

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 86

Migration und Integration

Die Migrationskrise
als Herausforderung des Rechts

Herausgegeben von
Arnd Uhle



Duncker & Humblot · Berlin

ARND UHLE (Hrsg.)

Migration und Integration

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 86

Migration und Integration

Die Migrationskrise
als Herausforderung des Rechts

Herausgegeben von

Arnd Uhle



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Fotosatz Voigt, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0935-5200

ISBN 978-3-428-15140-0 (Print)

ISBN 978-3-428-55140-8 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85140-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Migrationskrise beherrscht seit mehr als einem Jahr weite Teile der politischen Diskussion – in Deutschland wie in Europa. Ohne Zweifel stellt sie eine der größten politischen Herausforderungen der Gegenwart dar. Das lässt sich bereits daran ablesen, dass sich allein im Jahr 2015 nahezu eine Million Menschen auf den Weg in die Bundesrepublik Deutschland gemacht haben.¹ Deren Aufnahme verlangt Bund, Ländern und Kommunen nicht nur äußerste organisatorische und finanzielle Anstrengungen ab, sondern wird, jedenfalls wenn die nach Deutschland strömenden Menschen in großer Zahl dauerhaft in Deutschland bleiben sollten, Gesellschaft und Staat verändern – kurz- und mittelfristig, erst recht aber langfristig.

Das gilt umso mehr, als der Zustrom auch auf absehbare Zeit hoch bleiben dürfte. Zwar ist die Zahl der nach Deutschland kommenden Ausländer im Jahr 2016 zurückgegangen, doch ob dieser Rückgang von Dauer sein wird, bleibt abzuwarten.²

¹ Die Zahl der 2015 in Deutschland registrierten Neuzugänge von Asylsuchenden wurde von der Bundesregierung zu Beginn des Jahres 2016 zunächst mit knapp 1,1 Millionen Personen angegeben. Im Herbst 2016 wurde sie auf 890.000 Personen korrigiert, nachdem Mehrfachmeldungen ausgeschieden worden waren. Siehe hierzu die Pressemitteilung des BMI vom 30. September 2016, verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.html> (zuletzt abgerufen am 17. November 2016).

² Zwischen Januar und September 2016 lag die von der Bundesregierung veröffentlichte Zahl der neu eingereisten Asylsuchenden bei rund 270.000 Personen. Allerdings haben in diesem Zeitraum mehr als 650.000 Menschen in Deutschland Asyl beantragt. Seinen Grund hat dies nach Auskunft der Bundesregierung in dem Umstand, dass das BAMF 2016 vermehrt förmliche Asylanträge von Asylsuchenden angenommen hat, die bereits zuvor nach Deutschland eingereist waren. Siehe dazu die Pressemitteilung des BMI vom 12. Oktober 2016, verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/10/asylantraege-september-2016.html> (zuletzt abgerufen am 17. November 2016).

Zweifel hieran erscheinen vor allem deshalb angebracht, weil die Ursachen der Migrationskrise fortbestehen. Diese Ursachen beruhen auf einer Gemengelage, die von unterschiedlichen Faktoren gekennzeichnet ist: von der Destabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens durch militärische Eingriffe von außen, von Bürger- bzw. Konfessionskriegen, von krisenhaften politischen Situationen in den jeweiligen Heimatländern, von politischer Verfolgung und von prekären wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen – um nur einige der Ursachen zu benennen.

So heterogen die Gründe für das Verlassen der Heimat angesichts dieser Umstände auch sind, so sehr gleicht sich freilich die Reaktion der nach Deutschland migrierenden Menschen. Denn sie machen durchweg den grundgesetzlich verbürgten Anspruch auf Asyl geltend. Auf ihn berufen sich folglich nicht nur Menschen, die in ihren Heimatstaaten politisch verfolgt sind, auch nicht nur Menschen, die vor bewaffneten Konflikten wie Bürger- oder Konfessionskriegen fliehen, sondern auch diejenigen, die einer politisch instabilen Lage in ihren Heimatländern oder einer wirtschaftlichen bzw. sozialen Misere und der daraus resultierenden Perspektivlosigkeit zu entkommen suchen. Umstände wie Armut und wirtschaftliche Not oder die allgemeinen Auswirkungen von Krisen oder Kriegen reichen indes, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Judikatur hervorgehoben hat, als solche ebenso wenig für die erfolgreiche Berufung auf das Asylrecht aus wie die Flucht vor politischer Instabilität.³

