

Kapitel 6 – Kritik: Das Integrationsregime für Margizens als sinnvoller Ansatz mit Mängeln in der Ausgestaltung

Ausgangspunkt dieser Untersuchung war die scheinbar widersprüchliche Beobachtung, dass gerade Margizens, also Drittstaatsangehörige, die sich ohne Aufenthaltstitel mit unklarer Aufenthaltsperspektive rechtlich prekär in der Bundesrepublik aufhalten, zunehmend Adressat*innen integrationsrelevanter Regelungen geworden sind. Diese Regelungen haben sich ab 2015/16 zu einem spezifischen Integrationsregime verdichtet. Mittels eines Rechtsvergleichs mit dem französischen Umgang mit Margizens konnte die grundsätzliche Sinnhaftigkeit einer Integration von Margizens plausibilisiert werden. Die Systematisierung des deutschen Integrationsregimes für Margizens hat allerdings gezeigt, dass dieses von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationsbegrenzung geprägt ist.

Das letzte Kapitel widmet sich einer Bewertung dieses Befundes und damit der Ausgangsfrage dieser Arbeit nach einem überzeugenden und effektiven Integrationsregime unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Rechtsvergleichs. Hierfür werden zunächst die Bewertungsmaßstäbe dargelegt (I.). Aufgrund ihrer hohen Relevanz innerhalb des spezifischen Integrationsregimes für Margizens liegt ein erster Fokus der Kritik sodann auf der Erörterung der Integrationskriterien Staatsangehörigkeit und vorwerfbares Fehlverhalten (II.). Anschließend folgt im Rahmen einer immanenten Rechtskritik ein kursorischer Überblick über verschiedene Regelungsaspekte des Integrationsregimes, die zumindest potenziell die Wirksamkeit der jeweils ausgewiesenen gesetzgeberischen Ziele mindern (III.). Sodann werden die im Rahmen der Systematisierung festgestellten Auswirkungen des Integrationsregimes auf die Kategorie Margizens, insbesondere die Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten, kritisch beleuchtet (IV.), bevor ein Gesamtfazit zum deutschen Integrationsregime für Margizens gezogen wird (V.).

I. Bewertungsmaßstäbe

Zur Beantwortung der Fragestellung, ob das Integrationsregime der Margizens effektiv und überzeugend ist, bedarf es entsprechender Bewertungsmaßstäbe. Nach der hier vertretenen Auffassung vermag das Integrationsregime dann zu überzeugen, wenn es sich grundsätzlich dazu eignet, die rechtlichen und tatsächlichen Probleme, die mit dem prekären Aufenthalt von Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer einhergehen¹⁷¹⁹, zu lösen oder zumindest zu bekämpfen.

Diese Probleme korrespondieren mit sowohl individuellen als auch staatlichen Interessen, die durch einen prekären Aufenthalt der Margizens auf dem deutschen Hoheitsgebiet beeinträchtigt oder zumindest berührt sind: Aus individualrechtlicher Perspektive der Margizens sind diese Interessen insbesondere die Wahrung ihrer Grund- und Menschenrechte. Der Schutz dieser Rechte vor Verletzungen sowohl durch private als auch staatliche Akteur*innen zählt zugleich zu den ureigenen staatlichen Interessen: Dies belegt etwa Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union, welcher die Achtung der Menschenwürde und Wahrung der Menschenrechte zu den grundlegenden Werten der Union erklärt. Auch das GG enthält in Art. 1 einen klaren Schutzauftrag aller drei Gewalten des Staates. Daneben hat der Staat jedoch auch (weitere) legitime Gemeinwohlinteressen zu beachten: Hierzu zählt etwa die Vermeidung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, worunter ganz allgemein die Vermeidung rechtswidriger Zustände fällt. Solche können sich etwa aus dem irregulären Aufenthalt von Migrant*innen selbst, aus der Verletzung aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten, oder aus Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ergeben. Weitere Interessen sind etwa die Vermeidung von Gefahren für die öffentliche Gesundheit, der Schutz des deutschen Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherungssysteme,¹⁷²⁰ aber auch die Schonung sonstiger finanzieller Ressourcen sowie außenpolitische und weitere öffentliche Interessen.¹⁷²¹ Diese Individual- und staatlichen Interessen entsprechen sich nur teilweise, vielfach kommt es zu Interessenkonflikten, sodass sich die Frage stellt, wie mit diesen umzugehen ist.

Zwar soll im Rahmen dieses Kapitels keine strenge Rechtmäßigkeitsprüfung einzelner Regelungen erfolgen, sie sollen also nicht anhand höherran-

1719 S. Einleitung I.

1720 Groß, AöR 139 (2014), 420 (442); Weizsäcker, Grundrechte und freiwillige Migration, 2007, S. 110.

1721 Weizsäcker, Grundrechte und freiwillige Migration, 2007, S. 110.

gigem Recht, sondern vorwiegend rechtspolitisch bewertet werden. Dennoch bietet es sich an, für die Frage nach einem überzeugenden Umgang des Staates mit Interessenkonflikten einen genaueren Blick auf die hinter den Interessen stehenden Rechte der Margizens zu werfen.

Margizens unterliegen jedenfalls dem Schutz der Menschenrechte, welche auszeichnet, dass sie für alle Menschen qua ihres Menschseins, unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten, darüber hinaus können sie sich teils auch auf Grundrechte berufen. Die Rechte der Margizens, die vorliegend eine Rolle spielen können, sind auf verschiedenen verfassungs-, völker-, und unionsrechtlichen Ebenen verbürgt; zu den wichtigsten gehören etwa das Grundgesetz (GG), die Grundrechte-Charta der EU (GRCh), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Europäische Sozialcharta (ESC). Während die GRCh die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts verpflichtet¹⁷²², gelten die EMRK und die ESC grundsätzlich für alle Menschen, die unter der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates stehen. Zu den von ihnen geschützten Rechten zählen etwa die Menschenwürde¹⁷²³, das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit¹⁷²⁴, das Recht auf Freiheit und Sicherheit¹⁷²⁵, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und der Wohnung¹⁷²⁶, das Recht auf (schulische und berufliche) Bildung¹⁷²⁷, das Recht zu arbeiten und der Berufsfreiheit¹⁷²⁸, das Recht auf Gesundheit¹⁷²⁹ sowie soziale Sicherheit und Unterstützung¹⁷³⁰, das Recht auf Freizügigkeit¹⁷³¹ und der Schutz vor Diskriminierung¹⁷³². Art. 2 Abs. 1 GG, der die allgemeine Handlungsfreiheit schützt, umfasst nach überzeugender Auffassung auch ein Recht des Individuums

1722 Art. 51 Abs. 1 GRCh.

1723 Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 1 GRCh.

1724 Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GRCh.

1725 Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 6 GRCh, Art. 5 EMRK.

1726 Art. 6, 13 Abs. 1 GG, Art. 7 GRCh, Art. 8 EMRK, in Art. 31 ESC ist zudem ein Recht auf Wohnung normiert.

1727 Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 14 GRCh, Art. 2 ZP zur EMRK, Art. 10 ESC.

1728 Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 15 GRCh, Art. 1 ESC.

1729 Art. 35 GRCh, Art. 11 ESC.

1730 Art. 34 GRCh, Art. 12, 13 ESC.

1731 Art. 2 Abs. 1 GG (da Art. 11 GG ein sogenannte Deutschen-Grundrecht ist), Art. 2 des 4. ZP zur EMRK.

1732 Art. 3 GG, Art. 21 GRCh, Art. 14 EMRK (gilt allerdings nur akzessorisch; ein eigenständiges Diskriminierungsverbot ist normiert in Art. 1 des 12. ZP zur EMRK, das von Deutschland jedoch bislang nicht ratifiziert wurde).

auf Aufenthalt in Deutschland als Ausdruck einer allgemeinen Aufenthaltsfreiheit;¹⁷³³ auf den Zweck des Aufenthalts kommt es dabei nicht an.¹⁷³⁴

Das Grundrecht auf Aufenthalt – wie auch die sonstigen oben genannten Grund- und Menschenrechte – gilt jedoch nicht schrankenlos. Mögliche Schranke eines Rechts auf Aufenthalt ist etwa die gesamte verfassungsmäßige Ordnung, innerhalb derer grundsätzlich jedes Gemeinwohlinteresse berücksichtigt werden kann.¹⁷³⁵ Diese Einschränkungen müssen jedoch ihrerseits verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹⁷³⁶ Legitime Gemeinwohlinteressen wurden oben bereits genannt, auch wenn diese nicht abschließend zu verstehen sind. Die Angemessenheitsprüfung erfordert schließlich eine Abwägung der Individualinteressen auf der einen und der staatlichen Interessen auf der anderen Seite. Auf Seiten des Individualinteresses bringt insbesondere eine „qualifizierte Betroffenheit (speziell-)freiheitsrechtlich geschützter Interessen [...] zusätzliches Gewicht zugunsten des privaten Migrationsinteresses in die Abwägung ein.“¹⁷³⁷ Auch die GRCh bestimmt, dass Einschränkungen der dort geschützten Grundrechte zwar möglich sind, dabei aber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten achten müssen.¹⁷³⁸ Ähnlich bestimmt die EMRK, dass Einschränkungen der Rechte und Freiheiten nur zu dem vorgesehen Zweck erfolgen dürfen.¹⁷³⁹

Aufgrund dieser Zusammenschau ist nach hiesiger Ansicht ein Ansatz zur Integration der Margizens also dann überzeugend, wenn er die staatlichen Interessen und die Individualinteressen der Migrant*innen im Sinne eines Interessenausgleichs in ein angemessenes Verhältnis setzt. Die Ange-

1733 Weizsäcker, Grundrechte und freiwillige Migration, 2007, 109 f.; Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 212; Groß, AöR 139 (2014), 420 (443).

1734 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 212.

1735 Groß, AöR 139 (2014), 420 (443); Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 212; Weizsäcker, Grundrechte und freiwillige Migration, 2007, S. 110.

1736 Groß, AöR 139 (2014), 420 (442); Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 212.

1737 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 212.

1738 Art. 52 Abs. 1 GRCh.

1739 Art. 18 EMRK. Einige Rechte enthalten dabei konkretere Schranken als andere. In das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens darf gemäß Art. 8 Abs. 2 EMRK etwa nur dann eingegriffen werden, wenn dies für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist.

messenheit ist danach zu bestimmen, welche grund- und menschenrechtlich speziell geschützten Interessen wie stark zugunsten welcher staatlichen Interessen des Allgemeinwohls beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus ist das Integrationsregime an einer immanenten Anforderung an Recht zu messen: So sollten die Regelungen nach der hier vertretenen Auffassung möglichst effektiv sein. Damit ist vorliegend gemeint, dass durch ihre Befolgung die Ziele der Gesetzgebung auch tatsächlich erreicht werden (können).¹⁷⁴⁰ Da eine rechtssoziologische Auswertung der tatsächlichen Wirksamkeit der Regelungen an dieser Stelle (viel) zu weit führen würde und nicht leistbar ist, soll die Bewertung vorliegend darauf beschränkt werden, mögliche Regelungsaspekte aufzuzeigen, die den in Kapitel 5 ausgewiesenen Regelungszielen der Gesetzgebung entgegenstehen könnten.

II. Die Integrationskriterien der Staatsangehörigkeit und des vorwerfbaren Fehlverhaltens

1) Prognose der Bleibeperspektive und Integrationsfähigkeit anhand der Staatsangehörigkeit als selbsterfüllende Prophezeiung

Ein für das deutsche Aufenthaltsrecht neues¹⁷⁴¹ Integrationskriterium bildet die Staatsangehörigkeit in seiner vorliegenden Form sowohl als positives Kriterium der Staatsangehörigkeit eines Landes mit hoher asylrechtlicher Anerkennungsquote (sogenannte gute Bleibeperspektive) als auch als Negativkriterium der Angehörigkeit zu einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat. Die Gesetzgebung führte das Unterscheidungskriterium 2015/16 mit der Begründung ein, dass sich anhand der Staatsangehörigkeit die Bleibeperspektive im Sinne der Prognose eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts einer Person ableiten lasse.¹⁷⁴²

Im Folgenden wird unter Rückgriff auf die sozialwissenschaftlichen Theorien der *self-fulfilling prophecy* und der *modes of incorporation* herausgearbeitet, dass erstens die dem Integrationsregime zugrunde liegende prognostische Ableitung der Bleibewahrscheinlichkeit der Margizens aus der jeweiligen Staatsangehörigkeit ein Fehlschluss ist; zweitens der Aspekt

1740 Zu einem ähnlichen Verständnis von Effektivität *Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter*, Effektivität von Recht, in: Wagner, 2010, 13 (23).

1741 S. Kapitel 2 III.3).

1742 BT-Drucksache 18/6185, S. 48 f.

der Integrationsfähigkeit eine zumindest implizite Rolle bei der Einstufung von Herkunftsstaaten als sicher zu spielen scheint; und drittens auf Grundlage dieser fehlerhaften Annahmen staatliche Selektionsprozesse stattfinden, die sich auch auf die Wahrnehmung der betreffenden Margizens im gesellschaftlichen Diskurs auswirken und beide Aspekte die faktischen Eingliederungschancen der Margizens entscheidend vorstrukturieren, sodass sich viertens die anfängliche fehlerhafte Prämisse gleich einer selbsterfüllenden Prophezeiung bewahrheitet.

