwicklungsoptionen aufzuzeigen.*

VI. Ausblick: Kompetenz für integrierte Entwicklungskonzepte

Für die Stadt- und Raumplanung eröffnen internationale Migrationsbewegungen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten auf örtlicher und überörtlicher Ebene in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung, Arbeitsmarkt und Infrastruktur. Vor allem die Unplanbarkeit der Dynamik und der erweiterten Komplexität der Materie für PlanerInnen und AkteurInnen auf kommunaler, regionaler und Landesebene verlangen längerfristig angelegte *Lösungsansätze*. Dabei stehen die Themenbereiche Raumentwicklung, die Wohnraumversorgung und eine integrationsorientierte Regionalpolitik im Vordergrund. Raumplanung verändert sich dadurch zum positiven, durch einen geschärften Blick auf die Vielfalt und die Belange von neuen *BürgerInnen* entwickelt sich eine sensiblere Haltung für eine nachhaltige und resiliente Raumentwicklung. Hierzu werden die eigenen Erwartungen und Bilder reflektiert und der RaumplanerInnen-Blick geschärft.

Besonders auf der Stadt- bzw Ortsteilebene, aber auch auf der regionalen Ebene tritt die raum- und integrationspolitische Notwendigkeit zu einem ressortübergreifenden Denken und Handeln offen zu Tage. In diesem Kontext versteht sich die Arbeit an integrierten Entwicklungskonzepten als Plattform des übergreifenden Dialogs um Erwartungen, Ziele, Strategien und Projekte des vernetzten Handelns. Vorausgesetzt, solche Konzepte werden nicht auf die Funktion als Fachkonzepte für Integration reduziert, leisten sie einen wirksamen Beitrag zur Etablierung neuer Kooperationsstrukturen und Arbeitsformen im Alltag der Raumentwicklung.³⁰ Ein großes Potenzial, um dezentrale Konzentration und kooperative Innenentwicklung umzusetzen, haben Klein- und Mittelstädte und polyzentrische Stadtregionen. Die Stadt- und Raumplanung, die Stadt- und Gemeindeverwaltungen und die Kommunalpolitik spielen dabei eine zentrale Rolle und sind gefordert und fähig diese Aufgabe aktiv zu gestalten.

Die Planungsdisziplinen werden sich in Zukunft verstärkt – dh wie selbstverständlich – des Themas Migration annehmen müssen. Es ist ein

30 ÖROK (Hg), Vielfalt 55.

laufender Prozess, der nicht abgeschlossen wird. Dazu benötigen die im Prozess beteiligten AkteurInnen eine interkulturelle Qualifikation. Studierende der Architektur und Raumplanung sind durch das kommunikationsorientierte und interdisziplinäre Studium auf solche Handlungskompetenzen vorbereitet. Wissen zu interkulturellen Zusammenhängen sollte jedoch ausgebaut werden. Interkulturelles Training gehört in die Ausbildung von RaumplanerInnen und ArchitektInnen – genauso wie Wissen über Genderkompetenz.

Geht es um die interkulturelle Kompetenz in Stadt- und Regionalplanung, dann kommen zu den strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen auch noch personalpolitische hinzu. Die Planungsabteilungen und Schlüsselinstitutionen sowie -personen, die in der Raumentwicklung und im Quartiersmanagement engagiert sind und bereits Erfahrungen im Planungsprozess mit MigrantInnen haben, sind VorreiterInnen für den Wandlungsprozess zur integrativen, antidiskriminierenden Stadt- und Regionalentwicklung.

Die Ereignisse von 2015 haben die Planung verändert: vor allem die Lehre und die Ausbildung haben von der intensiven Auseinandersetzung mit Migration nachhaltig profitiert. Zahlreiche temporäre Projekte haben gezeigt, dass sowohl die Planung als auch die Gesellschaft vieles kann. Es braucht dringend intensive Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Planung und sozialen Organisationen, um auch längerfristig und zukünftig Qualitäten für alle, in der Stadt und am Land, zu sichern, indem – ganz im Sinne der postmigrantischen Gesellschaft – Migration als Normalität verstanden wird: Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum, Zugang zum leistbaren Wohnraum, Beteiligung von allen an Projektentwicklungen, Aktivierung von Leerstand – so bekommt die „Integration am ersten Tag“³¹ auch eine Chance erfolgreich zu werden.

Abstract

Small and medium-sized cities, along with polycentric urban regions have great potential for the medium and long-term spatial integration of refugees and immigrants. Decentralized clustering opens up new opportunities for spatial development: it may counterbalance functional losses and contribute to the quality of life of all residents. This is particularly the case at the city or district level, but also at the

31 Adam et al, Migration 140.

regional level. The need for interdepartmental thinking and action is evident in regard to spatial and integration policy. Spatial planning, architecture, and planning disciplines in general play a central role in this context. The refugee influx in 2015 triggered thought processes new thinking; thus, innovative solutions have been developed. In particular, the teaching and training of future planners have benefited sustainably from intensive confrontation with migration and dealing with the issues it raises. Indeed, creating arrival space(s) is a core competence of spatial planning. Therefore, the planning disciplines will have to do more to address the topic of migration in the future. Architects and spatial planners are equipped with the necessary competences and well-prepared thanks to a communication-oriented and interdisciplinary study programme.

Teil 5:
Integration

Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol: Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und kommunaler Praktiken

I. Einleitung: Verflechtung zwischen Regierungsebenen, AkteurInnen, Diskursen und Praktiken.

Eine Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und ausgewählter Praktiken im Politikfeld Migration erfordert einerseits die Darstellung des zentral- und substaatlichen Kontextes zu den zahlreichen konkurrierenden und/oder kooperierenden AkteurInnen. Andererseits sind aber die Positionen, Strategien und Netzwerke von AkteurInnen kontextgebunden. In diesem Beitrag zeigen wir die Verknüpfungen von Kontext und AkteurInnen in der Autonomen Provinz Bozen (Südtirol)¹ aus multiperspektivischer Sicht auf: Wir legen dar, welche Handlungsspielräume in der Querschnittsmaterie Migration und ihren Kernbereichen Immigration und Integration wem wie zur Verfügung stehen, was die wichtigsten parteipolitischen Positionen in Migrationsfragen ausmachen und verweisen auf ausgewählte Einrichtungen und Praktiken in der Migrations-Governance mit einem exemplarischen Schwerpunkt auf die kommunale Ebene und den Teilbereich der politischen Partizipation.

Dieser Einleitung nachfolgend, geben wir in II. Eckdaten zu AusländerInnen in Südtirol und Grundsätzliches zu Südtirol als Grenzgebiet mit Sonderrechten wieder. In III. skizzieren wir die theoretischen Grundlagen, die dem Beitrag zugrunde liegen. In IV. gehen wir ein auf die Entwicklungen der italienischen Immigrations- und Integrationspolitik und in V. erläutern wir die Handlungsspielräume und Verflechtungen der nationalen, regionalen und kommunalen Regierungsebene.

* Elisabeth Alber ist Senior Researcher und Programmleiterin (www.eurac.edu/federal scholar) im Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung. Verena Wisthaler ist Senior Researcher und Leiterin der Forschungsgruppe „Politik, Akteure und gesellschaftliche Konflikte“ im Eurac Research Institut für Minderheitenrecht.

1 Der Begriff Südtirol wird in diesem Beitrag synonym mit der offiziellen politischen Bezeichnung desselben Territoriums der Autonomen Provinz Bozen verwendet.

In VI. legen wir die Details des Südtiroler Landesgesetzes zur Integration dar und gehen ein auf die Rolle, die Südtiroler Gemeinden in Integrationsfragen zukommt. Wir zeigen so auf, dass sich das Politikfeld Migration auch innerhalb der Autonomen Provinz Bozen durch eine Verflechtung an Zuständigkeiten und AkteurInnen charakterisiert. In VII. beschreiben wir ausgewählte kommunale Praktiken, die die politische Teilnahme von ausländischen BürgerInnen fördern, während wir in VIII. näher auf die Frage eingehen, welche Argumente parteipolitisch angeführt werden für eine defensive oder offene Haltung zu Migrationsfragen. Abschließend runden wir in IX. unsere Ausführungen mit einem Fazit ab.

II. Eckdaten zu AusländerInnen in Südtirol

Südtirol in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, ist ein Grenzraum und seit jeher ein Durchzugsland. Das nördlichste Gebiet Italiens grenzt an Österreich und die Schweiz, es stellt mit dem Brennerpass eine der Hauptverkehrsachsen Europas dar, es ist Heimat sprachlicher Minderheiten, und nunmehr auch für Personen aus 138 Ländern. Zum Stand vom 31.12.2019 sind laut Landesinstitut für Statistik (2020) rund 51.500 Menschen ausländischer Staatsbürgerschaft in Südtirol ansässig, 2,3 % mehr als im Vorjahr und in etwa das Siebenfache im Vergleich zum Jahr 1994, als rund 7.250 AusländerInnen in Südtirol ansässig waren. Dabei fällt der Beitrag des Geburtenüberschusses mit einem Plus von 650 Personen ohne italienische Staatsbürgerschaft stärker ins Gewicht als jener der Wanderungsgewinne (+492 Personen).

Der AusländerInnenanteil an der Gesamtbevölkerung liegt bei 9,7 AusländerInnen je 100 EinwohnerInnen. Dieser Wert ist etwas höher als jener in der Nachbarprovinz Trentino (8,8 %), jener Italiens (8,7 %)² und auch als jener des EU-Durchschnitts (8,1 %). Der AusländerInnenanteil des Bundeslandes Tirol liegt jedoch mit 15,9 % deutlich höher. 16.351 der AusländerInnen in Südtirol (das sind mehr als 30 % der in Südtirol ansässigen ausländischen Bevölkerung) gehören einem der Mitgliedstaaten der EU an und 37,5 % davon einem Land des deutschsprachigen

2 Laut dem „Statistischen Bericht über die Einwanderung 2019“ (*Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Centro Studi e Ricerche IDOS/Centro Studi Confronti), der im November 2019 veröffentlicht wurde, gab es keine signifikanten Zunahmen der in Italien ansässigen ausländischen Bevölkerung, die zum 31.12.2018 im Vergleich zu 2017 um 2,2 % auf 5,26 Millionen EinwohnerInnen anstieg, was 8,7 % der EinwohnerInnen entspricht.

Raums (Deutschland und Österreich). Weitere 30% entfallen auf die europäischen Staaten, die nicht zur EU zählen, während 20% der AusländerInnen aus Asien und 14% aus Afrika stammen. Betrachtet man die Herkunftsländer, so nimmt Albanien mit 6.103 Personen den ersten Platz ein. Es folgen Deutschland mit fast 4.500 Personen und Pakistan sowie Marokko mit je rund 3.800 bzw. 3.650 Personen. Groben Schätzungen anhand der Staatsangehörigkeit zufolge, geht das Landesinstitut für Statistik³ davon aus, dass fast 40% aller AusländerInnen muslimisch⁴ sind und etwa 6% einer orientalischen Religion angehören. Während EU-BürgerInnen in einigen wesentlichen Bereichen den italienischen StaatsbürgerInnen gleichgestellt sind, so sind es Nicht-EU-BürgerInnen (Drittstaatsangehörige) nicht. Die Zuwanderung solcher BürgerInnen bzw. die Integration von BürgerInnen mit langfristiger Aufenthaltsgenehmigung fordert Südtirols konkordanzdemokratisches System insbesondere heraus. Sie stellt Südtirol vor die Frage, wie ein politisches System, welches auf der Existenz dreier autochthoner Sprachgruppen und deren Verhältnis zueinander aufbaut, sich einer zunehmenden Differenzierung der Bevölkerung gegenüberstellt und mit „neuer“ Vielfalt umgehen kann. Dass Einwanderung in Südtirol kein temporäres Phänomen mehr ist, zeigt sich nicht nur an der steigenden Anzahl von Familienzusammenführungen, dem steigenden Anteil von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und an der Anzahl der Einbürgerungen⁵, sondern auch an der Tatsache, dass in allen Südtiroler Gemeinden Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ansässig sind (wenngleich mehr als die Hälfte der MigrantInnen in einer der sieben größeren Südtiroler Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen leben⁶). Betrachtet man den prozentuellen Anteil der ausländischen an der gesamten Wohnbevölkerung auf kommunaler Ebene, so weisen neben den Städten Meran (16,9%) und Bozen (14,6%) auch Kleinstgemeinden an den Innen- und Außengrenzen Südtirols bzw. Gemeinden auf der Brennerroute einen beträchtlichen Wert

3 *Landesinstitut für Statistik, Ausländische Wohnbevölkerung 2019. Autonome Provinz Bozen – Südtirol, abrufbar unter <https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles/publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=641910> (25.09.2020) 9.*

4 Italienweit zeigen die im „Statistischen Bericht über die Einwanderung 2019“ vorgelegten Daten auf, dass im Gegensatz zu dem, was die italienische Bevölkerung glaubt, die muslimische Religion nur von einem Drittel der in Italien ansässigen AusländerInnen (33%) praktiziert wird, während die Mehrheit Christen sind (52,2% der Gesamtzahl).

5 *Wisthaler, Immigration in Südtirol: Regionale Integrationspolitiken und lokale Entscheidungsprozesse, in: Pallaver/Alber/Engl (Hg), Politika 2015 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol (2015) 85 f.*

6 *Landesinstitut für Statistik, Wohnbevölkerung 5 ff.*

auf (zB Franzensfeste mit 27,1%, Salurn mit 20,4%, Brenner mit 17,2%). Insgesamt verzeichnen 16 von 116 Südtiroler Gemeinden einen AusländerInnenanteil, der über dem Landesdurchschnitt von 9,7% liegt, während die ausländische Wohnbevölkerung im Verhältnis zur gesamten Gemeindebevölkerung in 18 Gemeinden mit unter 3% als Phänomen kaum nennenswert ist.

Daraus ergeben sich für Südtirol vielfache Herausforderungen auf allen Regierungsebenen, und in allen Politikbereichen. Aufgrund seiner weitreichenden Autonomie nimmt die Autonome Provinz Bozen eine Sonderstellung unter den italienischen Regionen ein und verfügt neben den aus dem staatlichen Einheitstext Immigration – Legislativdekret Nr 286/1986 – abgeleiteten Kompetenzen im Bereich der Integration auch eine Reihe an Zuständigkeiten, die eine Haltung im Bereich der Integrationspolitik erlauben würden, die sich von der staatlichen wesentlich absetzt.⁷ In der Praxis spielen jedoch politische Dynamiken, die aus dem konkordanzdemokratischen System Südtirols erwachsen, eine wesentliche Rolle dabei, wie Immigration und Integration von der Politik und seinen nachgeordneten Subsystemen wahrgenommen und bearbeitet werden: Im Allgemeinen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Südtiroler Autonomie und im Detail in Bezug auf die konkrete Politikgestaltung, die je nach ideologischer Position AusländerInnen zu einem größeren oder kleinerem Maße mit inkludiert in das subnationale, komplexe Governance-System.

III. Theoretischer Rahmen

Wie anderswo, so gilt auch für Südtirol: Wenngleich die zwei Kernbereiche der Migrationspolitik, Immigration und Integration,⁸ offensichtliche inhaltliche Zusammenhänge aufweisen, so sind sie aus analytischer Sicht dennoch differenziert zu betrachten: Einerseits aufgrund der Unterschiedlichkeit kompetenzrechtlicher Befugnisse und der daraus resultierenden Interdependenzen von Regierungsebenen, anderer-

7 *Caponio/Testore/Wisthaler*, Intergovernmental relations on immigrant integration in Italy. Insights from Piedmont and South Tyrol, *Regional and Federal Studies* 29/5 (2018), 635 ff.

8 Diese Unterscheidung wurde erstmals eingeführt von *Hammar*, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration* (1990). Für Details hierzu siehe auch *Kössler*, *Immigration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: Die Rolle der Gemeinden aus vergleichender Perspektive*, in: *Alber/Zwilling* (Hg), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert* (2014) 329 ff.

seits aufgrund der Unterschiedlichkeit von AkteurInnen, die in diesen zwei Kernbereichen tätig sind. Die Regulierung von Migrationsflüssen fordert die Staaten und ihre subnationalen Gebietskörperschaften im europäischen Mehrebenensystem anders heraus als die Integration von MigrantInnen. Die Regelwerke zu den Handlungsspielräumen sind demnach unterschiedlich: Verbindliche Regelungen zur Einreise und zu Niederlassungen sind im Normalfall zentralstaatlich festgelegt (mittels der konsultativen Einbindung von VertreterInnen subnationaler Gebietskörperschaften), während jene zu Integrationspolitiken – politischer oder sozio-ökonomischer Natur – vorwiegend auf subnationaler und lokaler Ebene im Detail festgelegt werden. Dabei sind erstere Regelungen meist eindeutig formuliert, zweiteere hingegen – mit der Ausnahme der politischen Integration im engeren Sinne, also den Regeln zur Erlangung der Staatsbürgerschaft und zur Ausübung des Wahlrechts – sehr differenziert ausgeprägt. Sie sind kontextgebunden, beeinflusst von sozio-territorialen Besonderheiten, und deshalb aus empirischer Sicht schwer in ihrer Gesamtheit zu fassen.

Besonders umfassend und unterschiedlich sind Maßnahmen im Bereich der sozio-ökonomischen Integration sowie in jenem Bereich der politischen Integration, der sich mit den Modellen der Partizipation an der Öffentlichkeit und an politischen Entscheidungsfindungsprozessen im weiteren Sinne beschäftigt. Partizipationsforschung wurde sehr lange auf die Thematik der Wahlforschung, auf das Recht zur Ausübung des Wahlaktes, beschränkt. Ab den 1970er Jahren wurde jedoch zunehmend klar, dass sich politische Partizipation nicht auf den Wahlakt beschränken lässt, also nicht auf ein rein numerisches Demokratieverständnis. Im Gegenteil, politischer Partizipation wohne auch ein sachliches Demokratieverständnis in Form von problemspezifischer Partizipation von Seiten einer Einzelperson, aber auch einer Interessensgruppe inne. Nur so könnten politische Systeme und Gesellschaften auf nachhaltige Art und Weise konsens- und innovationsfähig sein, so die VertreterInnen der deliberativen Demokratietheorie⁹ und der empirischen Deliberationsforschung¹⁰. Wie anderswo, werden auch in Südtirol (und in seinem Grenzraum¹¹) im Zuge der Weiterentwicklung des eben skizzierten Demokratieverständnisses immer mehr Stimmen laut, die auf die

9 Für viele *Schaal/Heidenreich*, Einführung in die Politischen Theorien der Moderne (2016).

10 Für viele *Schaal/Ritzi*, Empirische Deliberationsforschung, MPIfG Working Paper 9 (2009); *Bächtiger/Wyss*, Empirische Deliberationsforschung – eine systematische Übersicht, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (2013), 155 ff.

11 *Bußjäger/Gamper* (Hg), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europa-region (2015).

Institutionalisierung komplementärer dialog- und prozessorientierter Beteiligungsmodelle für eine nachhaltigere Politikgestaltung verweisen. Solchen Beteiligungsmodellen wird das Potential zugesprochen, herkömmliche Entscheidungsfindungsprozesse repräsentativer und direkter Demokratie einerseits zu vitalisieren, und andererseits Personen bzw Gruppen, die von der politischen Partizipation im engeren Sinne ausgeschlossen sind, in komplementäre Beteiligungsmodelle einzubinden (insbesondere auf kommunaler Ebene).

Ein sachliches Demokratieverständnis liegt dem Konzept des *civic citizenship* („zivile Bürgerschaftspakte“) zugrunde. Es wurde von der Europäischen Union für Drittstaatsangehörige neben einer Reihe von Richtlinien, die explizit auf Rechte und Pflichten von Drittstaatsangehörigen eingehen (mit langfristiger Aufenthaltsgenehmigung), als Konzept definiert für eine nachhaltigere Ausrichtung der Europäischen Integrationspolitik. *Civic citizenship* verweist auf den Bedarf eines holistischen Ansatzes in der Migrations-Governance, der einerseits AkteurInnen aller betroffenen Politikfelder in Dialog bringt (zB Arbeitsmarkt, Soziales, Bildung, Stadtplanung und Kultur), andererseits Drittstaatsangehörige mittels partizipativer Beteiligungsmodelle fernab des Wahlakts in Entscheidungsfindungsprozesse zu Integrationspolitiken mit einschließt (eben mittels der Schließung sozialer, kontextgebundener Pakte). Solche Pakte, partizipativ ausgearbeitet, würden es ermöglichen, praxisorientierte Empfehlungen zu verfassen und vor Ort mit der Umsetzung theoriegeleiteter Praktiken zu koppeln¹². Integrationspolitiken sind multidimensional, prozessorientiert und bi- bzw multilateral und deshalb analytisch schwer fassbar. Zudem bergen sie zwei Dimensionen gesellschaftlicher Interaktionen in sich: Erstens, das Beziehungsgeflecht, das zuwandernde Einzelpersonen oder Gruppen mit der Empfänger-gesellschaft aufbauen; und zweitens, die Veränderung sozio-politischer Systeme, die jene Personen oder Gruppen durch den Aufbau des Beziehungsgeflechtes direkt oder indirekt bewirken oder anstoßen. Gleichzeitig ist es für das Zusammenleben in einem demokratisch organisierten Raum unabdingbar, dass auch alle von den Integrationspolitiken betroffenen Personen, dh alle in einem Gebiet wohnenden Personen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft und den daraus resultierenden politischen Rechten und Pflichten, eine Möglichkeit haben, an Entscheidungsfindungsprozessen teilzuhaben. Aus

12 Zum Konzept und der Anwendung des *civic citizenship* in Südtirol vgl Medda-Windischer, Migration and Old Minorities in South Tyrol: Beyond a ‚Nimby‘ Approach?, in: dies/Carla (Hg), Migration and Autonomous Territories. The Case of South Tyrol and Catalonia (2013) 128 ff.

diesem Grund hat sich vor allem auf kommunaler Ebene die Einsetzung von AusländerInnen- oder Integrationsbeiräten als ein Instrument zur Miteinbeziehung all jener Personen, die das formale Wahlrecht nicht in Anspruch nehmen können, bewährt, wie wir in VII. näher erläutern.

IV. Die Entwicklung der italienischen Immigrations- und Integrationspolitik

Für Italien, und somit auch für Südtirol, gewann die Migrationspolitik in den letzten dreißig Jahren vermehrt an Bedeutung, sodass Immigrations- sowie Integrationspolitiken weder auf eine lange Tradition zurückblicken noch über einen langen Zeitraum hinweg entwickelt wurden. Italien zählt zu jenen Ländern, die als „jüngeres Einwanderungsland“¹³ bezeichnet werden bzw als ein Land, das sich in den 1980er Jahren vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland entwickelt hat. Europaweit verzeichnet im Jahr 2018 Deutschland, das Einwanderungsland Nummer eins, mit rund 10,1 Millionen die absolut höchste Zahl an Ansässigen mit ausländischem Pass (12,2 je 100 EinwohnerInnen). Italien liegt an dritter Stelle mit 5,25 Millionen, gleich nach dem Vereinigten Königreich.¹⁴

Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen die Zuwanderung als ein Mehrwert für die eigene Wirtschaftsleistung angesehen wurde, hat sich Italien zwar vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland entwickelt, jedoch nicht zu einem Einwanderungs- und Aufnahmeland. Die vermehrte Einwanderung wurde durch das Fehlen geeigneter Politiken nicht mit wirtschaftspolitischen Zielen in Einklang gebracht und über lange Zeit als ein rein temporäres Phänomen eingestuft, so *Colucci*¹⁵. Italien sah sich in erster Linie als ein Transitland. Bis heute hat Italien deshalb Schwierigkeiten, sich seine neue, multiethnische Realität zuzugestehen¹⁶ und kann im Gegensatz zu anderen Ländern, die sich als Einwanderungs- und Aufnahmeland definierten (für eine Analyse zu Österreich und dem Bundesland Tirol siehe *Hetfleisch*¹⁷), wirtschaftlich

13 *Papagianni*, EU Migration Policy, in: Triandafyllidou/Gropas (Hg), European Immigration: A Source Book (2014) 390.

14 *Landesinstitut für Statistik*, Wohnbevölkerung 4.

15 *Colucci*, Storia dell'immigrazione straniera in Italia: dal 1945 ai nostri giorni (2018).

16 *Ambrosini*, Italy, in: Triandafyllidou/Gropas/Ruby (Hg), European Immigration. A Sourcebook (2014) 179.