³ Siehe hierzu BVerfGE 80, 315 (333 ff.) – Tamilen, hier S. 335: An der Voraussetzung für eine erfolgreiche Geltendmachung des Asylrechts „fehlt es bei Nachteilen, die jemand aufgrund der allgemeinen Zustände in seinem Heimatstaat zu erleiden hat, wie Hunger, Naturkatastrophen, aber auch bei den allgemeinen Auswirkungen von Unruhen, Revolutionen und Kriegen. So hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß das Asylrecht nicht jedem, der in seiner Heimat in materieller Not leben muß, die Möglichkeit eröffnen soll, seine Heimat zu verlassen, um in der Bundesrepublik Deutschland seine Lebenssituation zu verbessern“; zuvor so auch bereits BVerfGE 54, 341 (357) – Asylgewährung; BVerfGE 56, 216 (235) – Rechtsschutz im Asylverfahren. Aus dem Schrifttum hierzu etwa *Albrecht Randelzhofer*, Asylrecht, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.),

Vielmehr unterscheidet das deutsche Recht gerade danach, ob Menschen im Einzelfall als Asylberechtigte, als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, als subsidiär Schutzberechtigte oder aber als Arbeitsmigranten einreisen⁴ – eine Differenzierung, die in der medialen Berichterstattung ebenso wie in der öffentlichen Wahrnehmung kaum Beachtung erfährt.

Auch die staatlichen Reaktionen auf die Herausforderungen der Migrationskrise haben dieser Differenziertheit des Rechts nicht entsprochen. Stattdessen hat der Staat zumindest in mancherlei Hinsicht einen nachlässigen Umgang mit dem Recht an den Tag gelegt und in nicht unerheblichem Umfang auf dessen Durchsetzung verzichtet. Auf diese Weise ist die Migrationskrise zu einer Herausforderung für das Recht, aus der Sicht mancher gar zu einer Krise des Rechtsstaates geworden. Das manifestiert sich nicht nur in der Frage der Grenzsicherung,⁵ sondern exemplarisch auch in der Frage, ob der Staat seiner primären Pflicht, die innere Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, ausreichend nachzukommen und das Migrationsgeschehen hinreichend zu kontrollieren vermag. So muss auch besonnene Zeitgenossen nachdenklich stimmen, dass ausweislich einer aus dem Sommer 2016 stammenden Schätzung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von rund 150.000 der 2015 nach Deutschland eingereisten Personen nach wie vor erkenntungs-

Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 153 Rdnr. 28. Anders kann dies im Falle von Bürgerkriegen aussehen, wenn staatlicherseits Maßnahmen ergriffen werden, die über die Wiederherstellung der Friedensordnung hinausgehen, siehe auch dazu BVerfGE 80, 315 (340 f.) – Tamilen; vgl. auch BVerfG (K), DVBl. 1994, S. 203; aus der Literatur *Ulrich Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. I, 6. Aufl. 2010, Art. 16a Rdnr. 48.

⁴ §§ 2–4 AsylG.

⁵ Hierzu zuletzt *Klaus F. Gärditz*, Die Ordnungsfunktion der Staatsgrenze: Demokratizität, Liberalität und Territorialität im Kontext, in: *Deppenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016, S. 103 ff.; *Hans-Detlef Horn*, Grenzschutz im Migrationsrecht. Es geht nicht nur um innere Sicherheit, in: *Deppenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016, S. 140 ff.

dienstliche Informationen fehlen⁶ oder dass seit Langem bestehende Defizite beim Vollzug der Ausreisepflicht abgelehnter Asylbewerber, die 2015 zu einer Rüge der Europäischen Kommission geführt haben,⁷ nach wie vor fortbestehen.⁸

Indessen erfüllt die Migrationskrise nicht nur Fragen der Grenzsicherung, der Kontrolle über das Einreisegeschehen oder der Durchsetzung der Ausreisepflicht mit Aktualität. Vielmehr rücken aufgrund der zunehmenden Zahl sich ebenso dauerhaft wie rechtmäßig in Deutschland aufhaltender Ausländer auch die Bedingungen einer gelingenden inneren Integration in den Vordergrund.⁹ Auch sie lassen Anfragen an das Recht dringlich werden. So ist etwa zu klären, was der deutsche Staat zur Integration von Ausländern beitragen kann, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage sich integrationsaffirmatives Staatshandeln entfaltet und welche Instrumente dem Staat zur Verfügung stehen.¹⁰ Hierher gehört insbesondere die Frage, wie gesellschaftliche Integrationsbemühungen staatlicherseits gefördert und Integrationsanstrengungen der Migranten eingefordert werden können. Schließlich gilt es, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wo die Möglichkeiten des Staates bei der Integration von Ausländern enden.