Der Begriff der selbsterfüllenden Prophezeiung (engl.: *self-fulfilling prophecy*) wurde vom Soziologen Merton geprägt. Merton zufolge lässt sich die *self-fulfilling prophecy* definieren als „eine zu Beginn *falsche* Definition der Situation, die ein neues Verhalten hervorruft, das die ursprünglich falsche Sichtweise *richtig* werden lässt. Die trügerische Richtigkeit der *self-fulfilling prophecy* perpetuiert eine Herrschaft des Irrtums. Der Prophet nämlich wird den tatsächlichen Verlauf der Ereignisse als Beweis dafür zitieren, daß er von Anfang an recht hatte.“¹⁷⁴³

Vorliegend wird die These aufgestellt, dass es sich bei der von Gesetzgebung und Verwaltung ab 2015 zugrunde gelegten Prämisse, es ließe sich von der Staatsangehörigkeit der Margizens auf ihre Bleibeperspektive und Integrationsfähigkeit schließen, um eine „falsche Definition“¹⁷⁴⁴ im Sinne Mertons handelt. Vor der Diskussion, welches „Verhalten“¹⁷⁴⁵ im Sinne gesetzgeberischer Maßnahmen hieraus abgeleitet wurde und welche Konsequenzen hieraus folgten, soll die Entstehung dieser initialen Fehlannahme beleuchtet werden. Hierfür wird zunächst die Tauglichkeit des Kriteriums Staatsangehörigkeit geprüft; anschließend werden mögliche gesetzgeberische Motiven für diese Ausgestaltung entfaltet.

a) Aufenthaltsprognose anhand der Staatsangehörigkeit als Fehlschluss

Um die Tauglichkeit des Kriteriums Staatsangehörigkeit als Grundlage einer Aufenthaltsprognose zu bewerten, sind mehrere Konstellationen zu unterscheiden: Die Staatsangehörigkeit eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates wurde sowohl für Asylsuchende als auch für Geduldete als Indikator für eine fehlende Bleibeperspektive gewählt; die Staatsangehörigkeit eines Staates mit einer asylrechtlichen Anerkennungsquote von über 50

1743 Merton, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, S. 401.

1744 Merton, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, S. 401.

1745 Merton, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, S. 401.

Prozent indizierte die gute Bleibeperspektive Asylsuchender. Letztere spielt mittlerweile nur noch eine untergeordnete Rolle, soll hier aber dennoch kurz erörtert werden.

aa) Gute Bleibeperspektive

Das Konzept der sogenannten guten Bleibeperspektive krankt weniger an seiner gesetzlichen Konzeption – hier ist allenfalls die Unbestimmtheit der Regelung zu bemängeln – als an der behördlichen Auslegungs- und Umsetzungspraxis: In der Gesetzesbegründung heißt es zur Erwartbarkeit eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts (gute Bleibeperspektive), diese sei erfüllt bei Asylsuchenden, „die aus einem Land mit einer hohen Anerkennungsquote kommen *oder* bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht“.¹⁷⁴⁶ Diese Formulierung legt eine umfassende Prüfung der Bleibeperspektive in jedem individuellen Fall nahe.¹⁷⁴⁷ Die Verwaltung hat dieses unbestimmte Tatbestandsmerkmal jedoch restriktiver ausgelegt. So hat das BAMF eine gute Bleibeperspektive in der Vergangenheit¹⁷⁴⁸ nur angenommen, wenn die asylrechtliche Schutzquote des Herkunftsstaates, dessen Staatsangehörigkeit die antragstellende Person hat, bei über 50 Prozent lag.¹⁷⁴⁹ Eine „belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag“¹⁷⁵⁰ aus anderen Gründen als der allgemeinen Schutzquote wurde damit gar nicht erst geprüft. Doch auch das Zustandekommen der Schutzquotenberechnung selbst ist umstritten. So zieht das BAMF hierfür die sogenannte Gesamtschutzquote und nicht etwa eine bereinigte Schutzquote heran.¹⁷⁵¹ Die Gesamtschutzquote gibt an, wie viel Prozent aller Antragstellenden einen Schutzstatus erlangt haben, während die bereinigte Schutzquote bei der Berechnung nur solche Entscheidungen berücksichtigt, in denen inhaltlich über den Asylantrag entschieden wurde. Sie bezieht also Fälle, in denen der Antrag etwa zurückgenommen oder

1746 BT-Drucksache 18/6185, S. 48, Hervorhebung durch die Autorin.

1747 So etwa auch das SG Potsdam, Beschluss v. 20.12.2017 – S 6 AL 237/17 ER.

1748 Da insbesondere die Integrationskurse seit 2023 für alle Asylsuchenden unabhängig von ihrer Bleibeperspektive geöffnet sind, hat das BAMF zuletzt keine Rundschreiben zur Festlegung der Länder mit guter Bleibeperspektive mehr herausgegeben.

1749 S. <https://www.netzwerk-iq.de/angebote/arbeitsmarktlexikon/single-ansicht/bleibeperspektive>.

1750 BT-Drucksache 18/6185, S. 48.

1751 Voigt, Asylmagazin 2016, 245 (247).

die antragstellende Person aufgrund einer Dublin-Entscheidung überstellt wurde, nicht in die Gesamtzahl der Entscheidungen ein, da insofern keine inhaltliche Prüfung der Aspekte des Antrags, die sich auf die Sicherheit des Herkunftsstaates beziehen, stattfindet. Die Gesamtschutzquote liegt somit notwendigerweise unterhalb der bereinigten Schutzquote. Zwar lässt sich zutreffend argumentieren, dass die Gesamtschutzquote eine exaktere Prognose über die tatsächlich Bleibenden trifft, da etwa auch Personen mit materiell begründeten Asylanträgen, für die ein anderer Dublin-Staat zuständig ist, im Ergebnis keinen Aufenthalt in Deutschland begründen können; andererseits erscheint es willkürlich, Asylsuchende aus Staaten mit einer hohen asylrechtlich relevanten Verfolgungswahrscheinlichkeit auszuschließen, nur weil in der Vergangenheit andere Asylsuchende aus diesem Herkunftsstaat aufgrund eines anderen Einreisewegs oder familiärer Bindungen einen unzulässigen Asylantrag stellten, für den ein anderer Dublin-Staat zuständig ist.

Sowohl die Gesetzesbegründung als auch die Verwaltung lassen zudem außer Acht, dass neben einem erfolgreichen Asylantrag auch zahlreiche andere Gründe zu einem rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt in Deutschland führen können: Hierzu zählt etwa eine bereits während des Asylverfahrens begonnene Ausbildung, die auch nach Ablehnung des Asylantrags den Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung¹⁷⁵² und nach erfolgreichem Abschluss und erfolgreicher Stellensuche einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels¹⁷⁵³ vermittelt. Das Konzept der sogenannten guten Bleibeperspektive ist in seiner Ausgestaltung durch die Verwaltung daher nicht geeignet, von der Staatsangehörigkeit einer Person auf ihre tatsächliche Bleibeperspektive zu schließen.

bb) Sicherer Herkunftsstaat

Auch die Staatsangehörigkeit eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates stellt sich als negativer Indikator für eine Bleibeperspektive als ungeeignet heraus. Dies gilt für Asylsuchende und umso mehr für Geduldete. Beim Kriterium des sicheren Herkunftsstaates handelt es sich um ein spezifisch asylrechtliches Konzept: Die Einstufung eines Staates als sicher stellt die widerlegbare Vermutung auf, dass eine asylrechtlich relevante Verfolgung in diesem Staat nicht stattfindet (Art. 16a Abs. 3 GG) und damit keine Gründe

1752 § 60c Abs. 1 AufenthG.

1753 § 19d Abs. 1a AufenthG.

für eine Flüchtlingsanerkennung oder subsidiären Schutz vorliegen. Damit ist jedoch noch keine Aussage über das Vorliegen nationaler Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG) oder sonstiger Bleiberechte getroffen. In einem Asylverfahren sind Gründe, aus denen sich nationale Abschiebungsverbote ergeben könnten, jedoch ebenfalls zu prüfen. Die Herkunft aus einem als asylrechtlich sicher eingestuften Staat, zumal widerlegbar vermutet, ist somit nicht geeignet, Aussagen darüber zu treffen, ob die asylsuchende Person eine Bleibeperspektive in Deutschland hat.

Umso mehr gilt dies für Geduldete aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten. Denn zunächst werden insofern Menschen mit einer aufenthaltsrechtlichen Duldung anhand eines Kriteriums beurteilt, das eine ausschließlich für das Asylverfahren relevante Aussage trifft, nämlich die bereits angesprochene widerlegbare Vermutung der Nicht-Verfolgung. Dass dieses asylrechtliche Kriterium durch die Übertragung ins Aufenthaltsrecht eine aufenthaltsrechtliche Relevanz entfaltet, stellt einen Systembruch dar. Veranschaulichen lässt sich dies daran, dass zwar viele Geduldete aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten vormals einen Asylantrag gestellt haben, es aber auch Geduldete ohne „Asylantragshintergrund“¹⁷⁵⁴ gibt. Einige von ihnen mögen sogar vor der Einstufung ihres Herkunftsstaates als sicher eingereist sein. Dazu kommen ehemals Verfolgte, die etwa nach Wegfall der Schutzgründe aus anderen Gründen eine Duldung erhalten haben.¹⁷⁵⁵ Dass all diesen Personen, die aus unterschiedlichsten Gründen, die in keinem Zusammenhang zur asylrechtlichen Sicherheit ihres Herkunftsstaates stehen, in Deutschland geduldet werden, allein aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und unabhängig von ihrer individuellen Situation eine negative Bleibeperspektive attestiert wird, überzeugt nicht.

b) Motive für die Wahl des Kriteriums Staatsangehörigkeit und die Rolle der modes of incorporation

Das Konzept der sogenannten guten Bleibeperspektive ist prima facie von dem Ansatz getragen, die Integrationsmaßnahmen im Sinne einer sogenannten Zielgruppenkohärenz nur solchen Asylsuchenden zukommen zu lassen, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit in Deutschland bleiben werden. Die Analyse der Wahl des Kriteriums sicherer Herkunftsstaat muss

1754 Wittmann, ZAR 2020, 183 (189 f.).

1755 Wittmann, ZAR 2020, 183 (190).

dagegen etwas weiter ausholen und beim Zustandekommen der Liste sogenannter sicherer Herkunftsstaaten ansetzen.

aa) Motive für die Einstufung von Herkunftsstaaten als sicher

Als sicher eingestuft werden längst nicht alle im asylrechtlichen Sinne sicheren Staaten weltweit, vielmehr erfolgt die Bewertung höchst selektiv.¹⁷⁵⁶ Ein gewichtiger Faktor für die entsprechende Einordnung eines Staates ist, dass aus diesem eine erhebliche Zahl von Asylsuchenden nach Deutschland kommt, um einen Schutzstatus zu beantragen;¹⁷⁵⁷ nur dann erscheint der politische Aufwand einer Einstufung gemessen an den Folgen lohnenswert. Indem von der Einordnung das abschreckende Signal ausgeht, dass die Chancen auf einen erfolgreichen Asylantrag äußerst gering sind und die Verfahren beschleunigt durchgeführt werden, soll die Zahl der Asylanträge gesenkt werden.¹⁷⁵⁸ Politisch steht die Einstufung weiterer Staaten als sicher jedoch gerade dann auf der Agenda, wenn Menschen aus bestimmten Staaten im gesellschaftlichen Diskurs als unerwünscht wahrgenommen werden. Stark kritisiert wurde dieses Vorgehen von Menschenrechtsorganisationen bereits bei der Einstufung der Westbalkanstaaten als sicher, die insbesondere auf die Verringerung der Asylanträge von Rom*nja aus den jeweiligen Staaten abzielten.¹⁷⁵⁹

Besonders anschaulich exemplifiziert dies aber auch die Reaktion auf die Silvesternächte 2015/16 und 2016/17 in Köln und die angeblich vor allem von Menschen aus den Maghreb-Staaten verübten Übergriffe. Im öffentlichen Diskurs wurden schnell Stimmen laut, welche die Übergriffe dieser Staatsangehörigen mit ihrer islamischen Sozialisierung und einer Integrati-

1756 Nachtigall, Die List(e) mit den „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“, 06.09.2021, <verfassungsblog.de/die-liste-mit-den-kleinen-sicheren-herkunftsstaaten/>.

1757 Vgl. die Gesetzesbegründung zur Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro in BT-Drucksache 18/6185, S. 26.

1758 BT-Drucksache 18/6185, S. 29.

1759 Pro Asyl, Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsstaaten: „verharmlosend und irreführend“, 30.04.2014, <www.proasyl.de/news/gesetzentwurf-zu-sicheren-herkunftsstaaten-verharmlosend-und-irrefuehrend/>; Pro Asyl, Von wegen „sicher“: CDU/CSU wollen Montenegro und Albanien zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklären, 04.06.2014, <www.proasyl.de/news/von-wegen-sicher-cdu-csu-wollen-montenegro-und-albanien-zu-sicheren-herkunftsstaaten-erklaren/>.

onsunfähigkeit begründeten und politisches Handeln verlangten.¹⁷⁶⁰ „Mit ‚Köln‘ rückte eine neue Gruppe ins Visier, die als noch weniger integrierbar und zudem die öffentliche Ordnung, nationale Sicherheit, Moral und den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt gefährdend dargestellt wird: (männliche) Menschen mit Fluchterfahrung.“¹⁷⁶¹ Trotz der geringen Zahlen von Asylanträgen aus den Maghreb-Staaten reagierte die Politik mit dem – zweimal im Bundesrat gescheiterten – Versuch, auch diese Länder als sichere Herkunftsstaaten einzustufen.¹⁷⁶²

Den rechtspolitischen Reaktionen, bestimmte Länder als sicher einzustufen und auf die Einstufung anderer Länder zu verzichten, scheinen somit zumindest implizite Annahmen über die Integrationsfähigkeit der Staatsangehörigen zugrunde zu liegen: Bestimmte Menschen – so auch ein mediales Narrativ – hätten aufgrund ihrer ethnischen oder religiösen Herkunft grundsätzlich größere Schwierigkeiten, sich zu integrieren.¹⁷⁶³ Gestützt wird die These der unterschiedlichen Integrationsfähigkeit unter anderem auf signifikante Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Migrant*innen beim Erwerb von Sprachkenntnissen, Bildungsabschlüssen, der beruflichen Karriere, der Wohnsegregation und Einbürgerungsraten.¹⁷⁶⁴ Aufgrund ihrer behaupteten Integrationsunfähigkeit respektive -unwilligkeit erscheint es daher politisch gerechtfertigt, sie durch die Einstufung ihres Herkunftsstaates als sicher gezielt abzuschrecken.¹⁷⁶⁵ In einem weiteren Schritt wirkt es weiterhin migrationspolitisch folgerichtig, die vermeintlich integrationsunfähigen oder -unwilligen Personen aus sogenannten

1760 Eine ausführliche Analyse bietet die Essaysammlung von *Hark/Villa*, Unterscheiden und herrschen, 2017, S. 19 f., zur Vermischung von Migration, Religion und Kriminalität s. S. 77 ff.

