

DANIEL THYM

Migrations-
verwaltungsrecht

Jus Publicum

188

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 188



Daniel Thym

Migrationsverwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Daniel Thym, geboren 1973; Studium der Rechtswissenschaften in Regensburg, Paris sowie an der Humboldt-Universität zu Berlin; Mitarbeiter des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht; 2004 Promotion; 2009 Habilitation an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG Wort.

e-ISBN PDF 978-3-16-151269-8

ISBN 978-3-16-150104-3

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Sabon gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Zu Beginn des Habilitationsprojekts, das zu der vorliegenden Arbeit führte, stand das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes. Bei der Erkundung der neuen Regeln zeigte sich bald, dass die ausgefeilten Bestimmungen des AufenthG, des StAG, des FreizügG/EU, des AsylVfG und des BVFG ein gemeinsames Regelungsziel verfolgen. Mit den Einzelbestimmungen des Migrationsverwaltungsrechts, deren dogmatische Aufarbeitung den Rechtsalltag der Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichte prägen, verfolgt der Gesetzgeber eine übergeordnete Zielvorgabe. Es geht um die Steuerung der Einreise, des Aufenthalts und der Integration von Ausländern mit den Mitteln des Rechts. Dieser Steuerungsanspruch des Migrationsrechts begründet den Aufmerksamkeitsschwerpunkt der vorliegenden Untersuchung.

Die Arbeit entstand an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Wiederholt profitierte ich vom lebhaften Wissenschaftsdiskurs vor Ort und der Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern. Als besonders lehrreich empfand ich meine Zeit als erster Postdoktorand des Berliner Graduiertenkollegs „Verfassung jenseits des Staates.“ Dessen interdisziplinäre Ausrichtung und der intensive Austausch mit Gastrednern erleichterten mir die wissenschaftliche Erschließung des Migrationsrechts. Gleiches gilt für die Konfrontation mit dem angelsächsischen Rechtskreis während meines sechsmonatigen Aufenthalts am British Institute of International and Comparative Law (BIICL) und bei den jährlichen Workshops des Transatlantic Exchange for Academics in Migration Studies (TEAMS).

Mit dem Abschluss des Habilitationsverfahrens rückt der Abschied vom Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht näher. Die vertrauensvolle Unterstützung und Beratung durch meinen Lehrer Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice nutzte mir nicht nur bei der Erstellung von Dissertation und Habilitationsschrift. Nachhaltig prägt die Mitarbeit am „WHI“ meine wissenschaftliche Gedankenwelt; die Verbundenheit reicht über dieses Vorwort hinaus. Dank gebührt auch Prof. Dr. Kay Hailbronner für die regelmäßigen Einladungen zu den ertragreichen TEAMS-Workshops und dem DAAD für die Finanzierung des Forschungsaufenthalts in London. Mein Dank gilt schließlich Prof. Dr. Gunnar Schuppert, dessen Zweitgutachten den zügigen Abschluss des Habilitationsverfahrens ebenso begünstigte wie die Überarbeitung des einleitenden Kapitels.

Während des Publikationsprozesses erfuhr ich tatkräftige Hilfe bei der Korrekturlektüre durch meine Mutter Heidrun Alack-Thym aus Tübingen, Margot Matz von der Universität Bielefeld sowie Udo Heckeler nebst studentischen Mitarbeitern von der Berliner Wirtschaftsprüfungsgesellschaft RöverBrönner. Aufgrund der finanziellen Unterstützung durch die VG Wort und die Betreuung durch den Verlag Mohr Siebeck erfolgt die Drucklegung kurz nach Abschluss der Überarbeitung. Die Darstellung beruht auf der Rechtsentwicklung und dem Stand der Literatur zu Weihnachten 2009. Für Kommentare, Anregungen und Kritik bin ich jederzeit dankbar (daniel@thym.de). Ich freue mich auf den fortgesetzten wissenschaftlichen Diskurs über die rechtliche Steuerung des Migrationsgeschehens.

Berlin, im Februar 2010

Daniel Thym

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XI
Einleitung	1
Kapitel 1: Grundlegung: Migrationsverwaltungsrecht	7
A. Rechtsgebiet „Migrationsrecht“	8
I. Gegenstand und Begriffsklärung	8
II. Traditionelle Unterscheidung von Statusgruppen.	14
III. Rekonstruktion als Prozess des Statuswandels	18
IV. Statistische Wirklichkeit des Verwaltungshandelns	24
B. Verwaltungsrechtliche Standortbestimmung.	31
I. Reform des Verwaltungsrechts	32
II. Grundmodell hoheitlich-imperativer Aufgabenwahrnehmung	36
III. Bedeutung des Migrationsrechts für die Rechtspraxis	41
IV. Migrationsrecht: ein Referenzgebiet?.	45
Kapitel 2: Rechtlicher Handlungsrahmen	49
A. Gesetzliche Programmierung der Migrationsverwaltung.	50
I. Historische Genese des Migrationsrechts.	51
II. Langjährige Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers.	56
III. Erneuerte administrative Handlungsspielräume	63
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Ausländerstatus	67
I. Aufenthaltsrecht kraft staatlicher Zulassungsfreiheit	67
II. Grundrechtliche Grenzen einer Sonderstellung von Ausländern	73
III. Kongruenz übergreifender Betrachtungsebenen	77

<i>C. Europäisierung im Spannungsfeld von Unionsbürgerschaft und Ausländerstatus</i>	84
I. Freizügigkeit der Unionsbürger im Binnenmarkt	85
II. Völkerrechtliche Assoziierung von Drittstaaten	89
III. Harmonisierung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	93
IV. Umfang der europarechtlichen Lenkung der Migrationsverwaltung	99
<i>D. Überstaatliche Ergänzung durch das Völkerrecht</i>	106
I. Begrenzter Einfluss des internationalen Migrationsrechts	107
II. Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention	112
III. De-Internationalisierung durch Europäisierung?	117
<i>E. Zusammenfassung</i>	121
 Kapitel 3: Regelung der Wirtschaftsmigration	 125
<i>A. Festlegung des Untersuchungsgegenstands</i>	127
I. Handlungsauftrag: eigentlicher Arbeitsmarktzugang von Ausländern	127
II. Regelung der Wirtschaftsmigration im öffentlichen Interesse	131
III. Ungewissheit der nachbarwissenschaftlichen Wirkungszusammenhänge	136
<i>B. Typisierung verwaltungsrechtlicher Regelungsmodelle</i>	140
I. Grundmodell einer Konkretisierung durch die Verwaltung	142
1. Status quo einer gestuften Zulassungsentscheidung	143
2. Modifizierte Fortschreibung als europäische „Blue Card“	148
3. Verwaltungswissenschaftliche Einordnung	152
II. Rückgriff auf verwaltungsexternen Sachverstand	155
1. Einbindung privater und öffentlicher Forschungseinrichtungen	156
2. Verwaltungswissenschaftliche Einordnung	158
III. Befristete Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer	162
1. Saisonarbeiter inländischer Arbeitgeber	163
2. Arbeitnehmerentsendung durch ausländische Unternehmen	166
3. Verwaltungswissenschaftliche Einordnung	171
IV. Mobilitätspartnerschaften mit den Herkunftsstaaten?	174
V. Kontrollierte Privatisierung der Wanderungsentscheidung	179
1. Individualisierte Zulassung im geltenden Recht	180
2. Perspektiven eines Punktesystems	184
3. Verwaltungswissenschaftliche Einordnung	188
<i>C. Zusammenfassung</i>	193