⁶ Siehe hierzu: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/frank-juergen-weise-bamf-gefluechtete-registrierung> (zuletzt abgerufen am 17. November 2016).

⁷ Siehe hierzu: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlinge-eu-ruegt-laschen-umgang-mit-abgelehnten-asylbewerber-13826037.html> (zuletzt abgerufen am 17. November 2016).

⁸ Das gilt insbesondere, soweit diese Defizite nicht auf dem Fehlen von Reisedokumenten, der Täuschung über Identität oder Nationalität u.ä. mehr beruhen, sondern auf einem behördlich bzw. politisch zu verantwortenden mangelnden Willen zu wirksamer Umsetzung einer Ausweisung.

⁹ Zur Integration als gemeinsame Aufgabe von Gesellschaft und Staat *Arnd Uhle*, Innere Integration, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 82 Rdnr. 41 ff.

¹⁰ Dazu *Arnd Uhle*, Integration als Staatsaufgabe. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen, in: *Deppenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016, S. 250 ff.

Angesichts dieser und weiterer Fragen stellen Migration und Integration den Staat gegenwärtig vor zahlreiche rechtliche Herausforderungen. Diese gelten ebenso dem Vollzug des geltenden Rechts wie der Fortentwicklung der bestehenden Rechtsordnung. Das haben in Deutschland zwischenzeitlich sowohl Gubernative als auch Legislative erkannt. So hat die Bundesregierung exemplarisch für eine deutlich verbesserte Personalausstattung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge Sorge getragen, während der Gesetzgeber in kurzer Folge und gleich mehrfach hintereinander zunächst das Asylrecht geändert hat.¹¹ Auf diese Weise ist das Asylverfahren in vielfältiger Weise modifiziert worden – von dem Vorrang der Leistungserbringung durch Sachleistungen in Erstaufnahmeeinrichtungen¹² bis zur Möglichkeit, für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten bzw. für Ausländer, die einen Folge- oder Zweit-antrag stellen, Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbote zu verhängen¹³ und von der Einführung beschleunigter Asylverfahren namentlich für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern oder ohne Mitwirkungsbereitschaft¹⁴ bis zur Einführung eines

¹¹ Siehe hierzu das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I 2015, S. 1722) und die dazugehörige Verordnung (Asylpaket I), das Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2. Februar 2016 (BGBl. I 2016, S. 130) und das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. I 2016, S. 290, Asylpaket II). Siehe auch das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 (BGBl. I 2016, S. 394). Zu den genannten gesetzgeberischen Maßnahmen *Winfried Kluth*, Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, ZAR 2015, S. 337; *Daniel Thym*, Schnellere und strengere Asylverfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, NVwZ 2015, S. 1625; *ders.*, Die Auswirkungen des Asylpakets II, NVwZ 2016, S. 409. In *diesem* Band hierzu *Michael Tetzlaff*, Zukunftsperspektiven der Rechtsentwicklung – Die Vorstellungen von Bundesregierung und Europäischer Kommission zur weiteren Ausgestaltung des Ausländer- und Asylrechts, S. 77 ff.

¹² Vgl. § 3 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz.

¹³ Vgl. § 11 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz.

¹⁴ Vgl. § 30a Asylgesetz.

gesetzlichen Verbots, Ausländern nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise den Termin der Abschiebung anzukündigen.¹⁵

Indessen hat sich der Gesetzgeber nicht auf die sogenannten Asylpakete I und II beschränkt, sondern im Juli 2016 auch das „Integrationsgesetz“ verabschiedet.¹⁶ Dieses bedient sich eines weiten Arsenal unterschiedlichster Handlungsinstrumente, die von Information und Aufklärung über leistungstaatliches Förderhandeln bis hin zur Statuierung von Integrationspflichten und Sanktionen reichen. Von diesem Instrumentarium wird zum Teil bereits seit Jahren Gebrauch gemacht. So werden etwa die Eingliederungsbemühungen von Ausländern, die rechtmäßig und auf Dauer im Bundesgebiet leben, seit mehr als einem Jahrzehnt durch staatliche Integrationskurse unterstützt.¹⁷ In ihnen sind Basis- und Aufbausprachkurse zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie Orientierungskurse zur Vermittlung von Wissen über die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands zusammengefasst. Das im August 2016 verkündete Integrationsgesetz sieht auf der einen Seite vor, dieses Inte-

¹⁵ Vgl. § 59 Abs. 1 Satz 8 Aufenthaltsgesetz.