17 *Hetfleisch*, „...und es kommen Menschen.“ Zuwanderung und Arbeitsmigration in Österreich und in Tirol seit 1945, in: Windischer-Medda/Hetfleisch/Meyer (Hg), Migration in Südtirol und Tirol. Analysen und multidisziplinäre Perspektiven (2011) 59 ff.

nur kurzfristig von der durch Migration geschaffenen sozio-politischen Vielfalt profitieren. *Ambrosini*¹⁸ prägte den Terminus der „untergeordneten Integration“, da MigrantInnen nur solange am Arbeitsmarkt akzeptiert und graduell integriert werden, solange sie auf der untersten Stufe der sozialen und professionellen Leiter bleiben. Wie viel Energie die über Legislaturperioden hinweg unkoordinierte und unsystematische Bearbeitung des Politikfelds Migration Italien und seinen Gebietskörperschaften abverlangt, zeigte sich letztlich in den Jahren 2015–2016, als Italien (und Europa) in einem noch nie dagewesenen Ausmaß den Migrationsströmen von Asylsuchenden ausgesetzt war(en).¹⁹

2015 wie heute, bedingt durch die besondere geographische Lage, die Italien rasche Handlungen hinsichtlich des Umgangs mit (Boots-) Flüchtlingen abverlangt (zur Mittelmeer-Route²⁰),²¹ konzentrieren sich die zentralstaatlichen Behörden insbesondere darauf, die Zuwanderung mittels Notfallmaßnahmen und Regularisierungsprogrammen in Griff zu halten.²² Sie sind es, die wie auch anderswo, in Fragen der Kontrolle der Migrationsflüsse, Ein- und Ausreise, der Vergabe der Staatsbürgerschaft sowie der Asylpolitik entscheiden,²³ wobei die Entscheidungen zu diesen Fragen maßgeblich von der EU beeinflusst werden, mit unterschiedlichen Rahmenrichtlinien was die Eingliederung von UnionsbürgerInnen und Nicht-UnionsbürgerInnen (Drittstaatsangehörigen) betrifft²⁴. Während man 1998 mit dem sogenannten Turco-

18 *Ambrosini*, *Sociologia delle migrazioni* (2011).

19 *Pelacani*, *Accesso alla protezione internazionale e all'accoglienza nei territori dell'Europa: il quadro giuridico. Un dialogo difficile ma necessario*, in: *Pallaver/Alber/Engl* (Hg), *Politika 2017 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2017) 133 ff; *Cereghini/Previte*, *Richiedenti asilo e rifugiati in Alto Adige/Südtirol: i limiti di una gestione emergenziale*, in: *Pallaver/Alber/Engl* (Hg), *Politika 2017 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2017) 207 ff.

20 *Scotto*, *Italia – Europa – Africa: confini, conflitti, diritto di asilo*, in: *Pallaver/Alber/Engl* (Hg), *Politika 2017 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2017) 87 ff.

21 Von den 5,3 Millionen ausländischen BürgerInnen, die in Italien leben, sind mehr als 2,6 Millionen (50,2%) Europäer (davon 1,6 Millionen aus EU-Ländern), 1,1 Millionen aus afrikanischen Ländern (21,7%), hauptsächlich aus nord- und westafrikanischen Ländern) und 1,1 Millionen (20,8%) aus Asien. Etwa 380.000 Personen (7,2%) sind dem amerikanischen Kontinent zuzuordnen, wobei 6,9% aus Mittel- und Südamerika stammen.

22 *Triandafyllidou/Gropas* (Hg), *European immigration: a sourcebook* (2014).

23 Dieser Beitrag geht weder spezifisch auf Asylrecht noch auf Asylsuchende ein. Hierzu siehe detailliert zu Italien und Österreich, und mit einem Fokus auf die Teilgebiete der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, die Beiträge im Jahrbuch *Pallaver/Alber/Engl* (Hg), *Politika 2017 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2017).

24 *Wisthaler*, *Immigration in Südtirol*, 77 ff.

Napolitano-Gesetz Nr 40 versuchte, die lückenhafte und fragmentierte Gesetzeslage zur italienischen Migrations-Governance zu harmonisieren,²⁵ wurde nur 2009 mit der Einführung des Integrationsabkommens erstmals zentralstaatlich festgelegt, was Integration für Italien bedeutet und wie diese von Drittstaatsangehörigen zu erreichen sei²⁶. Es wurden folgende Bereiche festgelegt: das Bildungswesen mit der Zielsetzung der Erlernung der italienischen Sprache und der Vermittlung kultureller und bürgerlicher Werte; der Arbeitsmarkt mit der Eingliederung in italienische Unternehmen und der zielgerechten Ausbildung (in den Herkunftsländern); der Wohnungsmarkt mit der Zielsetzung der Vermeidung ethnischer Siedlungspolitik; der Bereich der Sozialleistungen und des Gesundheitssystems, indem dortige Dienstleistungen leichter zugänglich gemacht werden sollten.²⁷

Die Umsetzung des Integrationsabkommens ab dem Jahr 2012 war jedoch geprägt durch die fehlende Koordinierung der zahlreichen AkteureInnen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene.²⁸ Des Weiteren wirkte und wirkt die politische Instabilität in Italien hemmend auf eine koordinierte und offene Migrations-Governance ein.²⁹ Hat sich in Bezug auf die rechtlichen Rahmenrichtlinien zur Integration ausländischer BürgerInnen seit 2012 wenig verändert, so war und ist Italiens Immigrationspolitik immer wieder Fokus des öffentlichen und politischen Diskurses. War Italiens Immigrationspolitik, vor allem die Regelungen bzgl. Einreise und Staatsbürgerschaft, sehr restriktiv, so wurde der Schwerpunkt durch das „*pacchetto sicurezza*“ (Sicherheitspaket) fast ausschließlich auf eine möglichst weitreichende Beschränkung der Zuflüsse gelegt.³⁰ Innerhalb 2021 ist jedoch eine Korrektur desselben

-
- 25 Dieses Rahmengesetz führte die langfristige Aufenthaltsgenehmigung ein und strebte die rechtliche Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen in den Bereichen Schulbildung, Wohnungszugang und Rechtsschutz an. Auch wurde mit diesem Gesetz das Verfahren zur Erlangung der Staatsbürgerschaft festgelegt, die Aufnahmezentren für illegale Einwanderer eingerichtet sowie ein nationaler Fonds für die Finanzierung von Integrationsmaßnahmen auf regionaler Ebene vorgesehen. Ebenso legte das Turco-Napolitano-Gesetz den Grundstein für periodisch zu erstellende Mehrjahrespläne in den Bereichen der Immigration (Quotenregelung) und Integration.
- 26 *Campomori/Caponio*, Competing frames of immigrant integration in the EU: geographies of social inclusion in Italian regions, *Policy Studies* 34/2 (2013), 162 ff.
- 27 *Caneva*, The integration of migrants in Italy: on overview of policy instruments and actors, in: INTERACT Research Report (Hg), Country Reports (2014).
- 28 *Caponio/Testore/Wisthaler*, Regional and Federal Studies 29/5 (2018), 635 ff.
- 29 *Wisthaler*, Immigration in Südtirol, 81 ff; siehe auch *Zwilling/Alber*, Italiens Regionalismus im Ausnahmezustand: die Regierung Conte II auf der Suche nach Stabilität und Koordination, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2020 (2020) 307 ff.
- 30 *Geddes/Petrachin*, Italian migration policy and politics: Exacerbating paradoxes, *Contemporary Italian Politics* 12/2 (2020), 227 ff.

zu erwarten, wobei insbesondere die „Entkriminalisierung“ der Seerettung sowie die Erleichterung für die Aufnahme von Asylsuchenden in Gemeinden und insbesondere die Eintragung derselben im Standesamt angedacht sind.

V. Nationale, regionale und kommunale Handlungsspielräume

Die Gestaltung und die Umsetzung all jener Politiken, die unterschiedlichste Teilaspekte im Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen betreffen, sind in Italien nicht zuletzt aufgrund der prinzipiell verschlossenen und restriktiven Immigrationspolitik größtenteils den subnationalen Gebietskörperschaften überlassen. Zum Stand vom 01.01.2020³¹ besteht Italien aus 20 Regionen, wovon 15 Normalstatusregionen³² und 5 Sonderstatutsregionen³³ sind, 7.904 Kommunen, 14 Metropolstädten, 80 Provinzen, etlichen interkommunalen Funktionsgemeinschaften sowie aus unterschiedlich gestalteten verwaltungsrechtlichen Zusammenschlüssen in einigen Sonderstatutsregionen, die überörtliche koordinierende Verwaltungsfunktionen innehaben. Zu den wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen zwischen den Regionen mit Normalstatut und jenen mit Sonderstatut gehören die unterschiedlich weitreichenden Kompetenzen im verwaltungsrechtlichen und gesetzgeberischen Bereich, wobei die Kompetenzgrundlage für die Regionen mit Normalstatut durch die italienische Verfassung (itVerf)³⁴ und jene für die Regionen mit Sonderstatut durch die itVerf³⁵ und durch

31 *Istat*, Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni (2020).

32 Dies sind: im Nordwesten Ligurien, Lombardei, Piemont; im Nordosten: Emilia-Romagna, Venetien; im Zentrum Latium, Marken, Toskana, Umbrien; im Süden: Abruzzen, Basilikata, Kalabrien, Kampanien, Molise, Apulien.

33 Dies sind im Norden das Aostatal, Friaul-Julisch Venetien und die in die zwei wiederum autonomen Provinzen Trient und Bozen gegliederte Region Trentino-Südtirol sowie im Süden Sardinien und Sizilien.

34 Art 131 itVerf.

35 Art 116 itVerf.

die im jeweiligen Autonomiestatut³⁶ – der „Landesverfassung“ der jeweiligen Region – gegeben ist. Ebenso verfügen Sonder- und Normalstatutsregionen über ein unterschiedliches Ausmaß an Finanzautonomie, das jeweils bilateral verhandelt wird.³⁷ Das Prinzip der Bilateralität als intergouvernementales Kooperationsverfahren in den Beziehungen zum Zentralstaat kennzeichnet die Regionen mit Sonderstatut seit ihrer Einrichtung mit Inkrafttreten der itVerf im Jahr 1948.³⁸ Es bewirkt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Regionen mit Sonderstatut und dem Staat aus formeller Sicht auf bilateraler Gleichrangigkeit³⁹ fußt (im Gegensatz zu den Beziehungen zwischen den Normalstatutsregionen und dem Staat, die aus formeller Sicht über das schwache multilaterale Instrument der Staat-Regionen-Konferenz abgewickelt werden).⁴⁰

Autonomiepolitisch hat jede Region mit Sonderstatut ihre Spielräume und die bilateralen Beziehungen zum Staat unterschiedlich genutzt. So kam es zu großen Unterschieden in der Umsetzung und

-
- 36 Im Autonomiestatut (AST) der Sonderstatsregion Trentino-Südtirol (Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr 670) bezieht sich ein Großteil der Artikel entweder nur auf die autonome Provinz Trient oder nur auf die autonome Provinz Bozen, einige wenige Artikel auf die Region Trentino-Südtirol (das heißt auf die Gesamtheit des Territoriums Trentino-Südtirol). Die Autonomen Provinzen Trient und Bozen nehmen aus verfassungsrechtlicher Sicht einerseits eine Sonderstellung in der Kategorie der Regionen mit Sonderstatut im asymmetrischen Regionalstaat Italien ein, andererseits nimmt die autonome Provinz Bozen aufgrund des Ausmaßes ihrer territorialen Selbstverwaltungsbestimmungen und der Verknüpfung dieser Bestimmungen mit dem Minderheitenschutz (das heißt die Regelungen des Zusammenlebens der Sprachgruppen) eine „Sonderstellung in der Sonderstellung“ ein (vgl. *Zwilling*, Verfassungsrechtliche Asymmetrie in Italien am Beispiel der Südtiroler Sonderautonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* [Hg], *Jahrbuch des Föderalismus* 2007 [2007] 341 ff; siehe auch *Alber*, *South Tyrol's Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing*, in: *Keil/McCulloch* [Hg], *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions* (2021).
- 37 *Valdesalici*, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in: *Palermo/Parolari* (Hg), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra variabili istituzionali e politiche settoriali* (2018) 161 ff.
- 38 Die Gründe für die Einrichtung des asymmetrischen Regionalstaates sind historischer sowie geographischer Natur. Im Zeitraum zwischen 1946–1948 wurden die Sonderstatute der Regionen Sizilien, Sardinien, Aostatal und Trentino-Südtirol im Sinne einer präventiven Strategie des Zentralstaates gegenüber separatistischen Tendenzen oder aufgrund des Vorhandenseins sprachlicher Minderheiten mit einer Abstimmung im italienischen Parlament mittels Verfassungsgesetz eingerichtet. Die Einrichtung der Sonderstatsregion Friaul-Julisch Venetien wurde aufgrund geopolitischer Gründe erst 1963 vollzogen.
- 39 *Zwilling/Alber*, *Italien auf der Suche nach (s)einer föderalen Kultur: Konfrontation plus Konfliktregelung gleich Kooperation?*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2013 (2013) 317 ff.
- 40 Es sei daran erinnert, dass der Senat – die Zweite Kammer – im italienischen „perfekten Bikameralismus“ ein gleichrangiges Organ mit denselben Funktionen wie die Abgeordnetenversammlung ist, zwar auf regionaler Basis gewählt, jedoch keine Regionenkammer.

Weiterentwicklung der Autonomien sowie in den Governance-Modellen (von stark autonomen Sonderstatutsregionen mit regional verankerten Parteien wie im Trentino-Südtirol und im Aostatal bis hin zu zentrumsnahen und –abhängigen Sonderstatutsregionen wie Sizilien)⁴¹. Ebenso entwickelten manche Regionen mit Normalstatut – insbesondere jene im Norden – trotz ihrer zeitlich deutlich späteren Einrichtung im Jahr 1970 (mit nachfolgenden Reformen in den 1990ern) regionale Autonomieverständnisse und wissen ihre autonomiepolitischen Spielräume besser zu nutzen als manche Regionen mit Sonderstatut. Abgesehen von wenigen Ausnahmen entwickelten die Normalstatutsregionen jedoch kaum ein differenziertes regionales Selbstverwaltungs- und Autonomieverständnis. Sie nutzen ihre Handlungsspielräume aufgrund des zentralistisch-organisierten Parteiensystems⁴² und vor dem Hintergrund der schleppenden Föderalisierungsversuche Italiens⁴³ kaum aus.

In der Migrations-Governance wurde den Regionen 1986 mit dem Staatsgesetz Nr 943 die Kompetenz im Bereich Integration übertragen. Diese Kompetenzverteilung wurde mit der Verfassungsreform 2001 bestätigt, die mit der Auflistung der Zuständigkeiten des Zentralstaates in der itVerf die Residualkompetenz zugunsten der Regionen festschreibt. Allerdings zeigt sich, dass das Zusammenspiel zwischen Staat – Regionen und der lokalen Ebene, sprich Städte und Kommunen, bzgl der Integration ausländischer BürgerInnen geprägt ist einerseits durch punktuelle Kooperation, andererseits durch Konflikte. Dabei sind parteipolitische Interessen und Kongruenz bzw Divergenz in der ideologischen Ausrichtung der Regierungsparteien der unterschiedlichen Ebenen ausschlaggebend.

Geht man davon aus, dass die Sonderstatutsregionen aufgrund ihrer erweiterten Handlungsspielräume federführend in der Erarbeitung von Integrationsstrategien und der Verabschiedung von (organischen) Gesetzen hierzu sein könnten, so ist dies ein Trugschluss. Die Autonome Provinz Bozen (im Jahr 2011)⁴⁴ und die Autonome Region Friaul-Julisch Venetien (im Jahr 2015)⁴⁵ waren unter den letzten der italienischen Re-

41 *Palermo/Parolari*, Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali (2018).

42 *Oberhofer*, Dezentralisierung als Dilemma und Chance für Parteien in Italien, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2012 (2012) 80 ff.

43 *Pallaver/Brunazzo*, The "Pendulum" of "Federal" Regionalism, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), Federal Power-Sharing in Europe (2017) 149 ff.

44 Landesgesetz zur Integration Nr 12/2011 (siehe im Detail in VI.).

45 Regionalgesetz Nr 31/2015.

gionen (aktuell fehlen noch Molise und Sizilien), die in der Materie gesetzgeberisch tätig wurden. Sonderstatutsregionen haben ebenso wie Normalstatutsregionen die Querschnittsmaterie der Integration (von Drittstaatsangehörigen) zunächst hinsichtlich spezifischer Aspekte in den einzelnen Politikfeldern bearbeitet.⁴⁶ Organische Gesetze zur Integration gehen im Gegensatz zu den vielen sektoralen und insbesondere seit den 1990er Jahren verabschiedeten Regional- bzw Landesgesetzen detailliert ein auf die Finalität von Integration.⁴⁷ Allerdings geben auch organische Gesetze meist nur Modalitäten, Rahmenrichtlinien und Finalitäten vor, die dann durch spezifische Durchführungsbestimmungen im Detail geregelt werden müssen.

Zudem haben, mit Ausnahme der zwei Autonomen Provinzen Trient und Bozen, in den letzten Jahren alle anderen Sonderstatutsregionen im Zusammenspiel mit den zuständigen Ministerien regionale Programme im Bereich der Arbeitsmarktintegration erarbeitet. Jene umfassen drei Maßnahmenpakete: 1) die Analyse der sozio-territorialen Bedürfnisse des jeweiligen Gebiets; 2) vorbereitende (Koordinierungs-)Maßnahmen mit den jeweiligen Sozialdiensten im Bereich des Arbeitsmarkts; 3) Pilotprojekte. Die zwei Autonomen Provinzen Trient und Bozen haben solche Programme aus autonomiepolitischen Gründen nicht vereinbart und bevorzugen es, vor Ort mit den jeweiligen InteressensvertreterInnen eigenständig Lösungen umzusetzen. Nennenswert ist ebenso, da italienweit der erste Versuch, der interregionale Arbeitstisch und die Verabschiedung programmatischer Leitlinien zur Eingliederung ausländischer MitbürgerInnen und Drittstaatsangehöriger in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt zwischen den Regionen Kalabrien, Kampanien, Apulien und Sizilien.⁴⁸

Mit der Verfassungsreform 2001 wurde auch die formell-verfassungsrechtliche Hierarchie zwischen Staat, Regionen, Provinzen und Gemeinden überwunden. Letztere sind zu Bestandteilen der italienischen Republik erklärt worden und laut Art 114 Abs 1 der itVerf „autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben ge-

46 Zuber, Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multi-level party politics, *Regional Studies* 2019.

47 Medda-Windischer/Carlà/Zeba, La normativa e le politiche in materia di inclusione dei cittadini stranieri delle Regioni speciali e delle Province Autonome: fra riluttanza e attivismo frammentato, in: Palermo/Parolari (Hg), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali* (2018) 377 ff; Zuber, *Regional Studies* 2019.

48 Siehe: Protocollo di Intesa tra la Regione Calabria, la Regione Campania, la Regione Puglia e la Regione Sicilia in materia di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera (2016).

mäß den in der Verfassung verankerten Grundsätzen“. Obwohl dieser Bestimmung keine praktische Bedeutung zukommt, folgt aus ihr verfassungstheoretisch die formelle Gleichstellung von Staat, Regionen und Gemeinden, wobei der Staat über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden“ (Art 117.2. lit p itVerf) verfügt. Anders als die Regionen mit Normalstatut, haben die Sonderstatutsregionen – darunter auch Trentino-Südtirol – die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Ordnung der örtlichen Körperschaften.

Gemeinden haben gemäß Art 118 itVerf die allgemeine Verwaltungskompetenz inne und verfügen infolge der letzten größeren Reform (Legislativdekret Nr 267/2000) über Kompetenzen in sechs sogenannten grundsätzlichen Wirkungsbereichen. Dabei handelt es sich um allgemeine Verwaltung (insbesondere Meldeamt und Steuerbüro), örtliche Polizei, Schulwesen, Straßen bzw örtlicher Verkehr, Raumordnung und soziale Dienste. Diesen Wirkungsbereichen, sofern detailliert und Südtirol-spezifisch betrachtet, gehören eine Reihe von Aufgaben an⁴⁹: allgemeine Aufgaben in Bezug auf Verwaltung und Gebarung, Gerichtswesen, Ortspolizei, Aufgaben im Bereich des Unterrichtswesens, Aufgaben in Bezug auf Kultur und Kulturgüter, Sport und Erholung, Fremdenverkehr, Straßennetz und Transportwesen, Raumordnung und Umwelt, Soziales und wirtschaftliche Entwicklung. Zusätzlich sind die Gemeinden auch Arbeitgeber, Investor und Leistungsanbieter. Aus diesem Aufgabenportfolio können Handlungsspielräume auf kommunaler Ebene identifiziert werden, die sich besonders mit Integrationspolitiken überschneiden. So kann die öffentliche Verwaltung zum Beispiel koordinierend wirken zwischen AkteurInnen in der organisierten Zivilgesellschaft, eine Willkommenskultur durch die Bereitstellung mehrsprachiger Broschüren eine Willkommenskultur betreiben, Schnittstelle sein von Integrationsmaßnahmen überörtlicher Natur und Drittstaatsangehörige durch partizipative Beteiligungsmodelle in Entscheidungsfindungsprozesse in das Gemeindeleben mit einführen und mit einbinden.. Im Bereich der Bildung kann die Gemeinde komplementär agieren zu dem auf Landesebene festgelegtem Regelwerk, indem sie zum Beispiel sprachlichen Austausch vermehrt fördert oder eingeht auf Betreuungsbedürfnisse. Ebenso kann eine Gemeinde aufmerksam sein auf die sozial-räumliche

49 *Wisthaler, Integration und politische Teilnahme: Südtiroler Gemeinden zwischen rechtlichem Handlungsspielraum und praktischer Umsetzung*, in: Alber/Zwilling (Hg), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert* (2014) 353 ff.

Konzentration von Drittstaatsangehörigen und auf Probleme hinweisen bzw. vermittelnd wirken für den lokalen Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen, welche die Gemeinden im Sozialen treffen bzw. bei denen sie unterstützend mitwirken können, sind vielfältig⁵⁰, und das sehr ausgeprägte Vereinswesen in Südtirol wirkt dabei unterstützend.

VI. Das Südtiroler Landesgesetz zur Integration

Südtirol verfolgte im Bereich von Integrationsfragen bis 2011 eine Politik des Zögerns und des Abwartens. *Medda-Windischer*⁵¹ bringt es treffend auf den Punkt mit dem Verweis auf die NIMBY-Politik (*Not-In-My-Backyard*; Nicht-in-meinem-Hinterhof). Zwar wurde seit Anfang der 2000er-Jahre auf politischer Ebene über die Notwendigkeit eines Landesgesetzes zu Integrationsfragen verstärkt hingewiesen, jedoch dauerte es zehn Jahre bis es zu dessen endgültigen Verabschiedung kam.

Bis 2011 wurden Maßnahmen zur Integration ausländischer MitbürgerInnen in Landessozialplänen und ähnlichen Programmen festgelegt und über die Einrichtung einer Landesbeobachtungsstelle zur Einwanderung und ähnliche Stellen umgesetzt, die einen abteilungsübergreifenden Dialog zu Integrationsfragen in der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich der Eingliederung von Drittstaatsangehörigen in das politische System Südtirol zur Zielsetzung haben.⁵²

Im Jahr 2009 zeigte der Fall *Kamberaj* auf, dass die Fragen der Integration alles andere als gut geregelt sind. Damals erhob der albanische Staatsbürger Herr *Kamberaj*, der seit 1994 in Südtirol wohnhaft ist, einen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzt und von 1998-2008 einen Wohngeld-Zuschuss⁵³ von der Autonomen Provinz Bozen bekam, Klage gegen das Institut für den sozialen Wohnbau (IPES) der Autonomen Provinz Bozen, das im selben Jahr seinen Wohngeldantrag mit der Begründung, dass das für Drittstaatsangehörige bereitgestellte Budget er-

50 *Mitterhofer/Wisthaler*, Südtiroler Gemeinden und Integration. Möglichkeiten zur nachhaltigen Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt. Julius-Perathoner Preis 2018, abgerufen unter <<https://www.gvcc.net/system/web/GetDocument.aspx?fileid=991776&sprache=1&cts=1528384625>> (25.09.2020).

51 *Medda-Windischer*, Migration 116; auch *dies/Membretti*, Migrationsreport – Südtirol (2020) 40.

52 *Wisthaler*, Immigration 87 ff.

