

Status als Instrument des Migrationsrechts

MARKUS KRAJEWSKI, Erlangen-Nürnberg

I. Einführung

(1) In Deutschland leben heute über 9,1 Millionen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Ihre Rechte und Pflichten ergeben sich nicht nur aus ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltstitel. Vielmehr werden die jeweiligen Grundkategorien durch Einschränkungen und Erweiterungen weiter ausdifferenziert.

II. Konzeptionelle Grundlagen

1. Begriff, Gegenstand und Ziele des Migrationsrechts

(2) Mit dem Begriff „Migrationsrecht“ wird der Fokus auf das soziale Phänomen Migration gelegt. Gegenständlich umfasst das Migrationsrecht Regelungen über Einreise und Aufenthalt sowie die Freizügigkeit im Bundesgebiet, Zugang zu Beschäftigung und Familienzusammenführung.

(3) Das normative Programm des § 1 Abs. 1 AufenthG kann als Zielvorgabe für das Migrationsrecht herangezogen werden. Diese umfasst die Steuerung und Begrenzung von Migration durch Zuwanderungsermöglichung und -gestaltung, die Integration von Ausländern und die Erfüllung humanitärer Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Dazu gehört der Schutz von Menschen vor Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen und Gewalt in bewaffneten Konflikten.

2. Status und Instrumente im Migrationsrecht

(4) Das Migrationsrecht verwendet keinen einheitlichen Statusbegriff. Die staatsangehörigkeits-, aufenthalts- und flüchtlingsrechtlichen Statuskategorien entsprechen nur eingeschränkt dem Verständnis des Status als eines klar definierten und abgrenzbaren Bündels von Rechten und Pflichten. Der mit einem Status verbundene Kernbestand an Rechten und Pflichten kann erweitert und eingeschränkt werden. Dies führt zu einer Entflechtung der Statuskategorien und zu deren Relativierung als Strukturelemente des Migrationsrechts.

(5) Als Instrumente des Migrationsrechts können die durch die Statuskategorien vermittelten Rechte und Pflichten angesehen werden. Diese sind darauf zu untersuchen, ob und wie sie zur Verwirklichung der Ziele Migrationssteuerung, Integration und Erfüllung humanitärer Verpflichtungen beitragen.

III. Staatsangehörigkeitsrechtliche Statuskategorien: Staatsbürger, Unionsbürger und Drittstaatsangehörige

(6) Die Differenzierung auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit ist für das Migrationsrecht konstitutiv. Erst mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit endet das Sonderrecht für Ausländer. Verglichen mit der Staatsbürgerschaft sind alle migrationsrechtlichen Statuskategorien weniger weitreichend. Im geltenden Recht zeigt sich dies insbesondere im Wahlrecht, dem Recht der Familienzusammenführung sowie bei Ausweisungen und Abschiebungen.

(7) Aufgrund der weitgehenden Angleichung von staats- und unionsbürgerschaftlichen Rechten markiert die Unterscheidung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen heute die eigentliche Trennlinie im Migrationsrecht.

IV. Aufenthaltsrechtliche Statuskategorien von Drittstaatsangehörigen

1. Statuskategorien regulärer Zuwanderung

(8) Inhaber einer Niederlassungserlaubnis verfügen bezüglich Aufenthalt, Beschäftigung und Freizügigkeit über die gleichen Rechte wie Staats- und Unionsbürger. Da zu den Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis u.a. ausreichende Deutschkenntnisse und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung gehören, schafft sie einen Anreiz für Integrationsbemühungen.

(9) Die Aufenthaltserlaubnis ermöglicht befristete Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit, der Familienzusammenführung sowie aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Diese Hauptzwecke können als rechtlich zulässige und politisch gewollte Einwanderungspfade nach Deutschland ausgestaltet werden. Tatsächlich ist das geltende Recht jedoch in erster Linie auf die Begrenzung und nicht die Ermöglichung von Zuwanderung ausgerichtet.

2. Schutzgewährung oder Abschreckung: Die Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber

(10) Asylbewerber erhalten mit der Aufenthaltsgestattung einen Aufenthaltsstatus „zweiter Klasse“. Freizügigkeits- und Beschäftigungsrechte sind stark eingeschränkt. Diese Einschränkungen sind auf Abschreckung und damit die Begrenzung von Zuwanderung gerichtet. Es ist fraglich, ob die Ausgestaltung der Aufenthaltsgestattung mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands vollständig vereinbar ist.

3. Der prekäre und rechtlich widersprüchliche Status geduldeter Personen

(11) Die Duldung begründet für vollziehbar ausreisepflichtige Personen einen prekären Aufenthaltsstatus „dritter Klasse“. Sie hat sich von der nur temporären Aussetzung der Vollstreckung der Ausreisepflicht weit entfernt. Langfristig Geduldete können in bestimmten Fällen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie gut integriert sind. Die Ausgestaltung der Duldung erweist sich somit als widersprüchlich und rechtsstaatlich zweifelhaft.