¹⁶ Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I 2016, S. 1939). Hierzu *Frederik v. Harbou*, Das Integrationsgesetz. Meilenstein oder Etikettenschwindel?, NVwZ 2016, S. 1193 ff.; *Daniel Thym*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, ZAR 2016, S. 241 ff.; *Johannes Eichenhofer*, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, S. 251 ff.

¹⁷ Siehe dazu §§ 43 ff. AufenthG. Näher *Christoph Hauschild*, Die Integrationskurse des Bundes, ZAR 2005, S. 56 ff.; ferner *Arnd Uhle*, Integration als Staatsaufgabe. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen, in: *Deppenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016, S. 250 ff. (259 f.). *Erfahrungsbericht aus der Staatspraxis: Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse*, 2006; *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Erfahrungsbericht zur Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse nach § 43 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes vom 29. Juni 2007* (BT-Drs. 16/6043); *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, 2007, S. 37 ff.

grationskursssystem zu verbessern. So sollen die Integrationskurse u. a. zukünftig schneller beginnen, die Unterrichtseinheiten des Orientierungskurses deutlich aufgestockt und um inhaltliche Schwerpunktsetzungen bei der Wertevermittlung erweitert werden. Auf der anderen Seite sollen die bereits im geltenden Recht enthaltenen Möglichkeiten einer Verpflichtung zur Teilnahme an diesen Integrationskursen ausgeweitet werden.¹⁸ Vorgeesehen ist ferner, dass für Leistungsberechtigte bei bestimmten Integrationsmaßnahmen zukünftig Mitwirkungspflichten gelten. Hierbei sollen die Ablehnung oder der Abbruch von Integrationsmaßnahmen ohne wichtigen Grund zu Leistungseinschränkungen führen. Zudem soll durch eine Wohnsitzzuweisung eine gleichmäßigere räumliche Verteilung der Betroffenen ermöglicht werden. Sie soll der Integrationssicherung und der Vermeidung sozialer Brennpunkte dienen.¹⁹ Um für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge zusätzliche Integrationsanreize zu schaffen, soll ferner eine unbefristete Niederlassungserlaubnis nur noch dann erteilt werden, wenn der Betreffende seinerseits Integrationsleistungen erbracht hat. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen sollen weitgehend den Bedingungen angeglichen werden, die für andere Ausländer u. a. hinsichtlich Sprache, Ausbildung und Arbeit auch gelten.

Mit diesen sowie mit weiteren Eckpunkten orientiert sich das Integrationsgesetz, wie vor ihm bereits das Zuwanderungsgesetz, ersichtlich an den Grundsätzen des Förderns und Forderns.²⁰

¹⁸ Dazu *Arnd Uble*, Die Pflicht des Staates zur Integration. Die Aufgabe, Ausländer einzugliedern, hat ihre Grundlage im Staatsziel der Vitalität der freiheitlichen Grundordnung, FAZ vom 25. Mai 2016 (Nr. 195), S. 6 (Staat und Recht). In *diesem* Band dazu *Ulrich Weinbrenner*, Zukunftsperspektiven der Rechtsentwicklung – Die Vorstellungen der Bundesregierung zur weiteren Ausgestaltung des Integrationsrechts, S. 137 ff.

¹⁹ Hierzu in *diesem* Band *Ulrich Weinbrenner*, Zukunftsperspektiven der Rechtsentwicklung – Die Vorstellungen der Bundesregierung zur weiteren Ausgestaltung des Integrationsrechts, S. 137 ff. (146 ff.). Zu ihr auch *Daniel Thym*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, ZAR 2016, S. 241 ff. (245 f.).