Kapitel 4: Subjektivierung des Ausländerpolizeirechts	197
<i>A. Ausweisungsbefugnis als Spiegel der historischen Entwicklung</i>	198
I. Fremdenpolizeilicher Ursprung vor dem Zweiten Weltkrieg	198
II. Rechtsstaatliche Domestizierung unter dem Grundgesetz	201
III. Menschenrechtliche Neuausrichtung durch Europa- und Völkerrecht?	206
<i>B. Gefahrenabwehr im Migrationsrecht der Gegenwart</i>	211
I. Bedingtheit einer jeden Statusverfestigung	211
II. Möglichkeit des Statusverlusts durch Ausweisung	216
III. Zulässigkeit einer Ausweisung aus Gründen der Generalprävention?	221
IV. Entfaltung der Gefahrenvorsorge im Präventionsstaat	224
<i>C. Grenzen der Ausweisung: Eine Fallstudie zur polyzentrischen Vielfalt des Grundrechtsschutzes</i>	228
I. Europäisches Gemeinschaftsrecht als Vorreiter	231
II. Menschenrechtskonvention als Richtschnur	236
III. Rezeption durch das Bundesverfassungsgericht	241
IV. Schlüsselstellung des Bundesverwaltungsgerichts	246
V. Konturen des künftigen Ausweisungsrechts	250
<i>D. Zusammenfassung</i>	253
Kapitel 5: Steuerung der gesellschaftlichen Integration	257
<i>A. „Integration“ als Schlüsselbegriff der Migrationsstudien</i>	258
I. Rahmenbedingungen der staatlichen Integrationssteuerung	259
II. Funktionen verwaltungswissenschaftlicher Schlüsselbegriffe	263
III. Normative Prägung des Verwaltungshandelns durch Verfassungsrecht	266
IV. Interdisziplinäre Deutungsvielfalt des Integrationsvorgangs	271
<i>B. Querschnittsaufgaben der Migrationsverwaltung</i>	274
I. Horizontale Kohärenz verschiedener Rechtsgebiete	275
II. Vertikale Verwaltungsnetzwerke im Mehrebenenverbund	280
III. Aktivierung und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure	285
IV. Konzeptpflichten einer übergreifenden Integrationspolitik	290

<i>C. Integrationsleistungen im migrationsrechtlichen Prozess des Statuswandels.</i>	296
I. Gesetzliche Konkretisierung der Integrationsanforderungen	296
II. Zielsetzung des „Förderns und Forderns“	300
III. Durchführung und Verbesserung der Integrationskurse	305
IV. Ergänzungsfunktion staatlicher Einbürgerungstests	309
V. Verbesserte Steuerungsleistung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen?	312
<i>D. Zusammenfassung</i>	319
 Kapitel 6: Effektivierung der Migrationskontrolle bei Einreiserecht und Ausreisepflicht	 323
<i>A. Die Herausforderung: Krise des Ordnungsrechts</i>	324
I. Normativer Anspruch und rechtstatsächlicher Befund	325
II. Blickwinkel der Verwaltungsrechtswissenschaft	332
III. Antwort des Migrationsrechts: mehrstufiges Kontrollregime	335
IV. Einbindung von Transportgesellschaften, Arbeitgebern und Härtefallkommissionen	341
<i>B. Internationalisierung der Migrationsverwaltung</i>	346
I. Zwischenstaatliche Ausrichtung der Reformvorhaben	347
II. Völkerrechtliche Abgrenzung der Asylzuständigkeit	353
III. Informationelle Zusammenarbeit mittels Datenbanken	358
IV. Intensivierung der internationalen Behördenkooperation	364
V. Operative Zusammenarbeit der Grenzschutzbehörden	370
<i>C. Zusammenfassung</i>	375
 Resümee der wesentlichen Ergebnisse	 379
 Literaturverzeichnis	 395
Sachregister	449

Abkürzungsverzeichnis

- AEntG: Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) vom 26.02. 1996 (BGBl. 1996 I 227) mit späteren Änderungen.
- AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon (ABl. 2008 C 115, 47).
- APVO 1932: (Preußische) Verordnung über die Behandlung der Ausländer (Ausländerpolizeiverordnung) vom 27.04. 1932 (Preußische Gesetz-Sammlung 1932, S. 179–188).
- APVO 1938: Ausländerpolizeiverordnung vom 22.08. 1938 (RGBl. 1938 I 1054).
- AsylbLG: Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.08. 1997 (BGBl. 1997 I 2022).
- Asyl-Qualifikations-RL: Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 29.04. 2004 (ABl. 2004 L 304, 12).
- Asyl-Verfahrens-RL: Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 1.12. 2005 (ABl. 2005 L 326, 13).
- AufenthG: Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02. 2008 (BGBl. 2008 I 313) mit späteren Änderungen.
- AufenthG-E: Entwurf ebd., BT-Drs. 14/7387 vom 8.11. 2001.
- AuslG 1965: Ausländergesetz vom 28.04. 1965 (BGBl. 1965 I 353) mit späteren Änderungen.
- AuslG 1990: Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz) vom 15.07. 1990 (BGBl. 1990 I 1354).
- AuslG-VwV 1967: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 7.07. 1967 (GMBL. 1967, 231).
- AuslG-VwV 1978: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung ebd. vom 7.07. 1978 (GMBL. 1978, 368).
- AuslG-VwV 2000: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vom 6.10. 2000 (BAnz Nr. 188a, Beilage).
- BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BeschV: Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung) vom 22.11. 2004 (BGBl. 2004 I 2934) mit späteren Änderungen.
- BeschVerfV: Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung) vom 22.11. 2004 (BGBl. 2004 I 2934) mit späteren Änderungen.
- BMI: Bundesministerium des Innern.
- BPoIG: Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz) vom 19.10. 1994 (BGBl. 1994 I 2978) mit späteren Änderungen.
- Brandenburgisches Polizeigesetz: Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (BbgPolG) vom 19.03. 1996 (GVBl. I/96, 74) mit späteren Änderungen.

- CGR: Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2007 C 303, 1).
- CUP: Cambridge University Press.
- Daueraufenthalts-RL: Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. 11. 2003 (ABl. 2004 L 16, 44).
- Dubliner Übereinkommen: Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags vom 15. 06. 1990 (BGBl. 1994 II 792); in Kraft getreten am 1. 09. 1997 (BGBl. 1997 II 1452).
- Dublin-VO: Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist vom 18. 02. 2003 (ABl. 2003 L 50, 1).
- EGV-Nizza: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Nizza (ABl. 2006 C 321E, 37).
- EinbTestV: Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs (Einbürgerungstestverordnung) vom 5. 08. 2008 (BGBl. 2008 I 1649).
- EJML: European Journal of Migration and Law.
- EMRK/GG: Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz.
- EUV-Nizza: Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Nizza (ABl. 2006 C 321E, 5).
- EU-Visum-VO: Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind vom 15. 03. 2001 (ABl. 2001 L 81, 1) mit Änderungen.
- EUV-Lissabon: Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon (ABl. 2008 C 115, 13).
- Familienzusammenführungs-RL: Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 22. 09. 2003 (ABl. 2003 L 251, 12).
- Forscher-RL: Richtlinie 2005/71/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung vom 12. 12. 2005 (ABl. 2005 L 289, 15).
- Freizügigkeits-RL: Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten vom 29. 04. 2004 (ABl. 2004 L 158, 77).
- FRONTEX-VO: Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 26. 10. 2004 (ABl. 2004 L 349, 1).
- GFK: Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. 07. 1951 (BGBl. 1953 II 559); für Deutschland in Kraft seit 22. 04. 1954 (BGBl. 1954 II 616) sowie das Protokoll vom 31. 01. 1967 (BGBl. 1969 II 1293).
- GK-AufenthG: Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz.
- Hochqualifizierten-RL: Richtlinie 2009/50/EG des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung vom 25. 05. 2009 (ABl. 2009 L 155, 17).
- HSchulAbsZugV: Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt (Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung) vom 9. 10. 2007 (BGBl. 2007 I 2337).
- IMK: Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz).
- IJRL: International Journal for Refugee Law.

- IntV: Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung) vom 13. 12. 2004 (BGBl. 2004 I 3370) mit späteren Änderungen.
- IMRev.: International Migration Review.
- IPbPR: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. 12. 1966. (BGBl. 1973 II 1534); für Deutschland in Kraft seit 23. 03. 1976 (BGBl. 1976 II 1068).
- KRK: Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) vom 20. 11. 1989 (BGBl. 1992 II 121); für Deutschland in Kraft seit 5. 04. 1992 (BGBl. 1992 II 121).
- OUP: Oxford University Press.
- Prümer Vertrag: Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insb. zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration vom 27. 05. 2005 (BGBl. 2006 II 626); für Deutschland in Kraft getreten am 23. 11. 2006 (BGBl. 2007 II 857).
- Rückführungs-RL: Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. 12. 2008 (ABl. 2008 L 348, 98).
- RuStAG: Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. 07. 1913 (RGBl. 1913, 583).
- SDÜ: Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. 06. 1985 zwischen den Regierungen der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. 06. 1990 (BGBl. 1993 II 1010); in Kraft getreten am 1. 09. 1993 (BGBl. 1994 II 631).
- Schengener Grenzkodex: Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen vom 15. 03. 2006 (ABl. 2006 L 105, 1).
- SIS-II-VO: Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) vom 20. 12. 2006 (ABl. 2006 L 381, 4).
- Studenten-RL: Richtlinie 2004/114/EG des Rates über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst vom 13. 12. 2004 (ABl. 2004 L 375, 12).
- VIS-VO: Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt vom 9. 07. 2008 (ABl. 2008 L 218, 60).
- Vorläufige Anwendungshinweise zum AufenthG: Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern zum Aufenthaltsgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz/EU vom 22. 12. 2004, online unter <http://www.bmi.bund.de>.
- VVE: Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 24. 10. 2004, BRat-Drs. 983/04 vom 17. 12. 2004; nicht in Kraft getreten.
- WVK: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention) vom 23. 05. 1969 (BGBl. 1985 II 926); für Deutschland in Kraft getreten am 20. 08. 1987 (BGBl. 1987 II 757).