1761 *Hark/Villa*, Unterscheiden und herrschen, 2017, S. 41.

1762 S. Kapitel 3 IV.1).

1763 Eine Studie zum medialen Framing von Migrant*innen kommt dementsprechend zum Ergebnis, dass etwa Menschen aus Bosnien-Herzegowina und Serbien, also aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, zumeist als kriminell geframet werden, während Menschen aus Syrien, Irak, Afghanistan oder Eritrea, also Menschen mit sogenannter guter Bleibeperspektive, häufig als Willkommene und Integrationswillige geframet werden, s. *Tort/Guenther/Ruhrmann*, M&K 64 (2016), 497 (511).

1764 *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (35).

1765 Selbstverständlich muss die asylrechtliche Sicherheit auch in diesen Fällen attestiert werden können; die politische Entscheidung für die Einstufung gerade diese Länder kann jedoch auf die vermeintliche Integrations(un)fähigkeit gestützt werden.

sicheren Herkunftsstaaten auch aktiv von Integrationsmaßnahmen auszuschließen.

bb) Theorie der modes of incorporation

Mit Hilfe der Theorie der *modes of incorporation* soll gezeigt werden, dass sich von der Staatsangehörigkeit nicht unmittelbar auf die Integrationsfähigkeit schließen lässt, sondern dass auch diese Annahme auf einer selbsterfüllenden Prophezeiung beruht. Die Theorie der *modes of incorporation* geht zurück auf die amerikanischen Migrationssoziologen *Portes* und *Rumbaut* und besagt, dass drei Ebenen der Aufnahme über die Integration einer bestimmten Gruppe von Migrant*innen entscheiden: die staatliche, die gesellschaftliche und die der eigenen Community.¹⁷⁶⁶ Die Ausgestaltung der Aufnahme respektive des Aufenthalts durch den Staat könne im Wesentlichen exkludierend, passiv hinnehmend oder aktiv fördernd sein;¹⁷⁶⁷ die Aufnahmegesellschaft könne sich aufgrund geteilter Werte oder bestehender Vorurteile feindlich oder neutral bis freundlich gegenüber bestimmten Gruppen von Migrant*innen verhalten; schließlich spielten auch die (Nicht-)Existenz und die Ressourcen einer bereits migrierten Community des Herkunftsstaates eine wichtige Rolle bei der Unterstützung im Aufnahmestaat.¹⁷⁶⁸ Diese Modi bedingten in der Zusammenschau das Maß, in dem Migrant*innen ihr Humankapital zur erfolgreichen sozioökonomischen und gesellschaftlichen Integration einsetzen könnten.¹⁷⁶⁹ Damit einher geht die Erkenntnis, dass Migrant*innen letztlich nur einen begrenzten Einfluss auf den Integrationserfolg im Aufnahmestaat haben: „No matter how motivated and ambitious immigrants are, their future prospects will be dim if government officials persecute them, natives consistently discriminate against them, and their own community has only minimum resources to offer.”¹⁷⁷⁰ Für die oben unterstellte Kausalbeziehung zwischen Herkunft und Integrationsfähigkeit bedeutet dies, dass herkunftsbezogene Merkmale wie religiöse Prägung, nur weil sie zeitlich vor der Migration in den Aufnahmestaat liegen, nicht notwendigerweise kausal für die Integrationswilligkeit oder -fähigkeit sind; entscheidender bestimmt der jeweilige *mode of*

1766 *Portes/Rumbaut*, Legacies, 2005, S. 48 f.

1767 *Portes/Rumbaut*, Legacies, 2005, S. 46 f.

1768 *Portes/Rumbaut*, Legacies, 2005, S. 48.

1769 *Portes/Rumbaut*, Legacies, 2005, S. 48 f.

1770 *Portes/Rumbaut*, Legacies, 2005, S. 49.

incorporation darüber, inwieweit Herkunftsmerkmale wahrgenommen und artikuliert werden.¹⁷⁷¹

c) Die Ausschlüsse im Integrationsregime und ihre Folgen

Im Sinne *Mertons* wird im Folgenden das geltende Integrationsregime als in einem wesentlichen Regelungsinstrument auf die falsche Grundeinschätzung reagierendes „Verhalten“¹⁷⁷² der Gesetzgebung beschrieben und der daraus resultierende „Verlauf der Ereignisse“¹⁷⁷³, also die tatsächlichen Folgen für die betroffenen Margizens, analysiert. Hierbei werden die Annahmen der Theorie der *modes of incorporation* auf die vorliegende Untersuchung übertragen.

Wie in Kapitel 5 ausführlich erörtert, hat die Gesetzgebung, basierend auf den Fehlannahmen der sogenannten guten Bleibeperspektive einiger Margizens und der fehlenden Bleibe- und Integrationsperspektive anderer Margizens, den Zugang zum Arbeitsmarktzugang und zu Sprachkursen, die Freizügigkeit und die Möglichkeiten einer Regularisierung äußerst differenziert ausgestaltet. Indem sie die Staatsangehörigkeit eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates als Ausschlusskriterium für eine Integration normierte, nahm sie Staatsangehörigen aus entsprechend gelisteten Staaten gegenüber eine exkludierende Haltung ein: Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten dürfen weder arbeiten noch eine Ausbildung absolvieren und unterliegen einer Wohnverpflichtung. Wird ihr Asylantrag abgelehnt – ein Ausgang, der durch die beweisrechtliche Vermutungsregel der Verfolgungssicherheit noch wahrscheinlicher wird – bleibt ihnen mangels vorheriger Erwerbstätigkeit auch der oben beschriebene Weg der Regularisierung über eine Ausbildungsduldung versperrt; existieren keine anderweitigen Duldungsgründe, können sie abgeschoben werden. Auch gegenüber Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten werden Hürden für eine ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Integration dauerhaft aufrechterhalten, sodass ein Statuswechsel durch Regularisierung ebenfalls verschlossen bleibt.¹⁷⁷⁴ Folge davon ist die Perpetuierung ihres prekären Aufenthalts ohne Verfestigungsmöglichkeit; einzige Alternative ist die Abschiebung in den Herkunftsstaat, falls das Abschiebehindernis zu

1771 *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (35 f.).

1772 *Merton*, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, S. 401.

1773 *Merton*, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, S. 401.

1774 S. Kapitel 5 I.6).

einem bestimmten Zeitpunkt entfällt. Andererseits verhält sich der Staat gegenüber Asylsuchenden mit sogenannter guter Bleibeperspektive aktiv integrierend: Sie erhalten frühzeitig Zugang zu Arbeitsintegrationsmaßnahmen und zum Arbeitsmarkt; bis Ende 2022 erhielten sie einen privilegierten Zugang zu Sprachkursen.¹⁷⁷⁵ Selbst im Falle der Ablehnung des Asylantrags werden Regularisierungsmöglichkeiten mittels Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung erhöht.

Die staatlichen Selektionsprozesse strukturieren somit die „elementaren Entfaltungschancen“¹⁷⁷⁶ der Margizens vor und wirken sich zugleich auf die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft aus.

Formalisierte Selektionsprozesse institutionalisieren ethnische Differenzierungen, wie *Scherschel* mithilfe von *Bourdieu*s Begriff der symbolischen Macht formuliert:¹⁷⁷⁷ Vielen Menschen der Aufnahmegesellschaft fehlt das Fachwissen darüber, dass der Staat bestimmten Margizens sehr viel weniger Rechte und Möglichkeiten – zu arbeiten, einen Sprachkurs zu besuchen etc. – verleiht als anderen; sie nehmen diese rechtlichen Differenzierungen nicht wahr. Daher greifen sie als Erklärungsmuster für fehlende Sprachkenntnisse, Arbeitslosigkeit etc. auf die Staatsangehörigkeit der Person und eine vermeintlich damit zusammenhängende Kultur zurück.¹⁷⁷⁸ Hierdurch können Vorurteile über vermeintlich ethnische Gruppen in einem breiten Teil der Gesellschaft verstärkt werden.¹⁷⁷⁹ Der Eindruck einer ethnisch begründeten Integrationsunfähigkeit respektive -unwilligkeit kann zur Folge haben, dass die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft gegenüber Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten sinkt. Demgegenüber werden Menschen mit sogenannter guter Bleibeperspektive unter anderem durch die aktive Unterstützung ihrer Integration in den Arbeitsmarkt auch in der Gesellschaft als integrationswillig wahrgenommen und

1775 Bis Ende 2022 war dieser für Asylsuchende aus sogenannte sicheren Herkunftsstaaten versperrt und nur für Asylsuchende mit sogenannter guter Bleibeperspektive oder arbeitsmarktnahe Asylsuchende geöffnet, s. Kapitel 3 IV.7).

1776 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (246); *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 177 spricht in diesem Zusammenhang von Inklusionschancen.

1777 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (251).

1778 *Hruschka/Schader*, Wir haben das geschafft – und uns verändert, 2020, S. 30, sprechen von einem Narrativ der Nichtzugehörigkeit.

1779 *Söhn*, Eur. J. Soc. 54 (2013), 295 (306).

ihre weitere gesellschaftliche und arbeitsbezogene Eingliederung durch potenzielle Arbeitgeber*innen gefördert.¹⁷⁸⁰

Hinsichtlich der migrantischen Communities in Deutschland lässt sich zwar keine pauschale Einschätzung bezüglich ihrer Aufnahmeressourcen machen. Erwiesen ist allerdings, dass etwa die Integration von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten, bei denen es sich vielfach um Sinti*zze und Rom*nja handelt, mangels ausreichend belastbarer sozioökonomischer Netzwerke in Deutschland vielfach erschwert ist.¹⁷⁸¹

d) Das Ergebnis der selbsterfüllenden Prophezeiung

Sowohl für Asylsuchende mit sogenannter guter Bleibeperspektive als auch für Margizens aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wird im Ergebnis die Richtigkeit der zu Beginn aufgestellten These suggeriert und die „Herrschaft des Irrtums“¹⁷⁸² fortgesetzt: Die einen können sich gut integrieren und halten sich mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland auf, die anderen können sich nicht integrieren und befinden sich wahrscheinlich nicht rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland; selbst wenn ihr Aufenthalt aufgrund einer Duldung andauert, wird er nicht regularisiert werden können. Anders als Integrationsmodelle wie etwa das von Esser¹⁷⁸³, das die Stellung spezifischer Gruppen wie Asylsuchender oder Geflüchteter ausblendet und von der Prämisse ausgeht, alle Migrant*innen hätten den gleichen Zugang zu Institutionen, müssen diese vorstrukturierenden staatlichen Steuerungsprozesse bei der Evaluierung der Integration von Migrant*innen sichtbar gemacht und berücksichtigt werden.¹⁷⁸⁴

1780 Vgl. Tort/Guenther/Ruhrmann, M&K 64 (2016), 497 (511).

1781 Brücker et al., Evaluierung der Westbalkanregelung, 2020, S. 94; Müller, Westbalkan-Regelung, 11.06.2019, <blog.fluchtforschung.net/westbalkan-regelung-wie-eine-bevolkerungsgruppe-ausgeschlossen-wird/>.

1782 Merton, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995, S. 401.

1783 S. Esser, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 68 und ausführlich Kapitel 2 I.1)c).

1784 Scherschel, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (241).

2) Vorwerfbares Fehlverhalten: Gründe und Grenzen staatlicher Sanktionen

Ein weiteres wichtiges Kriterium, das über integrationsrelevante Ein- und Ausschlüsse von Margizens entscheidet, ist das Vorliegen vorwerfbaren Fehlverhaltens. Auch hier stellt sich die Frage, ob der Ansatz, Margizens anhand dieses Kriteriums von integrationsrelevanten Regelungen auszuschließen, überzeugt. Zur Beurteilung dessen werden im Folgenden die staatlicherseits angeführten Gründe für die Notwendigkeit der Sanktionierung von Fehlverhalten skizziert, möglichen Gegenargumenten gegenübergestellt und bewertet.

Zur Beurteilung der Ausschlüsse des Integrationsregimes ist eine Unterscheidung nach Art des Fehlverhaltens relevant, da die jeweiligen Ausschlüsse regelmäßig unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Es lassen sich aufenthaltsrechtsunspezifische und -bezogene Fehlverhaltensweisen unterscheiden.¹⁷⁸⁵

a) Sanktionierung von aufenthaltsrechtsunspezifischem Fehlverhalten

Aufenthaltsrechtsunspezifisches Fehlverhalten wie die Begehung von allgemeinen Straftaten¹⁷⁸⁶, Verstöße gegen das BtMG, die Begründung einer Gefahr für die innere Sicherheit oder Dritte, Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen etc. stellen insbesondere Ausschlussgründe für die Erteilung spezifischer Duldungsformen¹⁷⁸⁷ sowie für Regularisierungsmöglichkeiten¹⁷⁸⁸ dar und sind Grundlagen für die Anordnung einer räumlichen Beschränkung.

Die Sanktionen bei aufenthaltsrechtsunspezifischem Fehlverhalten erfüllen, wie im vorherigen Kapitel ausführlich analysiert, eine Art Ausweisungersatzfunktion, mangels der Möglichkeit, den Aufenthalt der Margizens zu beenden¹⁷⁸⁹. Die Rechtstreue stellt ein klassisches Integrationskriterium dar und soll dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

1785 Siehe Kapitel 5 II.1)b).

1786 Also nicht aufenthaltsrechtsbezogener Straftaten, wie sie etwa in § 95 AufenthG geregelt sind.

1787 Ausbildungsdundung gemäß § 60c AufenthG und Beschäftigungsdundung gemäß § 60d AufenthG.

1788 §§ 19d, 23a, 25a und 25b AufenthG.