53 Dieser Zuschuss wird zum einen – italienischen oder nicht italienischen – UnionsbürgerInnen und zum anderen Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen gewährt, sofern sie seit mindestens fünf Jahren im Landesgebiet ansässig sind und dort seit mindestens drei Jahren eine Erwerbstätigkeit ausüben.

schöpft sei, abwies. Seit 2009 wird die Aufteilung der Haushaltsmittel zwischen UnionsbürgerInnen und Drittstaatsangehörigen/Staatenlosen mittels einer 2008 eingeführten Quote pro Empfängerkreis berechnet (Landesgesetz Nr 9/2008). Herr Kamberaj erhob Klage beim Landesgericht Bozen mit dem Antrag, festzustellen, dass der Versagungsbescheid des IPES eine Diskriminierung darstelle, die gegen die Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige verstoße. Das Landesgericht Bozen legte dem Gerichtshof der Europäischen Union die Frage vor, ob der fragliche Mechanismus der Aufteilung der für das Wohngeld bestimmten Mittel, der langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige ungünstiger behandle als UnionsbürgerInnen, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.⁵⁴ Dieser beantwortete 2012 die vorgelegte Frage dahingehend,⁵⁵ dass das Unionsrecht einer nationalen oder regionalen bzw Landesregelung entgegensteht, die Drittstaatsangehörige bei der Aufteilung der für das Wohngeld bestimmten Mittel anders behandelt als Angehörige des Mitgliedstaates, in dem Erstere wohnen, sofern das Wohngeld, was durch das nationale Gericht zu prüfen ist, in einen der Bereiche fällt, die von dem in der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatz erfasst werden, und es eine Kernleistung im Sinne dieser Richtlinie darstellt.⁵⁶

Südtirol folgte somit dem gesamtstaatlichen Trend, das Politikfeld durch Einzelverordnungen und nach Bedarf und Auftreten von bestimmten Fragestellungen, zu regeln. Die Arbeiten zur Verabschiedung eines organischen Landesgesetzes zur Integration wurden ab 2009 auf politischer Ebene im Landtag wieder aufgenommen. In öffentlichen Anhörungen wurden auch die Stellungnahmen von Vereinen im Sozialwesen zum Gesetzesentwurf eingeholt, wobei sich die Mehrheit der TeilnehmerInnen negativ gegenüber dem Gesetz äußerte und es als enttäuschend, schwach, unwirksam und inhaltsleer beschrieb.⁵⁷ Der Südtiroler Landtag stimmte schließlich am 28.10.2011 für das Gesetz (mit 21 von 35 Stimmen und einer Enthaltung; die Regierungsparteien

54 Im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens können die Gerichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in einem bei ihnen anhängigen Rechtsstreit dem Gerichtshof der Europäischen Union Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts oder nach der Gültigkeit einer Handlung der Union vorlegen. Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet nicht über den nationalen Rechtsstreit. Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Rechtssache im Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs zu entscheiden.

55 EuGH, C-571/10, *Servet Kamberaj/Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano ua*, EU:C:2012:233.

56 RL 2003/109/EG, Art 11 Abs 4.

57 *Mitterhofer/Wisthaler*, Gemeinden.

Südtiroler Volkspartei, SVP, und Demokratische Partei, *Partito Democratico* – PD sowie die Grünen und *Futuro e Libertà* – Zukunft und Freiheit stimmten dafür; die 9 Gegenstimmen kamen hingegen vor allem von der rechtspopulistischen Partei Die Freiheitlichen).

Das Integrationsgesetz (Landesgesetz Nr 12/2011 „Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger“) gliedert sich in vier Abschnitte und 17 Artikel. Der erste Abschnitt legt die Ziele und die Zielgruppe fest. Ebenso definiert er Integration als „einen Prozess gegenseitigen Austausches und Dialogs“ (Art 1.1), der auf der „gegenseitigen Anerkennung und [...] Aufwertung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Identitäten“ (Art 1.2) fußt. Abschnitt zwei schreibt die Einrichtung von Institutionen zur Koordinierung der Aufgaben im Integrationsbereich vor wie die Einrichtung einer Koordinierungs- sowie Antidiskriminierungsstelle (Art 3 und 5) und des Landeseinwanderungsbeirates (Art 6). Ebenso schreibt Abschnitt zwei die Erarbeitung eines Mehrjahresplans für Integrationsfragen vor (Art 4), an dessen Ausarbeitung der Landeseinwanderungsbeirat beratend dabei ist. Abschnitt drei hingegen verweist auf spezifische Maßnahmen zur Förderung von Integration, beispielsweise in den Bereichen der Sprachkenntnisse und der Kultur (Art 7), auf Maßnahmen im Bereich der Sozialen Fürsorge (Art 10), der Gesundheit (Art 11) und der Wohnungspolitik (Art 12).

Prägend für das Landesintegrationsgesetz sind der Fokus auf Sprache als Motor zur Integration, wobei die Landessprachen Deutsch und Italienisch als gleichwertig angesehen werden, sowie der Fokus auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Außerdem werden im Integrationsgesetz soziale Leistungen, die über die Grundleistungen hinausgehen und insbesondere der Zugang zur sozialen Fürsorge oder Hochschulförderung an Voraussetzungen wie den fünfjährigen ununterbrochenen Wohnsitz und Aufenthalt in Südtirol geknüpft. Zudem sind seit 2019 Sozialleistungen des Landes, die über Grundleistungen hinausgehen, für Nicht-EU-BürgerInnen an Integrationsauflagen gebunden – zum Beispiel Italienisch- oder Deutschkenntnisse, die Absolvierung eines Integrations- und Wertekurses und die Erfüllung der Schulpflicht.

Auf die Rolle der Gemeinden in Integrationsfragen geht Art 15 ein, wobei das Landesgesetz zur Integration den Südtiroler Gemeinden weder neue Politikfelder eröffnet, noch zusätzliche Kompetenzen von der Autonomen Provinz Bozen auf die Gemeinden übertragen werden. Wie bereits erläutert, können Südtiroler Gemeinden in Bereichen wie Wohnen und Siedlungspolitik, Erziehung und Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Soziales und Freizeit komplementäre Maßnahmen setzen und allgemeine Maßnahmen zum Teil mitgestalten. Das Landesgesetz

zur Integration verfolgt auch gezielt die Einbindung der Gemeinden in die Koordinierung von Integrationsmaßnahmen, indem zB Art 3.3 explizit auf die Relevanz der kommunalen und überörtlichen Regierungsebene in Integrationsfragen verweist und festlegt, dass „zur besseren Koordinierung der Maßnahmen auf Landesebene und der Bedürfnisse und Initiativen im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gebietskörperschaften [...] jede Bezirksgemeinschaft und jede Gemeinde aus den Reihen des jeweiligen Ausschusses ein Mitglied, das sich mit den Fragen der Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger zu befassen hat“ ernannt. Ebenso schreibt Art 6 fest, dass Gemeinde-VertreterInnen im Landeseinwanderungsbeirat Mitglied sein sollen (ein/e VertreterIn einer Gemeinde mit einer Bevölkerungsgröße von mehr als 20.000 EinwohnerInnen sowie ein/e VertreterIn einer kleineren Gemeinde).

Nach den Landtagswahlen 2013 fiel der Bereich Integration nicht wie bisher in die Zuständigkeiten des Landesrates/der Landesrätin für Arbeit des Koalitionspartners, sondern der Bereich wurde erstmals von der SVP übernommen und an das Ressort Deutsche Bildung und Kultur angegliedert (Landesrat *Philipp Achammer*). Die Neuausrichtung zeigt sich nicht nur in der geplanten Verschiebung der Antidiskriminierungsstelle von der Abteilung Arbeit zum Südtiroler Landtag, sondern auch in der im Landesgesetz Nr 91 vom 16.10.2014 vorgenommenen Umbenennung sämtlicher Immigrations-Einrichtungen in Integrations-Einrichtungen. Insbesondere die Umbenennung der Koordinierungsstelle für Immigration in Koordinierungsstelle für Integration, des Landeseinwanderungsbeirates in Landesintegrationsbeirat, sowie die Änderung des Schwerpunktes von Immigration in Integration (Art 3.2) zeugen von einer inhaltlichen Neuausrichtung, die auf einen Schwerpunkt in der Gestaltung der Integrationspolitiken im Gegensatz zur Koordinierung der Maßnahmen im Bereich Immigration hinweist. In der Zeit von Mai 2014 bis Mai 2016 wurde von der Koordinierungsstelle für Integration vor allem Aufbau- und Strukturarbeit geleistet, wobei vier Arbeitsschwerpunkte individualisiert wurden (Beratung, Individualisierung, Netzwerkarbeit und Forschung). Außerdem wurde ein Grundstein gelegt für die zukünftige strategische Planung des gesamten Politikfeldes: Im Rahmen eines partizipativen Prozesses zwischen März 2015 und Dezember 2015 wurde an der Grundlage einer Integrationsvereinbarung bzw an Leitlinien für die Gestaltung der Integrationspolitik gearbeitet; 2016 wurde diese Vereinbarung finalisiert und in der Landesregierung besprochen.

Zudem wurde die Rolle der Gemeinden im Integrationsprozess durch unterschiedliche Maßnahmen (finanzielle Unterstützung, Förderung von partizipativen Prozessen zur Erarbeitung von Leitbildern auf

Gemeindeebene) nachhaltig gestärkt, sodass sich diese zu eigenständigen Akteuren in der Gestaltung des Zusammenlebens entwickeln können. Auch die Sensibilisierungsarbeit (Medienkampagnen, Tagungen, Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen) und die Netzwerkarbeit mit unterschiedlichen AkteurInnen aus diesem Bereich wurden verstärkt. Daraus folgt, dass obwohl den Gemeinden eine besondere Rolle im Integrationsprozess zugesprochen wird, die Gestaltung desselben in den aus der Verfassung entstehenden Feldern den Gemeinden überlassen wird. Daraus ergibt sich eine sehr unterschiedliche Beschäftigung unter den Südtiroler Gemeinden mit dem Politikfeld, die abhängig ist von Interessen, Vorlieben und Motivation seitens des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin oder seiner Ratsmitglieder, wie nun exemplarisch am Handlungsbereich politische Teilnahme dargelegt wird.

VII. Ausgewählte kommunale Praktiken zur Förderung der politischen Teilhabe ausländischer BürgerInnen

Neben den unterschiedlichen demographischen Ausgangslagen in den Südtiroler Gemeinden, werden die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume zur Integration der ausländischen Bevölkerung in Südtirols Gemeinden aufgrund politischer Prioritäten und nicht zuletzt wegen der Mittelknappheit, aber auch der aktiven Präsenz bzw der Abwesenheit von AkteurInnen im Nichtregierungsbereich in kleineren ländlichen Gemeinden unterschiedlich genutzt. Während sich einige Gemeinden, zum Beispiel Grenzgemeinden und Gemeinden an den Hauptverkehrsachsen Südtirols⁵⁸ vermehrt mit Integrationsfragen auseinandersetzen müssen, gibt es andere Gemeinden, in denen kaum ausländische Bevölkerung ansässig sind. Daraus ergibt sich ein sehr unterschiedliches Bild hinsichtlich Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene.⁵⁹

Zwei Drittel der in Südtirol lebenden Personen mit Nicht-Italienischer Staatsbürgerschaft sind Drittstaatsangehörige und bleiben somit von der Möglichkeit ausgeschlossen, aktiv oder passiv das politische Leben in der eigenen Gemeinde mitzubestimmen. Dass eine Teilnahme am politischen Leben von diesen Personen mit Migrationshintergrund

58 Alber et al, Grenzüberschreitende Governance und Bürgernähe – Die Rolle von „Grenz“-Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (2019).

59 Mitterhofer/Wisthaler, Gemeinden.

gewünscht wäre, zeigt eine von der *Eurac Research* durchgeführte Studie, bei der 66% der befragten MigrantInnen angeben, dass sie „gerne bei Gemeinde- oder Landtagswahlen wählen“ würden, jedoch nur 20% der Befragten möchten auch gewählt werden können.⁶⁰ Zudem wurde untersucht, ob sich die Größe der Gemeinde gemessen an der Wohnbevölkerung sowie der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund positiv auf die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten in der Gemeinde auswirken. Hinsichtlich der Größe der Bevölkerung bieten große Gemeinden mehr Möglichkeiten der politischen Partizipation, gefolgt von mittleren Gemeinden. In kleinen Gemeinden gibt es erwartungsgemäß wenige bis keine Möglichkeiten der politischen Partizipation für Personen mit Migrationshintergrund. Hinsichtlich des prozentuellen Anteils an Personen mit Migrationshintergrund bieten die Gemeinden mit mehr als 10% Anteil an Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Wohnbevölkerung mehr Möglichkeiten der politischen Partizipation, gefolgt von Gemeinden mit einem Anteil 5 bis 10% an Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Wohnbevölkerung. Gemeinden mit einem Anteil von weniger als 5% an Personen mit Migrationshintergrund an der gesamten Wohnbevölkerung bieten hingegen sehr wenige bis gar keine Möglichkeiten der politischen Partizipation für Personen mit Migrationshintergrund.⁶¹

Die Teilnahme am politischen Leben einer Gemeinschaft auf allen Regierungsebenen wird sowohl von der Europäischen Kommission als notwendig für ein Gelingen des Integrationsprozesses erachtet als auch vom Rat für Justiz und Inneres in den im November 2004 herausgegebenen „Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration“. Zudem hat 1992 der Europarat im Rahmen der Konvention Nr 144 zur „Partizipation von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene“ mögliche Formen der Teilhabe aufgezeigt. Neben den individuellen Rechten wie freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Kap A, Art 3 und 4) listet der Europarat auch das Stimmrecht auf kommunaler Ebene (Kap C, Art 6 und 7) sowie beratende Ausschüsse und Gremien zur Vertretung von ansässigen Ausländern auf kommunaler Ebene (Kap B, Art 5) auf. Italien hat diese Konvention zwar am 26.05.1994 ratifiziert und jene ist am 01.05.1997 in Kraft getreten, doch beschränkt sich

60 *Medda-Windischer et al*, Standbild und Integrationsaussichten der ausländischen Bevölkerung Südtirols: Gesellschaftsleben, Sprache, Religion und Werthaltung (2011) 54.

61 *Wisthaler*, Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden, in: Pallaver/Alber/Engl (Hg), *Politika 2016 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2016) 181 ff.

Italien auf die Kapitel A und B. Somit muss das Stimmrecht für ansässige AusländerInnen auf Gemeindeebene nicht gewährt werden.

Durch alternative Partizipationsformen wie etwa beratende Ausschüsse oder auch Arbeitsgruppen können Regionen und Gemeinden diese fehlende Partizipationsmöglichkeit für Drittstaatsangehörige zwar nicht gänzlich ersetzen, bieten jedoch eine alternative Einbindung in Entscheidungsfindungsprozesse. Europaweit haben sich seit den 60er und 70er Jahren und in Italien ab dem Jahre 1986 die *Consulte/Beiräte* gebildet. Dies wurde auch durch die in Straßburg am 05.02.1992 erlassene Konvention des Europarates über die „Teilnahme der Ausländer/-innen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene“, die von Italien ratifiziert und mit Gesetz Nr 203/1994 umgesetzt wurde, verstärkt angeregt. Auch die Autonome Provinz Bozen fördert mittels finanzieller Zuschüsse die Einrichtung von Beiräten in den Gemeinden und Bezirksgemeinschaften.

In Südtirol waren es die Gemeinden Bozen und Meran, die 2003 jeweils den „Gemeindebeirat der in Bozen/Meran ansässigen Nicht-EU Bürger/-innen und staatenlosen Bürger/-innen“ einrichteten, um den Gemeinderat, den Gemeindeausschuss, die Ratskommissionen und Stadtviertelräte sowie den Bürgermeister in Migrations-Angelegenheiten zu beraten. Gleichzeitig legen die Gemeinden fest, dass zu den Aufgaben des Beirates auch die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen zur Förderung der Integration und der Nicht-Diskriminierung sowie die Weitergabe von Informationen an Nicht-EU-BürgerInnen über deren rechtliche Lage allgemein und in den Bereichen wie Schulbildung, Gesundheit und Arbeitsmarkt. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, gliedert sich der Beirat in Bozen zB in folgende Arbeitsgruppen: Kommission für Chancengleichheit; soziale Eingliederung und Vereine; Familie, Jugend und Freizeit; Handelsgewerbe, Wirtschaftstätigkeiten und Wohnbau; Bildung, Weiterbildung und Arbeit. Zu den Aufgaben der Beiräte in Bozen und Meran gehören auch die Organisation und Durchführung von Informationskampagnen und von Momenten des Austausches zwischen allen BürgerInnen der Städte.

Die Beiräte werden jeweils für vier bzw fünf Jahre von allen in der jeweiligen Stadt im EinwohnerInnenregister eingetragenen volljährigen Personen gewählt, die entweder staatenlos oder im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU Staates sind, wobei in Meran eine rechtmäßige Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr erforderlich ist, um das Wahlrecht in Anspruch zu nehmen. Dieselben Voraussetzungen müssen auch jene Kandidaten erfüllen, die sich zur Wahl stellen. War die Wahlbeteiligung bei den ersten Wahlen für die Ernennung des Beirates noch zufriedenstellend, so sank diese bei der zweiten Wahl

in Bozen von 43,8% auf 25,8% und in Meran von 27,6% auf 22%. Dies deutet auf eine Unzufriedenheit bei den Wahlberechtigten hin, die in den beratenden Beiräten ein sehr schwaches Gremium sehen, das wenig Einfluss auf die Politiken in der Stadt nehmen kann. Auch hat zum Beispiel in Meran der/die Beiratsvorsitzende zwar das Recht, an den Gemeinderatssitzungen teilzunehmen und sich zu Wort zu melden, allerdings ohne Stimmrecht; um teilzunehmen, muss er/sie von der Gemeindeverwaltung eingeladen werden. In Bozen hingegen wird der/die Beiratsvorsitzende zwar über jede Einberufung der Ratskommissionen sowie des Gemeinde- und der Stadtviertelräte informiert, er/sie muss aber mit einem begründeten Gesuch bezüglich eines Punktes oder mehrerer Punkte der Tagesordnung einen schriftlichen Antrag für die Teilnahme stellen; ebenso wie in Meran kann er/sie sich jedoch nur in die Diskussion einschalten und besitzt kein Stimmrecht. Beide Beiräte können mittels einer schriftlichen Anfrage ein Treffen mit dem Bürgermeister, den Stadtratsmitgliedern, Ratskommissionen und Stadtviertelräten beantragen und beide Beiräte verpflichten sich, einmal jährlich im Gemeinderat über die Tätigkeiten berichten.

Der erschwerte Austausch zwischen dem Beirat und den Organen der Gemeinde hat immer wieder zu Unstimmigkeiten zwischen den VertreterInnen der Beiräte und den VertreterInnen der einzelnen Organe geführt, wobei von den Beiräten selbst vor allem ihre schwache Stellung hervorgehoben wird. *Attanasio* und *Pallaver*⁶² argumentieren, dass diese Unstimmigkeiten vor allem daraus resultieren, dass die Gemeinden die Einrichtung der Beiräte als Endpunkt, die Beiräte sich selbst jedoch als Startpunkt zur Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben sehen.

Die Gemeinden Brixen und Salurn schlugen einen anderen Weg ein, um MigrantInnen eine alternative Form der Teilnahme am Gemeindeleben zu ermöglichen. In beiden Gemeinden wurden 2010 Arbeitsgruppen zum Thema Integration ins Leben gerufen, die sich sowohl aus Personen mit Migrationshintergrund wie auch aus VertreterInnen der Öffentlichkeit (politische Parteien, Vereine, Gewerkschaften usw.) zusammensetzten. Im Gegensatz zu den Beiräten in Bozen und Meran, die nur jenen Personen mit einer Staatsbürgerschaft aus einem Nicht-EU Staat offenstehen, waren in den Arbeitsgruppen in Salurn und Brixen neben Drittstaatsangehörigen auch EU-BürgerInnen mit italienischer Staatsbürgerschaft vertreten. Die Arbeitsgruppe in Brixen stand weiters

62 *Attanasio/Pallaver*, *Integrarsi partecipando: le consulte straniere di Merano e Bolzano*, in: *Pallaver/Alber/Engl* (Hg), *Politika 2011 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/ Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2011) 241 ff.

allen Interessierten offen und die Aufnahme von neuen Mitgliedern, die sich in diesem Bereich einbringen möchten, war jederzeit möglich. In Brixen traf man sich monatlich, um über Fortschritte und Probleme des Zusammenlebens zwischen den verschiedenen in der Gemeinde ansässigen Gruppen zu diskutieren und berichtete einmal jährlich dem Gemeinderat über die Tätigkeiten. Obwohl auch diese Arbeitsgruppe keinen direkten Einfluss auf die Gemeindepolitik hatte und dem Stadtrat und dem Bürgermeister bei der Integrationsarbeit in der Gemeinde Brixen nur beratend zur Seite stand, wurde sie in Brixen von jener Stadträtin geleitet, der auch die Kompetenzen im Bereich Integration zugewiesen wurden. Die Gemeinde Brixen hatte somit südtirolweit von 2010 bis 2015 die einzige Stadträtin, deren Mandat explizit auch den Integrationsprozess miteinschließt, wobei dieses Mandat jedoch an kein Budget gebunden war. Durch die Verknüpfung der Funktionen konnten die Ergebnisse und Diskussionen der Arbeitsgruppe direkt in den Stadtrat gebracht werden.

Mit dem Beschluss der Landesregierung Nr 811 vom 19.07.2016 wurden Finanzmittel für Gemeinden zur Verfügung gestellt, welche „inklusive Integrationsprozesse vor Ort und die Kooperation und Vernetzung zwischen Gemeinden und Bezirksgemeinschaften im Bereich von Menschen mit Migrationshintergrund“ fördern. Zu den in der ersten Förderperiode finanzierten Initiativen zählten drei „inklusive Partizipationsprozesse“ in den Gemeinden St. Lorenzen, Brixen und Franzensfeste. Diese hatten das Ziel, allen GemeindebürgerInnen eine Stimme zu verleihen bzw die unterschiedlichen Bedürfnisse, Herausforderungen und Schwierigkeiten der GemeindebewohnerInnen ausfindig zu machen. Während in St. Lorenzen und Brixen Integrationsbeiräte gegründet wurden, setzte der Prozess in Franzensfeste auf zeitlich begrenzte und für die gesamte Bevölkerung offene Workshops.

Die Arbeit der Brixner Arbeitsgruppe wurde auch nach den Gemeinderatswahlen 2015 und der Abwahl von *Elda Letrari* (Grüne Bürgerliste) unter der SVP-Stadträtin *Monika Leitner* weitergeführt. Um den Integrationsprozess in der Gemeinde Brixen weiter voranzutreiben, wurde mit Beschluss des Gemeindevorstandes Nr 120 vom 30.03.2016 ein beratender Beirat für Migration und Integration eingesetzt. Im Beirat sind neben Personen aus verschiedenen Kulturkreisen Fachleute aus integrationsrelevanten Fachbereichen wie Arbeit, Soziales, Jugend, Frauen, Gesundheitswesen, Wohnen, Wirtschaft und Bildung vertreten. 2016-2017 konzentrierte sich der Beirat auf die Ausarbeitung eines Aktionsplans, welcher Maßnahmen in kritischen Bereichen, die das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund betreffen, vorschlägt. Dazu gehört unter anderem der Aufbau eines

lokalen Netzwerks aller Akteure, die sich in Brixen mit dem Bereich Migration/Integration beschäftigen.

Der beratende Beirat für Integration und Migration der Marktgemeinde St. Lorenzen wurde im Herbst 2016 mittels Beschluss des Gemeinderates ins Leben gerufen. Der Beirat nimmt, gemäß seiner Satzung, folgende Aufgaben wahr:

- a. Er ist Sprachrohr für die BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund der Gemeinde St. Lorenzen und Ansprechpartner für deren Anliegen.
- b. BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund werden direkt und kontinuierlich mittels Ideenwerkstätten, Integrations- und Inklusionsforen, Befragungen usw eingebunden.
- c. BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund werden direkt und kontinuierlich mittels Ideenwerkstätten, Integrationsforen, Befragungen usw in die Tätigkeit des Beirates eingebunden.
- d. Die Beiratsmitglieder können zu den jeweiligen Fachbereichen spezifische Arbeitsgruppen bilden und im Rahmen derer mit weiteren MitarbeiterInnen an der Realisierung konkreter Projekte arbeiten. Die Ergebnisse sind mit dem Beirat abzusprechen.
- e. Der Beirat unterstützt und vertritt die Ideen und Vorschläge der BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund.
- f. Er hat die Möglichkeit eigene Projekte zu initiieren.

Der Beirat, der sich einmal monatlich trifft, setzt sich aus BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund zusammen, wird vom Integrationsreferenten *Alois Pallua* geleitet und vom Experten *Matthias Oberbacher* begleitet. Zu den bisher organisierten Initiativen zählen ein gut besuchtes interkulturelles Fest im Herbst 2017, Interviews mit Menschen mit Migrationshintergrund in der Gemeindezeitung und ein Kochkurs, der von einer Frau mit Migrationshintergrund abgehalten wurde.

Eine ähnliche Entwicklung gibt es auch in der Gemeinde Bruneck zu beobachten, wo der Gemeindevausschuss mit Beschluss Nr 563 vom 30.11.2015 einen „Beirat für Integration und Migration“ einsetzte. Er erhält zwar keine Landesfinanzierung, setzt sich aber wie die Beiräte in Brixen und St. Lorenzen aus Menschen mit Migrationshintergrund sowie VertreterInnen von für den Integrationsbereich wichtigen Institutionen und Lebensbereichen zusammen. Eine Geschäftsordnung regelt die Arbeitsweise des Beirates sowie seine Hauptaufgaben, die in der Beratung der Stadträtin für Integration sowie in der Durchführung von Sensibilisierungskampagnen und bewusstseinsbildenden Maß-

nahmen liegen. Neben einem Stand auf dem Brunecker Altstadtfest im Sommer 2017, welches neben Speisen aus aller Welt auch Informationen zum Beirat anbot, organisierte der Beirat Treffen mit Vereinen und TrainerInnen, um sie für Anti-Diskriminierung, Anti-Rassismus und ein friedliches Miteinander in Vielfalt zu sensibilisieren.

