

Migrationsfolgenrecht

DANIEL THYM, Konstanz

I. Leitbild der Sesshaftigkeit

(1) Die Territorialstaaten europäischer Prägung sind im Ausgangspunkt immobil und das öffentliche Recht bildet dies ab. Für Migration besteht ein Leitbild der Sesshaftigkeit, das als normativer Normalfall im Sinn eines „sedentären Bias“ unser Denken lenkt.

(2) So behandelt das Grundgesetz die Migration nur am Rande und gewährt dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum, indem es Ausländern in aller Regel keinen grundrechtlichen Einreiseanspruch zuspricht. Selbst das Asylrecht erfasst nur diejenigen, die im Herkunftsland keinen hinreichenden Schutz erfahren, und bestätigt damit eine internationale Ordnung, die jeden Menschen einem Territorium zuweist.

(3) Die Identifikation des Leitbilds besitzt eine analytische Stoßrichtung, weil die Grundannahme der Sesshaftigkeit tief in die Rechtsfiguren und Strukturprinzipien speziell des deutschen öffentlichen Rechts eingeschrieben ist. Ich werde daher übergreifende Aspekte des Migrationsfolgenrechts auf sedentäre Vorannahmen überprüfen und eine Rekonstruktion vorschlagen, die die Perspektive des Grenzübertretts reflektiert.

II. Rechtliche Verarbeitung von Migrationsfolgen

(4) Die thematische Bandbreite möglicher Migrationsfolgen erschwert eine Gesamtdarstellung, begründet aber keinen Nachteil, wenn die Vielfalt des besonderen Verwaltungsrechts als Erfahrungsspeicher dient. Die Migrationsfolgen sind in dessen Systematik einzuordnen und dort bereichsspezifische Lösungen zu entwickeln. Es gibt auf Ebene des einfachen Rechts kein einheitliches Migrationsfolgenrecht und auch kein Rechtsgebiet namens Integrationsverwaltungsrecht, nur integrationsbezogene Regelungen anderer Rechtsgebiete.

III. Sozialrecht

(5) Die Genese des Sozialstaats und die Entstehung des Ausländerrechts waren ein Bestandteil der Modernisierungsprozesse, die im 19. Jahrhundert zur Herausbildung der europäischen Nationalstaaten führten. Schließung nach außen und soziale Sicherheit im Inland bedingten sich wechselseitig und tun dies bis heute. Die Gleichheitssemantik des Sozialstaats beruht auf einer eingeschriebenen „Ungleichheitsschwelle.“

1. Territorialitätsprinzip und Inländergleichbehandlung

(6) In der Gegenwart wird der Blick auf die Ungleichheitsschwelle durch das Territorialitätsprinzip kaschiert, das soziale Leistungsansprüche an den gewöhnlichen Aufenthalt knüpft. Dies lässt die sozialstaatliche Ungleichheitsschwelle nicht verschwinden, verlagert diese jedoch auf das Migrationsrecht, das als Vorposten über den Gebietsverbleib entscheidet, während das Sozialrecht den faktischen Inlandsaufenthalt gleichstellt.

2. Neubewertung aus transnationaler Perspektive

(7) Unter den zahlreichen zugewanderten Unionsbürgern findet eine Minderheit keine Arbeit und besitzt kein Freizügigkeitsrecht. Die Behörden könnten diese Unionsbürger abschieben, was in der Praxis aber selten passiert, so dass einige Unionsbürger ohne materielles Freizügigkeitsrecht gleichsam als illegale Einwanderer im Bundesgebiet leben.

(8) Die Rechtsstellung dieser Personengruppe war lange umstritten. Erst vor Kurzem stellte der EuGH klar, dass ohne Freizügigkeitsrecht kein Gleichbehandlungsanspruch besteht; die Mitgliedstaaten dürfen Sozialleistungen verweigern. Nach dem Willen der Bundesregierung soll dies auch in Deutschland gelten. Ein aktuelles Gesetzesvorhaben sieht vor, dass Unionsbürger ohne Freizügigkeitsrecht keine Sozialhilfe erhalten.