1789 S. Kapitel 5 II.1)b)aa).

dienen.¹⁷⁹⁰ Zwar kann kritisch reflektiert werden, welches strafrechtlich sanktionierte Verhalten im konkreten Fall gesellschaftlich noch so akzeptabel erscheint, dass es einer Integrationsmöglichkeit nicht grundsätzlich entgegensteht;¹⁷⁹¹ soweit die entsprechenden Sanktionen aber keine repressiven Ziele verfolgen¹⁷⁹², sondern auf präventiven Erwägungen beruhen, sind sie grundsätzlich zulässig. Die zu diesen Zwecken aufgestellten Integrationsbarrieren, wie etwa die Anordnung einer räumlichen Beschränkung zur Verhinderung künftiger Straftaten, müssten jedoch im konkreten Fall auch geeignet sein. Bei den meisten Straftaten, wie etwa Diebstahl, lässt sich aber kaum begründen, wie diese gerade durch die räumliche Beschränkung verhindert werden sollen, sodass angesichts der wenigen denkbaren Konstellationen eine entsprechende Anordnung in der Praxis nur selten gerechtfertigt sein wird.¹⁷⁹³ Auch die rechtliche Möglichkeit der Anordnung einer räumlichen Beschränkung, wenn „Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat“¹⁷⁹⁴, wird ohne hinreichenden Tatverdacht in der Praxis regelmäßig scheitern;¹⁷⁹⁵ sie scheint im Übrigen auch kaum geeignet, potenzielle Täter*innen abzuschrecken¹⁷⁹⁶.

b) Aufenthaltsrechtsbezogenes Fehlverhalten und staatlicher Sanktionierungsdruck

Komplexer zu bewerten sind die Ausschlüsse aufgrund aufenthaltsrechtsbezogenen Fehlverhaltens. Hierzu zählt zunächst die Verletzung von asyl- und aufenthaltsrechtlichen Mitwirkungspflichten – etwa korrekte Angaben zur Identität zu machen, relevante Unterlagen auszuhändigen, die Abnahme von Fingerabdrücken zu dulden, Informations- und Meldepflichten nachzukommen und insbesondere an der Passbeschaffung mitzuwirken, wenn ein solcher nicht existiert. Darüber hinaus darf die Einreise nicht

1790 Groß, ZAR 2007, 315 (316); Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 274.

1791 Man denke etwa an das Fahren ohne Fahrschein, das den Straftatbestand der Leistungserschleichung verwirklicht.

1792 Wodurch sie in die Nähe einer verbotenen Doppelbestrafung rücken würden, s. Kapitel 5 II.1)b)bb)(3).

1793 Rosenstein, ZAR 2015, 226 (228).

1794 § 61 Abs. 1c S. 1 Nr. 2 AufenthG.

1795 Ausführlich hierzu Rosenstein, ZAR 2015, 226 (228 f.).

1796 Rosenstein, ZAR 2015, 226 (229).

zwecks Bezugs von Sozialleistungen erfolgt sein und die Aufenthaltsdauer darf nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst werden. Entsprechendes Fehlverhalten kann zur Einschränkung respektive Kürzung von Sozialleistungen, einem Erwerbstätigkeitsverbot, der Anordnung einer räumlichen Beschränkung sowie einer Wohnverpflichtung führen und schließlich die Regularisierung des Aufenthalts respektive die Erteilung spezifischer Duldungsformen ausschließen.

Diese Ausschlüsse werden regelmäßig auf den Grundsatz staatlicher Souveränität zurückgeführt, der unter anderem beinhaltet, dass der Staat über Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen von Migrant*innen grundsätzlich selbst entscheiden kann.¹⁷⁹⁷ Daraus folgt, dass Migrant*innen, die sich staatlich definierten Aufenthaltsbedingungen widersetzen – etwa durch die Verletzung von Mitwirkungspflichten oder durch eine rechtsmissbräuchliche Aufenthaltsbeeinflussung –, dafür sanktioniert werden können respektive sollen, um eine wirksame Migrationssteuerung zu erreichen.¹⁷⁹⁸ Einige Sanktionen verfolgen daher den Zweck, Margizens zu einer (erneuten) Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten zu bewegen¹⁷⁹⁹; Die Pflichten im Asylverfahren sollen die Durchführung des Asylverfahrens und die formelle und materielle Prüfung des Asylantrags ermöglichen, indem etwa Reiseroute und Identität der antragstellenden Person belegt werden sollen oder Antragstellende zur Teilnahme an Terminen verpflichtet werden. Die Pflichten Geduldeter zielen insbesondere auf Identitäts- und Passbeschaffungspflichten ab, um durch entsprechende Dokumente ihre Abschiebung zu ermöglichen, wenn keine anderweitigen Gründe für eine Duldung vorliegen. Andere Sanktionen sind jedoch nicht durch eine Nachholung von Mitwirkungspflichten heilbar; dies betrifft in bestimmten Fällen etwa die Täuschung über die eigene Identität oder anderes Fehlverhalten, das zu einer rechtsmissbräuchlichen Verlängerung des Aufenthalts geführt hat. In diesen Fällen verfolgen die Sanktionen generalpräventive Ziele: Der Staat

1797 Groß, JZ 2019, 327; Breitenmoser, VVDStRL 76 (2017), 9 (23) mit weiteren Nachweisen; Janda, Migrationssteuerung durch Recht?, in: Hruschka/Joerden, 2017, 239 (249); ausführlich zur Vielfältigkeit des Begriffs je nach Kontext Weizsäcker, Grundrechte und freiwillige Migration, 2007, S. 101 ff.

1798 Bosniak, Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers' Convention, in: Bogusz, 2004, 311 (317); zur Sanktionierung von fehlender Kooperation als allgemeiner Trend in der EU, s. Bast/Harbou/Wessels, Human Rights Challenges to European Migration Policy, 2022, S. 212 ff.

1799 S. Kapitel 5 II.1)b)bb)(1).

will also durch die Sanktionen andere potenzielle Mitwirkungspflichtverletzende davon abschrecken, sich ebenfalls rechtsmissbräuchlich zu verhalten.

Der Souveränitätsgrundsatz und der mit ihm verbundene Steuerungsanspruch gelten jedoch nicht absolut, sondern werden anerkannter Weise durch die Grund- und Menschenrechte der Migrant*innen begrenzt.¹⁸⁰⁰ Im Rahmen der genannten Sanktionen für aufenthaltsrechtsspezifisches Fehlverhalten bedeutet dies etwa, dass hinsichtlich Mitwirkungspflichten nichts Unmögliches verlangt werden darf und dass Sanktionen nicht unverhältnismäßig sein und insbesondere nicht die Menschenwürde verletzen dürfen.¹⁸⁰¹ Problematisch ist dies etwa bei Sanktionen, die eine Leistungskürzung unter das grundrechtlich geschützte menschenwürdige Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG bewirken und dabei repressiver Natur sind, weil die Leistungskürzung nicht durch eine Änderung des eigenen Verhaltens beendet werden kann.¹⁸⁰²

Die Sanktionierung von aufenthaltsrechtsbezogenem Fehlverhalten zum Zweck der Migrationssteuerung und der Verhinderung rechtsmissbräuchlichen Verhaltens muss sich somit stets in einem menschenrechtlich zulässigen Rahmen bewegen. Darüber hinaus sollten aber auch weitere staatliche Interessen berücksichtigt werden, die nicht der Gefahrenabwehr dienen, aber wegen ihrer kontraproduktiven Wirkungen einer Sanktionierung von aufenthaltsrechtsbezogenem Fehlverhalten entgegenstehen könnten.¹⁸⁰³ Zu

1800 *Bosniak*, Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers' Convention, in: Bogusz, 2004, 311 (317 f., 327 ff.); ausführlich *Odendahl*, VVDStRL 76 (2017), 49 (66 ff.); s. hierzu auch den Aufsatz von *Groß*, JZ 2019, 327; ähnlich bereits die Gesetzesbegründung zum Ausländergesetz 1965, s. BT-Drucksache IV/868, S. 9 in der es heißt: „Nach dem Grundsatz der Territorialhoheit unterliegen Staatsangehörige, die sich in einem fremden Staatsgebiet aufhalten, der Hoheitsgewalt dieses Staates. Diese Hoheitsgewalt gilt nicht unbeschränkt; sie ist durch das Völkerrecht begrenzt. Vorschriften, die die Rechtsstellung der Ausländer regeln, müssen sich im Rahmen des völkerrechtlichen Mindeststandards der zivilisierten Staaten für die Behandlung der Ausländer halten.“.

1801 Ausführlich zu den menschenrechtlichen Grenzen, insbesondere die Würde der Margizens betreffend, *Bast/Harbou/Wessels*, Human Rights Challenges to European Migration Policy, 2022, S. 217 ff.; speziell für Asylsuchende stellt die Aufnahme-RL zudem verbindliche Vorgaben dafür auf, unter welchen Bedingungen Leistungen zu Sanktionszwecken entzogen oder verringert werden dürfen, vgl. Art. 20.

1802 Das BVerfG hat etwa entschieden, dass eine Sanktion, die zur Unterschreitung der menschenwürdigen Existenz führen kann, nur dann zulässig ist, „wenn sie nicht darauf ausgerichtet ist, repressiv Fehlverhalten zu ahnden“, BVerfGE 152, 68, 118.

1803 In diesem Sinne auch *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 81, der sich im Kontext des Ausweisungsrechts dafür ausspricht, auch „die im dogma-

denken ist etwa an zusätzliche Kosten für Sozialleistungen, wenn Margizens die Erwerbstätigkeit untersagt wird, oder die Perspektive eines dauerhaft irregulären Aufenthalts, der aufgrund seiner Rechtswidrigkeit selbst die Rechtsordnung ebenfalls beeinträchtigt, und zuletzt die Verletzung von Menschenrechten selbst, deren Schutz ebenfalls im öffentlichen Interesse liegt. Die Frage nach einer zulässigen und sinnvollen Reaktion auf aufenthaltsrechtsbezogenes Fehlverhalten und ihre Auswirkung auf die Integration der Margizens stellt sich insofern als Abwägungsfrage:¹⁸⁰⁴ Was wiegt im Einzelfall schwerer, die menschenrechtlich geschützten Interessen der Margizens, selbst bei aufenthaltsrechtlich unkooperativem Verhalten, sowie gegebenenfalls die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Vorteile, die sich daraus ergeben könnten, dass sie trotz des Fehlverhaltens nicht (dauerhaft) sanktioniert werden; oder das staatliche Interesse an einer umfassenden Sanktionierung von rechtsmissbräuchlichem respektive rechtsuntreuem Verhalten mit dem Ziel, die Integrität der Rechtsordnung zu schützen und Migration wirksam zu steuern? Im Folgenden sollen die für Einzelfallentscheidungen relevanten Argumente und Motive vorgestellt werden, ohne dass diesen eine eindeutige und endgültige Antwort auf die Frage nach einem sinnvollen Ausmaß staatlicher Sanktionen entnommen werden könnte.

aa) Schutz der öffentlichen Sicherheit durch Identitätsklärung im Kontext der crimmigration und secutarization

Aufenthaltsrechtliche Mitwirkungs- und vor allem Identitätsklärungspflichten blicken zwar auf eine lange Tradition zurück,¹⁸⁰⁵ haben aber in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten an Bedeutung und Aufmerksamkeit gewonnen.¹⁸⁰⁶ Die Gründe für die steigende rechtliche Relevanz der Identitätsklärung von Migrant*innen sind eng mit dem Phänomen einer „Crim-

tischen Konzept des Aufenthaltszwecks kondensierten öffentlichen Interessen, die für die Begründung des Aufenthalts und das Eröffnen einer Einwanderungsperspektive sprechen“, zu berücksichtigen.

1804 Zu diesem Bewertungsmaßstab s. I.

1805 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 78.

1806 Vgl. nur die umfangreiche Regelung der Identitätsklärung als Voraussetzung in den §§ 60c Abs. 2 Nr. 3, 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, den eigens zur umfassenden Sanktionierung von entsprechendem Fehlverhalten geschaffenen § 60b AufenthG oder die mittlerweile sieben Absätze mit Sanktionstatbeständen des § 1a AsylbLG, der bei seiner Einführung 1998 einen einzigen Absatz hatte.

migration¹⁸⁰⁷ der Migrationspolitik verknüpft: Insbesondere seit den terroristischen Anschlägen des 11. Septembers 2001 in den USA ist – auch in Europa – ein zunehmendes Framing von Migration als Sicherheitsproblem und Bedrohungsszenario zu beobachten.¹⁸⁰⁸ Nach außen reagieren Staaten auf diese Situation mit einer zunehmenden Verstärkung der Grenzregime, was unter dem Stichwort der „securitization“¹⁸⁰⁹ verhandelt wird; nach innen werden Migrant*innen, die sich bereits auf dem Territorium aufhalten, zunehmend strengere Identitätsklärungspflichten auferlegt. Diese Pflichten beruhen (auch) auf der Annahme, dass Personen, deren Identität geklärt ist und deren Daten gegebenenfalls mit strafrechtlichen Datenbanken wie der von Interpol abgeglichen werden können, eine geringere Gefahr darstellen; umgekehrt könnte von Personen mit ungeklärter Identität stets ein potenzielles Sicherheitsrisiko ausgehen. Die Identitätsklärung wird damit gewissermaßen als Grundvoraussetzung für eine Einschätzung der allgemeinen Gefährlichkeit einer Person für die öffentliche Sicherheit und Ordnung betrachtet.¹⁸¹⁰

Kenntnis darüber zu erlangen, wer sich auf dem betreffenden staatlichen Territorium aufhält, ist grundsätzlich ein berechtigtes Anliegen, auch wenn eine Gleichsetzung von (irregulärer) Migration mit Terrorismus- und Kriminalitätsrisiken empirisch kaum haltbar ist.¹⁸¹¹ Zu prüfen ist daher stets im Einzelfall, welche Pflichten zur Identitätsklärung geeignet, erforderlich und angemessen und damit verhältnismäßig sind; das Gleiche gilt für die

1807 Geprägt wurde der Begriff im US-amerikanischen Kontext von *Stumpf*, Am. U. L. Rev. 56 (2006), 367; zum Begriff im Kontext des deutschen Aufenthaltsrechts etwa *Walburg*, NK 28 (2016), 378 (379 f.).

1808 *Baumer*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 65 f.; zur Auswirkung der Anschläge auf die Rolle der Religion im deutschen Integrationsdiskurs s. *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 124 f.; *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 78; dazu explizit auch die Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz, BT-Drucksache 15/420, S. 61.