Einleitung

Seine gesellschaftliche Bedeutung erlangt das Migrationsrecht aufgrund des Aufenthalts von über sieben Millionen Ausländern in der Bundesrepublik. In der Öffentlichkeit entfaltet sich ein fortgesetzter Diskurs über die Integration dieser Bevölkerungsgruppe und die mögliche Gestaltung künftiger Zuwanderung. Eine Umsetzung erfahren beide Entwicklungen durch eine Änderung des Migrationsrechts. Dessen Regelungen zielen auf eine Steuerung des Zuzugs und der Integration von Ausländern mit den Mitteln des Rechts. Aus diesem Grund reformierte das Zuwanderungsgesetz die gesetzlichen Bestimmungen; ergänzend bewirken die Europäisierung und Internationalisierung des Rechtsgebiets eine inhaltliche Neuausrichtung. Die vorliegende Untersuchung betrachtet den Steuerungsanspruch des Migrationsrechts aus der Perspektive der Verwaltungsrechtswissenschaft und entwickelt auf dieser Grundlage strukturbildende Ordnungsmuster für das Handeln der Migrationsverwaltung. Als Untersuchungsmaßstab dient die zeitgenössische Diskussion über die Grundlagen des Verwaltungsrechts. Es geht darum, die Reform des Migrationsrechts zu den Inhalten des allgemeinen Diskurses in Bezug zu setzen. Der Blickwinkel der Verwaltungsrechtswissenschaft verdeutlicht systemleitende Strukturmerkmale für die eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Migrationsverwaltung.

Herkömmliche Darstellungen zum Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrecht strukturieren das Gesetzesmaterial anhand unterschiedlicher Statusgruppen. Aus der Zuordnung eines Ausländers zu einer Statusgruppe ergibt sich das Normprogramm, dessen Auslegung und Anwendung durch die Migrationsverwaltung den behandelten Sachverhalt einer rechtlichen Klärung zuführt. Dagegen rekonstruiert die vorliegende Untersuchung das Migrationsrecht als Prozess des Statuswandels. Die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften führt entweder zur schrittweisen Statusverfestigung bis hin zur Einbürgerung – oder mündet in einem Statusverlust aufgrund einer freiwilligen Ausreise oder zwangsweisen Abschiebung. Ein derartiges prozessuales Verständnis lenkt den Blick auf die Gemeinsamkeiten zwischen den Statusgruppen und bezeichnet horizontale Handlungsaufträge der Migrationsverwaltung. Deren Darstellung betrifft nur punktuell Einzelfragen der Gesetzesauslegung und strukturiert das Rechtsmaterial im Übrigen anhand übergreifender Verwaltungsaufgaben, die für alle Statusgruppen in einer ver-

gleichbaren Weise gelten. Im Begriff des „Migrationsrechts“ findet diese Ausrichtung am einheitlichen Prozess des Statuswandels einen sprachlichen Ausdruck.

In seiner Ausgestaltung folgt der Prozess des Statuswandels dem Grundmodell hoheitlich-imperativer Aufgabenwahrnehmung. Nach diesem Ordnungsmuster wird das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger vom imperativen Befehl geprägt; hoheitliche Handlungsmacht charakterisiert die Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung in eigener Verantwortung. Allerdings erfährt das Grundmodell der Eingriffsverwaltung im Migrationsrecht der Gegenwart eine Anreicherung durch kooperative Elemente der Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft. Ein Beispiel: Vor einer Statusverfestigung fördert die Migrationsverwaltung eine Verbesserung der Sprachkenntnisse durch kostengünstige Integrationskurse; diese verbinden den imperativen Befehl der hoheitlichen Statusfeststellung im Interesse eines größeren Steuerungserfolgs mit einer aktivierenden Integrationspolitik. Die vorliegende Untersuchung richtet ihre Aufmerksamkeit auf entsprechende Neugestaltungen des Migrationsverwaltungsrechts. Deren Verständnis profitiert in besonderer Weise von der Rückbindung an die Reformdiskussion des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Es zeigt sich, dass das Verwaltungsrecht nach einer Phase der Innovation zur Diffusion der neu entwickelten Regelungsstrukturen in den Sachgebieten des Besonderen Verwaltungsrechts übergeht.

Auch im Migrationsrecht beschränkt sich der Gestaltungsauftrag der Verwaltung nicht auf die Vermeidung von gerichtlich korrigierbaren Fehlern, sondern umfasst die eigenständige Ausführung der Gesetze unter Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten des Rechts. In Übereinstimmung mit dem „Doppelauftrag des Verwaltungsrechts“ (*Schmidt-Aßmann*) als Instrument zur Disziplinierung und Effektivierung des Verwaltungshandelns ergänzt die Handlungsperspektive der Verwaltung den Blickwinkel des gerichtlichen Rechtsschutzes. Dementsprechend begründet die eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Migrationsverwaltung einen Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung. Repräsentativ veranschaulichen die Sachkapitel zur Regelung der Wirtschaftsmigration, der Subjektivierung des Ausländerpolizeirechts, der Steuerung der gesellschaftlichen Integration und der Effektivierung der Migrationskontrolle bei Einreiserecht und Ausreisepflicht die zukunftsgerichtete Aufgabenvielfalt der Migrationsverwaltung. Deren Ordnungsmuster substantiieren den Befund einer Erneuerung des Grundmodells hoheitlich-imperativer Aufgabenwahrnehmung. Im Migrationsrecht der Gegenwart ergänzt die steuerungorientierte Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft den imperativen Befehl und die hoheitliche Erfüllungsverantwortung als Kennzeichen des Verwaltungshandelns (Kapitel 1).

Der Aufgabenvielfalt der Migrationsverwaltung entspricht eine Binnendifferenzierung der normativen Bindung. Im Migrationsrecht bestehen Sachge-

biete mit weiten Handlungsspielräumen neben Aufgabenbereichen mit ausgeprägten materiellen Vorgaben. Als vollziehende Gewalt bestimmt die Migrationsverwaltung das Ausmaß der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung nicht selbst. Vielmehr bezeichnet der Handlungsrahmen des Gesetzes-, Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts den Umfang der inhaltlichen Fremdbestimmung und damit auch die Reichweite der administrativen Entscheidungsspielräume. Die Benennung entsprechender Freiräume und ihrer Grenzen strukturiert die eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Migrationsverwaltung. Im Ergebnis verdeutlicht der rechtliche Handlungsrahmen der Migrationsverwaltung ein Nebeneinander verschiedener Formen der Verdichtung. Erneut ein Beispiel: Eine prinzipielle staatliche Zulassungsfreiheit kennzeichnet die Regelung der Wirtschaftsmigration im öffentlichen Interesse, während die staatliche Ausweisungsbefugnis gegenüber Ausländern, die sich bereits im Inland aufhalten, grundrechtlichen Bindungen unterliegt.