Die Kleingemeinde Franzensfeste hingegen setzte auf einen partizipativen Prozess, der von Juli 2016 bis März 2017 andauerte. Dessen Ziel war es, Ideen zur Umwandlung eines leerstehenden Hauses im Dorfzentrum in ein Haus der Begegnung zu sammeln. Eine Steuerungsgruppe, die sich aus BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund zusammensetzte, organisierte in Zusammenarbeit mit externen Experten und Moderatoren eine Reihe von Workshops, zu denen die gesamte Bevölkerung eingeladen war. Die Workshops dienten der Entwicklung eines Konzeptpapiers für das Haus der Begegnung. Nach dem Umbau soll das Haus zum Abbau von Vorurteilen zwischen neuen und alten MitbürgerInnen beitragen und der Förderung des Zusammenlebens in der Dorfgemeinschaft dienen.

Diese Initiativen auf Gemeindeebene zeigen, dass es Handlungsspielräume zur Einbindung von MigrantInnen gibt. Jedoch wagen sich die Gemeinden nur zögerlich an dieses Politikfeld heran. Zwar zeigt sich deutlich, dass beratende Ausschüsse und Beiräte nicht das Wahlrecht ersetzen können und nur als eine sehr schwache Form der Teilnahme am politischen Leben angesehen werden, doch bieten diese alternativen Formen derzeit die einzig möglichen Partizipationsformen. Aus diesem Grund sollten alle Beteiligten in ihnen nicht das Ende des Integrationsprozesses, sondern den Anfang desselben sehen. Im direkten Vergleich zwischen den Ausländerbeiräten in Bozen und Meran sowie den Arbeitsgruppen, die in Brixen, Bruneck und Franzensfeste aktiv sind, zeigt sich, dass Arbeitsgruppen, die sich nicht nur aus Drittstaatsangehörigen zusammensetzen, mehr Erfolge erzielen können bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen – insbesondere wenn deren Mitglieder einen direkten Zugang zum Gemeinderat haben.

VIII. Südtirols politisches System und seine Diskurse zu Migrationsfragen

Die rechtlichen Handlungsspielräume und deren Ausgestaltung werden maßgeblich von den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und Diskursen zu diesem Themenfeld geprägt. Wie anfangs erwähnt, zeichnet sich Südtirol aus durch die Präsenz autochthoner Sprachgruppen,

auf deren „verhandelter“ Institutionalisierung⁶³ das konkordanzdemokratische System der Autonomen Provinz Bozen fußt und deren siedlungsgeschichtliches Grenzraum-Schicksal⁶⁴ Ursprung und Fundament ist für die Sonderstellung Südtirols im italienischen Regionalstaat.⁶⁵ Die Präsenz autochthoner Sprachgruppen sowie die Sonderstellung der Autonomen Provinz Bozen innerhalb Italiens prägen dabei maßgeblich die Wahrnehmung sowie die politische Gestaltung des gesamten Themenkomplexes von Immigration und Integration.

In der Autonomen Provinz Bozen leben laut der letzten Volkszählung im Jahr 2011 knapp 70 % deutschsprachige, gut 26 % italienischsprachige und knapp 4,5 % ladinischsprachige SüdtirolerInnen. Zum Vergleich: Im benachbarten Trentino, welches mit Südtirol eine der fünf Sonderstatutsregionen Italiens stellt (von insgesamt 20 Regionen), leben in zwei Sprachinseln deutschsprachige Zimbern und Fersentaler, die nur um die 5 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Dazu kommen rund 3,5 % LadinInnen.⁶⁶ Der Großteil des Trentino ist italienischsprachig.

Wie bereits vorweggenommen, ist Südtirols politisches System aufgrund der Präsenz der Sprachgruppen (im Gegensatz zu jenem im Trentino) durch konkordanzdemokratische Faktoren gekennzeichnet. Jene sind im 1972 in Kraft getretenen Autonomiestatut (ASt) verankert und zeichnen sich durch folgende Grundprinzipien aus⁶⁷: 1) Beteiligung aller relevanten Sprachgruppen an der (Regierungs-)Macht und an verschiedenen nachgeordneten Subsystemen (mit besonderen Regeln für die LadinInnen), 2) Entscheidungsautonomie der jeweiligen Sprachgruppen in Fragen, welche ausschließlich für eine Sprachgruppe relevant sind und von jener in Selbstverwaltung ausgeübt werden, 3) verhältnismäßige Repräsentation der Sprachgruppen in politischen Institutionen (über das Verhältniswahlrecht), öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Finanzen (über den ethnischen Proporz), 4) Vetorecht

63 Alber, *South Tyrol's Negotiated Autonomy*, *Journal of Ethnic Studies* 78 (2017), 41 ff.

64 Grote, *The South Tyrol Question 1866-2010. From National Rage to Regional State* (2012).

65 Alber/Mariacher, *Der Regionalstaat Italien und Südtirols Sonderstellung: Grundlagen und Entwicklungen*, in: Hrbek/Große Hüttmann/Thamm (Hg), *Autonomieforderungen und Sezessionsbestrebungen in Europa und der Welt: Beweggründe, Entwicklungen, Perspektiven* (2020) 56 ff.

66 Traweger/Pallaver, *Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung* (2016) 35.

67 Pallaver, *Kontinuität und Wandel. Die Auswirkungen der Landtagswahlen auf die Beziehungen unter den Parteien, auf das Parteien- und politische System*, in: ders./Alber/Engl (Hg), *Politika 2019 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2019) 170.

der jeweiligen Sprachgruppe zur Verteidigung vitaler Interessen einer Sprachgruppe.

Trägt man der institutionellen Ausgestaltung dieser Grundprinzipien Rechnung (vgl. diverse Beiträge in Woelk et al.⁶⁸), so ist in Südtirol nicht der Wettbewerb, sondern ein/e wechselseitig garantierte/r „Machtzugang“ und „Machtausübung“ das Gravitationszentrum der Politik und des ethnisch fragmentierten Parteiensystems.⁶⁹ Diese Machtteilung unter den Sprachgruppen, die den Wettbewerb zugunsten des Aushandelns relativiert, führt immer wieder zu Asymmetrien nicht nur bei der maximalen Einbindung in politische Entscheidungsfindungsprozesse⁷⁰, sondern auch bei der Gestaltung und Umsetzung von Politiken. Des Weiteren wirkt die ethnische Bruchlinie in Südtirol, die im Wesentlichen alle anderen sozialen Bruchlinien überlagert und die Trennung in der Gesellschaft noch prägt⁷¹, auch auf die Politikgestaltung ein. Infolge sind von dieser ethnischen Bruchlinie, auf der Südtirols dissoziatives Konfliktlösungsmodell aufbaut, einerseits die Wahrnehmungen und Einstellungen zu Immigrations- und Integrationspolitiken beeinflusst, andererseits die mannigfaltigen Interdependenzen von AkteurInnen, nicht zuletzt weil in Südtirol die Dynamiken und Schranken in der Ausübung der (Regierungs-)Macht auch wesentlich auf die nachgeordneten Subsysteme (der öffentlichen Verwaltung) übertragen werden.

Bevor wir die parteipolitischen Positionen zu Migrationsfragen verdeutlichen, gehen wir kurz ein auf die (derzeitigen) politischen Verhältnisse in Südtirol, die ausschlaggebend sind für die zögerliche Haltung im Bereich der Integrationspolitik. Koalitionen werden in der Autonomen Provinz Bozen auf der Grundlage einer „ethnischen“ und „politischen“ Dimension geschlossen, wobei erstere vom ASt verpflichtend vorgeschrieben und letztere von der jeweiligen ideologischen und autonomiepolitischen Nähe der Koalitionsparteien abhängen. Die ethnische Dimension schreibt nicht vor, welche italienische(n) Partei(en) in die Landesregierung mit aufgenommen werden muss (müssen). Bei der Wahl des Koalitionspartners spielte in der Vergangenheit aus stra-

68 Woelk et al, *Tolerance Through Law – Self-Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008).

69 Pallaver, *Südtirols Parteiensystem* (2018).

70 Pallaver, *Das politische System Südtirols: Komplexe Machtteilung und ethnische Einflussphären*, in: Atz/Haller/Pallaver (Hg), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft. Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts* (2016) 71.

71 Atz/Haller, *Soziale Beziehungen, Partizipation und interethnische Kontakte*, in: dies/Pallaver (Hg), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft. Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts* (2016) 227 ff.

tegischen Gründen meist die (zentralstaatlich-)politische Dimension eine wesentliche Rolle. In anderen Worten: Für die Südtiroler Volkspartei (SVP), seit 1948 an der Macht mit dem Ziel des Ausbaus der Südtirolautonomie und der Verteidigung ihrer Ausgestaltung, war stets die autonomiefreundliche Orientierung einer Partei (auf zentralstaatlicher Ebene) für die Wahl eines Koalitionspartners ausschlaggebend. Die SVP koalierte auf Landesebene aufgrund ihrer Stimmenstärke⁷² bis vor Kurzem mit italienischsprachigen Kleinstparteien, die auf zentralstaatlicher Ebene klar dem autonomiefreundlichen Mitte-Links-Lager zuzuordnen sind. Die „Korrelation Mitte/Mitte-Links/Pro-Autonomie versus Mitte-Rechts/Rechts/Anti- oder Semi-Autonomie“⁷³ kennzeichnete die gesamte politische Geschichte der Südtirolautonomie bis zu den Landtagswahlen 2018. Mit der Lega als meist gewählte Partei im italienischsprachigen WählerInnenlager (11,1% der Stimmen) bei den Landtagswahlen 2018, zieht mit 4 von 35 Sitzen erstmals eine Partei in den Landtag ein,⁷⁴ die rechts(-extrem) ist, jedoch auf Landesebene einen Pakt für die Territorialautonomie mit der SVP geschlossen hat (im Vorfeld der Aufnahme der Regierungsarbeiten als Koalitionspartner).

Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass Südtirols politisches System von einem „begrenzten Wandel“ bedingt ist, wobei sein ethnisch fragmentiertes Parteiensystem sich nach den Landtagswahlen 2018 in einem Spannungsverhältnis zwischen „begrenztem“ und „generellem“ Wandel⁷⁵ befindet, in der die SVP weiterhin die pivotale Partei in Südtirol bleibt, doch immer mehr politische „Krücken“⁷⁶ benötigt. Obgleich komplexer, bleibt ihre Verhandlungsmacht hinsichtlich Südtirols nachgeordneter Subsysteme weiterhin unangefochten, wie dies auch ihre Entscheidungsmacht bezüglich der Gestaltung von Politiken ist. Jedoch

72 Laut Pallaver, Kontinuität 174, kann die SVP von 1948 bis 2013 nicht nur als prädominante, sondern auch als demokratisch-hegemonische Partei bezeichnet werden. Bei der Landtagswahl 2008 verlor sie mit 48,1% der WählerInnenstimmen erstmals die absolute Mehrheit, konnte aber 18 von 35 Sitzen im Landtag behaupten. Bei den Landtagswahlen 2018 kam die SVP auf lediglich 41,9% der Stimmen und 17 der 35 Sitze im Landtag.

73 Pallaver, Kontinuität 170.

74 Die Distanz der SVP zur Lega in Sachen Migrationsfragen ist groß. Die SVP hat sich vor allem wegen der ökonomischen und territorialen Dimension für die Lega als Regierungspartner entschieden (vgl. Scantamburlo, Regionalisierung und politisches Angebot. Die Südtiroler Parteitagenda jenseits des territorialen Konfliktes, in: Pallaver/Alber/Engl [Hg], *Politika 2019 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* [2019] 183 ff, und nicht zuletzt auch aus strategischen Gründen [da die Lega zum Zeitpunkt an der Macht in Rom war und ebenso im Trentino die Regierung stellt]).

75 Pallaver, Kontinuität 180.

76 Pallaver, Kontinuität 157.

werden einige gesellschaftliche Segmente (notgedrungen) durchlässiger was die Erarbeitung sprachgruppenübergreifender Politiken betrifft (Vereine, Berufsverbände, aber auch Teile der öffentlichen Verwaltung), nicht zuletzt aufgrund der vermehrten Zuwanderung. Pallaver⁷⁷ spricht von einem ansatzweisen Übergang von einem dissoziativen zu einem assoziativen Konfliktlösungsmodell. Diskurse rund um Immigrations- und Integrationspolitiken und deren Relevanz in und für Südtirol (als Grenzgebiet mit Sonderstatus) haben dabei auch vermehrt in den Themenhaushalt von Südtirols Parteien Eingang gefunden, im Vorfeld von Wahlen und allgemein.

Scantamburlo⁷⁸ zeigt mittels einer Inhaltsanalyse von Wahlprogrammen zu den Landtagswahlen 2018 auf, wie das Thema der Immigration im Gegensatz zu den Wahlen 2013 stärker in den Vordergrund gerückt ist. Engl und Wisthaler⁷⁹ argumentieren, dass sich vor allem durch die sogenannte Migrationskrise nach 2015 und den vermehrten Durchzug von Asylsuchenden von Süden nach Norden sämtliche politische Parteien stärker mit dem Thema auseinandergesetzt haben. Dabei unterscheiden sich aufgrund der Anwesenheit von autochthonen Minderheiten und des dadurch geprägten Diskurses die Positionen der Südtiroler Parteien von denen im benachbarten Trentino und Tirol. Carlà⁸⁰ rekonstruiert mittels einer Diskursanalyse die Positionen der in der Legislaturperiode 2008-2013 im Landtag vertretenen Parteien (insbesondere im Zeitraum, in dem das Landesgesetz zur Integration erarbeitet wurde). Er unterteilt die Parteien und deren Positionen in vier Parteienblöcke, die wir hier vereinfacht und mit Bezug auf neueste Entwicklungen im Südtiroler Parteienspektrum darstellen:

- 1) Die SVP und der *Partito Democratico* (PD, Demokratische Partei), die als Regierungsparteien in den Jahren an der Macht waren, in denen die Migrations-Governance ein immer präsenteres Thema in Südtirol wurde, bringen ein ambivalentes Verhältnis in der Migrationspolitik an den Tag. Die SVP schenkte Migrationsfragen lange

77 Pallaver, South Tyrol's changing political system: from dissociative on the road to associative conflict resolution, Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity 42/3 (2014), 376 ff.

78 Scantamburlo, Regionalisierung 183 ff.

79 Engl/Wisthaler, Stress Test for the Policy-making Capability of Cross-border Spaces? Refugees and Asylum Seekers in the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino, Journal of Borderlands Studies 35/3 (2020), 467 ff.

80 Carlà, Tensions and Challenges between New and Old Minorities: Political Party Discourses on Migration in South Tyrol, in: Medda-Windischer/Carlà (Hg), Migration in Autonomous Territories. The Case of South Tyrol and Catalonia. Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance (2015).

Zeit wenig Bedeutung und wies vielmehr auf die Gefahr einer Überfremdung der Südtiroler Bevölkerung durch unkontrollierte Einwanderung hin. Sie unterstützte jedoch seit jeher die (befristete) Einwanderung ökonomischer Natur (für die Landwirtschaft). Nur in den letzten 15 Jahren diskutierte und verabschiedete die SVP vermehrt Leitlinien, die auf die Wichtigkeit der Integration von AusländerInnen in beide Landeskulturen und -sprachen hinweisen.⁸¹ Die defensiv-neutrale Integrationspolitik der SVP wurde vom PD als kleiner Regierungspartner mitgetragen, wenngleich der PD sich auf Landesebene zum Ziel setzt, ethnische Bruchlinien zu überwinden und die ausländische Wohnbevölkerung in seine Vision für ein interkulturelles Südtirol mit einbezieht. Die Lega, die nach den Landtagswahlen 2018 erstmals Koalitionspartner der SVP wurde, setzte sich in Südtirol entgegen der nationalstaatlichen Linie wenig mit dem Thema auseinander.

- 2) Die deutschsprachigen Mitte-Rechts-Parteien, die die Autonomie entweder als keine Lösung für die Südtirol-Frage oder nur als Zwischenlösung auf dem Weg zur Unabhängigkeit betrachten,⁸² sprechen sich strikt gegen breit ausgelegte Integrationsmaßnahmen von Drittstaatsangehörigen (insbesondere muslimischer Religion) aus. Ebenso treten sie gegen die Anerkennung ethnisch-multiidentitärer Personen ein und für die Übertragung von Befugnissen im Bereich der Immigration vom Zentralstaat auf die Autonome Provinz Bozen, um zB auch einen obligatorischen Sprachtest in Deutsch im Rahmen des nationalen Integrationsabkommens vorzusehen.
- 3) Die italienischsprachigen Mitte-Rechts-Parteien, die aus nationalistischen Gründen der konkordanzdemokratischen Ausgestaltung der Autonomie kritisch gegenüberstehen, nehmen eine ambivalente Haltung in Integrationsfragen ein: Einerseits befürworten sie insbesondere jene Zuwanderung und Integrationsmaßnahmen, die das italienischsprachige Südtirol „stärken“ bzw die Werte eines

81 Die SVP bindet gemäß dem Motto „Fordern und Fördern“ Sozialleistungen des Landes für Nicht-EU-BürgerInnen, die über Grundleistungen hinausgehen, an Integrationsauflagen; diese sind zum Beispiel Italienisch- oder Deutschkenntnisse sowie die Absolvierung eines Integrations- und Wertekurses und die Erfüllung der Schulpflicht.

82 *Pallaver*, Südtirol: Vom ethnischen zum territorialen cleavage, in: *ders/Alber/Engl* (Hg), *Politika 2010 – Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol* (2010) 377 ff; siehe auch *Alber*, *Qualified Autonomy vs. Secessionist Discourses in Europe: The Case of South Tyrol*, in: *Belser et al* (Hg), *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe* (2015) 267 ff.

multilingualen, offenen Systems. Andererseits sehen sie in den Zuwanderern eine Gefahr hinsichtlich der vorhandenen (nach Sprachgruppen getrennten) Finanzausstattung.

- 4) Die interethnische Mitte-Links-Partei, die Grünen,⁸³ sehen Zuwanderung als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bereicherung für Südtirols Gesellschaft an und fordern eine Öffnung des konkordanzdemokratischen Systems hin zur Anerkennung multi-identitärer Personen. Sie fordern und fördern demnach auch verschiedenste Integrationsmaßnahmen. Ähnlich argumentiert Team K, eine Bürgerbewegung, die 2018 auf Anhieb 15,2 % der Stimmen auf sich vereinen konnte und mit sechs Mandaten in den Landtag einzog (die Bürgerbewegung formierte sich um das ehemalige Fünf-Sterne-Mitglied *Paul Köllensperger*, der schon bei den Wahlen zur Legislaturperiode 2013–2018 in den Landtag einzog).

Vor diesem Hintergrund bestätigt sich die These, dass Migrations-Governance in Minderheitsgebieten besonderen Herausforderungen unterliegt, und dies, wie *Wisthaler*⁸⁴ unterstreicht, insbesondere für jene Parteien, die Minderheiten repräsentieren, ein Drahtseilakt wird zwischen Forderungen bzgl. der Anerkennung der eigenen Diversität gegenüber dem Staat und der Ablehnung der Anerkennung von migrationsbedingter Diversität im eigenen Territorium. In Südtirol trägt das Politikfeld Migration einerseits dazu bei, existierende (gesellschafts-) politische Konfliktlinien hervorzuheben und die Grenzen zwischen den Sprachgruppen zu akzentuieren, andererseits zeigt es auf, wie es vermehrt zu Spannungen und Konflikten kompetenzrechtlicher Natur mit dem Zentralstaat und der supranationalen Ebene kommt und jene ausgetragen werden.⁸⁵

IX. Fazit

Am Beispiel von Südtirol haben wir rechtliche Handlungsspielräume, politische Diskurse sowie kommunale Praktiken im Politikfeld Migration mit Fokus auf den Bereich der politischen Partizipation im weiteren Sinne aufgezeigt. Wir haben so einen Einblick gegeben in das Netzwerk der zahlreichen konkurrierenden und kooperierenden AkteurInnen,

83 Die Grünen sind jene Partei, die neben der SVP am längsten im Südtiroler Landtag vertreten ist (seit 1978).

84 *Wisthaler*, Partizipation 181 ff.

85 *Caponio/Testore/Wisthaler*, *Regional and Federal Studies* 29/5 (2018), 635 ff.

das sich einerseits durch alle Regierungsebenen in Südtirol und im asymmetrischen Regionalstaat Italien durchzieht, und das andererseits deren Handlungsfelder notgedrungen mit prägt.

Insgesamt zeigt die Südtiroler Integrationspolitik, die geprägt ist vom Spannungsverhältnis zwischen autochthonen Minderheiten und migrationsbedingter Vielfalt, einige Merkmale auf, die auch für andere Gebiete Europas charakteristisch sind. So wird das Politikfeld zwar aus normativer Sicht so angedacht, dass es den Idealen einer partizipativen (und teilweise auch deliberativen) Demokratietheorie entspricht. Die Umsetzung jedoch bleibt bruchstückhaft und zögerlich. Dazu gesellen sich politische Diskurse, die die Migrations-Governance zusätzlich spalten, nicht zuletzt aufgrund der Anwesenheit von Anti-Immigrationsparteien auf zentralstaatlicher sowie auf Landesebene.

Vor diesem Hintergrund haben sich in Südtirol insbesondere Vereine und motivierte Gemeinde-VertreterInnen um die Erarbeitung von Strategien und die schrittweise Umsetzung von Integrationsmaßnahmen bemüht. Die Vielzahl an zeitlich und geographisch limitierten Einzelmaßnahmen, die zwar finanzielle Unterstützung durch die Landesebene erhalten, doch durch diese nicht systematisch koordiniert sind, zeugen davon. Der Erfolg von Integrationsmaßnahmen ist deshalb sehr kontextgebunden und hängt in erster Linie vom Einsatz von Einzelpersonen bzw. Gruppierungen ab.

Kurzum, die Südtiroler Migrations-Governance ist derzeit hauptsächlich durch eine *bottom-up* Dynamik geprägt, in der die (organisierte) Zivilgesellschaft, Bezirksgemeinschaften und Gemeinden die Hauptrollen spielen.

Abstract

This contribution explores migration and immigrant integration governance in South Tyrol, an autonomous province within the Italian regional state. We first revise the autonomous province's legal scope of action in relation to policymaking in the field, second we contextualize policymaking in the frame of the political discourses which are shaped by the tension between the protection of national minorities and the governance of migration-related diversity. And finally, we give examples of local practices fostering the political participation of persons with a migration background. In other words, we analyze the network of competing and cooperating actors that permeates all levels of

government in South Tyrol and the asymmetrical regional state of Italy, and shapes their fields of action.

We show that migration and immigrant integration governance in South Tyrol is characterized by the same challenges faced in many European regions. From a normative point of view, the policy field is conceived in such a way that it corresponds to the ideals of a participatory (and partly also deliberative) theory of democracy. However, implementation remains fragmented and hesitant. In addition, there are political discourses that further divide migration governance, not least due to the presence of anti-immigration parties both at the central state level as well as within the province.

Against this background, associations, motivated community representatives and local-level organizations in South Tyrol have developed strategies and gradually implemented measures facilitating immigrant integration. Nevertheless, the success of integration measures is contextual and primarily depends on individuals or specific and local groups. Hence, South Tyrolean migration and integration governance is currently characterized by a bottom-up dynamic in which organized civil society, district communities and municipalities play the main role.

Ressource oder Barriere? Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration

Das deutsche Wort „Grenze“ hat, verglichen mit anderen Sprachen, verschiedene Bedeutungsnuancen. Zwei semantische Hauptstränge lassen sich unterscheiden: Zum einen ist Grenze ein Begriff, der im politischen und geographischen Sinn Länder voneinander ab-grenzt (*border, la frontière, il confine*); zum anderen wird Grenze auch im übertragenen Sinn verwendet, etwa wenn von den „Grenzen des guten Geschmacks“ oder von den „Grenzen des menschlich Möglichen“ die Rede ist (*limit, la limite, il limite*). Im Deutschen vereint „Grenze“ beide Bedeutungsfelder und setzt somit den politisch-geographischen und den umgangssprachlich-alltäglichen Bereich in ein Beziehungsverhältnis.¹ Wenn es um das Phänomen der Migration geht, sind beide Bereiche – Politik und Zivilgesellschaft, Theorie und Praxis – gleichermaßen gefordert.