1809 Oft auch im Zusammenhang mit einer Externalisierung, s. *Hess/Karamanidou/Kasperek*, The Expanding Significance of Borders for the European Migration Regime After 2015, in: *Cetrez/Barthoma*, 2022, 45; *Karamanidou/Kasperek/Hess*, Border Management and Migration Control, 2020, S. 62; *Moreno-Lax*, JCMS 56 (2018), 119.

1810 Ausführlich zum Merkmal der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung als „Illegalisierungsreserve“ im Unionsrecht *Klarmann*, Illegalisierte Migration, 2021, S. 294 ff.

1811 *Baumer*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 65 f.

Sanktionierung der Verletzung derartiger Pflichten. Wird demgegenüber die Duldung mit ungeklärter Identität¹⁸¹² auch dann erteilt, wenn die Identität zweifelsfrei etwa durch einen abgelaufenen Pass geklärt ist, aber Mitwirkungspflichten zur Passbeschaffung verletzt wurden, sind im Kern keine spezifischen Sicherheitsaspekte betroffen. In diesem Fall geht es vielmehr um allgemeine ordnungspolitische Interessen, denen sich der folgende Abschnitt widmet.

bb) Keine Belohnung von Rechtsmissbrauch durch Integration

Die Sanktionierung aufenthaltsrechtsspezifischen Fehlverhaltens verfolgt in vielen Fällen den generalpräventiven Ansatz, keinen Anreiz zum Rechtsbruch schaffen zu wollen: Die Gesetzgebung will Margizens für ihr rechtlich missbilligtes Verhalten nicht durch eine Integration „belohnen“¹⁸¹³ und dadurch mit rechtstreuen Menschen gleichsetzen oder ihnen gegenüber privilegieren.¹⁸¹⁴ Das BVerfG stellte im Zusammenhang einer erschlischen Einbürgerung im Jahr 2006 fest: „Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten [...] und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit. Es ist grundsätzlich Sache der gesetzgeberischen Beurteilung, auf welche Weise neben der normativen Geltung des Rechts auch dessen praktische Wirksamkeit am besten zu sichern ist“¹⁸¹⁵. Die Sanktionierung eines rechtsmissbräuchlichen Verhaltens stellt somit grundsätzlich einen zweifelsfrei legitimen generalpräventiven Zweck dar. Fraglich ist jedoch, wo die Grenzen repressiv wirkender Sanktionen liegen,¹⁸¹⁶ wenn diese etwa Leistungskürzungen in den Bereich unterhalb des grundrechtlich geschützten menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20

1812 Zur insoweit irreführenden Bezeichnung *Nachtigall*, ZAR 2020, 271 (273).

1813 So etwa *Costello*, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, 2016, S. 70, die sich mit dem „specific concern about the dangers of undermining the integrity of immigration law by rewarding law-breaking“ auseinandersetzt.

1814 *Juretzka*, Eine rechtspolitische Betrachtung des Arbeitsmarktzuganges von Asylsuchenden und Geduldeten, in: Gag/Voges, 2014, 92 (99 f.).

1815 BVerfGE 116, 24, 42, wobei die Entscheidung zum tatsächlichen Entzug der erschlischen Einbürgerung innerhalb der Richter*innen 6:2 erfolgte. Zur abweichenden Meinung von Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhard, ebd. S. 60 ff.

1816 Zu den menschenrechtlichen Grenzen von Sanktionen s. *Bast/Harbou/Wessels*, *Human Rights Challenges to European Migration Policy*, 2022, S. 217 ff.

Abs. 1 GG bewirken. Zudem sollte beachtet werden, dass nicht jedes aufenthaltsrechtsspezifische Fehlverhalten einen Rechtsmissbrauch darstellt. Der in § 2 Abs. 1 AsylbLG sanktionierte Missbrauchstatbestand erfordert etwa laut BSG eine objektive (den Missbrauchstatbestand) und eine subjektive Komponente (das Verschulden): „Rechtsmissbrauch liegt der Gedanke zu Grunde, dass niemand sich auf eine Rechtsposition berufen darf, die er selbst treuwidrig herbeigeführt hat. Demgegenüber genügt – anders als bei § 1a AsylbLG [...] nicht, dass die Dauer des Aufenthalts auf Gründen beruht, die in der Verantwortungssphäre des Hilfesuchenden liegen.“¹⁸¹⁷ Bei der ausdrücklichen Weigerung einer geduldeten Person, an einer zumutbaren Passbeschaffung mitzuwirken, die kausal für die Erteilung der Duldung ist, wird man etwa von einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten ausgehen können. In vielen Fällen handelt es sich jedoch um weniger eindeutige oder schwerwiegende Fehlverhaltensweisen, bei denen zumindest das Verschulden fraglich sein kann. Während die Erfüllung bestimmter Mitwirkungshandlungen vergleichsweise einfach durch die zuständige Behörde festzustellen ist,¹⁸¹⁸ kann die Erfüllung anderer Mitwirkungspflichten schwieriger zu beurteilen sein. Hierzu zählt etwa die Frage, welche konkreten Handlungen zur Mitwirkung an der Beschaffung eines Identitätspapiers vorzunehmen sind.¹⁸¹⁹ Zwar wurden verschiedene Mitwirkungspflichten auf Verordnungsebene¹⁸²⁰ und durch die Rechtsprechung konkretisiert und diese Konkretisierungen etwa in § 60b Abs. 3 S. 1 AufenthG auf Gesetzesebene übernommen;¹⁸²¹ dennoch verbleibt den Ausländerbehörden ein erheblicher Spielraum bei der Frage, welche konkreten Handlungen sie von der einzelnen Person verlangen. Gesetzlich sowie administrativ wird zwar die Einschränkung der Zumutbarkeit der Mitwirkungshandlungen im Einzelfall vorgenommen¹⁸²²; die Ausländerbehörden legen die Zumutbarkeit jedoch mitunter sehr weit aus, sodass erst gerichtlicher Rechtsschutz

1817 BSG, Urt. v. 17.06.2008 – B 8/9b AY 1/07 R, NVwZ-RR 2009, 243 (246); zur möglichen Verfassungswidrigkeit des § 1a Abs. 2 AsylbLG aufgrund seiner repressiven Zielsetzung s. LSG Hessen, Beschluss v. 31.03.2020 – L 4 AY 4/20 B ER, ASR 2020, 183 (189).

1818 Etwa die Pflicht von Asylsuchenden, die erkennungsdienstliche Maßnahmen zu dulden oder den Erscheinungspflichten nachzukommen (vgl. § 15 Abs. 2 Nr. 3 und 7 AsylG).

1819 Vgl. § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG, §§ 48 Abs. 3 S. 1, 60b Abs. 2 S. 1 AufenthG.

1820 Vgl. §§ 5, 56 Abs. 1 AufenthV konkretisieren die ausweisrechtliche Pflichten und die Frage, welche Handlungen zumutbar sind.

1821 Hierzu ausführlich *Nachtigall*, ZAR 2020, 271 (273 f.).

1822 Vgl. etwa § 60b Abs. 3 AufenthG, § 5 Abs. 2 AufenthV.

gegen die Mitwirkungspflicht erlangt werden muss.¹⁸²³ Die Behörden haben somit als zentrale „Gatekeeper“¹⁸²⁴ erheblichen Einfluss auf die Frage, ob eine bestimmte Handlung respektive ihre Nichtvornahme als vorwerfbares Fehlverhalten gewertet wird und die mitunter erheblichen negativen Konsequenzen für den Aufenthalt der Margizens eintreten.¹⁸²⁵

cc) Die Eignung von Sanktionen zur Migrationssteuerung und zur Wahrung der Integrität der Rechtsordnung

Auf rein faktischer Ebene kommen Sanktionen auch dann an Grenzen, wenn die Folge des rechtstreuen Verhaltens, etwa die Erfüllung der Passbeschaffungspflicht, für die betroffene Person schwerwiegender ist als jede grund- und menschenrechtlich zulässige Schlechterbehandlung, etwa, weil sie zu einer Abschiebung führt. In diesem Fall verfehlen die Sanktionen regelmäßig ihren Zweck. Auch wenn die Klärung der eigenen Identität zwar zur Erlangung eines Aufenthaltstitels, aber gleichzeitig zur Abschiebung der eigenen Familie führen könnte, befinden sich Betroffene in einer „besonderen Konfliktsituation“¹⁸²⁶ und unter hohem moralischen Druck, ihren Mitwirkungspflichten nicht nachzukommen.¹⁸²⁷ Hinsichtlich der Effektivität von Sanktionsmaßnahmen mit dem Ziel der Aufenthaltsbeendigung konstatiert etwa *Baumer*: „Das relative Scheitern aller Politiken zur Kontrolle irregulärer Migration [...] ist ein machtvoller empirischer Einwand.“¹⁸²⁸

Es ist insofern fraglich, ob die Integrität der Rechtsordnung tatsächliche durch eine dauerhafte, jede Form der Integration und Regularisierung ausschließende Sanktionierung von Fehlverhalten gewahrt respektive wiederhergestellt werden kann: So argumentiert *Costello*, dass auch der Aufenthalt

1823 Laut LSG Bayern, Beschluss v. 04.05.2022 – L 8 AY 35/22 B ER war es entgegen der Ansicht der Ausländerbehörde für eine geduldete Person, die nur gekürzte Leistungen nach § 1a AsylbLG erhält, nicht möglich und zumutbar, sich um eine Passbeschaffung durch einen Vertrauensanwalt im Herkunftsland zu bemühen, weil ihr angesichts der geringen Mittel die Möglichkeiten hierzu fehlten.

1824 *Bauer/Schreyer*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 39 (2019), 112 (115).

1825 Vgl. hierzu die Ergebnisse der empirischen Untersuchung von *Bauer/Schreyer*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 39 (2019), 112 (137 f.).

1826 LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss v. 27.07.2021 – L 8 AY 11/21 B ER, abrufbar unter <https://www.sozialgerichtsbarkeit.de/node/171699>.

1827 *Bauer/Schreyer*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 39 (2019), 112 (134).

1828 *Baumer*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 64; differenzierter *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 18 f.

irregulärer Migrant*innen selbst die Integrität des Migrationsrechts unterminierte und die Prekarisierung ihres Aufenthalts weitere Rechtsverletzungen durch Dritte (wie ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Schwarzarbeit) erleichterte.¹⁸²⁹ Auch für die Betroffenen selbst „erscheint naheliegend, dass eine solche, häufig langfristige Marginalisierung nicht dazu beiträgt, Kriminalitätsrisiken zu senken“¹⁸³⁰.

Dem Ziel der Generalprävention liegt zudem die Annahme zugrunde, dass die Sanktionsmaßnahmen geeignet sind, andere Margizens von einem missbräuchlichen Verhalten abzuschrecken. Deutlich wird dies etwa in der Kürzung von Sozialleistungen und einem dauerhaften Erwerbstätigkeitsverbot für solche Geduldeten, die sich nur deshalb nach Deutschland begeben haben, „um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen“¹⁸³¹. Abgesehen von der Schwierigkeit, diese Intention in der Praxis nachzuweisen, weshalb sich diese Regelung der Symbolpolitik zuordnen ließe, liegt diesen Regelungen die Annahme einer sogenannten Sogwirkung der sozioökonomischen Ausgestaltung des Aufenthalts für Margizens zugrunde. Auf die erhebliche Überschätzung derartiger sogenannter Pull-Effekte soll unten im Detail genauer eingegangen¹⁸³² und an dieser Stelle lediglich in Frage gestellt werden, „ob die Lebensbedingungen während des Asylverfahrens tatsächlich als so komfortabel anzusehen sind, dass sie Zuwanderungsanreize bzw. den Missbrauch des Asylverfahrens aus wirtschaftlichen Gründen auslösen.“¹⁸³³

dd) Wege aus der scheinbaren Ausweglosigkeit

Welche Lösungsansätze sind nun also denkbar und teils bereits im Integrationsregime enthalten, um einen Ausweg aus den beschriebenen Pattsituationen zwischen Staat und Margizens zu finden? Ein Lösungsansatz besteht in der Heilungsmöglichkeit von Pflichtverletzungen, indem der Staat etwa die Sanktionierung von vergangenem Fehlverhalten dann aufhebt, wenn

1829 Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, 2016, S. 70; zu menschenrechtlichen Verpflichtungen, die Ausbeutung irregulär aufhältiger Migrant*innen gerade zu verhindern, s. Bast/Harbou/Wessels, *Human Rights Challenges to European Migration Policy*, 2022, S. 236 ff.

1830 Walburg, NK 28 (2016), 378 (385).

1831 § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 AufenthG, § 1a Abs. 2 AsylbLG.