Darüber hinaus gibt die Diskussion des rechtlichen Handlungsrahmens systemleitende Strukturmerkmale für die unterschiedlichen Rechtsschichten des Migrationsrechts. Diese verleihen der Verwaltungstätigkeit eine inhaltliche Ausrichtung an den materiellen Vorgaben des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts. Der Einfluss dieser Rechtsschichten ist aufgrund ihrer jeweiligen Eigenheiten gesondert zu ermitteln: Die Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts unter Geltung des Grundgesetzes, die völkerrechtliche Begrenzung staatlicher Souveränität durch internationale Menschenrechte und die europarechtliche Unterscheidung zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen prägen das Migrationsrecht auf unterschiedliche Art und Weise und mit teils konkurrierenden Bindungsansprüchen. Ergänzend unterliegt das Gesetzesrecht einem fortgesetzten Wandlungsprozess. Auf der Ebene des einfachen Rechts bekräftigt der Blick zurück die Zäsur des Zuwanderungsgesetzes, wenn dieses der Migrationsverwaltung erweiterte Verwaltungsaufgaben überträgt. Wegweisend bestimmt die einleitende Vorschrift des § 1 Absatz 1 AufenthG: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (Kapitel 2).

Bei der Regelung der Wirtschaftsmigration verfügt die Migrationsverwaltung über weitgehende Gestaltungsspielräume. Insoweit können auf Grundlage einer steuerungswissenschaftlichen Betrachtung typisierte Regelungsmodelle unterschieden werden, die als Abstraktion des geltenden Rechts auf unterschiedlichen Wegen über die Arbeitsmarktzulassung von Ausländern entscheiden. Die Unterscheidung typisierter Regelungsmodelle für die Wirtschaftsmigration entspricht dem Anspruch der reformierten Verwaltungsrechtswissenschaft nach einer Ausrichtung an der Handlungsperspektive der

Verwaltung. Es zeigt sich, dass das Grundmodell einer hoheitlich-imperativen Verwaltungsentscheidung aufgrund eines Dreischritts von Arbeitsmarktöffnung, Vorrangprüfung und Zulassungsermessen durch kooperative Elemente ergänzt werden kann. Die Migrationsverwaltung entscheidet entweder selbst über die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben oder kooperiert in unterschiedlichen Abstufungen mit externem Sachverstand, privaten Unternehmen, den Herkunftsländern oder einzelnen Migranten. Vor- und Nachteile der jeweiligen Entscheidungsstrukturen sind aufgrund einer verwaltungswissenschaftlichen Einordnung aufzuzeigen. Die Aufbereitung der typisierten Regelungsmodelle unterstützt den Gesetzgeber und die Verwaltung bei Einsatz und Erprobung eines situationsangemessenen Instrumentariums nach Maßgabe der politischen Weichenstellungen (Kapitel 3).

Anders als die Regelung der Wirtschaftsmigration unterliegt die staatliche Ausweisungsbefugnis mehrfachen Rechtsbindungen. Als Folge kennzeichnet die Perspektive des gerichtlichen Rechtsschutzes die Untersuchung. Exemplarisch veranschaulicht die Ausweisungsbefugnis als ältestes Institut des Migrationsrechts dessen Entwicklung zwischen einer polizeilichen Herkunft und der verbreiteten Forderung nach einer menschenrechtlichen Neuausrichtung. Erst unter Geltung des Grundgesetzes erfolgt eine rechtsstaatliche Domestizierung und konstitutionelle Subjektivierung des vormaligen Ausländerpolizeirechts. Neue Entwicklungsimpulse ergeben sich aus der gegenwärtigen Phase der Europäisierung und Internationalisierung. Referentiell zeigt die jüngere Rechtsprechung zu den grundrechtlichen Grenzen des Ausweisungsrechts einen Funktionswandel des BVerwG, das im Angesicht eines Neben- und Mitinanders der Höchstgerichte eine Schlüsselstellung bei der Verknüpfung der Grundrechtsordnungen einnimmt. Zwischen der Verfassungsauslegung des BVerfG, der Menschenrechtsjudikatur des EGMR und der Rechtsprechung des EuGH entsteht eine konstruktive Spannung, die traditionelle Streitfragen einer neuen Lösung zuführt. Hiernach sind die Konturen des künftigen Ausweisungsrechts erkennbar. In Fällen einer Verwurzelung weicht das gesetzliche Stufensystem einer rechtlich kontrollierten Ermessensentscheidung durch die Migrationsverwaltung (Kapitel 4).

Das Zuwanderungsgesetz erhebt die Forderung und Förderung von Integration zu einem Kernanliegen des Migrationsrechts. Seither unternimmt die Migrationsverwaltung gesteigerte Anstrengungen, mit den Mitteln des Migrationsrechts auf den gesellschaftlichen Integrationsprozess einzuwirken. Als spezifische Handlungsinstrumente dienen die Integrationskurse sowie Einbürgerungstests. Ihr Mehrwert liegt in der konditionalen Verknüpfung der Integrationsförderung mit dem imperativen Befehl einer hoheitlichen Statusfeststellung nach Maßgabe des AufenthG und des StAG. Allerdings erhebt das Migrationsrecht keineswegs den Anspruch, den Integrationsprozess im Alleingang zu gewährleisten. Erst die Verbindung mit anderen Rechtsgebieten

entfaltet das umfassende Integrationskonzept des Gesetzgebers. Hiernach verlangt eine wirkungsorientierte Aufgabenwahrnehmung von der Migrationsverwaltung den koordinierten Einsatz ihrer Steuerungsinstrumente aufgrund einer Zusammenarbeit mit anderen Fachverwaltungen und nichtstaatlichen Akteuren. Begünstigt wird eine erfolgreiche Integrationspolitik durch die Koordinierung aller Beteiligten in einem informellen Netzwerk zur Integrationsförderung. Die Einbeziehung privater Anbieter bei der Durchführung der Integrationskurse und der vereinzelte Abschluss von Integrationsvereinbarungen zeigen, dass die Migrationsverwaltung die Herausforderung eines kooperativen Miteinanders von Staat und Gesellschaft bei der Steuerung der gesellschaftlichen Integration ernst nimmt (Kapitel 5).

Eine Untersuchung des Migrationsverwaltungsrechts darf die Augen vor der Diskrepanz zwischen dem normativen Anspruch und der empirischen Wirklichkeit der grenzüberschreitenden Personenwanderung nicht verschließen. Entsprechende Beachtungs- und Vollzugsdefizite kennzeichnen insbesondere die verbreitete Missachtung der gesetzlichen Vorschriften zu Ein- und Ausreise. Hierauf reagiert das Migrationsrecht durch eine Reform der präventiven und reaktiven Handlungsinstrumente zur Effektivierung der Migrationskontrolle. Deutlich zeigt die Ausgestaltung dieses Kontrollregimes die hoheitlich-imperative Grundausrichtung des Migrationsrechts. Nur vereinzelt sucht die Migrationsverwaltung eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren. Stattdessen betrifft der Schwerpunkt der Reformen die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit anderen Staaten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Im Unterschied zu anderen Rechtsgebieten reagiert das Migrationsrecht auf die „Krise des Ordnungsrechts“ mit einer Ausweitung staatlicher Handlungsoptionen im Rahmen der Europäisierung und Internationalisierung. Diese unterstützen die Migrationsverwaltung bei der effektiven Aufgabenwahrnehmung nach Maßgabe eines erneuerten Grundmodells hoheitlich-imperativer Aufgabenwahrnehmung (Kapitel 6).

Kapitel 1

Grundlegung: Migrationsverwaltungsrecht

Die Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Fremden war für die Entstehung des modernen Staates eine „begriffliche Existenzfrage.“¹ Schrittweise entfaltete sich ein verwaltungsrechtliches Sonderregime für die Behandlung von Ausländern. Dieser historische Wandlungsprozess geht weiter. In der Gegenwart fordern Gesetzesänderungen sowie die fortschreitende Europäisierung und Internationalisierung eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Regelungsstrukturen des Migrationsrechts. Hierbei verlangt der gesetzliche Anspruch einer Steuerung des Zuzugs und der Integration von Ausländern von der Rechtswissenschaft die Einbeziehung der Handlungsperspektive der Verwaltung. Gewährleistet wird diese Orientierung an der Steuerungsleistung des Migrationsrechts durch dessen Rückbindung an die zeitgenössische Diskussion über die Grundlagen des Verwaltungsrechts. Der Blickwinkel der Verwaltungsrechtswissenschaft ermöglicht der vorliegenden Studie die Entwicklung von strukturbildenden Ordnungsmustern für die eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Migrationsverwaltung.