Wer an die Grenzen geht, begibt sich in die Peripherie. Seit vielen Jahren hingegen ist das, was an den Grenzen geschieht, ins Zentrum der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Spätestens seit dem Jahr 2015 kann man nicht mehr wegsehen. Seither ist der Diskurs über Migration sowohl von Hilfsbereitschaft, sozialem Engagement und Einsatz für Menschenwürde, aber auch von Hass, Hetze und einem gesteigerten Gewaltpotential verbaler und physischer Natur bestimmt. Nicht wenige Menschen erkennen in den großen Migrationsbewegungen der letzten Jahre einen „*clash of civilizations*“ (*Samuel Huntington*) zwischen dem sogenannten „jüdisch-christlichem Abendland“ und der „islamischen Welt“. Blickt man genauer hin, nimmt man jedoch wahr, dass jenseits dieser Zu- und Aufteilung, die die politische Debatte dominiert, die großen Bruchlinien auf lokaler und internationaler Ebene nicht zwischen den Religionsgemeinschaften und Kulturen verlaufen. Vielmehr stehen sich zwei Parteilungen gegenüber, die in allen Kulturen und Religionen zu finden sind: jene, die die Zukunft der Menschheit in einer globalen, vernetzten Menschheit sehen und in einer Welt leben wollen, die von allen bewohnt und geteilt wird; und jenen, die sich –

1 Vgl. Stoll, Christentum zwischen Grenzziehung und Grenzüberschreitung, Internationale katholische Zeitschrift *Communio* (2019), 118 (118).

durchaus auch unter Rekurs auf Religionen – in Tribalismen und Nationalismen verschließen und den eigenen Partikularinteressen den Vorrang einräumen.²

In dieser prekären Situation braucht es ein neues Bewusstsein, um das Phänomen von transnationaler Migration, dh den dauerhaften Wechsel von Menschen in ihnen fremde geographische und kulturelle Räume, im globalen Kontext zu deuten. *„Was hält Europa zusammen, damit Flüchtlinge Teil Europas werden können?“*, fragt mit Recht Aleida Assmann. *„Die heutigen Migranten tragen die Wirklichkeit der Krisenherde und Kriege, die außerhalb Europas weiterschwelen und immer wieder explodieren, ins Herz Europas. Sie verweisen uns nachhaltig auf das, wovor wir lieber die Augen verschließen würden: unser Eingebundensein in eine Welt der Globalisierung, die von positiven wie negativen Formen der Mobilität gekennzeichnet ist. Was wir fern glaubten und hofften, auf Distanz halten zu können, ist in unmittelbare Nähe gerückt.“*³

Was hält Europa zusammen, damit Flüchtlinge Teil Europas werden können? Diese Frage ist deshalb auch von Interesse, da es die Verantwortung nicht von vornherein an die anderen abgibt, sondern nach dem Zusammenhalt innerhalb Europas, besonders auch innerhalb unserer Kommunen fragt. Welche Rolle kommt da den Kirchen und Religionsgemeinschaften zu, zumal viele den europäischen Kontinent von seinen jüdisch-christlichen Wurzeln her verstehen wollen? Sind dieser Tradition entspringende Werthaltungen wie Nächstenliebe und Solidarität mit den Armen und Entrechteten soziale Prinzipien, die zu einer besonderen Verantwortung gegenüber den Armen, Bedrängten und Geflüchteten aufrufen, oder sind sie die Ressource einer gemeinsamen Identität, die es gegen andere zu verteidigen gilt? Letzteres würde genau das Eintreten für christliche Werte, wie sie ua von populistischen Parteien in ganz Europa gefordert wird, implizieren: dass man christliche Werte nicht *lebt*, sondern sie verteidigt, indem man sie zum Exklusivgut eines bestimmten Teils der Bevölkerung macht. Diese Werte sind dann jedoch nicht mehr gelebt, sondern lediglich als abgrenzender Identitätsmarker postuliert und ihres ursprünglichen biblischen Sinnes entleert.

In der Dynamik der religiösen und kulturellen Pluralisierung ist die Rolle von Religion in jedem Fall eine entscheidende. Das unterscheidet die derzeitige Situation von früheren Jahrzehnten. Als in den 60er- und

2 Vgl Polak, Migration, Flucht und Religion I (2017) 15.

3 Assmann, Der europäische Traum, Herder Korrespondenz 9 (2016), 13 (14).

70-er Jahren Menschen etwa aus der Türkei und Bosnien als Gastarbeiter nach Österreich kamen, wurden sie nicht primär als Muslime wahrgenommen, sondern als Arbeiter, die nach wenigen Jahren wieder in ihre Heimat zurückkehren. Religion wurde damals als *de facto* irrelevanter Faktor empfunden. Konkrete Integrationsmaßnahmen blieben weitgehend aus. In der heutigen Situation ist das anders. Der Zusammenhang der Themenfelder Religion, Migration und Integration ist von einer Randerscheinung in die Mitte der politischen Debatte, aber auch des wissenschaftlichen Interesses gehoben worden, was den Anschein erweckt, dass „[d]ie Politisierung des Themas Religion erst dann [beginnt], wenn die Menschen bleiben.“⁴

Der folgende Beitrag fokussiert in seinem Hauptteil auf die Ressourcen und Potentiale, aber auch auf die Schwierigkeiten und Herausforderungen, die das religiöse Bekenntnis von Menschen in Bezug auf Integrationsprozesse mit sich bringt. Das Modell der „Convivenz“ soll dabei eine konkrete, theologisch fundierte Perspektive aufzeigen, wie in einem gelungenen Integrationsprozess Migrantengemeinden und die Mehrheitsgesellschaft einander gleichermaßen bereichern können. Vor allem soll zunächst das Phänomen, um das es gehen soll, näher erfasst und die wesentlichen Begriffe genauer umrissen werden.

I. Schärfung des Themenfeldes und grundlegende Präzisierungen

Die Debatte um Religion und Pluralisierung ist in erster Linie eine Auseinandersetzung mit Vorgang und Beurteilung gesellschaftlicher Integration und somit mit der Frage nach der gesellschaftlichen Teilhabe von Migrantinnen und Migranten verknüpft. Integration ist dabei ein häufig verwendeter, und wohl deshalb auch ein eher belasteter Begriff. Aus soziologischer Sicht ist Integration ein Prozess, in dem sich ein neues, „fremdes“ Element möglichst störungsfrei in ein vorhandenes Ganzes, namentlich die Gesellschaft, einfügt.⁵ Integration betont die Einheit und Zusammengehörigkeit einer heterogen erscheinenden Gesellschaft, in die sich die einzelnen Akteure einfügen müssen. Anders: Mitgliedern einer Minorität wird Teilhabe an Gütern, Rechten und Möglichkeit der Majorität gewährt.

Den Schlüssel für einen solchen Integrationsprozess glaubte man in der Unterscheidung gefunden zu haben, die im Anschluss an David

4 Polak, Migration I 135.

5 Vgl. Polak, Migration I 254.

Lockwood und Hartmut Esser System- und Sozialintegration genannt wird. Während auf systemischer Ebene Integration durch Partizipation einer kleinen Gruppe durch das System bestimmt ist, bezieht sich die Sozialintegration auf den individuellen Akteur in seinem Bezug auf ein bestehendes soziales System, etwa durch Spracherwerb, kontinuierliche Kontakte zu Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft oder Eintritt in ein Arbeitsverhältnis. Ergebnis dieses Prozesses ist eine weitgehende Anpassung der Zugewanderten. Integration rückt in die Nähe von Assimilation.⁶

Da Integration aus der Interaktion von verschiedenen Teilen eines Ganzen besteht, darf sie nicht als einseitiger Prozess verstanden werden, der die Aufnahmegesellschaft in einer passiven Position belässt und damit insinuiert, dass Integration eine Leistung ist, die einseitig von den geflüchteten Personen zu erbringen wäre. Integration ist „*Form, Folge und Faktor sozialen Wandels des gesamten Systems*“⁷, was auch bedeutet, dass sich durch die Präsenz eines neuen Elements das ganze System verändert. Integration ist deshalb als ein dialogischer Vorgang zu verstehen, „*in dem Einzelne und einzelne Gruppen in der Gesellschaft in wirtschaftlicher, sozialer, religiös-kultureller und politischer Hinsicht Teilhabe und Akzeptanz finden bzw. selbst gewähren*“⁸. Integration wird so zu einem vielfältigen Vermittlungsprozess auf Mikro- (Individuum), Meso- (Zivilgesellschaft, Familie, aber auch Kirchen und Moscheengemeinschaften) und Makro-Ebene (politische, ökonomische und rechtliche Strukturen), in den möglichst alle Player einer Gesellschaft einbezogen werden sollen. Da Akteure wie Kirchen- und Religionsgemeinschaften auf der Meso-Ebene Integration maßgeblich fördern oder verhindern können, wird besonders auf diese Dimension später näher eingegangen sein.

Im Diskurs rund um die Themen Migration und Religion verlagert sich der Fokus zumeist sehr rasch auf die Frage nach dem Integrationspotential von Religion: Ist sie integrationsförderlich oder nicht? Dynamisiert religiöse Pluralisierung die soziale Kohäsion oder baut sie vielmehr Trennwände auf? Wenn auch ich hier auf diesen Aspekt fokussiere, möchte ich dennoch vorausschicken, dass es zwar verlockend, aber schlussendlich doch ungenügend ist, Religion auf einen Integra-

6 Vgl. Liedhegener, Keine Integration ohne Religion, in: Hildago/Pickel (Hg), Flucht und Migration in Europa. Neue Herausforderungen für Parteien, Kirchen und Religionsgemeinschaften (2019) 69 (70 f).

7 Polak/Augustin, Projektbericht: Der Beitrag christlicher (Migrations-)Gemeinden für den Integrationsprozess in Österreich (2016) 15.

8 Liedhegener, Integration 73.

tionsfaktor zu reduzieren. Möchte man der Komplexität des Phänomens Religion gerecht werden, gilt es, einen differenzierteren Blick darauf zu werfen. Religion ist mehr als eine gesellschaftspolitische oder kulturelle Komponente, die dem einen nutzt, dem anderen schadet. Vor allem aber ist Religion mehr als eine besondere Eigenschaft der Identität von Migrantinnen und Migranten. Bei weitem nicht alle Migrantinnen und Migranten verstehen sich explizit als religiös, andere beginnen erst in der Konfrontation mit Andersgläubigen, die eigenen religiösen Überzeugungen zu reflektieren. Zudem ist Religion bei vielen Geflüchteten mit kulturellen Faktoren verbunden. Sie kann, nach *Anthony Giddens*, „*embedded religion*“, dh ein mit dem Lebens- und Arbeitsalltag eng verknüpftes Religionsbekenntnis, genannt werden. Religion, Kultur, Familientradition, Nation bilden hier eine Einheit – was zugleich auch einen Unterschied zur europäischen Religiosität markiert, wo Religion tendenziell in den Rang einer privaten Weltanschauung gedrängt wird.⁹

Ein doppeltes Bewusstsein ist folglich vonnöten: einerseits, dass ein differenzierter Blick auf das Phänomen Religion einen entscheidenden Erkenntnisgewinn bringt; andererseits aber auch, dass in Zeiten von Zuwanderung und kulturell-religiöser Pluralisierung auch die Formen des religiösen Bekenntnisses verschiedentlich sind. Das gilt sowohl für die Zuwandernden als auch für die Mehrheitsgesellschaft.

Daraus ergibt sich, dass mit Blick auf die Integration durch Religion Faktoren benannt werden können, die hier hineinspielen. Zunächst kann auf Seiten der Gesellschaft gefragt werden: Wie war der Umgang mit Pluralität und Diversität bisher? Wie ist das Verhältnis zwischen Staat und den verschiedenen Religionsgemeinschaften? Welche Teilhabeangebote gibt es seitens des politischen Systems? Diese Fragen sind deshalb wichtig, um der vielfach vorherrschenden Meinung entgegenzutreten, Integration betreffe ausschließlich und in erster Linie die Zuwandernden. Integration ist vielmehr als ein Vorgang zu beschreiben, bei dem sich beide Seiten bewegen und dadurch wechselseitig bereichern. Insofern wird Integration „*nur in dem Maße gelingen, in dem die Aufnahmegesellschaft den Zuwanderern strukturiert öffentlich und sozialen Raum, politische und kulturelle Teilhabe ermöglicht und Diversität auch strukturell anerkennt.*“¹⁰

Auch auf Seiten der Zugewanderten lassen sich exemplarisch Faktoren festmachen, die den Integrationsprozess beeinflussen: Welches Verhält-

9 Vgl Polak, Migration I 140 f.

10 Polak, Migration I 145.

nis nehmen die Einwandernden zu ihrer eigenen Religion ein? Welches Gottesbild bringen sie mit und welche moralisch-ethischen Imperative?

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass, wenn von Migration die Rede ist, es sich keinesfalls ausschließlich um muslimische Migranten handelt. Zwar polarisiert in der öffentlichen Debatte vor allem die Frage der Integration von muslimischen Minderheiten. Vergessen werden darf dabei jedoch nicht, dass ein großer Teil der Menschen, die zu uns kommen, einen christlichen Traditionshintergrund mitbringt. Mit Blick etwa auf die Bundeshauptstadt Wien ist eine konfessionelle Vielfalt christlicher Gemeinden zu konstatieren, die zu einem großen Teil durch Migration entstanden ist.¹¹ Das zeigt, dass die christlichen Kirchen seit geraumer Zeit wichtige Akteure im Integrationsprozess von Migranten sind. Mit Blick auf die katholische Kirche kann zudem Migration als eine Konkrektion des Katholischen verstanden werden: nämlich als Auftrag, das friedliche Zusammenleben einer Vielzahl von Völkern in einer allumfassenden Vielheit vorzuleben.¹² Darauf wird später zurückzukommen sein.

II. Fokus Integration: Funktion und Bedeutung von Religion ...

A) ... als Ressource

Die Integrationspotentiale von Religion sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt. Im individuellen Bereich der Mikro-Ebene bietet Religion Halt und Orientierung inmitten der Brucherfahrungen, die mit Migration einhergehen. Religion ist dabei neben Sprache, Aussehen oÄ auch eine Differenzerfahrung, die zum einen Rückfragen nach den persönlichen Glaubensüberzeugungen aufwirft, zum anderen auch die Verwurzelung im Netzwerk der eigenen religiösen Gemeinschaft stärkt. Denn die Glaubensgemeinschaften sind in vielen Fällen Orte, die für die Betroffenen ein Stück weit Kontinuität und ein Gefühl von Vertrautheit vermitteln. Sie sind eine wichtige Ressource bei Arbeits- und Wohnungssuche, beim Aufbau sozialer Kontakte oder in finanziellen

11 Einen guten Überblick über diese Vielfalt bietet die Homepage der Erzdiözese Wien: <<https://www.erzdioezese-wien.at/site/menschenorganisation/pfarrenordengemeinschaften/anderssprachigegemeinden>> (zuletzt abgerufen am 12.12.2019).

12 Diesbezüglich sei auf die Instruktion des „Päpstlichen Rates der Seelsorge für Migranten und Menschen unterwegs“ *Erga migrantes caritas Christi* hingewiesen, die schon sehr früh, nämlich im Jahr 2004, das Phänomen der Migration reflektiert und theologisch gedeutet hat.

Nöten.¹³ Aus diesem Grund ist der Rolle der religiösen Gemeinschaften verstärkt nachzugehen.

Zunächst ist jedoch das Schlüsselwort zu nennen, das dieser Debatte die Richtung vorgibt: Es heißt Partizipation. Eine chancengleiche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist nicht nur ein Recht, das auf der gleichen Würde aller Menschen basiert, sondern für Migranten auch Voraussetzung dafür, im Einwanderungsland Fuß fassen zu können. Partizipation bedarf jedoch eines Netzwerkes. In diesem Zusammenhang hat sich der Begriff des Sozialkapitals nach *Pierre Bourdieu* als zentral erwiesen. Gemeint ist damit die „Gesamtheit der aktuellen und potentiellen Ressourcen, die mit dem Besitz eines dauerhaften Netzes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitigen Kennens oder Anerkennens verbunden sind“¹⁴. Zu unterscheiden ist ein brückenbildendes Sozialkapital und ein solches, das aus der Verankerung in einer religiösen Gemeinschaft erwächst. Das erste, auch „bridging“ genannte Sozialkapital zielt darauf ab, Menschen aus unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft zusammenzubringen. Die zweite Dimension des Sozialkapitals („bonding“) bezieht sich auf die Intensivierung der Beziehungen innerhalb einer homogenen Gruppe.¹⁵ Der Umfang des Sozialkapitals, das Einzelne für sich erwerben, hängt somit sowohl vom persönlichen Beziehungsnetzwerk nach außen ab als auch vom Umfang des ökonomischen, kulturellen und symbolischen Kapitals, das diejenigen besitzen, mit denen sie innerhalb der Community in Beziehung stehen.¹⁶

Fragt man ganz grundsätzlich, wie sich Religionen auf die Stabilität und soziale Kohäsion eines demokratischen Gesellschaftsgefüges auswirken, kann in einem ersten Schritt auf das integrative Leistungsvermögen verwiesen werden, das einem religiösen Bekenntnis eignet. Mittels Religion integrieren sich Menschen in einen Sozialverband. Zu den Erkenntnissen der Forschung gehört auch, dass Religionsgemeinschaften „als Teil der Zivilgesellschaft staatliche Ordnungspolitik

13 Vgl den Forschungsbericht, den die Projektstelle „okay.zusammen leben“ im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung durchgeführt hat: Vorarlbergs Moscheengemeinden. Die Organisation und ihre Entwicklung (2019) 22; auch *Liedhegener*, Integration 83.

14 *Bourdieu*, Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel/Reinhard (Hg), Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt, Sonderband 2 (1983) 183 (190 f).

15 Vgl *Baumann*, Religion als Ressource und Konfliktpotential in Europa. Analytische Perspektiven auf Immigration, Gemeinschaft und Gesellschaft, in: Polak/Reiss (Hg), Religion im Wandel. Transformation religiöser Gemeinschaften in Europa durch Migration – Interdisziplinäre Perspektiven (2015) 49 (58). Die Dimension des „linking social-capital“ sei hier außen vorgelassen, aber der Vollständigkeit erwähnt.

16 Vgl *Bourdieu*, Kapital 191.

komplementär unterstützen“ bzw. „in kritischer Distanz sozialen Protest und Veränderung fördern können“¹⁷. Besonders zu betonen ist hier das caritative und fürsorgende Engagement, das in verschiedenen religiösen Gemeinschaften – und damit auch in Migranten-Gemeinden – zu finden ist.¹⁸

Folgende Übersicht¹⁹ zeigt, in welcher Hinsicht und auf welchen Ebenen Religionsgemeinschaften integrativ wirken:

- *Kulturelle Integration*: Religionen schaffen Identität, indem sie durch Sprache und Kultur das Woher und Wohin des Lebens thematisieren. Sie schaffen Teilhabe an einer eigenen Geschichte und einem kollektiven Gedächtnis, in dem sich gemeinsame Erfahrungen, Erinnerungen und Hoffnungen artikulieren.
- *Soziale Integration*: Religionsgemeinschaften binden in regionale, lokale und globale Zusammenhänge ein. Als Gemeinschaft stehen sie im öffentlichen Raum und wirken als Bindeglied zu anderen Gruppen und Vereinen.
- *Integration durch Lern- und Übungsräume*: Religionsgemeinschaften ermutigen zu Solidarität und zivilgesellschaftlichem Engagement. Sie eröffnen Räume, in denen normative Vorgaben geübt und deren Geltung in eine diskursive Auseinandersetzung gebracht werden.

Ob und auf welche Weise Migranten-Gemeinden den Integrationsprozess positiv befördern, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Besonders mit Blick auf das zivilgesellschaftliche Potential lassen sich mit Nagel²⁰ interne und externe Einflussfaktoren festmachen. Interne Einflussfaktoren sind solche, die sich aus der Gemeinschaft selbst ergeben. Dazu zählen neben dem ethischen und politischen Pathos der Gruppe ebenso das theologische Selbstverständnis oder die Sozialstruktur der Mitglieder. Externe Einflussfaktoren hingegen stammen aus dem Umfeld und dem Kontext, in dem die jeweilige Gemeinde steht. Dazu gehören rechtliche und politische Rahmenbedingungen wie die Art und

17 Arens/Baumann/Liedhegener: Einleitung, in: dies (Hg), Integrationspotenziale von Religion und Zivilgesellschaft. Theoretische und empirische Befunde (2016) 7 (8).

18 Baumann, Religion 54.

19 Zur folgenden Zusammenschau vgl. Arens, Going public – Öffentliche Religionen und Öffentliche Theologie, in: ders/Baumann/Liedhegener (Hg), Integrationspotenziale (2016) 19 (53 ff). Ebenso zitiert bei Polak, Migration I 262f.

20 Nagel, Religiöse Netzwerke: Die zivilgesellschaftlichen Potentiale religiöser Migrantengemeinden, in: ders (Hg), Religiöse Netzwerke. Die zivilgesellschaftlichen Potentiale religiöser Migrantengemeinden (2015) 12 (27 ff).

Weise, wie der öffentliche Diskurs über bestimmte Migrantengruppen geführt wird.

Zudem trägt das Engagement in religiösen Netzwerken dazu bei, Brücken zwischen den Religionen und Nationen zu schlagen. Wenn es darum geht, Kontakt und Begegnung zu fördern, kommt den Gemeinden eine wichtige Vermittlungs- und Katalysationsfunktion zu. Analysen zeigen, dass mit persönlichen Kontakten nicht nur eine gesteigerte Offenheit gegenüber anderen religiösen und gesellschaftlichen Gruppen einhergeht, sondern selbige ebenso zu einer positiveren Bewertung von religiöser und kultureller Diversität insgesamt führen.²¹

B) ... als Konfliktpotential

Mit den sozialen Eingliederungsprozessen von Mitgliedern anderer Religionen sind viele Fragen auf gesellschaftlicher und politischer Ebene verbunden. Dabei kommt es auch zu Konfliktsituationen. Die Beiträge in der öffentlichen Debatte um die integrative Funktion von Religion unterscheiden sich teilweise diametral: Die einen verweisen darauf, dass Religion eng mit gesellschaftlicher Teilhabe zusammenhängt und sehen in der gelebten Religiosität prinzipiell eine integrationsfördernde Komponente. Andere wiederum betonen die integrationshemmende Wirkung von Religion. Auch diese kann sich auf verschiedenen Ebenen entfalten. Etwa in Form eines sozialen Drucks kann das eigene religiöse Bekenntnis für das Individuum zur Belastung werden. Zwischen den diversen religiösen Traditionen kommt es nicht selten zu Konflikten, im Zuge derer die Religion der Minderheit in den Augen der Mehrheitsgesellschaft als Bedrohung erscheint, die den Status quo gefährdet.²² Aus diesem Grund ließen sich diverse Konfliktsituationen „als Kampf um Teilhabe, Hoheit und Repräsentanz im öffentlichen Raum analysieren“.²³

Abseits dieses Diskurses wird die allgemeine These stark gemacht, dass im Zuge des Säkularisierungsprozesses und der damit einhergehenden Entstehung ausdifferenzierter moderner Gesellschaften Religion als Lebensmodell grundsätzlich ausgedient habe und aus diesem Grund Religion weder die Gesellschaft sinnstiftend befruchten könne, noch

21 So etwa der *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen*, *Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland* (2016) 52 unter Berufung auf den *Religionsmonitor* der Bertelsmann-Stiftung.

22 Vgl. Baumann, Religion 52 f.

23 Baumann, Religion 66.

würden in ihr soziale und integrationsfördernde Potentiale stecken.²⁴ Der Auffassung, dass Religion auch in Bezug auf Integrationsprozesse eine untergeordnete bzw vernachlässigbare Größe darstellt, wird zwar vielfach widersprochen²⁵, die Sinnrichtung ist jedoch eindeutig: Religion erscheint hier als eine Barriere sozialer Integration. In der Tat weisen Mitglieder von Minderheitenreligionen akute Benachteiligungen in wichtigen Bereichen wie Wohnen, Arbeit oder Bildung auf. Religiöse Gemeinschaften, also Player der Meso-Ebene, würden grundsätzlich als Integrationsmotoren in Frage kommen. Zugleich wird jedoch auch konstatiert, dass dieser Effekt in vielen Migranten-Gemeinden nur schwach ausgebildet ist. Polak/Augustin²⁶ führen einige wichtige Faktoren an, die sich hemmend auf den Integrationsvorgang auswirken können. Einige seien hier genannt:

- Das Thema Armut ist in vielen Gemeinden virulent. Mangelt es an Zukunftsperspektiven, senkt das die Bereitschaft zur Integration massiv. Insgesamt gilt, dass die soziale Zusammensetzung der Gemeinden, deren Altersstruktur und das Bildungsniveau ihrer Mitglieder ebenso eine wichtige Rolle spielen.
- Je schwächer die Anerkennung der Migranten-Gemeinde in der neuen Heimat ist, umso größer ist die Gefahr der politischen Abhängigkeit vom Herkunftsland.
- Gemeinden, die ihre Netzwerke ausschließlich innerhalb der eigenen Community haben, begünstigen das Entstehen geschlossener Systeme und verhindern so die Integration ihrer Mitglieder.