²⁰ Vgl. dazu auch die von der Bundesregierung am 25. Mai 2016 verabschiedete „Meseberger Erklärung zur Integration“, verfügbar unter:

Zweifelsohne kann der Staat auf dieser Grundlage und unter Rückgriff auf die vorgesehenen Einzelinstrumente eine erfolgreiche Integration unterstützen. Gewährleisten hingegen kann er sie bereits deshalb nicht, weil es für sie nicht zuletzt auf die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit des einzelnen Ausländers ankommt.²¹ Das verdeutlicht die zentrale Bedeutung der allen Integrationsanstrengungen vorgelagerten Frage, wer zu dem Kreis der dauerhaft bleibeberechtigten und daher zu integrierenden Ausländer zählt. Die Beantwortung dieser Frage indes ist nicht Gegenstand des Integrationsgesetzes, sondern Thema zuwanderungsrechtlicher Bestimmungen. Deren Rückwirkungen auf den Erfolg gesellschaftlicher und staatlicher Integrationsbemühungen sollten Anlass sein, die Beheimatung von Ausländern als einen mehrstufigen, gleichwohl integralen Prozess zu verstehen, dessen rechtliche Steuerung sämtliche Etappen – von der Zuwanderung über die Eingliederung bis zu einer eventuellen Einbürgerung – umfassen sowie einem abgestimmten, integrationsfördernden Gesamtkonzept folgen muss.

Ob die rechtlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen und die jüngsten gesetzlichen Änderungen im Ausländer-, Asyl- und Integrationsrecht im Besonderen den Herausforderungen der Migrationskrise gerecht werden, ist eine Frage, zu deren Erörterung die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes einladen möchten. Im ersten Teil behandeln die Abhandlungen Fragen des Migrationsrechts im engeren Sinne. Sie gehen hierzu der Migrationskrise zunächst aus der Perspektive des Völkerrechts und hernach aus der Perspektive des europäischen und nationalen Rechts nach. Hierbei erörtern sie u. a. die Fragen, ob aus völker-

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklaerung.html> (zuletzt abgerufen am 17. November 2016). Wie hier auch *Daniel Thym*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, ZAR 2016, S. 241 ff. (241 f.).

²¹ Dazu *Arnd Uhle*, Integration als Staatsaufgabe. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen, in: *Deppenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016, S. 250 ff. (251 f. und 263).

rechtlicher Sicht ein Recht auf Migration besteht und ob aus europa- und staatsrechtlicher Sicht von der Migrationskrise als einer Krise des Rechts gesprochen werden kann bzw. gesprochen werden muss. Abgerundet werden diese Erkundungsgänge durch einen rechtspolitischen Kommentar zu den Vorstellungen von Bundesregierung und Europäischer Kommission zur weiteren Ausgestaltung des Ausländer- und Asylrechts. Hernach wenden sich die Beiträge im zweiten Abschnitt des vorliegenden Bandes aktuellen Fragen des Integrationsrechts zu. Hierbei setzen sie sich zunächst mit den Zielen und Bedingungen innerer Integration auseinander, sodann mit den dem Staat hierfür zur Verfügung stehenden Instrumenten, namentlich mit Integrationspflichten und Sanktionen. Den Abschluss auch dieses Teils bildet wiederum ein rechtspolitischer Kommentar, in dem die Position der Bundesregierung zur zukünftigen Fortentwicklung des Integrationsrechts dargestellt wird.

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes sind hervorgegangen aus Vorträgen, die am 19. September 2016 in der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Sektion der Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft auf deren Generalversammlung in Hildesheim gehalten worden sind. Vielfältigen Dank für die Unterstützung bei der Durchführung der Sektionssitzung wie auch bei der redaktionellen Bearbeitung der nachfolgend veröffentlichten Abhandlungen schulde ich den wissenschaftlichen Mitarbeitern und Hilfskräften meines Lehrstuhls, namentlich Herrn Ass. iur. *Philipp Gutsche*, Frau *Alexandra Klemm* (LL.B.), Frau *Anja Wenzel* (M.A.) sowie meiner Sekretärin, Frau *Katrin Börner*. Dem Geschäftsführer des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Dr. *Florian Simon* (LL.M.), danke ich für die Aufnahme des Bandes in die Reihe der „Wissenschaftlichen Abhandlungen zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte“ sowie für die einmal mehr hervorragende verlegerische Betreuung.