(9) Im europäischen Freiheitsraum leuchtet dies auch deshalb ein, weil der Heimatstaat leicht erreichbar ist. Doch auch Ausländer, die abgeschoben werden dürften, besitzen eine geringe Bindung an die deutsche Hoheitsgewalt. Für diese Personengruppe normierte der deutsche Gesetzgeber jüngst eine Leistungskürzung und erwägt weitere Einschränkungen. In Österreich gilt Ähnliches teils auch für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge.

3. Folgen für die BVerfG-Rechtsprechung

(10) In Deutschland könnten die Gesetzesänderungen gegen die detaillierten Vorgaben verstoßen, die das BVerfG der Menschenwürde für die Ausgestaltung des Existenzminimums entlehnt, aufgrund derer eine frühere Fassung des Asylbewerberleistungsgesetzes als verfassungswidrig eingestuft wurde. Zwingend ist dies nicht.

(a) Der Verweis auf den universellen Charakter der Menschenwürde hilft nicht weiter, weil die internationalen Menschenrechte ein geringeres Schutzniveau gewährleisten. Gleiches gilt für das Verfassungsrecht anderer westeuropäischer Industriestaaten.

(b) Die Rechtsprechung zu Abschiebehindernissen zeigt, dass das BVerfG kein konsequent universelles, sondern ein sedentäres Menschenwürdeverständnis verfolgt.

(c) Konzeptuell kann man dieses Ergebnis durchaus rechtfertigen, weil sozialstaatliche Solidaritätspflichten für die Mitglieder der jeweiligen Gemeinschaft eine höhere Intensität besitzen können als für andere Personen. Dies schließt personen- und sachbezogene Abstufungen nach der Einreise und bei einer zulässigen Abschiebung nicht aus.

IV. Rechtliche, politische und kulturelle Zugehörigkeit

1. Von der Denizenship zur Citizenship

(11) In den 1970er-Jahren entwickelte sich in Wissenschaft und Praxis ein Konsens, dass eine Gebietszulassung schrittweise zu Aufenthaltssicherheit und soziökonomischer Gleichstellung führen soll. Es entstand ein hybrider Status, den die Sozialwissenschaft bald als „Denizenship“ bezeichnete; Ausländer erlangten eine Wirtschafts- und Sozialbürgerschaft, nicht jedoch die volle Zugehörigkeit in Form der Bürgerschaft („Citizenship“).

(12) In der Gegenwart sind wir weiter. Mit der Staatsangehörigkeitsrechtsreform 1999 und dem Zuwanderungsgesetz 2004 verabschiedete sich der deutsche Gesetzgeber von der Denizenship. Ausländer sollen vollwertige Bürger werden können.

2. Politische Teilhabe

(13) Heute ist das Hauptproblem nicht länger die fehlende Teilhabeoption in Form des Wahlrechts und sonstiger Partizipationsrechte, sondern der begrenzte Teilnahmewunsch. Migration akzentuiert den sedentären Bias eines Legitimationsmodells, das nur auf Staatsangehörige setzt. In Zeiten zunehmender Grenzüberschreitungen streitet das Demokratieprinzip für eine vorsichtige Öffnung, klassisch in Form des kommunalen Ausländerwahlrechts.

(14) Ein rein innerstaatliches Leitbild der Sesshaftigkeit übersieht leicht, dass Migranten neben der neuen auch eine alte Heimat haben. Die doppelte Staatsangehörigkeit erscheint als pragmatisches Mittel, die identifikatorische Doppelorientierung der ersten und zweiten Einwanderergeneration einfachgesetzlich abzubilden.

3. Nichtdiskriminierung statt Minderheitenschutz

(15) Zugehörigkeit besitzt eine kulturelle Dimension im Sinn eines Kulturbegriffs, der die offene Struktur einer jeden Sinnproduktion anerkennt, mittels derer sich Individuen und Gesellschaften über ihr ideelles Selbstbild verständigen. Das öffentliche Recht kann auf diese Identifikationsprozesse mit unterschiedlichen Mitteln einwirken:

(a) Ein klassisches Modell ist der Minderheitenschutz, der in Deutschland, Österreich und der Schweiz nicht auf Neuzuwanderer übertragen wurde.