Ihren Ausgang nimmt die Untersuchung in der Rekonstruktion der herkömmlichen Regelungsmaterien des Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrechts als einheitliches Rechtsgebiet namens „Migrationsrecht.“ Dessen Grundlage bildet der migrationsrechtliche Prozess des Statuswandels, der Gemeinsamkeiten und Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Statusgruppen des AufenthG, AsylVfG, FreizügG/EU, StAG und BVFG aufzeigt. Ein prozessuales Verständnis des Migrationsgeschehens lenkt den Blick auf die horizontalen Handlungsaufträge der Migrationsverwaltung infolge jüngerer Gesetzesänderungen und unterstützt eine handlungsorientierte Untersuchung einzelner Rechtsvorschriften. Mithin kennzeichnet die Bezeichnung „Migrationsrecht“ als semantische Zäsur die doppelte Neuausrichtung des zu Grunde liegenden Rechtsmaterials und der methodischen Betrachtungsweise. In diesem einleitenden Kapitel sind die Wesensmerkmale des Migrationsverwaltungsrechts ebenso vorzustellen wie sein Verhältnis zu den reformierten Grundlagen des Verwaltungsrechts.

¹ O. *Kimminich*, Der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland (1980), S. 30.

A. Rechtsgebiet „Migrationsrecht“

Der Begriff „Migrationsrecht“ benennt ein Rechtsgebiet, das in Deutschland bislang als Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrecht bezeichnet wurde. Die neue Bezeichnung reagiert auf Reformen des Bundesgesetzgebers und die fortschreitende Europäisierung und Internationalisierung des Rechtsgebiets und verdeutlicht in diesem Zusammenhang die Gemeinsamkeiten zwischen den bereichsspezifischen Regelungen. Hierbei ergibt sich das Steuerungspotenzial des Migrationsrechts aus dem nachfolgend vorgestellten Konzept eines migrationsrechtlichen Statuswandels, dessen prozessuale Ausrichtung die Abfolge von Einzelentscheidungen der Migrationsverwaltung zu deren übergreifenden Handlungsaufträgen in Bezug setzt. Ein derartiges Verständnis des Migrationsrechts bereitet die Grundlage für eine steuerungsorientierte Untersuchung des Migrationsverwaltungsrechts im Lichte der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Reformdebatte in den späteren Sachkapiteln der vorliegenden Studie.

I. Gegenstand und Begriffsklärung

Migration und Wanderung prägen die Entwicklung der Menschheit ebenso wie die Sesshaftigkeit. In besonderer Weise kann die Geschichte der Neuzeit als eine Abfolge internationaler Wanderungsströme geschrieben werden.² Allerdings bleibt die rechtliche Genese eines Sonderregimes für Ausländer untrennbar mit der Herausbildung des modernen Nationalstaats verbunden, der frühere Formen der personalen Angehörigkeit durch das Institut der Staatsangehörigkeit ersetzte.³ Die grundlegende Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Fremden prägt das Migrationsrecht bis heute. Auch die neue Begrifflichkeit eines „Migrationsrechts“ hebt diese Abgrenzung nicht auf, sondern reagiert auf der sprachlichen Ebene auf geänderte Rahmenbedingungen. Die Bezeichnung „Migrationsrecht“ lenkt den Blick auf das gemeinsame Substrat des Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrechts und erleichtert die Einbindung der rechtlichen Untersuchung in das internationale und interdisziplinäre Forschungsumfeld. Es ist dies nicht die erste sprachliche Neuausrichtung: Ein mehrfacher terminologischer Wandel kennzeichnet die historische Entwicklung des Migrationsrechts der Gegenwart.

² Siehe *M. Spellman*, *The Global Community* (2002); nur hingewiesen sei auf den anthropologischen Streit, ob der Mensch infolge früheren Nomadentums eine innere Unruhe besitze oder von einer natürlichen Trägheit und Sesshaftigkeit geprägt sei, hierzu *A. Treibel*, *Migration in modernen Gesellschaften* (3. Aufl. 2003), S. 43.

³ Ausführlich die Habilitationsschrift von *R. Grawert*, *Staat und Staatsangehörigkeit* (1973), S. 123 ff.

Als Schutzrecht zu Gunsten fremder Staatsangehöriger und Staatenloser entwickelte das Völkerrecht im 19. Jahrhundert die Mindeststandards des internationalen „Fremdenrechts.“⁴ Hierauf aufbauend verwandte die staats- und verwaltungsrechtliche Literatur langjährig den Begriff der „Fremdenpolizei“⁵ – der in Österreich bis heute fortgilt.⁶ Erst seit den 1920er-Jahren entwickelte die Verwaltungspraxis die Bezeichnung „Ausländerpolizeirecht“, dessen sachlicher Anwendungsbereich auch Staatenlose umfasste.⁷ Für den Übergang vom Fremden- zum Ausländerrecht gilt die Anordnung des Gesetzgebers: „Ausländer im Sinn dieser Verordnung ist, der die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzt.“⁸ Auf dieser Grundlage verfestigte sich schrittweise die Begrifflichkeit des „Ausländerrechts.“ Eine Differenzierung erfolgte nur insoweit, als neben dem Ausländerrecht die Eigenständigkeit des „Asylrechts“ und des „Staatsangehörigkeitsrechts“ sprachlich hervorgehoben wurde. Ver einzelt wurde zudem das „Vertriebenenrecht“ als eigenes Rechtsgebiet behandelt.⁹ In der Praxis entwickelten sich verschiedene Kombinationsformen, die dem Bedürfnis nach sprachlicher Differenzierung Rechnung trugen, ohne das wechselseitige Verständnis der beteiligten Akteure zu gefährden.¹⁰

Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft halten am Dreiklang von Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht fest. Dies zeigt eine einfache Recherche auf der Datenbank Juris: Der Suchbegriff „Ausländerrecht“ ergibt über zehntausend Treffer, davon über dreitausend nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes.¹¹ Höher war die Trefferquote nur für den Suchbegriff

⁴ Näher auf Grundlage des Grundgesetzes die Habilitationsschrift von K. Doebring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts (1963), S. 54 ff.

⁵ Zur „Fremdenpolizei“ als Gegenstand der Reichsgewalt Art. 4 Nr. 1 Reichsverfassung von 1871 sowie, ausführlicher, Kapitel 2 (S. 51 ff.).

⁶ Siehe das österreichische Fremdenpolizeigesetz 2005 (BGBl. I Nr. 100/2005).

⁷ Vgl. insbesondere den Erlass des (preußischen) Ministers des Innern vom 21. 10. 1921 zur „Ausweisung lästiger Ausländer“, der nicht mehr von „Fremden“ spricht und stattdessen alle Staatenlose den Ausländern im Schlusssatz der Vorbemerkung gleichstellt; zitiert nach E. Isay, Das deutsche Fremdenrecht (1923), S. 215 f.

⁸ § 15 Abs. 1 APVO 1938; entsprechend § 1 Abs. 2 AuslG 1965, § 1 Abs. 2 AuslG 1990 und § 2 Abs. 1 AufenthG.

⁹ Vgl. M. von Schenkendorff (Hrsg.): Vertriebenen- und Flüchtlingsrecht (Loseblatt); alternativ kann die Rechtsstellung von Vertriebenen und Aussiedlern gemäß Art. 116 GG und dem BVFG als Sonderfall des Staatsangehörigkeitsrechts betrachtet werden.