Dresden, im November 2016

Arnd Uhle

Inhaltsverzeichnis

Teil A

Migration als Herausforderung des Rechts

Ein Recht auf Migration? – Die Migrationskrise aus der Perspektive des Völkerrechts Von Privatdozent Dr. <i>Marcel Kau</i> , Konstanz	19
Eine Krise des Rechts? – Die Migrationskrise aus der Perspektive des europäischen und des nationalen Rechts Von Professor Dr. <i>Kay Hailbronner</i> , Konstanz	57
Rechtspolitischer Kommentar: Zukunftsperspektiven der Rechtsentwicklung – Die Vorstellungen von Bundesregierung und Europäischer Kommission zur weiteren Ausgestaltung des Ausländer- und Asylrechts Von <i>Michael Tetzlaff</i> , Berlin	77

Teil B

Integration als Herausforderung des Rechts

Ziele und Bedingungen von Integration Von Professor Dr. <i>Winfried Kluth</i> , Halle	89
Integrationspflichten und Sanktionen Von Dr. <i>Michael Griesbeck</i> , Berlin	117
Rechtspolitischer Kommentar: Zukunftsperspektiven der Rechtsentwicklung – Die Vorstellungen der Bundesregierung zur weiteren Ausgestaltung des Integrationsrechts Von <i>Ulrich Weinbrenner</i> , Berlin	137
Autoren und Herausgeber	155

Teil A

Migration als Herausforderung des Rechts

Ein Recht auf Migration? – Die Migrationskrise aus der Perspektive des Völkerrechts

Von *Marcel Kau*

I. Vorbemerkung	19
II. Völkerrechtliches Fremdenrecht und die Anfänge des Flüchtlingsrechts	24
III. Fremdenrecht und Nachkriegszeit	27
1. Territoriale Souveränität als Ausgangspunkt	27
2. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)	32
IV. Europäische Menschenrechtskonvention	37
1. Abwägungsfeindlichkeit	39
2. Der Fall <i>Hirsi Jamaa</i> (2012) und das Zurückschieben von Flüchtlingsbooten	41
3. Unterbringungsstandards nach Art. 3 EMRK	50
V. Schlussbetrachtung	52

I. Vorbemerkung

1. Sich den Fragen des Flüchtlings- und Migrationsrechts aus der Perspektive des Völkerrechts anzunähern, erscheint im Kontext heutiger Medienwahrnehmung schon beinahe ungewöhnlich. Und das nicht, weil völkerrechtliche Vorschriften hierbei keine Bedeutung hätten. Im Gegenteil. Aber die hierzu in Deutschland – und weiten Teilen Europas – geführten öffentlichen Debatten legen ihr Hauptaugenmerk eher auf subjektive Befindlichkeiten der Betroffenen – seien es die Leiden der Schutzsuchenden oder die Sorgen der Bürger in den Zielstaaten, kurzum: Es geht stärker um menschliche Emotionen als um rechtliche Verbürgungen.¹

¹ Z.B. *Patrick Kingsley*, *Die Neue Odyssee. Eine Geschichte der europäischen Flüchtlingskrise*, 2016; *Navid Kermani*, *Einbruch in die Wirk-*

Eine überraschende Ausnahme bildete jüngst ein Beitrag *Thilo Sarrazins* in der FAZ,² der grundlegende Änderungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einforderte. Die Änderung multilateraler Verträge gestaltet sich jedoch in der Praxis als kompliziertes, langwieriges und bei 145 bzw. bei 47 Konventionsstaaten tatsächlich nur sehr schwer zu realisierendes Unterfangen. Denn hierzu bräuchte es grundsätzlich die Zustimmungen aller Vertragsstaaten,³ die jedoch angesichts der zwischen ihnen bestehenden Interessensgegensätze – ein Teil von ihnen sind potenzielle Herkunftsstaaten ein anderer potenzielle Empfängerstaaten – möglicherweise nur schwer oder gar nicht zu erreichen wären.⁴ Im Flüchtlings- und Migrationsrecht kommt außerdem