Führt die Binnenidentifikation mit der eigenen Gruppe zu einer kontinuierlichen Abgrenzung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft, geht dies zwar mit einer gesteigerten Einbindung innerhalb der Gruppe einher, jedoch um einen hohen Preis. Denn die unmittelbare Anschlussfähigkeit an externe Strukturen und Organisationen wird dadurch verringert. In diesem Fall wirkt Religion segregierend und erweist sich als ernstes Integrationshindernis.²⁷ Wenn sich eine Gruppe dem gesellschaftlichen Austausch verschließt und nach außen religiöse Überzeugungen vertritt, die mit den Leitbildern einer liberalen Demokratie nicht vereinbar

24 Näheres dazu bei Liedhegener, Integration 78 f.

25 So etwa im Jahresgutachten 2016 des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen auf Seite 50 unter Berufung auf die Studien von Pickel und Gladkich.

26 Polak/Augustin, Projektbericht 12 f.

27 Vgl. Liedhegener, Integration 83.

sind, ist Separation die Folge. In solchen Fällen besteht akuter Handlungsbedarf von Seiten des Staates.

C) ... als essentieller Faktor

Betrachtet man die Rolle der Religion im Fokus des Ressourcen- bzw. Konfliktpotentials, kommt man zum Schluss: Religion kann ihre Multiplikatorenwirkung in beide Richtungen entfalten. Sie kann sowohl integrierend wirken als auch zu einem Nebeneinander oder gar Gegeneinander der Religionen und Kulturen führen. Religiöse Communities bieten Zusammenhalt, ein Netzwerk von Gleichgesinnten mit gegenseitiger Hilfe und Unterstützung sowie die Möglichkeit der Vernetzungen mit anderen Gemeinschaften. Verschließen sie sich jedoch dem gesellschaftlichen Diskurs, können sie zu einer Gefahr gesellschaftlicher Kohäsion werden.

Aus diesem Grund kann man für die Meso-Ebene insgesamt schlussfolgern, dass die religiösen Gemeinschaften der Mehrheits- wie der Minderheitsbevölkerung eine eigene, sehr hoch zu veranschlagende Eigenverantwortung für einen gelingenden Integrationsprozess tragen.²⁸ Deren verbindende Wirkung wird immer dann spürbar, wenn, auch auf Einladung der Aufnahmegesellschaft, Austausch und Begegnung zu wechselseitigem Verstehen und Aufeinander-Zugehen beitragen. Gerade in der *Face-to-face*-Kommunikation liegt der Schlüssel zur Förderung von Kommunikation, Partizipation und Anerkennung. Dies entspricht auch den Erkenntnissen der vielfach anerkannten „Kontakt-Theorie“ nach Miles Hewstone, derzufolge häufiger Kontakt zu Mitgliedern anderer, „fremder“ Gruppen wesentlich zu einem Abbau von Vorurteilen und der Steigerung gegenseitigen Vertrauens beiträgt. Besteht auf der Meso-Ebene eine gute Vernetzung, wird die soziale Kohäsion einer Gesellschaft gestärkt. Somit sind Migranten-Gemeinden für den Staat wichtige und wertvolle Partner im Integrationsprozess.

III. Ein Vorschlag: das Modell der „Convivenz“

Es mehren sich Stimmen, die die Frage nach dem Zusammenleben verschiedener Kulturen, Völker und Religionen zu einer Schlüsselfrage des 21. Jahrhunderts machen. Der Zentralbegriff der Integration versucht in

28 Vgl. Liedhegener, Integration 84.

verschiedenen Formen, Minderheiten an den Möglichkeiten der Mehrheit partizipieren zu lassen. Ein Nachteil dieses Modells hat sich schon weiter oben bereits angedeutet: In gewisser Weise vermittelt Integration eine statische Verständnisbestimmung zwischen dem Individuum, das sich integriert, und der Gesellschaft, die Integrationsräume anbietet. Beide deuten den Integrationsvorgang jeweils vom einen her auf das andere hin, sodass zwar das große Ganze im Fokus ist, die konkrete Interaktion, das Voneinander-Lernen und Miteinander-Unterwegs-Sein jedoch aus dem Blickfeld gerät.

Ein Schlüssel zum Erfolg des Zusammenlebens ist Partizipation auf allen Ebenen. Ein Modell, das die Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs zum Ziel hat, wurde von *Regina Polak* in Erinnerung gerufen und weiter ausgearbeitet: Es ist das Modell der „Convivenz“.²⁹ Dieser Ansatz versucht, aus theologischer Perspektive den Integrations- und Inklusionsprozess zu reflektieren und auf die Relevanz für christliche Gemeinden hin zu konkretisieren und zu vertiefen. Es zeigt nicht nur, auf welche Faktoren im Zusammenleben einer pluralen Gesellschaft geachtet werden muss, sondern auch, welchen Beitrag religiöse Communities leisten können.

Das Modell der Convivenz wurde vom evangelischen Theologen *Theo Sundermeier* entwickelt, der den Begriff aus Lateinamerika übernommen hat. Convivenz bedeutet dort zunächst das Zusammenleben von Menschen in Basisgemeinden, genauer: Das alltägliche Miteinander von Christinnen und Christen mit Mitgliedern anderen Glaubensgemeinschaften. Grundlegend ist dabei die Annahme, dass Diversität Bereicherung bedeutet. Die andersgläubige Nachbarin bleibt nicht die unbekannt Fremde, sondern wird zur *Anderen*, deren Leben auch mich etwas angeht.³⁰

Das Zusammenleben wird auf drei Ebenen realisiert. Convivenz bedeutet:

- *das Leben teilen*: Hierunter fallen die alltäglichen zwischenmenschlichen Begebenheiten, in denen spürbar wird, dass man einander braucht und miteinander unterwegs ist.
- *mit- und voneinander lernen*: Ausgehend von der Anerkennung des Anderen mitten im Alltag meint Convivenz in einem zweiten Schritt,

29 Vgl. zum Folgenden *Polak*, *Migration, Flucht und Religion II* (2017) 21 ff.

30 Zum philosophisch-theologischen Alteritäts- bzw. Alienitätsdiskurs vgl. etwa *Fuchs* (Hg.), *Die Fremden* (1988) und *Lévinas*, *Die Spur des Anderen. Untersuchungen zur Phänomenologie und Sozialphilosophie*⁶ (2012).

miteinander und voneinander zu lernen. Es wird nicht hierarchisch unterschieden zwischen Lehrenden und Lernenden, sondern alle begreifen sich als Menschen, die noch nicht endgültig am Ziel angekommen sind. Besonders dieser Aspekt ist bemerkenswert, da Zuwandernde nicht als Objekte einer paternalistisch verstandenen Fürsorge sind, sondern als Akteure und Mitgestalter anerkannt werden.

- *das Leben feiern*: Feiern unterbricht und verdichtet den Alltag. Das Fest ist nicht nur eine religiöse, sondern auch anthropologische Grundkonstante, die Begegnungsräume ermöglicht und die eigene Feierpraxis in Beziehung setzt zu anderen Traditionen.

Convivenz eröffnet somit einen Raum für eine umfassende Lebens-, Lern- und Festgemeinschaft.³¹ Dieses Modell überschreitet dabei wesentlich den herkömmlichen Integrations- bzw. Multikulturalitätsdiskurs, nicht zuletzt insofern die Erfahrung von Differenz, die bei jedem Integrationsprozess auftritt, nicht als Hindernis, sondern als Lern-Chance verstanden wird. Die Andersheit des Anderen wird zu einem entscheidenden Lern- und Erkenntnismoment. Durch Begegnung und Austausch, in dem das alltägliche Leben geteilt wird, vollzieht sich eine Bewegung von einer Pro-existenz (Da-Sein für andere) hin zu deren eigentlicher Grundlage, der Con-existenz.³² Allem sozialen Engagement geht die Einsicht voraus, dass ein gemeinsames Leben miteinander möglich sein muss. *„Das Modell [der Convivenz, Anm] ist getragen von der Erfahrung, dass christliche Gemeinden nicht bloß einen Auftrag für andere haben, sondern auf die anderen verwiesen sind, um sie selbst werden zu können.“*³³ Diese Erkenntnis trifft sich nicht nur mit wesentlichen Aussagen des Zweiten Vatikanischen Konzils, das alle Menschen – egal welcher Religion oder Herkunft – auffordert, *„sich bei der Erforschung der Wahrheit gegenseitig zu Hilfe [zu] kommen“*³⁴, sondern schließt auch einen Begriff ein, der im Rahmen des interreligiösen

31 Vgl. Polak, Migration II 44 f.

32 Vgl. Polak, Migration II 47.

33 Polak, Migration II 47.

34 Erklärung *Dignitatis humanae*. Über die Religionsfreiheit Nr. 3, zu finden in Rahner/Vorgrimler, Kleines Konzilskompodium¹⁶ (1985) 664.

Dialogs „Dialog des Lebens“³⁵ genannt wird. Gerade die Einbeziehung von beidem: das Zusammenleben im Alltag *und* die inhaltliche Auseinandersetzung ist entscheidend.³⁶ Nicht die Abgrenzung von, sondern der Austausch mit Menschen anderer Herkunft und anderen religiösen Bekenntnissen sind wesentliche Faktoren für ein friedliches Zusammenleben der Kulturen und Religionen. Religiöse Gemeinden sind und werden so immer mehr zu Orten, in denen nach einem guten und gerechten Leben gesucht wird.

All das ist getragen und gestützt vom Gedanken der einen Menschheitsfamilie, der jenseits aller Grenzen und Begrenzungen durch Sprache, Nation, Bildung, Herkunft oder religiöses Bekenntnis alle Menschen zusammenschließt. Ihn haben der „Päpstliche Rat der Seelsorge für Migranten und Menschen unterwegs“ und der „Päpstliche Rat *Cor unum*“ in einem wichtigen Text aufgegriffen. Da dieser Textausschnitt ebenso zentral wie richtungsweisend für die Zukunft unseres Landes, Europas und der ganzen Welt ist, sei er nicht nur ans Ende meiner Überlegungen gestellt, sondern auch *in extenso* zitiert:

„Die Menschheit ist also eine Familie; daher sind alle Männer und Frauen Brüder und Schwestern in Menschlichkeit und sie sind durch die Gnade dazu bestimmt so zu sein, im Sohn Gottes, Jesus Christus. Aus dieser Sicht können wir sagen, dass Flüchtlinge, Migranten, Menschen unterwegs und die ansässige Bevölkerung alle eine einzige Familie bilden. Aus diesem Grund dürfen Solidarität und Nächstenliebe keinen Einzelnen, keine Kultur und kein Volk ausschließen (vgl. KKK [Katechismus der Katholischen Kirche, Anm.] 361). Die besonders schutzbedürftigen Menschen, [sic!] sind nicht einfach Menschen in Not, für die wir uns aus Solidarität großmütig einsetzen, sondern sie sind Mitglieder unserer Familie, und es ist unsere Pflicht, die Mittel, die uns zur Verfügung stehen, mit ihnen zu teilen.“³⁷

35 Dieses Wort hat sich auch Papst Franziskus zu eigen gemacht und mehrmals bekräftigt, etwa im Apostolischen Schreiben *Evangelii gaudium* vom 24.11.2013 unter Nr. 250: „Dieser Dialog ist zuallererst ein Dialog des Lebens bzw. bedeutet einfach, wie es die Bischöfe Indiens vorschlagen, »ihnen [den Mitgliedern nichtchristlicher Religionen, Anm.] gegenüber offen zu sein und dabei ihre Freuden und Leiden zu teilen«. So lernen wir auch, die anderen in ihrem Anderssein, Andersdenken und in ihrer anderen Art, sich auszudrücken, anzunehmen. Von hier aus können wir gemeinsam die Verpflichtung übernehmen, der Gerechtigkeit und dem Frieden zu dienen, was zu einem grundlegenden Maßstab eines jeden Austauschs werden muss.“

36 Das fordert auch Körner, Das Dialogverständnis der katholischen Kirche. Eine theologische Grundlegung, Zeitschrift für Missionswissenschaft und Religionswissenschaft 2017, 78 (88).

37 Päpstlicher Rat der Seelsorge für Migranten und Menschen unterwegs/Päpstlicher Rat *Cor unum*, In Flüchtlingen und gewaltsam Vertriebenen Christus aufnehmen. Richtlinien für eine Seelsorge (2013), Nr. 10.

Abstract

In the context of migration and integration processes, churches and communities of religion play an important role. After a foundational sketch of the problem and a clarification of the essential terminology, this article will focus in the main body on potential resources and conflicts of religion and will describe important factors determining how religion can have (in the positive case) an integrative or (in the worst case) a segregating function with regard to participation in the social life on the meso-level. Based on the model of "Convivence", this article will finally offer a concrete theologically grounded perspective on how migrant and mainstream communities can mutually enrich each other in a successful process of integration.

Städte als Schlüsselakteure von Integration

Städte sind ein zentraler Akteur in der Entwicklung und Umsetzung von Integrationsstrategien im Bereich Migration und Asyl. Zwar erklären sich Nationalstaaten nach wie vor zuständig für die Steuerung und Regulierung von Migration; Integration ist jedoch eine Agenda der lokalen Ebene. Es sind lokale Zusammenhänge, vor allem städtische Agglomerationen, wohin Menschen, die internationale Grenzen überschreiten, wandern: Hier finden sie Schutz, Arbeit, Einkommen, Unterkunft, ein neues Zuhause. Und es sind Städte, in denen die Bedingungen für ein erfolgreiches Ankommen definiert werden. Dass das Handeln und die Entscheidungen lokaler Akteure nicht autonom, sondern von regionalen, nationalen und (zunehmend) transnationalen Strukturen und Entwicklungen abhängig ist, sie mit anderen Worten in ein Mehrebenensystem eingebettet sind, wird in diesem Beitrag unter Bezugnahme auf das EU-geförderte Projekt CORE in Wien demonstriert. Der Beitrag unterstreicht die Bedeutung von Städten als Akteuren der Integration und die Herausforderung von *Multi-Level-Governance*-Strukturen bei der Bewältigung der damit bezogenen Aufgaben.

I. Staatlicher Kontrollverlust und der *local turn* in der Integrationspolitik

Die Schlüsselrolle, die Städten als Akteuren im Migrations- und Integrationsgeschehen heute zukommt, ist eine unmittelbare Folge der in der globalisierten, zunehmend mobilen Welt sich verändernden Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen supranationalen Einheiten, Nationalstaaten sowie der regionalen und lokalen Ebene. Diese Beobachtung hat die Sozialwissenschaften dazu veranlasst, von einem *local turn* im Bereich Asyl und Migration zu sprechen.¹

Die Bezugnahme auf den *local turn* heißt nicht, die Bedeutung von Nationalstaaten und supranationalen Körperschaften zu verringern oder gar zu leugnen. Migration und Asyl stellen ein Politikfeld dar, in dem die Auswirkungen nationaler und supranationaler Interessen nach wie vor

¹ Scholten/van Breugel (Hg), *Mainstreaming Integration Governance. New Trends in Migrant Integration Policies in Europe* (2018).

stark sind. Nationalstaaten beanspruchen weiterhin die Kontrolle über die Einwanderungs- und Integrationspolitik, während europäische Gesetze und Richtlinien die nationalen Vorschriften und Praktiken immer mehr prägen. Die Neigung vieler nationaler PolitikerInnen, eine unabhängige nationale Einwanderungspolitik zu versprechen, steht dabei im Kontrast zum tatsächlich eingeschränkten Handlungsspielraum gegenüber Migrationsprozessen, die einer eigenen Logik folgen. Der gefühlte und tatsächliche Kontrollverlust nationaler Politik² schürt Sorgen und Ängste vor einem Politikversagen, und dies umso ausgeprägter, je stärker Migration diskursiv besetzt und eingesetzt wird.³ Dass diese Situation für politischen Vertrauensverlust und gesellschaftlichen Spannungsaufbau förderlich ist und auch mit der Stärkung voreingenommener Haltungen, Ressentiments und Vorurteilen einhergeht, lässt sich in vielen Ländern beobachten. Schwierige Rahmenbedingungen also für das Ankommen, Beginnen und Eingliedern internationaler MigrantInnen und geflüchteter Menschen, aber auch für eigenständige Ansätze einer lokalen Integrationspolitik.

Die Verwendung des Begriffs *local turn* bedeutet, das Prisma der Beobachtung und Analyse zu verschieben: Städte (und lokale Regierungen) werden nicht mehr primär als Vollstrecker nationaler (und supranationaler) Gesetze wahrgenommen, sondern im Hinblick auf ihre aktive Rolle bei der Umsetzung und Anpassung, Interpretation und Neugestaltung dieser Richtlinien. Gleichzeitig spiegelt der *local turn* auch einen sich ändernden Diskurs über Städte im Kontext der globalen Migration wider: Europäische Städte, insbesondere die großen und superdiversifizierten,⁴ sind ein wichtiges Ziel von Migrationsprozessen. Viele von ihnen haben ein Selbstverständnis als „Arrival Cities“⁵ und ein Verantwortungsbewusstsein für die Agenda der Aufnahme, Integration und Teilhabe entwickelt, zugleich sind sie als Orte der Interaktion verschiedener Herkunftskontexte und Zugehörigkeiten für eine neue Kultur des interkulturellen Miteinanders von entscheidender Bedeutung. Viele Städte verfügen über einindikatorbasiertes Wissen über die Dynamik von Einwanderung und die Lebensbedingungen Zugewanderter und nehmen an transnationalen, horizontalen Austausch- und Lernnetzwerken teil, um innovative Lösungen für eine sozial gerechte,

2 Sassen, *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization* (1996).

3 Boswell/Geddes, *Migration and Mobility in the European Union* (2011).

4 Vertovec, „Diversität“ und die gesellschaftliche Vorstellungswelt, in: Dahlvik/Reinprecht/Sievers (Hg), *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 2/2013* (2013) 21.

5 Saunders, *Die neue Völkerwanderung – Arrival City* (2013).

inklusive Stadtentwicklung zu entwickeln und zu erproben, von denen viele EU-finanziert sind, etwa im Rahmen des europäischen Städtenetzwerks *Eurocities*,⁶ dem Programm *UrbAct*⁷ oder der Initiative *Urban Innovative Actions*.⁸

II. Was bedeutet lokale Integration?

Wanderungen sind ein wesentlicher Bestandteil der Stadtgeschichte: Städte entstehen und gewinnen seit jeher an Bedeutung durch Zuwanderung. Die Attraktivität heutiger *Arrival Cities* bemisst sich an der Magnetfunktion, ihrer internationalen Anziehungskraft, und an den Opportunitätsstrukturen, die neu Zuwandernde vorfinden. Zuwandernde suchen und finden Chancen in städtischer Dichte, in Arbeits- und Wohnungsmärkten, die Zugang zu Erwerb, Einkommen und Unterkunft bieten, wenn auch mitunter und vorübergehend nur in informellen Nischen, in denen sich zugleich die für die einzelnen überlebensnotwendigen migrantischen und ethnischen Netzwerke etablieren können. Erfolgreiche Integrationspolitik bedeutet, für soziale und kulturelle Vielfalt offen zu sein. Dafür ist es notwendig, die zentralen Einrichtungen der gesellschaftlichen Teilhabe von Arbeit über Gesundheit bis zu Bildung und Kultur auch für neu hinzukommende Bevölkerungsgruppen zu öffnen und offenzuhalten.

Während Nationalstaaten historisch auf exklusiver Mitgliedschaft und Vorstellungen von Homogenität beruhen, verfügen Städte über Erfahrung und Wissen, Heterogenität und Diversität aufzunehmen und produktiv zu gestalten. Diese inter- bzw. multikulturelle Kompetenz von Städten hat vor allem pragmatische Hintergründe. Sie reflektiert die Unmittelbarkeit und Dringlichkeit der Fragen und Probleme, die im Zusammenhang mit Migrationsbewegungen auftreten und vor Ort und das bedeutet immer auch von unten heraus konkret gelöst werden müssen, und dies betrifft alle stadtpolitisch relevanten Bereiche, von der Teilnahme am Arbeits- und Wohnungsmarkt über den Zugang zu Schul- und Gesundheitsdiensten bis zu sozialen Infrastrukturen und Unterstützungsleistungen. Für die Definition und Ausgestaltung von Maßnahmen ist die Abschätzung möglicher Folgen nicht gelingender Integration zentral. Diese sind im jeweiligen lokalen Kontext direkt

6 Siehe <<https://eurocities.eu/>> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020).

7 Siehe <<https://urbact.eu/>> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020).

8 Siehe <<https://uia-initiative.eu/>> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020).

spürbar, sei es in Form einer Verdichtung von sozialen Problemlagen, von Konzentrations- und Segregationsprozessen oder von Diskriminierung und Rassismus.

Wo und wie Maßnahmen ansetzen (sollen), ist naturgemäß umstritten und von der politischen Positionierung einer Stadtregierung abhängig. Einer der Dreh- und Angelpunkte aktueller Debatten ist die Kritik am Konzept von Städten als Containerräumen.⁹ Städte werden in der Regel als administrative, territorial begrenzte Einheiten betrachtet, in denen Menschen leben, statistisch erfasst und Infrastrukturen gebaut und verwaltet werden. Soziale Problemlagen werden aus diesem Blickwinkel in spezifischen „Brennpunktgebieten“ verortet, etwa in Stadtvierteln, in denen sich Probleme (wie Konzentration von Armut, Arbeitslosigkeit, infrastrukturelle Entleerung, Devianz) bündeln und gegenseitig verstärken. Die betroffenen Stadtgebiete gelten nicht nur als strukturell benachteiligt, ihnen wird meist auch eine für die lokale Bevölkerung benachteiligende Wirkung nachgesagt. Interventionen zur Verbesserung und Problemlösung beruhen deshalb für gewöhnlich auf einer regionalen Zielbestimmung („Zonierung“, Politik der sozialen Stadt), der Fokus liegt auf sozialen Hotspots im Rahmen der Quartiersentwicklung. Gesamtgesellschaftliche Ursachen bleiben dabei meist ausgeblendet.

Aus der Perspektive der neueren Migrationsforschung sind Städte jedoch keine Containerräume, in die hinein- oder aus denen herausgewandert wird, sondern Knotenpunkte von transnationalen Stoffflüssen, zu denen, neben Arbeitskräften (oder Studierenden, TouristInnen etc) auch Kapital, Produkte und Waren, Qualifikationen und Know-how oder Dienstleistungen zählen. Prozesse von Migration und Eingliederung sind aus dieser Perspektive nicht auf einen spezifischen, festgelegten Ausschnitt eines Stadtraums begrenzt, sondern konstituieren sich in überlokalen lebensweltlichen Zusammenhängen, aber auch aus der dynamischen Beziehung zwischen verschiedenen Formen von Sesshaftigkeit und Mobilität sowie dem Zusammenspiel der verschiedenen Handlungsebenen, von Makro bis Mikro.

Wohin MigrantInnen gehen und wie sie sich in ihre neuen Gemeinschaften integrieren, hängt so gesehen nicht nur von den spezifischen Merkmalen einer Stadt oder Region ab, wozu auch Aspekte wie die Aufnahmefreundlichkeit einer Stadt oder die Praktiken ihrer Behörden zählen. Nicht weniger entscheidend ist der Typus der Migrationsbewe-

9 Vgl. Gans (Hg), Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Forschungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 3 (2014).

gung, die sich sowohl hinsichtlich ihrer Form als auch der jeweils geltenden institutionellen Rahmenbedingungen unterscheidet.¹⁰ Handelt es sich um die Wanderung von BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten (EU-Binnenmobilität) oder von Angehörigen aus sogenannten Drittstaaten? Geht es um die langfristige Anwerbung von Arbeitskräften etwa in Schlüsselsektoren oder um grenzüberschreitende Pendelwanderung von mobilen Arbeitskräften in den Bereichen Pflege, Tourismus oder Landwirtschaft? Ist die Migration, wie etwa im Zusammenhang mit dem Familiennachzug, frei gewählt oder erzwungene Flucht aus Kriegssituationen, Armut und Umweltkrise oder aufgrund politischer Verfolgung?

Städtisches Leben zeichnet sich dadurch aus, dass all diese verschiedenen migrantischen Realitäten nebeneinander existieren. Die von der Mehrheitsgesellschaft definierten und an die Zugewanderten herangetragenen Anforderungen an Integration variieren jedoch. So gelten für Personen, die im Rahmen der EU-Binnenmobilität wandern andere, in der Regel auch unverbindlichere und weichere Integrationserwartungen als für Drittstaatsangehörige und ihre Familienangehörige, im Unterschied wiederum zu zirkulären Arbeitskräften oder Personen, die in Österreich um Asyl ansuchen. Woran aber lässt sich (gelingende) Integration überhaupt festmachen?