(12) De lege ferenda sollte die Duldung durch eine klare Fristregelung begrenzt werden. Drittstaatsangehörige, deren Abschiebung länger als 18 Monate aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, sollten einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

4. Statuslosigkeit irregulärer Migranten

(13) Menschen, die sich formal illegal in Deutschland aufhalten, sind status-, aber nicht rechtslos. Die Realisierung des von Hannah Arendt postulierten Rechts „Rechte zu haben“ ist für sie von besonderer Relevanz. In der Praxis ist insbesondere der Zugang dieser Personen zu Gesundheitsleistungen und sozialen Diensten äußerst eingeschränkt. Problematisch ist dabei vor allem die Mitteilungspflicht anderer Behörden an die Ausländerbehörden.

V. Völker- und unionsrechtliche Prägung des Migrationsrechts am Beispiel flüchtlingsrechtlicher Statuskategorien

(14) Die Statuskategorien des Asylberechtigten, des Flüchtlings, des subsidiär Schutzberechtigten und des Abschiebungsschutzberechtigten sind Voraussetzungen für einen regulären Aufenthaltsstatus aus humanitären Gründen. Ihre Ausgestaltung trägt zur Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland bei.

1. Asylberechtigung

(15) Die Asylberechtigung ist eine Statuskategorie des nationalen Rechts. Das in Art. 16a GG geschützte Grundrecht auf Asyl ist trotz seiner erheblichen Einschränkung durch den sog. Asylkompromiss 1993 und seiner reduzierten praktischen Bedeutung nicht obsolet, sondern dient als gesellschaftlicher Erinnerungsspeicher und erfüllt eine Reservefunktion.

2. Unions- und völkerrechtliche Vorgaben des humanitären Schutzes

(16) Der durch die EU-Qualifikationsrichtlinie vorgegebene Schutz für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte („internationaler Schutz“) beruht auf flüchtlingsvölkerrechtlichen und menschenrechtlichen Grundlagen und überlagert das nationale Asylrecht.

(17) Die Abschiebungsschutztatbestände des nationalen Rechts realisieren völkerrechtliche Verpflichtungen und schützen vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Gewalt in bewaffneten Konflikten.

3. Grenzen des gesetzgeberischen Handlungsspielraums

(18) Da die Rechtsfolgen der Asylberechtigung und des Flüchtlingsstatus weitgehend angeglichen sind und wegen der engeren Voraussetzungen der Asylberechtigung, entfalten Beschränkungen des Art. 16a GG derzeit praktisch keine Wirkung. Dieser steht daher zu Unrecht im Mittelpunkt der aktuellen Debatten über eine Reform des Flüchtlingsrechts.

(19) Bei der Festlegung sicherer Herkunftsstaaten hat der Gesetzgeber unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten. Die Entscheidung ist an objektiven und überprüfbaren Erkenntnissen über Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeine politische Verhältnisse in dem jeweiligen Land zu orientieren.

VI. Ausdifferenzierung der Statuskategorien am Beispiel der Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge

1. Inhalt der Wohnsitzregelung des § 12a AufenthG

(20) Mit der neuen Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG wird die freie Wohnortwahl von anerkannten Asylbewerbern, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten eingeschränkt. Die Regeln perpetuieren die Verteilung der Geflüchteten auf die Bundesländer nach dem „Königsteiner Schlüssel“ und ermöglichen es den Behörden, einem Drittstaatsangehörigen einen bestimmten Wohnort zuzuweisen oder die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort zu verbieten.

2. Freizügigkeitsrechte von anerkannten Flüchtlingen

(21) Wohnsitzregelungen sind an den Grundrechten sowie an unions- und völkerrechtlichen Vorgaben zu messen. Beschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen können nur mit besonderen integrationspolitischen Erwägungen gerechtfertigt werden. Ungleichbehandlungen von Flüchtlingen und anderen Drittstaatsangehörigen sind nur zulässig, wenn unterschiedliche Integrationsbedürfnisse zwischen beiden Gruppen bestehen.

3. Bewertung

(22) Die Wohnsitzbeschränkung wird mit ihrem Beitrag zur Vermeidung von integrationshinderlichen Segregationen in großstädtischen Ballungsräumen begründet. Angesichts der Besonderheit des großen Zustroms von Flüchtlingen im Jahre 2015 ist grundsätzlich von einer weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers auszugehen.

(23) Es ist jedoch fraglich, ob der Integrationsbedarf von Flüchtlingen sie zu einer homogenen und von anderen Drittstaatsangehörigen klar unterscheidbaren Gruppe macht. Zudem wird die Integration in eine freiheitliche Rechts- und Sozialordnung durch fremdbestimmte Wohnsitzregelungen erschwert.

VII. Schlussbemerkung

(24) Migrationsrechtliche Instrumente werden durch völker- und unionsrechtliche Vorgaben geprägt und sind dem Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers teilweise entzogen. Die Steuerung von Migration und die Integration von Ausländern können rechtlich und politisch nur im Verbund und in Kooperation mit anderen Staaten gelingen.