¹⁰ Stellvertretend für eine sprachliche Abstufung der Rechtsgebiete K. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht (2. Aufl. 2008) und R. Marx, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht in der anwaltlichen Praxis (3. Aufl. 2007); anders die traditionellen Kommentare, die in Fortfolge von §§ 28 ff. AuslG 1965 das Asylrecht dem Ausländerrecht zuordnen, etwa W. Kanein, Ausländerrecht (4. Aufl. 1988), sein Nachfolger G. Renner, Ausländerrecht (8. Aufl. 2005) sowie K. Hailbronner, Ausländerrecht-Kommentar (Loseblatt); dagegen bestehen für das Staatsangehörigkeitsrecht traditionell eigenständige Darstellungen; umfassend die sachliche Reichweite der „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik“ und des „Informationsbrief Ausländerrecht.“

¹¹ Meine Abfrage am 28. 09. 2009 ergab zum Suchbegriff „Ausländerrecht“ 11 060 Tref-

„Asylrecht“, während das „Staatsangehörigkeitsrecht“ und das „Fremdenrecht“ eine untergeordnete Rolle spielen.¹² Die in dieser Untersuchung verwandte Bezeichnung „Migrationsrecht“ kommt auf spärliche 31 Fundstellen.¹³ Ein Blick in die amtliche Sammlung der BVerwG-Rechtsprechung zeigt ein ähnliches Ergebnis. Auch hier dominiert der Begriff des Ausländerrechts, gefolgt vom Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht – während das Fremdenrecht und das Migrationsrecht keine Erwähnung finden.¹⁴

Der eindeutige Befund zeugt von der Tiefe der sprachlichen Verwurzelung, die nicht voreilig durch neue Vorschläge ersetzt werden sollte. Wenn diese Untersuchung gleichwohl den Begriff des „Migrationsrechts“ verwendet, darf dies nicht als vorschnelle Innovation missverstanden werden. Vielmehr reagiert die sprachliche Überlagerung etablierter Traditionen auf ein gewandeltes rechtliches Umfeld. Der Begriff des Migrationsrechts nachvollzieht rechtliche Änderungen als semantische Zäsur und verbindet die rechtswissenschaftliche Debatte mit dem internationalen und interdisziplinären Forschungsumfeld der übergreifenden Migrationsstudien – in Übereinstimmung mit dem Steuerungsanspruch des Gesetzgebers. Es bleibt abzuwarten, ob sich die neue Bezeichnung aus den nachfolgend genannten Gründen durchsetzt. Vermutlich werden in der Rechtspraxis und der Wissenschaft auf absehbare Zeit verschiedene Begrifflichkeiten koexistieren, ohne dass hiermit inhaltliche Unterschiede verbunden sind. Ein Pluralismus der Begrifflichkeiten kann positiv gedeutet werden als Zeichen für die wissenschaftliche Diskursoffenheit über die erneuerten Grundlagen des Migrationsrechts.

Ein erster Grund für die Begrifflichkeit des Migrationsrechts ist die Entscheidung des Gesetzgebers, die offizielle Kurzbezeichnung „*Ausländergesetz*“ durch „*Aufenthaltsgesetz*“ zu ersetzen. Für diesen Schritt ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien keine Begründung.¹⁵ Ein sachliches Motiv dürfte die Ausgliederung der Unionsbürger aus dem Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes sein, die als Nichtdeutsche weiterhin Ausländer sind, aufgrund eines umfas-

fer (vor allem aus der Rechtsprechung), davon 3144 nach dem 1. 01. 2005 als Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes.

¹² Im einzelnen: für das „Asylrecht“ 15 117 Treffer (davon 2755 seit dem Jahr 2005; Ursache für die hohe Trefferzahl ist die langjährige Dominanz asylrechtlicher Streitigkeiten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit); zum „Staatsangehörigkeitsrecht“ 1890 Treffer (487 seit dem Jahr 2005) und für das „Fremdenrecht“ 464 (87 seit dem Jahr 2005).

¹³ Davon 20 seit dem Jahr 2005, einschließlich vieler Verweise auf die Webseite <http://www.migrationsrecht.net>.

¹⁴ Im Einzelnen ergibt die Recherche in der Ausgabe der BVerwGE auf CD-Rom (Bände 1–124) eine Trefferzahl von 103 für das Ausländerrecht, 84 für Asylrecht, 52 für das Staatsangehörigkeitsrecht; jeweils kein Treffer ergaben die Suchbegriffe Fremdenrecht und Migrationsrecht.

¹⁵ Vgl. die Gesetzesbegründung für das Zuwanderungsgesetz in BT-Drs. 14/7387 vom 8. 11. 2001, S. 55 ff. und BT-Drs. 15/420 vom 7. 02. 2003, S. 59 ff.

senden Spezialregimes jedoch im FreizügG/EU gesondert behandelt werden.¹⁶ Der wichtigste Grund für die sprachliche Neuausrichtung ist jedoch nicht die Änderung des Gesetzstitels: Der Begriff des Migrationsrechts erlaubt ein Miteinander der Statusgruppen und betont gemeinsame Verwaltungsaufgaben nach Maßgabe der Einzelgesetze. Neben dem Ausländer- und Asylrecht klassischer Prägung erstreckt sich das Migrationsrecht zugleich auf die Anerkennung von Statusdeutschen als Spätaussiedler, die Einbürgerung von Ausländern und den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Kinder ausländischer Eltern aufgrund des Geburtsortsprinzips.¹⁷

Die umfassende Ausrichtung des Migrationsrechts akzentuiert die Gemeinsamkeiten des Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrechts. Anstelle der traditionellen Unterscheidung von Statusgruppen erklärt die vorliegende Untersuchung das Migrationsrecht als einen Prozess des Statuswandels, der die Anwendung der Gesetzesvorschriften bei der Einzelfallentscheidung zu den übergreifenden Steuerungszielen des Gesetzgebers aufgrund einer zeitlich abgestuften Statusverfestigung und der Möglichkeit eines Statusverlusts in Bezug setzt.¹⁸ Die Statusgruppen erscheinen als dogmatische Regelungsknoten eines Kontinuums, dessen gesamtheitliche Betrachtung die gemeinsamen Zielsetzungen des Verwaltungshandelns in den Vordergrund rückt. Hiernach anerkennt die vorgeschlagene Begrifflichkeit des Migrationsrechts auch die Relativität des Ausländerstatus. Bei Deutschen mit einem „Migrationshintergrund“ handelt es sich um keine Ausländer, aber dennoch sind die Herausforderungen der gesellschaftlichen Integration aus einer soziologischen Perspektive vergleichbar.¹⁹

Gleichwohl besitzt das Rechtsgebiet des Migrationsrechts keinen universalen Anwendungsbereich. Als Grenzlinie fungiert der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, der als Endpunkt des migrationsrechtlichen Statuswandels zugleich die sachliche Umgrenzung des Migrationsverwaltungsrechts markiert. Die Verwaltungsaufgabe einer Steuerung der gesellschaftlichen Integration ist damit nicht zu Ende, unterfällt sachlich jedoch nicht mehr dem Migrationsrecht. Stattdessen behandeln andere Rechtsgebiete die Fragestellungen eines nachgelagerten „Migrationsfolgenrechts“.²⁰ Diese Rechtsgebiete stehen in einer inhaltlichen Wechselbeziehung zum Migrationsrecht des Statuswandels, ohne mit diesem zu verschmelzen. Der Migrationsverwaltung obliegt die Aufgabe, ihren Beitrag zum Migrationsfolgenrecht aufgrund einer Abstim-

¹⁶ Siehe § 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG sowie das FreizügG/EU, die im Gegensatz zu AuslG 1990 und AufenthG/EWG keine parallele Anwendung finden.

¹⁷ Vgl. § 15 BVFG und §§ 4 Abs. 3, 8 ff. StAG.

¹⁸ Ausführlicher zum Statuswandel auf S. 18 ff.

¹⁹ Hierzu P. Han, *Soziologie der Migration* (2. Aufl. 2005), S. 320 ff.

²⁰ Exemplarisch die Habilitationsschrift von C. Langenfeld, *Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten* (2001), S. 14–17, deren Begrifflichkeit der „zugewanderten Minderheit“ neben Ausländern auch „zugewanderte“ Deutsche umfasst.

mung mit den betroffenen Fachverwaltungen und gesellschaftlichen Akteuren zu leisten und den Beitrag der anderen Rechtsgebiete mit den Steuerungsinstrumenten des Migrationsrechts zu verbinden (Kapitel 5).