In der Literatur wird Integration als zweiseitiger und wechselseitiger Prozess beschrieben, der gleichermaßen die Wandernden und das Zielland adressiert und sowohl die strukturelle, institutionelle Ebene als auch die Handlungsebene umfasst. In ihrem Modell der Integrationsindikatoren kritisieren Ager und Strang¹¹ die verbreitete eindimensionale, an der individuellen (Anpassungs-)Leistung ansetzende Konzeptualisierung von Integration; vielmehr gelte es, auch die Instrumente und strukturellen Grundlagen, die Integrationshandeln erst möglich machen, in den Blick zu nehmen. Nach Ager und Strang sind Bildung, Gesundheit, Arbeit und Wohnen nicht nur Indikatoren zur Messung von Eingliederung, sondern auch Instrumente der Integration zur Herstellung gleichberechtigter Teilhabe. In entscheidender Weise konstituieren sich Integrationsprozesse über den bürgerrechtlichen Status (Staatsbürgerschaft, Menschenrechte), die Struktur der sozialen Be-

10 Reinprecht, Innereuropäische Migration: Zwischen Personenfreizügigkeit und arbeitsmarktbedingter Mobilität, Kurswechsel 2/2019, 32.

11 Ager/Strang, Understanding Integration: A Conceptual Framework, Journal of Refugee Studies, 2/21 (2008), 166.

ziehungen horizontal und vertikal¹² und integrationspolitische Maßnahmen wie Spracherwerb oder Vermittlung von Information und Orientierungswissen.

Das Modell von *Ager* und *Strang* unterstreicht die Relevanz von *Multi-Level-Governance*-Ansätzen im Bereich von Migration und Integration: In lokale Settings eingebettetes individuelles Handeln ist wesentlich durch institutionelle Maßnahmen auf staatlicher bzw. Makro-Ebene bestimmt. Wie wichtig es ist, im Zusammenhang mit der Entwicklung von Integrationsmaßnahmen auch die migrantischen Vorstellungs- und Erfahrungswelten mit einzubeziehen, demonstrieren die Autoren am Beispiel einer Studie unter Geflüchteten im Vereinigten Königreich. Danach gefragt, welche Lebensbedingungen für die persönliche Lebensqualität im Kontext des Exils ausschlaggebend sind, nennen die befragten Geflüchteten die *Freundlichkeit der lokalen Bevölkerung* als wichtigstes Merkmal. Einen wichtigen positiven Beitrag zur Lebensqualität liefert auch die *Zufriedenheit mit der eigenen Wohnsituation*, mit der *Einbindung in die ethnische Gemeinschaft* sowie mit Aktivitäten, die dem Knüpfen und der Pflege von sozialen Kontakten dienen, wozu die *Einbindung in die lokale (nicht-ethnische) Gemeinschaft* ebenso zählt wie berufliche bzw. auf Einkommenserwerb ausgerichtete Tätigkeiten. Geringe Sprachkompetenzen und vor allem ein beeinträchtigter Gesundheitsstatus senken hingegen die Lebensqualität. Diese Einsichten sind besonders instruktiv im Hinblick auf das Design integrationspolitischer Maßnahmen in lokalen Settings.

III. Ein Fallbeispiel: „CORE-Integration im Zentrum“ in Wien

Viele europäische Städte, die auf eine reiche Migrationsgeschichte zurückblicken, verfügen auch heute wieder über eine hohe Anziehungskraft für landesinterne und vor allem grenzüberschreitende Wanderungen. Dies gilt auch für Wien, dem einzelnen Schmelztiegel der *Donaumonarchie*¹³ und in den ersten zwei Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts eine der am schnellsten wachsenden und sich stark diversifizierenden Metropolen der Europäischen Union. Mit einer eigenen Magistratsabteilung für Integration und Diversität, einem regelmäßigen

12 Die Autoren unterschieden zwischen *bridging*, *bonding* und *linking*. Siehe dazu auch *Wilson/Lewis*, *A Part of Society: Refugees and Asylum Seekers Volunteering in the UK* (2006).

13 *John/Lichtblau*, *Schmelztiegel Wien – einst und jetzt. Zur Geschichte und Gegenwart von Zuwanderung und Minderheiten* (1990).

Integrationsmonitor und einer Vielzahl an Projekten in unterschiedlichsten Bereichen vom verwaltungsinternen Diversitätsmanagement über Sprachförderung, Mediation in Nachbarschaften oder im Bereich der offenen Jugendarbeit verfügt die Stadt über ein breites Portfolio an Maßnahmen, die das gute Zusammenleben in einer weltoffenen, kulturell heterogenen Stadt als Ziel hat. Am Beispiel des im Rahmen der *Urban Innovative Action*-Programms der Europäischen Union geförderten Projekts „CORE – Integration im Zentrum“ sollen im Folgenden wichtige Merkmale des Wiener integrationspolitischen Ansatzes mit besonderem Fokus auf die Herausforderungen des *Multi-Level-Governance*-Ansatzes demonstriert werden.¹⁴

Das Projekt CORE, das sich an vielen Einsichten der aktuellen internationalen Migrationsforschung orientiert, wurde mit dem Anspruch initiiert, im Zusammenspiel verschiedener öffentlicher und zivilgesellschaftlicher AkteurInnen neue Ansätze und Lösungen für die Integration und Teilhabe von geflüchteten Menschen in Wien zu entwickeln. Die Entwicklung des Projektes geht auf den „Sommer der Flucht“ im Jahr 2015 zurück, als Österreich mit 90.000 Asylanträgen zu jenen Ländern der EU zählt, in denen besonders viele Geflüchtete Schutz suchten, viele davon in Wien. Das Projekt verstand sich von Anfang an als ein Beitrag zur Verwirklichung der von der Stadt Wien formulierten programmatischen Devise „Integration ab Tag eins“. Dieses Grundverständnis spiegelte sich in den Projekthinhalten wider, die zum Ziel hatten, dass Geflüchtete, nach ihrer Ankunft in Wien, mit den Bedingungen in der Stadt rasch vertraut werden, um die Zeit des Asylverfahrens nicht nur passiv abwartend, sondern aktiv zu verbringen, um am Leben der Stadt teilhaben zu können. Schwerpunkte bildeten Programme wie *Peer-Mentoring*, Informations- und Beratungsangebote in den Muttersprachen, Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation, um auf diese Weise die Geflüchteten bereits während des Asylverfahrens auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten, sowie Initiativen zur Förderung von Eigenaktivität. Darüber hinaus war es Ziel des Projekts, zur Verbesserung bestehender integrationspolitischer Instrumente und Angebote beizutragen. Schließlich sah CORE seine Aufgabe in der öffentlichen Bewusstseinsarbeit, und zwar konkret in Bezug auf die Frage, wie das Integrationsbestreben der Geflüchteten trotz der bestehenden Herausforderungen erfolgreich sein und zum Wohlstand der Stadt beitragen kann. Umgesetzt wurde das Projekt im Rahmen einer sektorenübergreifenden, transdisziplinä-

14 Siehe <<https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/vienna>> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020).

ren Kooperation von Stadt Wien (Abteilung Integration und Diversität), dem Fonds Soziales Wien (FSW), dem Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff), der Wirtschaftsagentur Wien sowie dem Europa Büro der Bildungsdirektion für Wien. Darüber hinaus entwickelten sich zahlreiche Kooperationen mit vor allem zivilgesellschaftlichen Initiativen.

Zu den erfolgreichen und innovativen Ansätzen, die bestehende integrationspolitische Maßnahmen ergänzen und substantiell erweitern, zählen folgende Aktivitäten:

A) *Peer-Mentoring*

Ziel war es, Geflüchtete in eine MentorInnen-Rolle zu bringen. Dadurch sollten zwei Effekte erzielt werden: Zum einen wurden Geflüchtete unmittelbar gestärkt, weil sie Informationen und Skills erhielten, um sich in Wien besser zurecht zu finden. Zum anderen wurden sie befähigt, erworbenes Wissen an andere Geflüchtete weiter zu geben. Durch diese MultiplikatorInnenrolle werden wichtige Informationen zum Leben in Wien in die Community weitergetragen und somit die Möglichkeiten verbessert, sich bei unterschiedlichen Aktivitäten einzubringen. Beide Effekte tragen ein starkes Empowerment-Element in sich – Wissen, Skills und Selbstvertrauen für die Peers, Zugang zu Information und Netzwerken für andere geflüchtete Personen, die ein selbstbestimmtes Leben in neuer Umgebung erleichtern. Insgesamt wurden im Projekt 119 Geflüchtete zu Peers ausgebildet. Der in CORE umgesetzte Peer-Ansatz hat über das Projekt hinaus Potential, ein wichtiges Vehikel für Integrations- und Inklusionsprozesse zu sein.

B) *CORE-Zentrum*

Das CORE-Zentrum war nicht nur im Hinblick auf die Sichtbarkeit des Projekts von wesentlicher Bedeutung. Es bot vor allem die Möglichkeit, Räumlichkeiten gratis und unbürokratisch zu nutzen, was für viele (insbesondere kleine) zivilgesellschaftliche Initiativen von zentraler Bedeutung war. Darüber hinaus diente das CORE-Zentrum als Anlaufstelle für Geflüchtete und Ehrenamtliche gleichermaßen und entwickelte sich auf diese Weise zu einem Ort, wo Geflüchtete sich selbst organisieren und ihre Kompetenzen und Talente einbringen konnten. Nach einem zögerlichen Start herrschte rege Nachfrage, die auf eine Angebotslücke in Wien schließen lässt.

C) Vorbereitungsmaßnahmen für Arbeitsmarktintegration

Etablierung am Arbeitsmarkt ist eine Säule der strukturellen Integration und war ein zentraler Bestandteil des CORE-Projekts. Mit seinen Maßnahmen adressierte das Projekt eine zentrale Hürde beim Arbeitsmarkteinstieg von MigrantInnen generell und von Geflüchteten im Besonderen, nämlich das Heranführen an Ausbildungs- und Prüfungsformate bzw. Berufsberechtigungen, das nur dann gelingt, wenn fachspezifische Sprachkenntnisse und Wissen um institutionelle, rechtliche bzw. fachliche Voraussetzungen vorhanden sind. Relevante CORE-Aktivitäten in diesem Zusammenhang waren Fachsprachenkurse in den Bereichen Pflege, Buchhaltung und Metalltechnik, Unterstützung für MedizinerInnen bei Nostrifizierung und Fachprüfungen sowie ein Zertifikatskurs zur Vorbereitung der Lehrtätigkeit von PädagogInnen mit Fluchterfahrung an Schulen.

D) Freiwilligenarbeit

Das Projekt orientierte sich an der Bedeutung der Zivilgesellschaft wie auch lebensweltlicher und nachbarschaftlicher Zusammenhänge für eine gelingende Integration von Geflüchteten. Es adressierte Freiwilligenarbeit in ihren organisierten als auch informellen Formen und förderte darüber hinaus Selbstorganisation und Eigenaktivität der Geflüchteten. Neben dem CORE-Zentrum, das für Initiativen als konkreter Ort zur Verfügung stand und der Bereitstellung grundlegender Ressourcen – einem Raum für Aktivitäten und Besprechungen, der Bereitstellung von Lehr- und Schulungsmaterial über Kopiermöglichkeiten – bis hin zur finanziellen Unterstützung für selbstorganisierte Initiativen und Kleinprojekte wurde im Rahmen von CORE auch ein Grundausbildungsprogramm für Freiwillige im Bereich der Asyl- und Flüchtlingshilfe angeboten.

E) Sektoren- und themenübergreifende Kooperation

Im Rahmen von CORE wurde ein breites Spektrum an Maßnahmen umgesetzt. Grundlage dafür war die Projektbeteiligung von öffentlichen Einrichtungen aus den Bereichen Integration, Soziales, Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung. Die Zusammenarbeit im Projekt konnte einerseits auf etablierte Mechanismen der Kooperation und Zusammenarbeit aufbauen. Zum anderen erwies sich CORE aber auch als Vehikel, um das Niveau und die Qualität der Kooperation weiter anzu-

heben und das wechselseitige Verständnis und Vertrauen zwischen den Einrichtungen auszubauen. Diese intensivierte Kooperationsweise wirkt insofern nachhaltig, als Kooperationsmuster, Erfahrungen und Arbeitsbeziehungen etabliert und gestärkt wurden. Dies gilt auch in Hinblick auf die komplexen Wechselbeziehungen zwischen lokaler Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

IV. Multi-level Governance als Herausforderung

Nach *Peter Scholten* und *Rinnus Penninx* steht die lokale Wende in der Migrations- und Integrationspolitik in Verbindung mit der anhaltenden Bedeutung der nationalen Ebene und der aufkommenden europäischen Dimension im Mittelpunkt dessen, was Politikwissenschaftler als „*Mehrebenen-Governance der Migrantenintegration bezeichnen*“¹⁵. Mit anderen Worten: *Multi-Level-Governance* bezieht sich auf das Zusammenspiel zwischen der institutionellen Ebene der Europäischen Union, der nationalen Politik und der lokalen Kommunalpolitik.

Die Politik im Bereich Migration, Asyl und Integration ist in besonderer Weise durch die Verflechtung verschiedener Verwaltungs- und Entscheidungsebenen gekennzeichnet. Zum Beispiel sollten Städte konkrete Integrationsmaßnahmen entwickeln und umsetzen, idealerweise im Einklang mit der nationalen oder sogar supranationalen Politik. In der Praxis ist die Umsetzung spezifischer Maßnahmen jedoch nicht reibungslos, und dies bezieht sich nicht nur auf die Tatsache, dass die beteiligten Akteure – Behörden auf verschiedenen Ebenen, Institutionen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Verbände, nicht zuletzt die Zielgruppe – in Bezug auf ihre Interessen abweichen können. Sie können sich auch in ihrer Art, Situationen und Probleme wahrzunehmen und zu definieren, oder in ihrer institutionellen Funktionsweise unterscheiden.

Auch im Rahmen von CORE mussten sich die Projektbeteiligten mit Schwierigkeiten und Spannungen auseinandersetzen, und zwar nicht nur horizontal in Bezug auf die unterschiedlichen Handlungsrationitäten der involvierten Akteure und der nach Handlungsfeldern stark ausdifferenzierten Akteurslandschaft, sondern vor allem aufgrund der zum Zeitpunkt des Projekts bestehenden Spannungen zwischen der rechtskonservativen Bundesregierung und der sozialdemokratischen

15 *Scholten/Penninx*, The Multilevel Governance of Migration and Integration, in: *Garcés-Mascreñas/Penninx* (Hg), *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series (2016) 91 (92).

dominierten Stadtregierung. Nach einer Studie der OECD¹⁶ wird festgestellt, dass die Integrationsarbeit in kaum einer Stadt in angemessener Weise mit der Zentralregierung koordiniert ist. Dies fällt umso erschwerender ins Gewicht, wenn die lokale und nationale Ebene aus politischen Gründen nicht an einem Strang ziehen. Auch die Erfahrungen des CORE-Projekts unterstreichen die Abhängigkeit lokaler Initiativen von nationalen Rahmenbedingungen. Das Projekt, das die Förderung der Integration ab dem ersten Tag zum Ziel hatte, sah sich in einem Umfeld, das durch zunehmend restriktive Vorschriften im Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht, ein in wachsendem Maße unfreundliches Klima gegenüber Geflüchteten und einen Diskurswandel in der Öffentlichkeit geprägt war, der mit der Zeit sowohl die Geflüchteten als auch die involvierten Akteure insbesondere der Zivilgesellschaft entmutigte. AsylwerberInnen waren nicht nur mit wachsender Unsicherheit hinsichtlich des ungewissen Ausgangs der Asylverfahren, sondern mit zusätzlichen Barrieren konfrontiert, die es ihnen erschwerten, am Leben teilzuhaben (Restriktionen im Zugang zu Beschäftigung, Diskriminierung am Wohnungsmarkt etc). Von negativen Asylentscheidungen und Ausweisungen waren auch TeilnehmerInnen an Programmen des CORE-Projekts betroffen. Rückenstärkung erhielt das CORE-Projekt als Teil eines transnationalen Zusammenhangs. Diese Erfahrung unterstreicht die große Bedeutung der Kooperation zwischen lokalen und transnationalen Akteuren, konkret zwischen der Stadt und der Europäische Union, die den Beitrag der lokalen integrationspolitischen Agenda würdigt und unterstützt.¹⁷

Eines der Ziele von CORE war es, die sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten der Stadt und der Zivilgesellschaft zu erleichtern und zu verbessern. Dieses Ziel ist von besonderer Bedeutung für die Effizienz und Wirksamkeit der Asyl- und Flüchtlingsarbeit, und dies betrifft auch die Einbeziehung von Freiwilligen. Eine der Herausforderungen besteht im asymmetrischen Charakter der Beziehungen zwischen lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Freiwillige, die grundlegende Arbeit vor Ort leisten, haben immer wieder das Gefühl, dass die Interaktionen mit Behörden nicht auf Augenhöhe erfolgen. Dies ist nicht nur eine Frage ungleicher Ressourcen und Machtverhältnisse. Auch formellere Akteure der Zivilgesellschaft the-

16 OECD, Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees (2018).

17 Zu den Erfahrungen von UIA-finanzierten Projekten siehe auch: "How are UIA migrants and refugees integration projects implementing innovative ways for better managing inclusion? Experiences and first lessons from Antwerp, Bologna, Utrecht and Vienna, abrufbar unter <<https://uia-initiative.eu/en/news/migrants-and-refugees-integration-first-lessons-share-uia-projects>> (1.12.2020).

matisieren das Fehlen gut funktionierender Scharniere zwischen Verwaltungseinheiten und der (organisierten) Zivilgesellschaft. Auch die Erfahrungen des CORE-Projekts unterstreichen die Notwendigkeit von stabilen und konsequenten „Systembrücken“. In einem von CORE organisierten Workshop mit Freiwilligen entwickelten die Teilnehmer die Idee einer Art Clearingstelle für Geflüchtete, die unabhängig vom individuellen rechtlichen Status allen offen stehen sollte.

V. Schlussbemerkung

Wie die OECD (2018) feststellt, erhöhen horizontale und vertikale Formen der Koordinierung die Qualität und Wirksamkeit der Integrationspolitik. Integrationserfolg ist einerseits von individuellem Nutzen für die Geflüchteten und Zugewanderten; andererseits kommt eine inklusive und nachhaltige Stadt allen zugute. Umso wichtiger wäre es, so das Plädoyer der Organisation, den Mehrwert von Zuwanderung sichtbar zu machen. Auch die Politikwissenschaftlerin Margit Meyer¹⁸ plädiert dafür, die aktive „Rolle und relative Autonomie, die Kommunen bei der Gestaltung (proaktiver) Flüchtlinge und Integration ausüben Politik“ anzuerkennen und zu stärken. Indem die Kommunen ihre potenzielle Rolle und Autonomie überdenken, können sie ihre Position stärken, um sich einer restriktiven nationalen Politik zu widersetzen und neue Handlungsspielräume in den Bereichen Migration und Integration zu schaffen. Dies ist insbesondere in föderalen Systemen wie in Österreich und noch mehr in Wien der Fall, das sowohl Stadt als auch Bundesland ist. Im Kontext der sogenannten Flüchtlingskrise nutzte die österreichische Hauptstadt die Gelegenheit, ihr Selbstverständnis als Menschenrechtsstadt zu reflektieren und neu zu interpretieren.

Wenn man jedoch von Wien als Menschenrechtsstadt spricht, bezieht sich die Stadt nicht nur auf eine Verwaltungseinheit, eine öffentliche Einrichtung oder eine selbstverwaltete öffentliche Körperschaft. In erster Linie – und auch über seine materiellen, gebauten und infrastrukturellen Komponenten hinaus – ist die Stadt eine Ansammlung von Menschen, Netzwerken, Organisationen, an denen eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen beteiligt ist, von der lokalen Regierung bis zur Zivilgesellschaft, von BürgerInnen getragenen Aktivitäten bis zu sozialen Bewegungen. Wir erinnern uns in diesem Zusammen-

18 Meyer, Cities as sites of refuge and resistance. *European Urban and Regional Studies* (2017), abrufbar unter <<https://doi.org/10.1177/0969776417729963>> (17.11.2020).

hang an das bekannte Argument von *John Friedmann*, der zu seiner Verteidigung des utopischen Denkens im Städtebau als unverzichtbaren Akteur einer guten Stadt „*eine autonome, sich selbst organisierende Zivilgesellschaft bezeichnete, die aktiv Ansprüche geltend macht, Widerstand leistet und im Namen demokratischer Institutionen für die gute Stadt kämpfen*“, benennt.¹⁹ Der Fokus auf Städte bedeutet daher auch, die Schlüsselrolle der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie das wichtige Engagement der BürgerInnen (insbesondere der Freiwilligen) und die vielfältigen Formen der Selbstmobilisierung der Menschen hervorzuheben.

Die Relevanz der lokalen, kommunalen Ebene wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer wachsenden transnationalen Mobilität und einer restriktiveren nationalen Migrationspolitik betont. Während die Nationalstaaten ihre Grenzen schließen, können Städte ihre Tore offenhalten, indem sie gastfreundliche und integrative Möglichkeiten schaffen. Während Nationalstaaten auf Technostrukturen der Kontrolle, Auswahl und Ausgrenzung aufbauen, sind Städte reale Orte mit realen Menschen in Bewegung: Menschen, die beschlossen haben, ihren Herkunftsort zu verlassen oder aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen dazu gezwungen wurden; PendlerInnen und GrenzgängerInnen, die Arbeit suchen; Flüchtlinge, die Hilfe und Schutz brauchen. Für einige von ihnen ist die Stadt der Zielort der Migration, für andere ein Ort des Exils, für andere ein Ort des Durchgangs. Städte stellen für alle einen Ankunftsraum dar, der in seiner Qualität durch die Zugänglichkeit seiner Infrastruktur, Dienste und Netzwerke, aber letztendlich auch durch die Offenheit und Freundlichkeit der lokalen Bevölkerung definiert wird.

Abstract

Cities are key players for the development and implementation of integration strategies in the field of migration and asylum. Nation states continue to declare themselves responsible for the control and regulation of migration. Integration in contrast is a local level agenda. In urban environments, migrants find protection, work, income, accommodation and a new home. Cities define conditions for successful incorporation of immigrants and refugees in local structures, but they do so in national and transnational contexts. Based on reflections on the

19 *Friedmann, The Good City: in defense of utopian thinking, InternaTonal Journal of Urban and Regional Research* 24/2 (2000), 460 (471).

local turn in integration policy, the article discusses the challenges of multi-level governance of integration with reference to the EU-funded project CORE focusing on the integration of asylum seekers and refugees in Vienna.

Teil 6:

Schlussthesen/ Concluding Remarks

Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Zusammenfassung und Schlussthesen

Den vorliegenden Band wollen die beiden Herausgeber durch eine Zusammenfassung und daraus folgende Thesen abschließen:

Christian Gsodam beschäftigt sich in seinem einleitenden Beitrag mit dem Politikfeld Migrationspolitik als zunehmend europäische Aufgabe. Der Beitrag stellt die europarechtlichen Grundlagen dar und erläutert die aktuellen Reformvorschläge der Europäischen Kommission. Wenn Europa an der Migrationskrise nicht scheitern soll, so muss sich trotz der politischen Konfliktlinien schrittweise die Erkenntnis durchsetzen, dass keine Regierungsebene allein den Problemen, die mit Migration verbunden sind, Herr werden kann. Für die Regionen und Kommunen ergibt sich die Notwendigkeit, sich auch auf europäischer Ebene einzubringen.

Peter Bußjäger behandelt in seinem Beitrag „Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem“ die Rolle einer Querschnittsmaterie, deren einzelne Aufgaben auf verschiedene Entscheidungsebenen verteilt sind. Integration, verstanden als Resultat von Migration, ist demnach eine typische Ausprägung der *Multi-Level-Governance*. Das Geflecht der europäischen und nationalen Kompetenzverteilungen stellt dabei lediglich Rahmenbedingungen auf. Die einzelnen Entscheidungsebenen haben die Verpflichtung, diese Aufgabe zu erfüllen.

Die internationale Zusammenarbeit und Migration wird von *Michael Spindelegger/Martin Hofmann* behandelt. Damit es zu einem Pakt über Asyl und Migration kommen kann, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Reihe von längerfristigen Prioritäten verfolgen: Unter anderem zählt dazu, eine neue gemeinsame Vision zu Fragen des internationalen Schutzes zu entwickeln, den Schutz der Außengrenzen und des Schengenraums verbessern, die Rückkehrpolitik wirksamer gestalten und eine proaktive Arbeitsmigrationspolitik aufbauen.

Anton Pelinka schreibt über „Migration: Die große Herausforderung für die Union“. Angesichts der Tatsache, dass Migration stattfindet und nicht einfach weggedacht werden kann, ist die Europäische Union als

ein System der partiellen Aufhebung von Grenzen ein Laboratorium, das Möglichkeiten des politischen Umgangs mit Migration aufzeigt. Dieses ist allerdings nach *Pelinka* noch zu sehr als Provisorium gestaltet, es definitiv zu machen, wäre eine gesamteuropäische Interessen reflektierende Antwort auf die Herausforderungen.