(b) Dies bekräftigt die liberale Ausrichtung eines Grundrechtsschutzes, der die kulturelle Autonomie des Einzelnen anerkennt, diese jedoch auf die Gesellschaft als Ganzes bezieht. Dies gilt auch für eine Politik der Nichtdiskriminierung, die eine liberale Alternative zu kollektivistischen Ansätzen wie den Minderheitenschutz bietet. An die Stelle kultureller Assimilation tritt die Zugehörigkeit zu einer pluralen Gesellschaft.

V. Gesellschaftlicher Zusammenhalt

(16) Integration betrifft neben der strukturellen Einbindung in gesellschaftliche Teilbereiche auch die Tiefenschicht des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die wir im Sinn eines sedentären Bias bisweilen als selbstverständlich voraussetzen. Aus der historischen Kontingenz

kollektiver Identitätskonstruktionen folgt nicht, dass der Staat als Ordnungsprinzip sowie ein hierauf bezogener sozialer Zusammenhalt irrelevant wären.

1. Nationalstaatliche Identitätskonstruktion

(17) Die sesshaften Teile einer Gesellschaft tendieren im Angesicht von Migration dazu, das eigene Selbstverständnis einzufrieren. Dabei verändert sich eine Gesellschaft immer: Identitäten sind keine feststehenden Größen, sondern werden fortlaufend neu verhandelt.

(18) Dem Grundgesetz ist ein Verfassungsziel der gesellschaftlichen Integration zu entnehmen, das in den Staatszielen sowie den Grundrechten zu verorten ist, die die Privatautonomie betonen, diese aber zugleich zum öffentlichen Interesse in Bezug setzen. Inhaltlich zielt das Integrationsziel auf Verständigung, ohne eine Gestaltform vorzugeben.

2. Verfassungspatriotismus in der Migrationsgesellschaft

(19) In öffentlichen Debatten wird das Grundgesetz häufig als Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenhalts beschworen, ganz im Sinn eines Verfassungspatriotismus. Es wäre jedoch ein Fehler, den Verfassungsbezug statisch zu deuten.

(20) Migration zeigt, dass eine außerrechtliche Einigkeit der Bürger nicht nur normativ nicht erzwungen werden kann, sondern auch empirisch unerreichbar bleibt. An die Stelle der substantiellen Einheit tritt das Verfahren; eine Migrationsgesellschaft ist immer auch eine Aushandlungsgesellschaft. Diskussionen sind insofern kein pathologischer Zustand, sondern der Treibstoff des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

3. Konkretisierung bei der Grundrechtsinterpretation

(21) Die verfassungspatriotische Wertschätzung des Grundgesetzes gründet auch auf der Erinnerung an gemeinsam durchlebte Streitigkeiten. Dieser Zusammenhalt muss im Zeichen von Migration erneuert werden. Die Grundrechtsdogmatik stabilisiert und rationalisiert derartige Debatten, ohne frühere Lösungen unbegrenzt fortzuschreiben.

(22) Bei der schrankenlosen Religionsfreiheit zeitigt das verfassungsrechtliche Integrationsziel konkrete Auswirkungen, weil es die Begründungslast erhöht, wenn man öffentliche Interessen zurückstellt. Bei der Definition des Integrationsziels vermessen die Gerichte die Stellung der Religion in der freiheitlichen Migrationsgesellschaft.

4. Integrationsgesetzgebung

(23) Die Grundrechte ändern nichts daran, dass die meisten Aushandlungsprozesse den politischen Prozess betreffen. Integrationsgesetze des Bundes und der Länder sollten dennoch die Ausnahme bleiben, weil die Vielfalt der Integrationsfolgen einheitlichen Lösungen widerstrebt und der Staat die Integration immer nur begrenzt steuern kann. Sie dienen jedoch als Kristallisationspunkt für die diskursive Erneuerung des kollektiven Selbstverständnisses.

VI. Ausblick: Integration und Einwanderung

(24) Der Verfassungspatriotismus erlage einem sedentären Bias, wenn er die interne Öffnung unbesehen nach außen projizierte und annähme, dass die Option einer gleichen Zugehörigkeit eine Einwanderungsfreiheit beinhalte. Migrationssteuerung und Integrationsförderung widersprechen sich nicht. Mit dem liberalen Paradoxon gleichzeitiger Öffnung und Schließung umzugehen, gehört zum Lernprozess für eine Gesellschaft, die das öffentliche Recht nicht länger auf ein Leitbild der Sesshaftigkeit gründet.