1832 S. II.1).

1833 Janda, *Migrationssteuerung durch Recht?*, in: Hruschka/Joerden, 2017, 239 (253 f.).

Margizens später an einer Passbeschaffung mitwirken. Entsprechende Regelungen können einerseits ermöglichen, „die in einer Sondersituation getroffenen Fehlentscheidungen zu korrigieren, andererseits ein Lösungsweg für langjährig anhaltende ineffektive Verfahren zwischen dem Ausländer einerseits und den staatlichen Stellen andererseits [sein], die ansonsten weiterhin keiner Lösung zugeführt werden könnten“¹⁸³⁴. Wie in Kapitel 5 ausführlich untersucht, ist eine Heilungsmöglichkeit in vielen Regelungen jedoch bislang nicht vorgesehen; trotz ähnlicher Regelungsgegenstände erscheint ihre konkrete Ausgestaltung teils willkürlich und folgt keinem kohärenten Ansatz.¹⁸³⁵

Ein weiterer Lösungsansatz besteht in der Berücksichtigung des Zeitfaktors. Auch das BVerwG erkennt an, „dass jedes generalpräventive Ausweisungsinteresse mit zunehmendem Zeitabstand an Bedeutung verliert und ab einem bestimmten Zeitpunkt – auch bei der Anwendung des § 5 I Nr. 2 AufenthG – nicht mehr herangezogen werden kann“¹⁸³⁶. Da das AufenthG allerdings keine Regelungen für die zeitliche Begrenzung eines generalpräventiven Ausweisungsinteresses enthält, orientiert sich das BVerwG hinsichtlich strafrechtlich relevanter Handlungen, trotz andersgearteter Zielsetzung, an den Fristen der §§ 78 ff. StGB zur Strafverfolgungsverjährung.¹⁸³⁷ Es versteht die einfache Verjährungsfrist¹⁸³⁸, deren Dauer sich nach dem verwirklichten Tatbestand richtet und die mit Beendigung der Tat zu laufen beginnt, als untere und die regelmäßig doppelt so lange absolute Verjährungsfrist¹⁸³⁹ als obere Grenze.¹⁸⁴⁰ Diese Fristen knüpfen jedoch an strafrechtlich relevantes Verhalten an und sollten daher bei weniger schwerwiegendem aufenthaltsrechtsspezifischen Fehlverhalten entsprechend kürzer bemessen sein. Auch wenn das BVerwG eine Beendigung der Tat, also eine Heilung der Pflichtverletzung fordert, sollte erwogen werden, ob der Zeitfaktor auch für sonstiges Fehlverhalten relevant werden sollte. Damit soll nicht für die Möglichkeit des bloßen Ersitzens von Vorteilen plädiert werden, sondern für einen pragmatischen Ansatz: In

1834 So die Gesetzesbegründung zur Regularisierung gemäß § 25b AufenthG, deren Versagungsgründe nur an aktuelles Fehlverhalten anknüpfen, BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

1835 S. Kapitel 5 II.1)b(cc); zur Inkohärenz der Regelung auch sogleich unter II.2)a).

1836 BVerwG, Urt. v. 12.07.2018 – 1 C 16.17, ZAR 2019, 113 (114).

1837 BVerwG, Urt. v. 12.07.2018 – 1 C 16.17, ZAR 2019, 113 (115).

1838 § 78 Abs. 3 StGB.

1839 § 78c Abs. 3 S. 2 StGB.

1840 BVerwG, Urt. v. 12.07.2018 – 1 C 16.17, ZAR 2019, 113 (115).

festgefahrenen Situationen sollte das Integrationsinteresse des Individuums angesichts einer faktischen Integration respektive sozialen Verwurzelung durch einen langjährigen Aufenthalt gegenüber dem Sanktionsinteresse des Staates überwiegen.¹⁸⁴¹

In eine ähnlich pragmatische Richtung geht etwa das Chancen-Aufenthaltsrecht für langjährig Geduldete: Es ermöglicht die Erteilung eines 18-monatigen Aufenthaltstitels „auf Probe“¹⁸⁴², ohne dass eine erfolgreiche Identitätsklärung vorausgesetzt würde; ein Regelversagungsgrund liegt nur dann vor, wenn die geduldete Person wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch (kausal) die Abschiebung aktuell verhindert.¹⁸⁴³ Die Notwendigkeit der Identitätsklärung wird dabei nicht aufgegeben, sondern lediglich auf die Zeit nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verschoben, ohne dass während dieses „sicheren Zeitkorridors“¹⁸⁴⁴ die Gefahr einer Aufenthaltsbeendigung bestünde.¹⁸⁴⁵ Erst wenn die betroffene Person auch während dieser 18 Monate die Identität nicht klären (und die sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung eines Titels nach §§ 25a, 25b AufenthG nicht erfüllen) kann, fällt sie in den Status der Duldung zurück. Allein die Ausgestaltung als befristete Stichtagsregelung sorgt dafür, dass nur ein verhältnismäßig geringer Anteil der Geduldeten von dieser Regel profitieren können.

ee) Zur Relativität von aufenthaltsrechtsbezogenem Fehlverhalten

Abschließend ist zu berücksichtigen, dass das sanktionierte aufenthaltsbezogene Fehlverhalten der Migrant*innen ebenso wie ihre mögliche aufenthaltsrechtliche Irregularität keine faktischen Gegebenheiten, sondern ein rechtliches Konstrukt darstellen: Erst durch die Normierung aufent-

1841 Unter Bezugnahme auf die *social membership*-These etwa Costello, The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law, 2016, S. 70.

1842 Nachtigall, ZRP 2022, 184.

1843 Nachtigall, ZRP 2022, 184 (185 f.); zur endgültigen Ausgestaltung des Chancen-Aufenthaltsrechts, s. Kienzle/Nachtigall, Chancen-Gleichheit für Geduldete?, 02.12.2022, <verfassungsblog.de/chancen-gleichheit-fur-geduldete/>.

1844 Nachtigall, ZRP 2022, 184 (185).

1845 Zu den empirisch nachweisbar positiven Auswirkungen des Chancen-Aufenthaltsrechts auf die Identitätsklärung s. Peitz/Carwehl, Zwischen Duldung und Bleiberecht: Wie und für wen wirkt das Chancen-Aufenthaltsrecht? (Kurzanalyse 03/2025), 2025, S. 11.

haltsrechtlicher Regeln werden bestimmte Verhaltensweisen und Aufenthalte von Migrant*innen als irregulär konstruiert.¹⁸⁴⁶ Die Definition von Migrant*innen als „latentes Ordnungsproblem“¹⁸⁴⁷ legitimiert hierbei die Schaffung einer besonderen ausländerrechtlichen „Disziplinarordnung“¹⁸⁴⁸. Dabei ist die Irregularisierung von Migrationsbewegungen ein verhältnismäßig junges Phänomen, das sich sukzessive infolge der Bildung von Nationalstaaten im 19. Jahrhundert entwickelte.¹⁸⁴⁹ In Deutschland wurden Pass- und Sichtvermerkspflichten erst zu Beginn des ersten Weltkriegs zur Voraussetzung für eine rechtmäßige Einreise und einen rechtmäßigen Aufenthalt erhoben;¹⁸⁵⁰ erst in den 1930ern wurde reichsweit das Erfordernis eines Aufenthaltstitels eingeführt.¹⁸⁵¹

Insbesondere in Frankreich und Südeuropa waren bis in die frühen 1970er Jahre hinein eine irreguläre Arbeitsaufnahme und erst anschließende Regularisierung von (Arbeits-)Migrant*innen die Norm statt die Ausnahme; die oftmals zur Einreise zweckwidrig benutzten Tourist*innen-Visa und anschließenden aufenthaltsrechtlichen Verstöße wurden, insbesondere aus ökonomischen Erwägungen, politisch hingenommen.¹⁸⁵² Auch heute existieren in vielen europäischen Ländern nicht-formalisierte Unterscheidungsmechanismen im Umgang mit irregulären Migrant*innen, die auf Nützlichkeitskriterien wie Arbeitsfähigkeit zurückgreifen.¹⁸⁵³ Die Antwort auf die Frage der Verkräftbarkeit von aufenthaltsrechtsbezogenen Rechtsverletzungen scheint damit nicht zuletzt utilitaristisch beeinflusst und relativ zu sein.

c) Pragmatische Lösungsansätze angesichts limitierter staatlicher Sanktionserfolge

Zusammenfassend: Zur Beurteilung der Ausschlüsse des Integrationsregimes ist eine Unterscheidung nach Art des Fehlverhaltens relevant, da

1846 Hierzu ausführlich die Arbeit von Klarmann, *Illegalisierte Migration*, 2021, S. 31 ff.

1847 Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2012, S. 76.

1848 So Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2012, S. 76, der den Begriff von Heldmann entleiht.

1849 Walburg, NK 28 (2016), 378 (379).

1850 Davy/Çinar, Deutschland, in: Davy, 2001, 227 (227 f.).

1851 Groß, ZAR 2024, 187 (189).

1852 Bade, Europa in Bewegung, 2002, S. 326; s. zu Frankreich Kapitel 4 II.2).

1853 Zur „differenzierten Inklusion“ von irregulären Migrant*innen in Italien etwa Fabini, Eur. J. Criminology 14 (2017), 46 (57); zur Situation in Griechenland Cheliotis, Eur. J. Criminology 14 (2017), 78 (83 ff.).

die jeweiligen Ausschlüsse regelmäßig unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Die Sanktionierung von aufenthaltsrechtsunspezifischem Fehlverhalten dient grundsätzlich in legitimer Weise der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, indem sie eine Art Ausweisungsersatzfunktion erfüllt; dennoch müssen die Regelungen im Einzelnen die grund- und menschenrechtlichen Grenzen wahren und insbesondere verhältnismäßig sein. Die Sanktionierung aufenthaltsrechtsbezogenen Verhaltens ist demgegenüber (noch) komplexer zu bewerten: Derartige Sanktionen sollen überwiegend einer effektiven Migrationssteuerung dienen und einen rechtsmissbräuchlichen Aufenthalt von Margizens verhindern. Dabei sehen sie sich jedoch nicht nur grund- und menschenrechtlichen, sondern auch faktischen Grenzen hinsichtlich ihrer Eignung ausgesetzt: Wo die Nachteile einer Aufenthaltsbeendigung gegenüber jeder (menschen-)rechtlich zulässigen Sanktion überwiegen, da bleiben sie ohne (die bezweckte) Folge. Zugleich drohen einzig an den Zielen des Rechtsmissbrauchs und der Migrationssteuerung orientierte Sanktionen anderen staatlichen Interessen zuwiderzulaufen. Gerade in unklaren, ambivalenten oder festgefahrenen Situationen sollten daher pragmatische Lösungswege abseits von dauerhaften Sanktionen erwogen werden, selbst wenn diese über das grund- und menschenrechtlich geforderte Minimum hinausreichen.

III. (In-)Effektivität des Integrationsregimes

Im Folgenden wird ein kursorischer Überblick über verschiedene Regelungsaspekte des Integrationsregimes gegeben, welche zumindest potenziell die Wirksamkeit des gesetzgeberischen Ziels der Integration der Margizens mindern. Dies betrifft die Ausgestaltung verschiedener Regelungen als Ermessensvorschriften, die gewählten Integrationszeitpunkte und die fehlende Berücksichtigung sowohl von existierenden beruflichen Qualifikationen als auch der Gesundheit als Integrationsfaktor. Soweit die Wirksamkeit des Ziels der Migrationssteuerung und -begrenzung angesprochen ist, zeigen die nun zu Beginn folgenden Ausführungen, weshalb die Begründung restriktiver Regelungen mit dem Ziel der Vermeidung sogenannter Pull-Effekte fehlgeleitet ist.

1) Die Überschätzung von sogenannten Pull-Effekten als
effektivitätsmindernder Faktor

Das in Kapitel 5 herausgearbeitete Spannungsverhältnis zwischen Migrationsbegrenzung und Integrationsförderung stellt zugleich ein wesentliches Effektivitätsmanko des Integrationsregimes dar. Denn wie herausgearbeitet, stehen verschiedene Integrationsbarrieren einer effektive(re)n und zügigeren Integration der Margizens konterkarierend entgegen. Begründet werden diese auch¹⁸⁵⁴ damit, dass die Instrumente Förderung von Integrationsleistungen und Aufhebung von Integrationsbarrieren zwar für die bereits aufhaltigen adressierten Margizens integrationsförderlich seien, sich aber auch auf die Attraktivität Deutschlands als Ziel von (weiteren) Migrationsbewegungen auswirkten; ihnen werden sogenannte Pull-Effekte zugeschrieben.¹⁸⁵⁵ Das Konzept von Pull-Faktoren entstammt dem in der Migrationsforschung entwickelten Push-Pull-Modell, einem Erklärungsmodell von Migrationsbewegungen. Dieses besagt im Wesentlichen, dass wenn man in der Lage sein respektive bleiben wolle, Migration zu steuern, müsse man entsprechende Wanderungsanreize vermeiden oder zumindest einen Ausgleich für sie finden.¹⁸⁵⁶ Das unaufgelöste Spannungsverhältnis des Integrationsregimes ist wesentlich von diesem Ausgleichsgedanken geprägt, der nach hiesiger Auffassung jedoch auf wesentlichen Fehlannahmen beruht.

Im Folgenden werden zunächst die wissenschaftlichen Ursprünge des Push-Pull-Modells erläutert und in den breiteren Kontext von Migrationstheorien eingebettet. Anschließend wird dargelegt, wie es in modifizierter Form den heutigen migrationspolitischen Diskurs und insbesondere das Integrationsregime für Margizens prägt. Die zentralen Annahmen der Push-Pull-Prämisse werden sodann diskutiert und auf Grundlage dieser Erkenntnisse ein kritisches Fazit zu den Auswirkungen dieser Prämisse auf das Integrationsregime gezogen.

1854 Daneben werden sie etwa mit den Zielen der zügigen Durchführung des Asylverfahrens und dem vorrangigen Ziel der Aufenthaltsbeendigung begründet.

1855 Thym, NVwZ 2015, 1625 (1627); aus politikwissenschaftlicher Perspektive Luft, Recht und Politik 2016, 166 (167, 169 f.).

1856 Thym, NVwZ 2015, 1625 (1627).

a) Klassische und neuere Migrationstheorien

Zur Erklärung von Migrationsbewegungen existiert eine Vielzahl an klassischen und neueren Theorien. Zu den klassischen Makrotheorien¹⁸⁵⁷ zählen bevölkerungsgeografische und systemtheoretische Ansätze, die Theorie des dualen Arbeitsmarktes und – also wohl einflussreichste – die neoklassischen makroökonomischen Theorien, denen die Push-Pull-Ansätze zugeordnet werden.¹⁸⁵⁸ Letztere fanden wesentliche Verbreitung durch einen Aufsatz des US-amerikanischen Soziologen Lee¹⁸⁵⁹ von 1966.¹⁸⁶⁰ Im Kern besagt das Push-Pull-Modell, dass bestimmte Unterschiede des wirtschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungsniveaus zwischen Staaten dazu führten, dass Migrant*innen ihr Herkunftsland verließen und in ein Land mit höherem Niveau migrierten.¹⁸⁶¹ Diese Unterschiede ließen sich je nach Perspektive als sogenannte Pull-Faktoren im Einwanderungsland und als sogenannte Push-Faktoren im Auswanderungsland darstellen.¹⁸⁶²

Es wird jedoch starke Kritik am Element des „rückschauenden Reduktionismus“¹⁸⁶³ geübt: Die zumeist rückwirkende Anwendung als Erklärungsmodell für bestimmte Migrationsbewegungen könne nicht erklären, weshalb erstens die Größe und Zielrichtung der Migrationsbewegungen trotz der Vergleichbarkeit der Länder variiert und zweitens die Individuen aus

1857 Auf der Ebene der Mikrotheorien existieren ebenfalls eine neoklassische (mikro-)ökonomische Theorie sowie die eng damit verknüpfte sogenannte neue Migrationsökonomie und weitere entscheidungstheoretische Ansätze, s. *Massey et al.*, *Popul. Dev. Rev.* 19 (1993), 431 (434 ff.).