Gudrun Biffl schreibt unter „Migration als Leitthema des Wandels“ über die zunehmende Komplexität des globalen Wandels, der unsere Gesellschaften verunsichert sowie Spannungen und Konflikte auslösen kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sich mit dieser Realität, die uns erhalten bleiben wird, auseinanderzusetzen und damit umgehen zu lernen. Die Autorin ruft dazu auf, die daraus resultierenden Chancen und Herausforderungen zu nutzen. Sie stellt eine „Superdiversität“ fest, welche die enorme Vielfalt der Migrationsbevölkerung charakterisiert und erachtet es als notwendig, sich zu dieser zu bekennen.

Peter Webinger/Tobias T. Molander/Victor W. Jensen schlagen in „From Tampere to Evros: lessons for a protection system fit for a globalized world. For the many, not for the few“ eine Reihe von konkreten Maßnahmen vor, die sich darauf beziehen, einerseits Schutzsuchenden Sicherheit zu verschaffen, andererseits aber auch, die Grenzen der Union zu sichern, den Tod auf dem Mittelmeer zu verhindern und dem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen.

Mit den normativen Aspekten des Asylrechts setzen sich *Stefan Mumelter/Bernadette Zelger* in ihrem Beitrag „Challenges in Asylum Law Procedures – A Practitioner’s Perspective“ auseinander. Im Mittelpunkt ihrer Ausführungen stehen die Interessenabwägung in Zusammenhang mit Art 8 EMRK, dem Schutz des Privat- und Familienlebens. Die Kunst liegt im richtigen Ausgleich der beteiligten Interessen, die nicht nach einem einheitlichen Maßstab wahrgenommen werden können.

Die Praxis des Asylrechts, diesmal aus der Perspektive einer Region, nämlich dem Land Steiermark, ist Gegenstand der Abhandlung von *Sandra Saywald-Wedl*. Sie beschäftigt sich auf einprägsame Weise mit dem Zusammenspiel von Bund und Land im Asylwesen. Zwar ist das Asylwesen als solches Bundeskompetenz. Allerdings hat das Vollzugshandeln des Bundes in verschiedenen Bereichen Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Länder. Dies betrifft vor allem sozialstaatliche Belange.

Dem Blickwinkel der Arbeitsmigration widmen sich *Natasha Ghulam/Margit Kreuzhuber* in ihrem Beitrag, in welchem sie einen Überblick über die Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU geben. Sie gelangen zum Schluss, dass mit der Einführung und Umsetzung dieser Instru-

mente ein Meilenstein im Bereich Arbeitsmigration in Österreich gesetzt wurde. Freilich besteht ein deutlicher Weiterentwicklungsbedarf. Die Corona-Pandemie darf nicht den Blick darauf verstellen, dass der Fachkräftemangel aus demographischen Gründen an Bedeutung gewinnen wird. Um auch längerfristig wirtschaftlich erfolgreich zu sein, ist es wichtig, im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe auf allen Ebenen rechtzeitig die nötigen Weichen zu stellen.

Vom raumplanerischen Standpunkt befassen sich *Petra Hirschler/Amila Širbegović/Sibylla Zech* mit dem Thema „Raumentwicklung und Migration: Diskussionen, Aktionen und neue Ansätze für die Stadt- und Raumplanung.“ Die Planungsdisziplinen werden sich in Zukunft verstärkt des Themas Migration annehmen müssen. Die Ereignisse von 2015 haben die Planung verändert. Zahlreiche temporäre Projekte haben gezeigt, dass sowohl die Planung als auch die Gesellschaft vieles kann. Es braucht, so die AutorInnen, dringend intensive Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Planung und sozialen Organisationen, um auch längerfristig und zukünftig Qualitäten für alle, in der Stadt und am Land, zu sichern, damit Migration als Normalität verstanden wird.

Elisabeth Alber/Verena Wisthaler gehen in ihrem Beitrag über die „Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol“ den rechtlichen Handlungsspielräumen, politischen Diskursen und kommunalen Praktiken im Politikfeld Migration nach. Ihrer Auffassung nach zeigt die Südtiroler Integrationspolitik, die geprägt ist vom Spannungsverhältnis zwischen autochthonen Minderheiten und migrationsbedingter Vielfalt, Merkmale auf, die auch für andere Gebiete Europas charakteristisch sind. So ist die Umsetzung der Ziele bruchstückhaft und zögerlich und begleitet von politischen Diskursen, die die Migrations-Governance zusätzlich spalten. Dazu kommen Anti-Immigrationsparteien auf zentralstaatlicher sowie auf Landesebene.

Benno Elbs stellt in seinem Beitrag „Ressource oder Barriere? Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration“ das Modell der „Convivenz“ vor: Es bedeutet, das Leben zu teilen, mit- und voneinander zu lernen und das Leben zu feiern. Convivenz eröffnet somit einen Raum für eine umfassende Lebens-, Lern- und Festgemeinschaft. Die Erfahrung von Differenz wird nicht als Hindernis, sondern als Lern-Chance verstanden. Nicht die Abgrenzung von, sondern der Austausch mit Menschen anderer Herkunft und anderen religiösen Bekenntnissen sind wesentliche Faktoren für ein friedliches Zusammenleben der Kulturen und Religionen.

Christoph Reinprecht schreibt in seinem Beitrag über Städte als Schlüsselakteure von Integration, dass, indem Kommunen ihre poten-

tielle Rolle und Autonomie überdenken, sie ihre Position stärken, um sich einer restriktiven nationalen Politik zu widersetzen und neue Handlungsspielräume in den Bereichen Migration und Integration zu schaffen. „Die Relevanz der lokalen, kommunalen Ebene wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer wachsenden transnationalen Mobilität und einer restriktiveren nationalen Migrationspolitik betont. Während die Nationalstaaten ihre Grenzen schließen, können Städte ihre Tore offenhalten, indem sie gastfreundliche und integrative Möglichkeiten schaffen.“

Für die Herausgeber ergeben sich als Essenz der in diesem Band versammelten Beiträge folgende Empfehlungen:

1. Migration als solche anerkennen

Migration ist eine Tatsache, sie ist unausweichlich und wird immer stattfinden. Sie kann nicht verhindert, aber gesteuert werden. Migration erzeugt die Herausforderung, Integration zu realisieren.

2. Migration schafft Veränderung

Dies kann legitim als Gefahr und/oder als Chance wahrgenommen werden. Die Debatte sollte aber jedenfalls nicht ideologisch, sondern sachbezogen, auf Fakten basierend und für das Argument des anderen offen geführt werden.

3. EU Personenfreizügigkeit von Migration trennen

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU ist – auch in der politischen Debatte – von Migration zu trennen. Die Errungenschaften der europäischen Personenfreizügigkeit müssen geschützt werden und dürfen nicht unter der Migrationsdebatte leiden. EU Bürgerrechte sind deutlich von Fragen des Asyls und der wirtschaftlichen Einwanderung in die EU zu unterscheiden.

4. Partnerschaften mit Drittstaaten hochfahren, Menschenhandel bekämpfen

Die Migrationsfrage wird in Afrika und Asien entschieden. Die Europäische Union aber auch Mitgliedstaaten, Regionen und Städte müssen verstärkt in Partnerschaften mit Akteuren in den Herkunftsländern der Migranten investieren. Dies bedeutet verstärkten und gezielten Finanzmitteleinsatz durch die verschiedenen Regierungsebenen. Dabei muss mit den Diasporagemeinden in Europa zusammengearbeitet und Hilfe vor Ort durch konkrete Aufbau- und Rückkehrprojekte geleistet werden. Menschenhandel muss in den

Herkunftsstaaten, auf den Fluchtrouten und in Europa weiterhin gemeinschaftlich bekämpft werden.

5. Die Notwendigkeit einer europäischen Vision

Migration erfordert, dass wichtige Zuständigkeiten auf der europäischen Ebene wahrgenommen werden, um gemeinsames europäisches Handeln zu ermöglichen. Es muss eine Vision für diese Aufgabenwahrnehmung geben, die an die Werte der Union gebunden ist. Die Europäische Union muss ihre Außengrenzen sichern und dafür sorgen, dass Recht durchgesetzt werden kann. Sie muss aber - auch im eigenen Interesse - geordnete Migration zulassen und effektive und menschenrechtskonforme Mechanismen entwickeln, die internationalen Schutz für jene, die ihn bedürfen, garantieren.

6. Migration und Integration als Aufgaben im Mehrebenensystem

Beide Elemente sind typisches Beispiel von *Multi-Level-Governance*. Die Aufgaben können nicht einer bestimmten Entscheidungsebene allein zugeordnet werden, sondern erfordern ein kohärentes und koordiniertes Zusammenwirken zwischen lokaler, regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Die Europäische Union darf Migrationspolitik daher nicht nur zwischen Mitgliedstaaten und Union abhandeln. Regionen und Kommunen sind aktiv einzubeziehen und insbesondere in der Frage von EU Binnengrenzen zu hören (zB im geplanten Schengen Forum).

7. Vielfältige Aufgaben von Regionen und Kommunen

Migration und Integration sind Herausforderungen für Regionen und Kommunen. Gerade auf diesen Ebenen kann Integrationsarbeit geleistet werden. Dazu ist das Zusammenwirken von Asylbehörden und den sozialstaatlichen Institutionen zu verbessern, hat die Raumplanung Grundlagen für das Zusammenleben zu erarbeiten und haben die Gemeinden Integrationsarbeit zu leisten. Um bestmögliche Erfahrungen auszutauschen, müssen Regionen und Kommunen sich europaweit vernetzen und bestehende Plattformen wie „Cities and Regions for Integration of Migrants“ des Europäischen Ausschusses der Regionen verstärkt nutzen.

8. Schutz des Asylrechts und Ermessensspielräume im Recht

Die Europäische Union muss ihre Werte konkret umsetzen. Das Asylrecht darf nicht ausgehöhlt oder geschmälert werden. Die Abwägung von Interessen, die mit dem Privat- und Familienleben der Betroffenen zu tun haben, ist ein wichtiges Instrument im Asyl –

und Migrationsrecht. Die gesetzlichen Grundlagen müssen klar und rechtstaatlich unanfechtbar sein. Den entscheidenden Behörden sind aber auch die notwendigen Ermessensspielräume einzuräumen.

9. Arbeitsmigration

Aus demographischen Gründen wird Europa weitere Fachkräfte benötigen. Es muss ein wichtiges Anliegen sein, dass die Staaten und Regionen Europas über geeignete Instrumente verfügen, gut qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen. Regionen und Städte sollen daher in die von der Europäischen Union vorgeschlagenen Talentpools und Fachkräftepartnerschaften mit Drittländern über regionale Aktionspläne einbezogen werden.

10. Integration und Zusammenleben

Integration ist dann erreicht, wenn ein Zusammenleben stattfindet und Gemeinsamkeit im Vordergrund steht. Dies kann nicht allein durch Gesetze und von staatlichen Institutionen bewirkt werden, auch die Gesellschaft ist gefordert. Vereine, Kirchen, Religionsgemeinschaften, die Sozialpartner, einzelne Unternehmen und die politischen Parteien haben zu diesem Ziel beizutragen. So sind beispielsweise Entscheidungen in der Betriebsorganisation, zum lokalen Bildungsangebot, im interreligiösen Dialog oder in der partizipativen Demokratie auf lokaler Ebene von großer Bedeutung für die Integration von Migranten. Der vorliegende EU Integrationsplan 2021–2027 ist ein hervorragendes Beispiel von Multi-Level-Governance, der von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gemeinschaftlich umgesetzt soll.

Migration and the European Union: Multi-Level-Governance as a Solution – Executive Summary and Conclusion

The two publishers wish to conclude this volume by way of a summary and the following conclusions:

In his introduction, *Christian Gsodam* focuses on migration policy as a constantly growing European task. The article analyses the European legal framework for migration policy and explains the current reform proposals of the European Commission. If the European Union wants to end the migration crisis, the Union, the Member States, regions and local authorities have to, despite their many political lines of conflict, realise that no level of government alone will be able to solve the problems linked to migration.

Peter Bußjäger discusses in his article “Municipalities, Regions, States, Europe: Migration and multi-level-governance” how a cross-cutting issue like migration affects different levels of decision-making. Integration, understood as the result of successful migration, is a typical field of *multi-level governance*. Different European, national, regional and local legal competences form the framework conditions for the development and implementation of this policy. To make integration a success each of the layers has to do both assume its responsibility and cooperate actively with the other political layers.

International cooperation and migration is the subject of the article by *Michael Spindelegger* and *Martin Hofmann*. In order to achieve a Pact on Asylum and Migration, the EU and its Member States have to make a number of longer-term priorities. These include, inter alia, developing a new common vision on international protection of refugees and people in need, improving the protection of the EU's external borders and the Schengen area, making return policy more effective and building a proactive labour migration policy.

Anton Pelinka writes on “Migration: The major challenge for the Union”. Migration is taking place and cannot be ignored. The European Union, as a political system in which borders have become less important, is a sort of political laboratory offering opportunities to develop an effective political and legal management of migration.

According to *Pelinka*, the Union has still a long way to go from currently too-temporary approaches to effective, definite and state-like solutions. Given what is at stake, this development is necessary and in the interest of all Europeans.

Gudrun Biffl describes in her article 'Migration as a leitmotif for change' the increasing complexity of global change, which creates uncertainty, tensions and conflicts in our societies. This new reality will remain on the agenda and we need to address it and to cope with it. The author invites to seize the multiple opportunities of this new situation. Modern migration leads to very diverse societies creating a sort of "superdiversity" which we need to embrace in order to manage it.

In their article 'From Tampere to Evros: Lessons for a protection system fit for a globalised world. For the many, not for the few' *Peter Webinger, Tobias T. Molander and Victor W. Jensen* present a series of concrete measures which aim at establishing an effective asylum system, securing the Union's external borders, preventing that migrants die in the Mediterranean and implementing the rule of law.

Asylum law is the subject of *Stefan Mumelter's and Bernadette Zelger's* article on "Challenges in Asylum Law Procedures – A Practitioner's Perspective". The paper focuses on the role Article 8 of the European Charter of Human Rights, the protection of private and family life, plays for rulings on asylum cases in court. As there is no uniform standard applicable to each case, judges have to strike the right balance between all interests involved in every single ruling.

How federal laws can affect the policy of subnational entities is the subject of the article written by *Sandra Saywald-Wedl*. Taking the example of the Steiermark, a region in Austria, she analyses the interaction between the federal government and the region in the field of asylum policy. Asylum law is a federal competence in Austria. However, the implementation of federal laws influences in many ways the regional competences and alters how Austrian regions can use and implement their own constitutional competences, in particular in the area of social protection.

Natasha Ghulam and Margit Kreuzhuber deal with labour migration, the "Austrian Rot-Weiss-Rot Karte" and the "EU Blue Card". Their article shows that these initiatives have been milestones in the area of labour migration to Austria that need to be further developed. The coronavirus pandemic must not make us forget that the lack of a qualified labour force in Europe will increase in the future due to demographic reasons as Europe's population is shrinking. To secure Europe's long-term

economic success, it is essential to enhance Europe's competitiveness now by attracting the best minds and highly qualified people.

Petra Hirschler, Amila Širbegović und Sibylla Zech deal with "Spatial Development and Migration: discussions, actions and new approaches to urban and spatial planning." Space and urban planning will have to address migration in the future. The events of the migration crisis in 2015 have effectively changed planning. Many temporary projects have shown urban and space planning can be important vectors for integration. Politics, public administration, urban planners and civil society organisations have to cooperate to ensure that migration is not perceived as a danger but as an opportunity for all, both in urban and rural areas.

Elisabeth Alber and Verena Wisthaler analyse in their paper on 'Immigration and Integration Policy in South Tyrol', the legal framework, the political discourse and the local practices in the field of migration. According to the authors the South Tyrolean integration policy, which is characterised by tensions between autochthonous minorities and by a growing migratory diversity, can deliver important lessons to be learned by other regions in Europe. The implementation of the objectives of integration policy has been fragmented and slow. Anti-immigration parties at central and provincial level in Italy heavily influence the political discourse. This impedes the sustainable development of an effective governance of migration and integration at regional level.

Benno Elbs presents in his article "Resource or barrier? On the role of religion for migration and integration" what he calls the "Convivenz" model. "Convivenz" means sharing life, learning from each other and celebrating life. "Convivenz" opens a space for a broad community of life, learning and celebration. The experience of difference is not seen as an obstacle, but as an opportunity to learn and to grow. Exchanges with people of other origins and other religious beliefs are key factors for the peaceful coexistence of cultures and religions, rather than delineating them.

In his paper on "Cities – key actors of integration" *Christoph Reinprecht* writes that by reconsidering their potential role and autonomy, municipalities can strengthen their position. They can resist restrictive national policies and create new room for manoeuvre in the areas of migration and integration. The importance of the local level is growing not least in the context of increasing transnational mobility and a more restrictive national migration policy. While nation states close their borders, cities can keep their gates open by creating welcoming and inclusive communities.

Based on the various articles of this volume, the publishers would like to make the following recommendations:

1. Recognise migration as such

Migration is a reality, it is inevitable and will always take place. It cannot be prevented but controlled. Migration poses the challenge of achieving integration.

2. Migration creates change

This can be legitimately perceived as a danger and/or opportunity. In any case, the debate should not be ideological but based on facts and open to the other's argument.

3. Distinguish between free movement of people within the EU from migration

The free movement of persons within the EU must be distinguished from migration, including in the political debate. The achievements of the free movement of persons in Europe must be protected and must not be affected negatively by the migration debate. The European citizens' rights must be clearly distinguished from issues of asylum and economic immigration to the EU.

4. Scaling up partnerships with third countries and fighting trafficking in human beings

The issue of migration is decided in Africa and Asia. The European Union, but also its Member States, regions and cities, need to invest more in partnerships with stakeholders in the countries of origin of migrants. This means increased and targeted use of funds by the different levels of government. This requires working with the diaspora communities in Europe and providing assistance on the ground through concrete reconstruction and return projects. Trafficking in human beings must continue to be tackled collectively in the countries of origin, on migration routes and in Europe.

5. The need for a European vision

Migration requires important competences to be exercised at European level to enable common European action. This action needs a forward-looking vision, which is linked to the values of the Union. The European Union must secure its external borders and ensure that law is enforced. It must, in its own interest, allow orderly and legal migration and develop effective and human-rights-compliant mechanisms that guarantee international protection for refugees and those in need.

6. Migration and integration as tasks in a multi-level-governance system

Both policy areas are typical examples for *multi-level-governance*. The tasks linked to these policies cannot be assigned to one level of decision-making alone, but require a coherent and coordinated interaction between local, regional, national, European and international levels. The European Union must therefore not only negotiate migration policy between Member States and the Union. Regions and local authorities have to be actively involved and consulted in particular on the issue of EU internal borders (e.g. in the forthcoming Schengen Forum).

7. Multiple roles of regions and municipalities

Migration and integration are challenges for regions and municipalities. It is at these levels that integration has to be achieved. There is a need to improve interaction on the ground between the authorities implementing asylum law and the institutions delivering social protection. In order to share best possible experiences, regions and municipalities need to connect across Europe and make greater use of existing networks and platforms such as the European Committee of the Regions' "Cities and Regions for Integration of Migrants".

8. Protection of the right to asylum and administrative discretion

The European Union must put its values into practice. The right to asylum must not be undermined or reduced in any way. Balancing interests related to the private and family life of the people concerned is an important instrument in asylum and migration law. The legal bases must be clear and not open to challenge under the rule of law. Public authorities implementing asylum law must have the necessary discretion to issue balanced and human decisions.

9. Labor migration

For demographic reasons, Europe will need more skilled workers in the future. It is important to ensure that European countries and regions have the adequate legal and political tools to attract a skilled workforce. Regions and cities should be involved in the European Union's proposed talent pools and professional partnerships with third countries through regional action plans.

10. Integration and living together

Integration is achieved when coexistence takes place and commonality prevails. This cannot be achieved solely by laws and state institutions. Civil society is a key actor in this. Associations, churches, religious communities, social partners, individual companies and political parties have to contribute to this objective. For example, decisions on how workers are involved in the internal organisation of companies, local education programmes, inter-religious dialogue or participatory democracy at local level are important for the integration of migrants. The recently presented EU Integration Plan 2021-2027 is an excellent example of multi-level-governance that is to be implemented jointly by state and civil society actors.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber

Elisabeth Alber, PH.D., Senior Researcher und Programmleiterin im Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung, Bozen.

Univ.-Prof. i.R. Mag. Dr. habil. Gudrun Biffl, Department für Migration und Globalisierung, Donau-Universität Krems; Mitglied der Experten-Gruppe für Migration bei der OECD und des Expertenrates für Integration.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Dr. Benno Elbs, Diözesanbischof, Feldkirch.

Mag. Natasha Ghulam LL.M., Referentin, Wirtschaftskammer Österreich (WKO), Abteilung für Sozialpolitik und Gesundheit.

MMag. Dr. Christian Gsodam, M.A., Head of Cabinet of the Secretary General of the European Union's Committee of the Regions (CoR); Teacher of European law and comparative constitutional law at the Université de Strasbourg, France.

Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Petra Hirschler, Institut für Raumplanung der TU Wien, Forschung auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Stadt- und Regionalentwicklung, Agglomerationspolitik und Chancengleichheit in der Raumplanung.

Martin Hofmann, ICMPD Principal Advisor, Vienna.

Victor W. Jensen, BA, Referent in der Abteilung V/5 (Nationale und internationale Migrationsstrategie) im Bundesministerium für Inneres (2019–2020); Botschaftsrat, Kgl. Norwegische Botschaft in Wien (2015–2019).

MMag. Margit Kreuzhuber, Abteilungsleiter-Stellvertreterin, Wirtschaftskammer Österreich (WKO), Abteilung für Sozialpolitik und Gesundheit; Beauftragte für Migration und Integration, Ausländerbeschäftigung und Fachkräftemangel.

Mag. Tobias Molander, Leiter der Abteilung V/5 (Nationale und internationale Migrationsstrategie) im Bundesministerium für Inneres.

Mag. Dr. Stefan Mumelter, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Außenstelle Innsbruck.

o.Univ.-Prof. Dr. Anton Pelinka, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck von 1975 – 2006; Professor of Nationalism Studies and Political Science an der Central European University, Budapest, 2006–2018.

Ao.Univ.-Prof. Mag. Dr. Christoph Reinprecht, Institut für Soziologie, Universität Wien.

Mag. Sandra Saywald-Wedl, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Universität Graz.

Dipl.-Ing. Dr. Amila Širbegović, Fakultät für Architektur und Raumplanung, Forschung und Lehre an den Schnittstellen zwischen Stadtplanung, Migration und Raumproduktion; seit September 2018 Projektleiterin bei der IBA_Wien 2022 „Neues soziales Wohnen“.

Dr. Michael Spindelegger, Director General of the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD); former Vice-Chancellor of the Republic of Austria.

Mag. Peter Webinger, Sektionschef der Sektion V (Fremdenwesen) im Bundesministerium für Inneres.

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Sibylla Zech, Professorin am Institut für Raumplanung der TU Wien, Forschung und Lehre auf dem Gebiet Regionalplanung und Regionsmanagement; Leiterin des Planungsbüros stadtland und Initiatorin der Plattform Raum4Refugees.

Mag. Bernadette Zelger, LL.M., Stipendiatin der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (DOC) am Institut für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck.

Verena Wisthaler, PH.D., Senior Researcher und Leiterin der Forschungsgruppe „Politik, Akteure und gesellschaftliche Konflikte“ im Eurac Research Institut für Minderheitenrecht, Bozen.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatsystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostenträgungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2006. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd. 130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8
- Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)
- Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der nationalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,-)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Johann LAMPEITL, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg

Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, MAS, Tirol

Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.



Migration ist seit Jahren, insbesondere seit 2015, ein Kernthema der Europapolitik. Mit ihrem im November 2020 vorgestellten Migrations- und Asylpaket hat die Europäische Kommission neuen Schwung in die ins Stocken geratene politische Debatte gebracht. Migration ist ein breites Themenfeld mit vielen unterschiedlichen, teils interdependenten und korrelierenden Aspekten.

Band 133 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus befasst sich nach einer Einführung in die rechtlichen Rahmenbedingungen und Governancestrukturen mit den Ursachen und Begleitumständen von Migration, dem Asylwesen, der wirtschaftlichen Zuwanderung und der Integration. In der Debatte zu „Migration“ werden diese Themen häufig vermischt und auch mit dem europäischen Bürgerrecht der Personenfreizügigkeit durcheinandergebracht. Diese Bereiche haben unterschiedliche (kompetenz-)rechtliche, politische und wirtschaftliche Grundlagen und müssen deshalb jeweils für sich behandelt werden. Der vorliegende Band ist ein Beitrag zur Versachlichung der Debatte, an deren Ende Lösungen stehen müssen.

ISBN 978-3-7003-2196-5



www.newacademicpress.at