lichkeit. Auf dem Flüchtlingstreck durch Europa, 4. Aufl. 2016; *Stefan Luft*, Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, 2016; *Rupert Neudeck*, In uns allen steckt ein Flüchtling. Ein Vermächtnis, 3. Aufl. 2016; *Anja Reschke* (Hrsg.), Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge, 2015; *Heribert Prantl*, Im Namen der Menschlichkeit. Rettet die Flüchtlinge, 2015; *Marina Naprushkina*, Neue Heimat? Wie Flüchtlinge uns zu besseren Nachbarn machen, 2015; *Zygmunt Bauman*, Die Angst vor den anderen. Ein Essay über Migration und Panikmache, 2016; *Franz Alt*, Flüchtling. Jesus, der Dalai Lama und andere Vertriebene. Wie Heimatlose unser Land bereichern, 2016; *Paul M. Zulehner*, Entängstigt euch! Die Flüchtlinge und das christliche Abendland, 2. Aufl. 2016; *Michael Gmelch*, Refugees welcome. Eine Herausforderung für Christen, 2016; hierzu auch der Präsident des Bundessozialgerichts, Prof. Dr. *Rainer Schlegel*, „Jede staatliche Leistung steht unter Vorbehalt“, Interview mit FAZ vom 30. September 2016 (Nr. 299), S. 4 (Politik): „Die Justiz wird die durch die Flüchtlingskrise zu den Gerichten kommenden Problemlagen lösen können [...] Unsere Aufgabe wird sein, unsere Urteile, die in diesem Bereich ergehen, möglichst emotionslos darzustellen. Was wir nicht machen sollten, ist zusätzliches Öl ins Feuer gießen, das durch die Flüchtlingskrise in der allgemeinen Diskussion entfacht worden ist.“

² *Thilo Sarrazin*, Das Einfallstor schließen, FAZ vom 22. August 2016 (Nr. 195), S. 10 (Zeitgeschehen).

³ Vgl. *Matthias Herdegen*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2014, § 15 Rdnr. 35; *Malcolm N. Shaw*, International Law, 7. Aufl. 2014, S. 674; früher schon *Georg Dahm*, Völkerrecht, Bd. III, 1961, S. 125 f.

⁴ Hierzu auch *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, Völkerrecht. Die Formen des völkerrechtlichen Handelns. Die inhaltliche Ord-

noch hinzu, dass das Infragestellen der gegenwärtigen völkerrechtlichen Standards auch eine ungewollte Verkürzung oder Absenkung des Schutzniveaus nach sich ziehen könnte.

2. Aus normativer Perspektive führt an einem völkerrechtlichen Zugang zur Thematik „Migration und Flüchtlingsschutz“ indes kein Weg vorbei.⁵ Denn kaum ein nationales Rechtsgebiet wird so stark von völkerrechtlichen und sonstigen internationalen Rechtsquellen geprägt und dabei bis in die Ausformung von Detailvorschriften präjudiziert wie das gegenwärtig geltende Flüchtlings- und Migrationsrecht. Vielfach ist das nach außen gar nicht erkennbar, da völkerrechtliche Bestimmungen – häufig wortgleich oder zumindest sinngemäß – ins nationale Flüchtlings- und Migrationsrecht übernommen wurden.⁶ Neben dem allgemeinen Völkerrecht muss in diesem Zusammenhang insbesondere auf die einschlägigen Vorschriften des europäischen Unionsrechts verwiesen werden.⁷ Da diese in einem anderen Beitrag eingehend behandelt werden, finden sie hier nur am Rande Erwähnung.

3. Die titelgebende Frage dieses Beitrags richtet sich auf ein mögliches „Recht auf Migration“ und lässt sich erwartungsge-

nung der internationalen Gemeinschaft, Bd. I/3, 2. Aufl. 2002, S. 661 ff., insbes. 662.

⁵ Z.B. *Otto Depenheuer*, Der entgrenzte Staat und die Menschenrechte, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016; *Eckart Klein*, Rechtliche Klarstellungen zur Flüchtlingskrise, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016; *Helge Sodan*, Das Konzept der sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016 und *Katharina Pabel*, Flüchtlingsschutz und europäische Menschenrechtskonvention, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2016.

⁶ Z.B. §§ 56 Abs. 1 Nr. 5, 57 Abs. 1, 60 Abs. 1 und 5 AufenthG.

⁷ Vgl. etwa zum Dublin-System: *Alexander Peukert/Christian Hillgruber/Ulrich Foerste/Holm Putzke*, Einreisen lassen oder zurückweisen? Was gebietet das Recht in der Flüchtlingskrise an der deutschen Staatsgrenze?, ZAR 2016, S. 131 ff.