1858 Eine ausführliche Übersicht findet sich bei *Massey et al.*, *Popul. Dev. Rev.* 19 (1993), 431.

1859 *Lee*, *Demography* 3 (1966), 47.

1860 Die Ursprünge dieses Modells reichen allerdings noch deutlich weiter zurück: Dessen Basis bilden die sieben sogenannten Gesetze der Migration des Demographen *George Ernest Ravenstein* von 1885.

1861 Als entscheidende Unterschiede nennt *Heckmann*: „Unterschiede der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklung, Unterschiede des Lebensstandards und der persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten; Unterschiede der politischen Verfasstheit von Gesellschaften, ihrem Ausmaß der Gewährung oder des Fehlens von politischen, kulturellen und religiösen Rechten und Freiheiten; Demographische Unterschiede zwischen Überbevölkerung und stagnierender oder zurückgehender Bevölkerungsentwicklung; Ökologische Unterschiede zwischen Gesellschaften mit bedrohter oder intakter Umwelt.“, s. *Heckmann*, *Integration von Migranten*, 2015, S. 53.

1862 *Heckmann*, *Integration von Migranten*, 2015, S. 53.

1863 Damit *Rothermund* zitierend *Parnreiter*, *Theorien und Forschungsansätze zu Migration*, in: *Husa/Parnreiter/Stacher*, 2000, 25 (45).

dem gleichen Land oder der gleichen Region unterschiedliche Migrationsentscheidungen treffen.¹⁸⁶⁴ Außerdem vernachlässigten die ökonomischen Theorien den möglichen Einfluss staatlicher Migrationspolitik.¹⁸⁶⁵

Aufbauend auf den Mängeln dieser klassischen Theorien sind verschiedene neuere Theorien entstanden, die zugleich „den eigendynamischen Charakter von Migrationsprozessen betonen, sie aber andererseits deren Beeinflussung auch durch politische Faktoren anerkennen“¹⁸⁶⁶. Zu diesen neueren Ansätzen zählen etwa die Theorie der transnationalen Migration, verschiedene Netzwerktheorien, die institutionelle Theorie und die an die beiden zuletzt genannten Ansätze anknüpfende Theorie der kumulativen Verursachung.¹⁸⁶⁷ Der Migrationssystemansatz kombiniert viele dieser Theorien und beschreibt Migrationsprozesse als stabile, sich überlappende Systeme, die bestimmte Herkunfts- und Zielstaaten respektive Regionen verbänden und die auf einer Vielzahl von Faktoren beruhten.¹⁸⁶⁸

Aufgrund der Komplexität und Vielfältigkeit von Migrationsbewegungen sind sich die meisten Migrationsforscher*innen jedoch einig, dass keine generelle, einzelne Theorie zur Erklärung von Migrationsbewegungen genügt.¹⁸⁶⁹

b) Die modifizierte Push-Pull-Argumentation im Integrationsregime

Die Push-Pull-Ansätze der neoklassischen makroökonomischen Theorien gelten in der Migrationsforschung zwar seit langer Zeit als überholt,¹⁸⁷⁰ dennoch halten sie sich angesichts ihrer Schlichtheit und Suggestivkraft gerade in migrationspolitischen und -rechtlichen Diskursen hartnäckig¹⁸⁷¹,

1864 Portes/Böröcz, *Int'l Migration Rev.* 23 (1989), 606 (607).

1865 Abwägend Baumer, *Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa*, 2017, S. 64.

1866 Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2012, S. 15.

1867 Für eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Theorien s. Baumer, *Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa*, 2017, S. 40 ff.

1868 Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2012, S. 15.

1869 Für eine umfassende Auswertung der einschlägigen Literatur s. EASO, *The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration*, 2016, S. 31; Massey et al., *Popul. Dev. Rev.* 19 (1993), 431 (432); so auch Baumer, *Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa*, 2017, S. 46; SVR, *Steuern, was zu steuern ist*, 2018, S. 23.

1870 EASO, *The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration*, 2016, S. 8.

1871 Kritisch dazu auch *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, *Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung*, 04.11.2020.

wenngleich in abgewandelter Form. Danach wird weiterhin unterstellt, dass Menschen aufgrund von Armut, Arbeitslosigkeit und der Suche nach Arbeit emigrieren würden¹⁸⁷² (sogenannte Push-Faktoren) und sich dabei Zielstaaten mit höherem Lohnniveau und besseren sozialpolitischen Bedingungen aussuchen würden; zugleich wird jedoch argumentiert, dass sich diese Migrationsbewegungen durch eine restriktive Aufnahmepolitik verhindern ließen. Es sei also durch ein restriktives Aufenthaltsrecht möglich – und zur Verhinderung ungesteuerter unerwünschter Wirtschaftsmigration nötig – bestimmte sogenannte Pull-Faktoren zu vermeiden, die namentlich Aspekte wie hohe Sozialleistungen, liberale Arbeitsmarktzugänge, rasches Erlangen eines rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und den Zugang zu Sprachkursen umfassten.¹⁸⁷³

Diese Argumentation schlägt sich auch im deutschen Integrationsregime nieder. Nur beispielhaft genannt seien etwa der Ausschluss von Personen mit einer Anspruchsuldung von Sprachkursen,¹⁸⁷⁴ der sich nicht mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer oder gar geringerem Lernbedarf begründen lässt, die erneute Verlängerung der Wartefrist für Analogleistungen auf 36 Monate,¹⁸⁷⁵ der pauschale Ausschluss von Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten von Arbeitsmarkt¹⁸⁷⁶ sowie die teils sehr langen Wartefristen für eine Regularisierung des Aufenthalts von Geduldeten.¹⁸⁷⁷

Auch in Frankreich ist die These der Pull-Faktoren als sogenannte Sogwirkung (*appel d'air*) liberaler Regelungen verbreitet¹⁸⁷⁸ und führt nach Einschätzung einiger Autor*innen etwa dazu, dass eine Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden dort bewusst vermieden wird.¹⁸⁷⁹

1872 Zu dieser Argumentation bereits kritisch Parnreiter, Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: Husa/Parnreiter/Stacher, 2000, 25 (25 ff.).

1873 Thym, ZAR 2016, 241 (242); Thym, NVwZ 2015, 1625 (1627); Luft, Recht und Politik 2016, 166 (167).

1874 Siehe Kapitel 5 I.2)a)

1875 Siehe Kapitel 5 I.5)l)

1876 Siehe Kapitel 5 I.4)e)

1877 Siehe Kapitel 5 I.6).

1878 Siehe Kapitel 4 IV.1)a).

1879 Geisser, Migrations Société 2021 (2), 3 (7); Wihtol de Wenden, Irregular Migration in France, in: Triandafyllidou, 2010, 115 (122).

c) (Fehl-)Annahmen der Push-Pull-Argumentation

Im Folgenden sollen einige der wesentlichen Kritikpunkte an dieser Form der Push-Pull-Argumentation aufgegriffen werden, die zu der verbreiteten Fehlannahme geführt hat, dass die rechtliche Ausgestaltung des Aufenthalts von Migrant*innen einen unmittelbaren und erheblichen Einfluss auf die Migrationsbewegungen hat.¹⁸⁸⁰

aa) Überschätzung der konkreten Kenntnisse von Migrant*innen

Die Push-Pull-Argumentation trifft grundlegende Annahmen darüber, wie Individuen auf Anreize reagieren und geht davon aus, dass ihnen für eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse alle Informationen zur Verfügung stünden. Nicht erklären kann sie jedoch, warum Menschen unterschiedlich auf dieselben Faktoren reagieren, warum in einigen Gebieten gleichzeitig Emigration und Immigration existiert oder warum die meisten Menschen nicht migrieren.¹⁸⁸¹

Fragwürdig ist es insbesondere, wenn anhand der Migrationsmotive im Umkehrschluss suggeriert wird, dass sich Migration durch eine restriktive Ausgestaltung des Aufenthaltsstatus für Neuankömmlinge verringern ließe.¹⁸⁸² Empirische Untersuchungen zeigen, dass Migrant*innen häufig von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung bestimmter Aufenthaltsstatus keine Kenntnis¹⁸⁸³ haben oder diese keine entscheidende Rolle für ihre Migrationsentscheidung spielt.¹⁸⁸⁴ Vielmehr wird eine Vielzahl verschiedener Faktoren für eine entsprechende Entscheidung relevant, wobei die, teils irrigen, Vorstellungen und Interpretationen dafür entscheidender sind als die tatsächliche Rechtslage.¹⁸⁸⁵ Auch *Thym* konstatiert, „dass die politischen

1880 Kritisch zur Überschätzung der staatlichen Steuerungskraft auch *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 16.

1881 *EASO*, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration, 2016, S. 8.

1882 *Maaroufi*, Refugee Review 2017, 15 (19) bezeichnet die Annahme, ökonomische Nachteile würden Flüchtlinge abschrecken, als „dominant but unfounded assumption“.

1883 *Tjaden/Heidland*, Does Welcoming Refugees Attract More Migrants?, 2021, S. 2; *Crawley/Hagen-Zanker*, Int. Migr. 57 (2019), 20 (32 f.); dazu auch *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 45 f.

1884 So kommt etwa *Cyrus*, ZAR 2010, 317 (320) zu dem Ergebnis, dass es keine Belege dafür gebe, dass Regularisierungsprogramm als Pull-Faktoren wirkten.

1885 *Crawley/Hagen-Zanker*, Int. Migr. 57 (2019), 20 (32 f.).

Akteure (ebenso wie Rechtswissenschaftler) die Bedeutung der Gesetze für Migrationsentscheidungen überschätzen¹⁸⁸⁶.

bb) Unterschätzte sonstige Erklärungsvariablen

Die Push-Pull-Ansätze gehen von quasimechanistischen Auswirkungen der schiebenden und ziehenden Faktoren aus, blenden dabei jedoch zusätzliche Erklärungsvariablen aus.¹⁸⁸⁷ Die Studie von *Crawley/Hagen-Zanker* kommt zu dem Ergebnis, dass geänderte Migrationspolitiken am ehesten die Ziele derjenigen Migrant*innen beeinflussen können, die ohnehin schon zur Migration entschlossen sind; jedes politische Signal müsste dabei aber die deutlich gewichtigeren Entscheidungsfaktoren überwiegen.¹⁸⁸⁸

Berücksichtigt werden diese weiteren Entscheidungsfaktoren etwa von den Netzwerk-Theorien, welche die vielfältigen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Zielländern betonen: „Dieses Beziehungssystem konstituiert sich in einem sozialen Kontext (Wohlfahrtsunterschiede, Migrantennetzwerke), politischen Kontext (Einreise-, Ausreise- und Ansiedlungsregelungen, internationale Beziehungen), demografischen Kontext (Fertilitätsunterschiede, Reiseverbindungen) und ökonomischen Kontext (Lohn- und Preisunterschiede, regionale Blöcke)“¹⁸⁸⁹ und berücksichtigt dabei „Faktoren wie eine gemeinsame Kolonialgeschichte von Herkunfts- und Zielland, die sich in so unterschiedlichen Aspekten wie erleichterten Einreiseregulungen, sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten, Verkehrsverbindungen oder einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz einer bestimmten Migrantengruppe manifestieren kann.“¹⁸⁹⁰

1886 *Thym*, ZAR 2017, 297 (302).

1887 *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, 04.11.2020; *Parnreiter*, Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: *Husa/Parnreiter/Stacher*, 2000, 25 (45 f.).

1888 *Tjaden/Heidland*, Does Welcoming Refugees Attract More Migrants?, 2021, S. 2.

1889 *Baumer*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 56.

1890 *Baumer*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 56.

cc) Unterschätzte Dynamik der Entscheidungen und individueller Faktoren

Push-Pull-Ansätze unterschätzen zudem die Dynamik von Entscheidungen, etwa den Einfluss von Umständen während der Reise und weitere individuelle Faktoren der Migrierenden.¹⁸⁹¹ So flohen viele Menschen im langen Sommer der Migration aus Gründen der Sicherheit und Arbeitssuche etwa zunächst in Nachbarstaaten und verließen diese nur deshalb, weil sie sich und ihre Familie dort ebenfalls nicht in Sicherheit sahen.¹⁸⁹² Gesetzgebung und Politiker*innen unterschätzen oftmals die zutiefst individuellen Faktoren und Charakteristika einzelner Migrant*innen, die zu bestimmten Migrationsentscheidungen führen.¹⁸⁹³

d) Fragliche Auswirkungen von Migrationspolitik auf Migrationsbewegungen, aber definitive Auswirkungen auf die Integration bereits aufhältiger Margizens

Ohne die Frage der Bedeutung von liberaler Migrationspolitik als potenzieller sogenannter Pull-Faktor für Migrationsbewegungen an dieser Stelle abschließend diskutieren zu können, lässt sich feststellen, dass derartige sogenannte Pull-Faktoren empirisch bislang nicht bewiesen werden konnten.¹⁸⁹⁴ Neuere qualitative¹⁸⁹⁵ und quantitative¹⁸⁹⁶ Studien zum Einfluss von Migrationspolitik auf Fluchtmigration kamen vielmehr zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Migrationspolitik sich kaum auf die Wahl des Zufluchtslandes auswirkte. Die Prämisse, dass die Gewährung von Rechten unmittelbare sogenannte Pull-Effekte auslöse, ist somit unzutreffend. Stattdessen scheint in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber zu herrschen, dass

1891 EASO, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration, 2016, S. 8.

1892 Crawley/Hagen-Zanker, Int. Migr. 57 (2019), 20 (32).

1893 Crawley/Hagen-Zanker, Int. Migr. 57 (2019), 20 (33).

1894 EASO, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration, 2016, S. 32.

1895 Crawley/Hagen-Zanker, Int. Migr. 57 (2019), 20; eine empirische Studie zur Gesundheitsversorgung irregulär aufhältiger Migrant*innen in Frankreich kam etwa zum Ergebnis, dass sich keine Anhaltspunkte dafür finden, dass die AME einen sogenannten Pull-Faktor darstellt, s. Jusot *et al.*, Questions d'économie de la Santé 245 (2019), 1 (7).