Bewusst sucht die Bezeichnung „Migrationsrecht“ den Anschluss an die internationale Diskussion. Aufgrund der Europäisierung und Internationalisierung des Rechtsgebiets gewinnt die Einbindung in das außerdeutsche Forschungsumfeld an Bedeutung, weil mit den nationalen Rechtsordnungen zunehmend auch der wissenschaftliche Diskurs transnational verschränkt wird.²¹ Jenseits der deutschen Sprachgrenzen hat sich die Begrifflichkeit der Migration bereits seit einigen Jahren durchgesetzt.²² Exemplarisch sei die Empfehlung der Vereinten Nationen zur Gestaltung internationaler Statistiken genannt.²³ Desgleichen hat die Migration (*migration*) im europäischen Kontext eine schnelle Dominanz erreicht. Dies gilt vor allem für interdisziplinäre Forschungsarbeiten zur vergleichenden und europäischen Migrationspolitik.²⁴ Doch auch im europarechtlichen Diskurs wird zunehmend vom „Migrationsrecht“ gesprochen, obgleich die traditionelle Bezeichnung des *immigration and asylum law* fortwirkt.²⁵ Das positive Europarecht erweitert die Begriffsfrage um zusätzliche Varianten. So spricht das Primärrecht von „Visa, Asyl und Einwanderung“²⁶, während die politischen Leitlinien des Haager Programms und der „Policy Plan on Legal Migration“ auf Englisch den Begriff der Migration verwenden – und in der deutschen Übersetzung die „Zuwanderung“ eine europäische Verbreitung erfährt.²⁷

²¹ Unabhängig vom Migrationsrecht zur Verschränkung der Diskurse I. Pernice, *Europarechtswissenschaft oder Staatsrechtslehre?*, DV Beiheft 7 (2007), 225 (250f.) und C. Möllers/A. Voßkuhle, *Die Deutsche Staatsrechtswissenschaft im Zusammenhang der internationalisierten Wissenschaften*, DV 36 (2003), 321 (329ff.).

²² Stellvertretend die Beiträge deutscher und internationaler Wissenschaftler zu M. Bommes/E. Morawska (Hrsg.): *International Migration Research* (2005), C. Brettell/J. Hollifield (Hrsg.): *Migration Theory* (2. Aufl. 2007) und S. Castles/M. Miller, *The Age of Migration* (4. Aufl. 2009).

²³ Zur Definition von „international migrant“ UN Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, *Statistical Papers Series M*, No. 58, Rev. 1 (1998), Rn. 32.

²⁴ Etwa K. Zimmermann (Hrsg.): *European Migration* (2005), A. Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe* (2003) und die Habilitationsschrift von U. Birsl, *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* (2005).

²⁵ Siehe jüngst P. Boeles u. a., *European Migration Law* (2009) sowie die Zeitschrift „European Journal of Migration and Law“, die seit dem Jahr 1999 von Martinus Nijhoff/ Brill verlegt wird. Anders die Schriftenreihe „Immigration and Asylum Law and Policy in Europe“ desselben Verlegers, das Lehrbuch K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the EU* (2000) und das akademische Odysseus-Netzwerk anerkannter Experten „for legal studies on asylum and immigration in Europe“ unter Leitung von Philippe de Bruycker (ULB, Brüssel).

²⁶ Die Überschrift von Titel IV EGV-Nizza lautete auf Englisch: *visa, asylum and immigration*; auf „Grenzkontrollen“ statt „Visa“ verweisen Art. 77ff. AEUV.

²⁷ Vgl. das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU

Unabhängig von der Europäischen Union verdeutlicht der Rechtsvergleich eine sprachliche Abgrenzung: Bewusst umgeht das Migrationsrecht eine Anleihe bei der Bezeichnung eines Einwanderungsrechts (*immigration law*) in den klassischen Einwanderungsländern. Die einmalige Situation der Besiedlung ganzer Kontinente findet im Europa der Gegenwart keine Entsprechung; die Mitgliedstaaten verfolgen keine umfassende Anwerbspolitik. Die Umgehung des Begriffs „Einwanderung“ beachtet das gesetzliche Ziel einer „Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“²⁸ und berücksichtigt zugleich das neue Phänomen einer Pendelmigration zwischen verschiedenen Staaten anstelle der früheren Übung eines einmaligen Ein- oder Auswanderungsvorgangs.²⁹ Der Begriff der Migration vermeidet die Uniformität des Einwanderungsbegriffs und umgeht zudem politische Konnotationen, wenn die „Einwanderung“ nicht nur in Deutschland als politischer Kampfbegriff in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung verwandt wird.³⁰

Unabhängig von politischen Kontroversen beachtet eine selbstkritische Rechtswissenschaft die bewusstseinsleitende Wirkung rechtlicher Begriffe und Leitbilder aus konstruktivistischer Perspektive.³¹ Im Idealfall kann ein neuer Begriff die gedankliche Offenheit gegenüber dem Untersuchungsgegenstand fördern. Ganz in diesem Sinn sollte in Deutschland die Wortwahl der „Zuwanderung“ die Polarisierung überwinden helfen und als sprachlicher Mittelweg dem politischen Kompromiss den Weg bereiten.³² Über das „Zuwanderungsgesetz“ fand diese Wortschöpfung weite Verbreitung, entspringt aber keiner feststehenden Terminologie.³³ Soweit „Zuwanderung“ aufgrund des ähnlichen Präfix „Zu-“ statt „Ein-“ letztlich als Variation des Einwanderungsbegriffs erscheint, gelten die aufgeführten Bedenken gegen den Einwan-

(Abl. 2005 C 53, 1), S. 3 ff. und die Mitteilung der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM(2005) 669 vom 21. 12. 2005.

²⁸ § 1 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁹ Zur soziologischen Beobachtung einer Pendelmigration A. Treibel, Migration in modernen Gesellschaften (3. Aufl. 2003), S. 17 ff. und Kapitel 5 (S. 271 ff.).

³⁰ Gleiches kann in abgeschwächter Form vom Begriff des „Ausländerrechts“ gesagt werden, den etwa S. Beichel, Ausweisungsschutz und Verfassung (2001), S. 186 und C. Thiele, Das Integrationserfordernis für Drittstaatsangehörige nach dem Zuwanderungsgesetz, DÖV 2007, 58 (58) als Zuschreibung einer „Fremdeneigenschaft“ und eines „Nicht-dazugehören“ für bedenklich halten.

³¹ Näher S. Baer, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.): Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft (2004), S. 223 (232 ff.).

³² Der Begriff geht zurück auf den Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001); zugespitzt kritisch H.-P. Schneider, Willkommen im schönen neuen Zuwanderungsland! (Kommentar), NJW 2001, 3465, weil die Wortwahl „Zu-“ positive Konnotationen zu wecken bestimmt sei.

³³ Die Brockhaus-Enzyklopädie, Bd. 24 (19. Aufl. 1994) enthält keinen Eintrag zum Stichwort „Zuwanderung“ – wohl aber ebd. Bd. 14 (19. Aufl. 1991) zu „Migration“ als Oberbegriff für Ein- und Auswanderung.

derungsbegriff entsprechend – ergänzt um die fehlende internationale Anschlussfähigkeit, wenn „Zuwanderung“ in der englischen Sprache keine Entsprechung findet.³⁴ Im Umkehrschluss ergibt sich die inhaltliche Offenheit als bedeutsamster Vorzug der neuen Begrifflichkeit des „Migrationsrechts.“ Dessen Neutralität erlaubt verschiedene Inhalte und eignet sich daher in besonderer Weise als neuer Rahmenbegriff für die Analyse der vielfältigen rechtlichen Regeln für unterschiedliche Statusgruppen des deutschen Migrationsrechts im Kontext internationaler und interdisziplinärer Forschungsarbeiten.

II. Traditionelle Unterscheidung von Statusgruppen

Die behördliche und gerichtliche Entscheidung von Einzelfällen gründet auf der traditionellen Unterscheidung migrationsrechtlicher Statusgruppen. Aus der Zuordnung eines Ausländers zu einer Statusgruppe ergibt sich das Normprogramm, dessen Auslegung und Anwendung im Wege juristischer Subsumtion den vorliegenden Sachverhalt einem Ergebnis zuführt. Diese Rechtsanwendung durch Behörden und Gerichte bedarf stabilisierter Zugänge zum Recht. Es ist die gemeinsame Aufgabe von Praxis und Wissenschaft, durch die dogmatische und systematische Aufbereitung des Normmaterials die einzelfallbezogene Rechtsanwendung durch die Migrationsverwaltung zu rationalisieren und die gerichtliche Kontrolle vorzubereiten.³⁵ Diesem Zweck einer dogmatischen Aufbereitung des Migrationsrechts dienen übergreifende Darstellungen, die als Kommentare, Lehr- und Handbücher den Rechtskorpus anhand der Unterscheidung migrationsrechtlicher Statusgruppen strukturieren. In diesen Darstellungen wird die Rechtslage für Asylbewerber, Unionsbürger, türkische Staatsangehörige, Aussiedler und andere Statusgruppen jeweils gesondert präsentiert.³⁶ Gleiches gilt für das europäische Migrationsrecht, das die nationale Unterscheidung von Statusgruppen auf supranationaler Ebene nachzeichnet.³⁷

³⁴ Im Englischen wird Zuwanderung gemeinhin mit *migration* oder *immigration* übersetzt, etwa auf der englischen Sprachfassung der Internetpräsenz des Bundesministeriums des Innern unter <http://www.zuwanderung.de>.

³⁵ Stellvertretend E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee (2. Aufl. 2004), 1/3 ff.

³⁶ Alle maßgeblichen (Lehr-)bücher gliedern das Normmaterial nach Maßgabe der Statusgruppen; siehe insbesondere K. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht (2. Aufl. 2008), W. Kluth u. a. (Hrsg.): Zuwanderungsrecht (2008), G. Renner, Ausländerrecht in Deutschland (1998), § 4 sowie B. Huber (Hrsg.): Handbuch des Ausländer- und Asylrechts (Loseblatt). Kommentare folgen der gesetzlichen Unterscheidung von Statusgruppen schon aufgrund ihrer Orientierung am Gesetzestext.

³⁷ Vgl. die Analyse der verschiedenen EU-Richtlinien, die sich zumeist auf eine bestimmte Statusgruppe beziehen, bei S. Peers, EU Justice and Home Affairs Law (2. Aufl. 2006) und M. ter Steeg, Das Einwanderungskonzept der EU (2006).

Für die rechtswissenschaftliche Betrachtung des Migrationsverwaltungsrechts ist die dogmatische Unterscheidung von Statusgruppen nur ein möglicher Ausgangspunkt. Alternativ treten horizontale Zielsetzungen in den Vordergrund, die eine statusgruppenübergreifende Gemeinsamkeit der Einzelbestimmungen begründen. Die vorliegende Untersuchung unternimmt eine derartige Strukturierung des Migrationsrechts anhand übergreifender Verwaltungsaufgaben. Sie erhebt gerade nicht den Anspruch einer enzyklopädischen Darstellung des Rechtsstoffs nach dem Vorbild eines Handbuchs oder Kommentars, sondern konzentriert die Analyse auf ausgewählte Sachfragen. Die Betrachtung der unterschiedlichen Statusgruppen aus dem Blickwinkel horizontaler Verwaltungsaufgaben lenkt die Aufmerksamkeit auf strukturelle Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Rechtsnormen und erleichtert damit die Einordnung der dogmatischen Einzelfallentscheidung in den erweiterten Regelungszusammenhang.³⁸ Eine solche rechtliche Kontextanalyse besitzt einen besonderen Mehrwert, wenn die Verwaltung eine Reform ihrer Handlungsinstrumente erörtert. In diesen Fällen unterstützt eine aufgabenbezogene Betrachtung die Verwaltung bei der Entwicklung wirklichkeitstauglicher Regelungsstrukturen.

An dieser Stelle soll in der gebotenen Kürze gezeigt werden, inwiefern eine Verknüpfung der migrationsrechtlichen Statusgruppen die Identifikation übergreifender Verwaltungsaufgaben erleichtert. Veranschaulicht wird die Relativität der Rechtsregime für einzelne Statusgruppen anhand der Überschneidung der zugrunde liegenden Lebenssachverhalte. Es zeigt sich ein inhaltliches Wechselspiel zwischen den Regelungen des Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrechts:

Zuerst verdeutlicht das Beispiel des Staatsangehörigkeits- und des Vertriebenenrechts die Relativität bereichsspezifischer Regelungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg bewirkte die „Identitätsnot der geteilten Nation“³⁹ die Herausbildung eines differenzierten Deutschenstatus, dessen nationalstaatliche Ausrichtung eine Analyse mit dem Ausländerrecht nicht zuließ. Erst die deutsche Wiedervereinigung sowie die zeitliche und örtliche Begrenzung des Spätaussiedlerzuzugs ermöglichen die Einbeziehung des Staatsangehörigkeits- und des Vertriebenenrechts in den erweiterten Zusammenhang eines übergreifenden Migrationsrechts.⁴⁰ Bei der Verwaltungsaufgabe einer Steuerung der ge-

³⁸ Mit R. Wahl, Herausforderungen und Antworten (2006), S. 44 gehört der Aufmerksamkeitshorizont der Verwaltungsaufgaben nicht der Dogmatik an, sondern ist diesem vorgelagert „und gibt dem Denken Bahnen.“

³⁹ J. Isensee, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, VVDStRL 32 (1973), 49 (55).

⁴⁰ Zum zeitlich und örtlich begrenzten Spätaussiedlerstatus und den Regeln für Familienangehörige und Abkömmlinge, die nicht automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen, siehe §§ 4, 15, 27 BVFG sowie, im Vorfeld, A. Zimmermann, Rechtliche Möglichkeiten von Zuzugsbeschränkungen für Aussiedler, ZRP 1991, 85 ff.

sellschaftlichen Integration entwickelt sich ein Wechselspiel zwischen den Regelungsgegenständen des Staatsangehörigkeits- und des Vertriebenenrechts mit dem klassischen Ausländerrecht. Die nachfolgende Untersuchung zeigt exemplarisch, dass das rechtliche Fördern und Fordern deutscher Sprachkenntnisse den Statusgruppen gemein ist. Erst eine Verbindung der Sachmaterien des Ausländer-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrechts entfaltet das umfassende Integrationskonzept des Gesetzgebers (Kapitel 5).

Für das deutsche und internationale Migrationsrecht von zentraler Bedeutung ist die traditionelle Unterscheidung des Ausländerrechts vom Asyl- und Flüchtlingsrecht. Verfassungs-, Völker- und Europarecht entfalten das Asyl- und Flüchtlingsrecht als eigenständiges Teilgebiet des Migrationsrechts.⁴¹ Verwaltungsverfahren und materielle Rechtsnormen für die Zuerkennung des Asyl- oder Flüchtlingsstatus unterscheiden sich grundlegend vom Rechtsregime für andere Ausländer. In Deutschland entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgrund der Verfahrensvorschriften des AsylVfG nach Maßgabe eines Asyl- und Flüchtlingsbegriffs, dessen inhaltliche Konturen durch Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht geformt sind. Trotz dieser Eigenständigkeit zeigt die zurückgenommene Betrachtung tatsächliche und rechtliche Überschneidungen zwischen dem allgemeinen Ausländerrecht und den speziellen Normen des Asyl- und Flüchtlingsrechts, welche die Trennung der Statusgruppen relativieren. Dogmatische Unterschiede werden durch die gemeinsame Betrachtung nicht aufgehoben, sondern in den migrationsrechtlichen Kontext eingeordnet.

Aus der Soziologie folgt die Erkenntnis, dass die kategorische Trennung zwischen *forced migration* (Asyl und Flüchtlinge) und *voluntary migration* (sonstige Statusgruppen) die Vielfalt des realen Migrationsgeschehens nur begrenzt wiedergibt, da eine jede Migrationsentscheidung nach einer verbreiteten Auffassung auf einem komplexen Zusammenspiel individueller Push- und Pull-Faktoren beruht.⁴² Es besteht hier eine Parallele zur rechtlichen Diskussion um die Ergänzung des Asyl- und Flüchtlingsstatus durch einen subsidiären oder temporären Schutzstatus in Reaktion auf neue Fluchterscheinungen etwa aufgrund von Bürgerkriegen, welche die reale Gemengelage des Asyl- und Ausländerrechts migrationsrechtlich aufzufangen versuchen.⁴³ Diese gesetzge-

⁴¹ Ein umfangreicher Bestand an deutscher und internationaler Literatur widmet sich speziell den Fragen des Asyl- und Flüchtlingsrechts; vgl. exemplarisch die eigenständige Kommentierung von R. Fritz/J. Vormeier (Hrsg.): GK-AsylVfG (Loseblatt) sowie J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (2005) und das von Oxford University Press verlegte „International Journal of Refugee Law.“

⁴² Näher T. Faist, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Spaces* (2000), S. 22–25 und A. Treibel, *Migration in modernen Gesellschaften* (3. Aufl. 2003), S. 21; kritisch aus rechtlicher Perspektive E. Feller, *Asylum, Migration and Refugee Protection*, IJRL 18 (2006), 509 (515–518).

⁴³ Zur Diskussion K. Hailbronner, *Die GFK vor den Herausforderungen des 21. Jahr-*