1896 Tjaden/Heidland, Does Welcoming Refugees Attract More Migrants?, 2021.

eine restriktive Migrationspolitik im Aufnahmestaat zu einer Zunahme irregulärer Migration führt.¹⁸⁹⁷

Worauf sich die restriktiven Regelungen des Integrationsregimes jedoch definitiv auswirken, sind die Integrationschancen der bereits aufhältigen Margizens. Wie bereits oben gezeigt wurde, strukturieren die selektiven Regelungen des Integrationsregimes anhand von Integrationskriterien wie der Staatsangehörigkeit die Integrationsmöglichkeiten der Margizens unmittelbar vor¹⁸⁹⁸ und führen mitunter zu einer dauerhaften Integrationsverhinderung. Im Sinne einer wirksamen Integrationspolitik sollte daher abgewogen werden, ob zur Vermeidung empirisch nicht nachgewiesener, vermeintlicher Sogwirkungen integrationshindernde Ausschlüsse erfolgen sollten.

2) Weite und uneinheitliche Ermessensausübung der Behörden

Ein weiteres Problem betrifft die Ineffektivität einiger Regelungen des Integrationsregimes aufgrund ihrer Ausgestaltung als Ermessensvorschriften.¹⁸⁹⁹ Solange es sich nicht um Anspruchsnormen handelt, liegt es im Ermessen der Verwaltung, ob Margizens eine bestimmte Leistung gewährt oder Erlaubnis erteilt wird. Dieses Verwaltungsermessen muss zwar pflichtgemäß ausgeübt werden,¹⁹⁰⁰ zudem ist jede Verwaltungsentscheidung gerichtlich auf Ermessensfehler überprüfbar. Das Ermessen dient dazu, im Einzelfall situationsgerechte Entscheidungen zu treffen und soll vorliegend nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.¹⁹⁰¹ Dennoch stellt sich das gerade im Migrationsrecht regelmäßig eingeräumte Ermessen unter Rechtsschutzaspekten als problematisch dar.¹⁹⁰² Dies betrifft zum einen den breiten Anwendungsraum von Verwaltungsvorschriften, der dadurch ermöglicht wird. Dadurch werden, wie *Groß* zutreffend kritisiert, „wichtige politische Weichenstellungen [...] aus dem Parlament in intransparente

1897 EASO, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration, 2016, S. 31.

1898 S. II.1)c).

1899 Ausführlich zum Verwaltungsermessen als Mehrebenenproblem im Migrationsrecht *Wendel*, Verwaltungsermessen als Mehrebenenproblem, 2019, S. 104 ff.

1900 § 40 VwVfG.

1901 Vgl. *Groß*, AöR 139 (2014), 420 (422).

1902 *Groß*, AöR 139 (2014), 420 (422); *Schotel*, „Populism? It’s Administrative Law, Stupid!“, in: Stoyanova/Smet, 2022, 355 (367 f.); *Hoffmann*, Asylmagazin 2003, 13 (16).

Aushandlungsprozesse zwischen den Bundesministerien sowie aufgrund von Art. 84 Abs. 2 GG zwischen Bund und Ländern verlagert¹⁹⁰³.

Die Ausgestaltung von Regularisierungen als Ermessensvorschriften¹⁹⁰⁴ trägt auch dazu bei, dass es bislang nicht gelungen ist, langjährige Kettenuldungen abzuschaffen und die Zahl der Geduldeten effektiv zu verringern. Zwar hat die Gesetzgebung versucht, dem entgegenzusteuern, indem sie vielfach das freie Ermessen der Ausländerbehörden in ein gebundenes Ermessen umgewandelt hat;¹⁹⁰⁵ die Erteilung eines Aufenthaltstitels darf danach nur dann versagt werden, wenn ein atypischer Fall vorliegt. Die Verwaltung bejaht jedoch oftmals auch das Vorliegen eines solchen, um die Ablehnung einer Titelerteilung zu begründen. So sollen etwa vergangene Mitwirkungspflichtverletzungen zur Begründung eines atypischen Falls führen.¹⁹⁰⁶ Auch wenn die §§ 25a, 25b AufenthG die Möglichkeit der Heilung früheren Fehlverhaltens vorsehen, wird das entsprechende Fehlverhalten stattdessen auf Ermessensebene im Rahmen der Prüfung der allgemeinen Titelerteilungsvoraussetzungen als Ausweisungsinteresse gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG gewertet: So bejaht die Verwaltung etwa das Vorliegen eines Ausweisungsinteresses nach § 54 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG, wenn die geduldete Person in einem Verwaltungsverfahren falsche oder unvollständige Angaben zur Aussetzung der Abschiebung gemacht oder Mitwirkungspflichten verletzt hat. Problematisch ist dabei auch, dass bereits Verstöße gegen die räumliche Beschränkung im Wiederholungsfall eine Straftat darstellen und dadurch ein Ausweisungsinteresse begründen können.¹⁹⁰⁷ Die von der Gesetzgebung eröffneten Regularisierungschancen drohen insofern durch Verwaltungsentscheidungen wieder verschlossen zu werden.

1903 Groß, AÖR 139 (2014), 420 (428); Zu dieser Problematik durch Runderlasse der Bundesländer etwa Kienzle/Nachtigall, Chancen-Gleichheit für Geduldete?, 02.12.2022, <verfassungsblog.de/chancen-gleichheit-fur-geduldete/>.

1904 Einzige Ausnahme bildet § 19d Abs. 1a AufenthG, der im Falle einer vorherigen Beschäftigungserlaubnis bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einen Erteilungsanspruch vermittelt.

1905 S. Kapitel 3 IV.2)b).

1906 OVG Niedersachsen, Beschluss v. 03.09.2019 – 13 LA 146/19 abrufbar unter: <https://www.asyl.net/rsdb/M27656>; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss v. 14.10.2021 – 4 MB 49/21, 22, abrufbar unter: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/NJRE001481904>; OVG Hamburg, Beschluss v. 19.05.2017 – 1 Bs 207/16, abrufbar unter: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/NJRE001305667>; tendenziell auch BVerwG, Urt. v. 18.12.2019 – 1 C 34.18, Asylmagazin 2020, 131 (132).

1907 § 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG.

Die Ausübung des Ermessens der Ausländerbehörden kann dabei nach einer Studie von *Bauer* und *Schreyer* stark variieren: „Wie unsere empirischen Befunde des Weiteren zeigen, agieren sie [die Ausländerbehörden] mit ihren Beurteilungs- und Ermessensspielräumen teils unterschiedlich, selbst im gleichen Bundesland und trotz einheitlichem bundesgesetzlichem Rahmen“¹⁹⁰⁸. In einer weiteren, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales herausgegebenen Studie zur Evaluierung der sogenannten Westbalkan-Regelung konstatieren die Autor*innen ebenfalls eine problematische Rolle des behördlichen Ermessens.¹⁹⁰⁹ So vertraten insbesondere Mitarbeiter*innen in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden unterschiedliche Rechtsauffassungen und verfolgten bei der Anwendung der Regelung teils ihre „eigene regelungskritische Agenda“¹⁹¹⁰. Die „Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe und Verfahren auf Seiten der Verwaltung, unter anderem zu aufenthaltsrechtlichen Fragen“¹⁹¹¹ wurden auch von den befragten Arbeitgeber*innen bestätigt, sodass die Autor*innen der Studie die Umsetzung der Westbalkanregelung als „in vielerlei Hinsicht störanfällig“¹⁹¹² bezeichnen.

Ein ähnliches Problem existiert im Übrigen in Frankreich, wo der Verwaltung und den Präfekturen traditionell ein weites Ermessen zugestanden wird und auch die Gesetzgebung vielfach der Exekutive übertragen ist. Auf Ebene des gerichtlichen Rechtsschutzes führen die Verwaltungsgerichte bei behördlichen Ermessensentscheidungen zudem lediglich eine *contrôle restreint* (beschränkte Überprüfung) durch. In der Folge ist auch dort zu beobachten, dass Regularisierungen und integrationsrelevante Regelungen wie der Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende in der Praxis äußerst ineffektiv sind.¹⁹¹³

Für eine effektivere Ausgestaltung des Integrationsregimes wäre es daher sinnvoll, mehr Regelungen als strikte Rechtsansprüche auszugestalten, oder auf Gesetzesebene zumindest negative Ermessenserwägungen zu regeln, also zu definieren, welche Aspekte ausdrücklich nicht in die Abwägung eingestellt werden dürfen.

1908 *Bauer/Schreyer*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 39 (2019), 112 (137).

1909 *Brücker et al.*, Evaluierung der Westbalkanregelung, 2020, S. 119 f.

1910 *Brücker et al.*, Evaluierung der Westbalkanregelung, 2020, S. 119.

1911 *Brücker et al.*, Evaluierung der Westbalkanregelung, 2020, S. 120.

1912 *Brücker et al.*, Evaluierung der Westbalkanregelung, 2020, S. 120.

1913 S. Kapitel 4 III.1)c)ee) sowie III.2)a)bb).

3) Ineffektive Ausgestaltung von Integrationszeitpunkten

Ein eher kleiner Aspekt betrifft die in den Regelungsinstrumenten normierten Zeiträume, etwa in Form der Festlegung einer bestimmten Voraufenthaltsdauer respektive Wartefrist für die Aufhebung von Integrationsbarrieren sowie als Gegenstück dazu die (Höchst-)Geltungsdauer von Integrationsbarrieren. Die konkret gewählten Fristen erscheinen zum Teil beliebig¹⁹¹⁴, zumindest aber sind sie stark durch politische Aushandlungsprozesse beeinflusst.¹⁹¹⁵ Dies resultiert mitunter in einer mangelnden Wirksamkeit der Regelungen. So ist etwa wenig effektiv, dass für den Zugang zu einer BvB eine Wartefrist besteht, während der Zugang zu einer Ausbildung, auf die die BvB vorbereiten sollen, praktisch ohne Wartefrist möglich ist. Begründet wird dies damit, dass die BvB langfristige Maßnahmen sind, weshalb es sachgerecht sei, ein derartiges Angebot für Asylsuchende und Geduldete erst nach bestimmten Vorfristen zu öffnen, um Fehlallokationen vorzubeugen.¹⁹¹⁶ Wenn jedoch der rechtspolitische Entschluss gefasst wird, eine Ausbildung, die ebenfalls mehrere Jahre dauert, schon früh für bestimmte Margizens zu öffnen, muss dies konsequenterweise auch für vorbereitende Maßnahmen gelten. Andernfalls zeigt sich, dass ein effektiver Ausbildungszugang politisch nicht gewollt ist, da die Hürden dafür, ohne sprachliche und inhaltliche Vorbereitung einen Ausbildungsplatz zu finden, oftmals zu hoch sein dürften. Dies belegt nicht zuletzt die Ausbildungsduldung, die bis Mitte 2024 nur 1,5 Prozent der Geduldeten erteilt wurde.¹⁹¹⁷

Bedenken sollen auch hinsichtlich der unterschiedlichen Regularisierungsfristen für Geduldete geäußert werden, auch wenn diese 2022 begrüßenswerterweise gekürzt wurden. Während etwa eine Regularisierung gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG im Falle der rechtlichen und tatsächlichen Unmöglichkeit der Ausreise theoretisch ohne Wartezeit möglich ist und sich nach 18 Monaten zu einem Regelerteilungsanspruch verdichtet, sind etwa in §§ 25a, 25b AufenthG deutlich längere Fristen vorgesehen: Bis 2022 konnte ein Titel nach § 25b AufenthG erst nach acht Jahren (bei Zusammenleben mit minderjährigen Kindern nach sechs Jahren) erteilt werden; seit Ende 2022 ist dies immerhin schon nach sechs respektive vier Jahren

1914 So auch der Vorwurf von *Gerloff*, *Asylmagazin* 2024, 148 (151) bezüglich der Wartefristen für Analogleistungen.

1915 Zur Volatilität der Wartefristen zum Arbeitsmarktzugang oder regulären Sozialleistungen im Laufe der letzten Jahrzehnte s. Kapitel 3.

1916 BT-Drucksache 19/10053, S. 23.

1917 BT-Drucksache 20/13040, S. 33, eigene Berechnung.

möglich. Dennoch erscheint eine Voraufenthaltszeit von sechs Jahren für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels unverhältnismäßig lang, bedenkt man, dass seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2024¹⁹¹⁸ gemäß § 10 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz eine Einbürgerung, also die Erlangung der *Citizenship*, bei besonderen Integrationsleistungen bereits nach drei Jahren möglich ist.

4) Fehlende Berücksichtigung existierender beruflicher Fähigkeiten

Unter dem Gesichtspunkt des ausgeprägten utilitaristischen Fokus des Integrationsregimes auf eine ökonomische Integration der Margizens erscheint es zudem wenig effektiv, dass spezifische Fähigkeiten der Margizens im Integrationsregime praktisch keine Berücksichtigung finden, solange sie sich von denen der Aufnahmegesellschaft unterscheiden.¹⁹¹⁹ Sie können allenfalls als gleichwertig gegenüber deutschen Abschlüssen und Kompetenzen anerkannt werden.¹⁹²⁰ So sind etwa berufliche Fähigkeiten und Abschlüsse, die im Ausland erworben wurden, für sich genommen kein Integrationsindikator. Stattdessen verfolgen Instrumente wie etwa die Ausbildungsduldung das starre Konzept, Geduldete durch eine staatlich anerkannte Ausbildung in Deutschland zu integrieren und ihnen darüber eine Bleibeperspektive zu vermitteln. Das hat mitunter die absurde Folge, dass selbst gut ausgebildete und/oder studierte Geduldete den Prozess einer dreijährigen Berufsausbildung durchlaufen, nur um anschließend auf diese Weise ihren Aufenthalt regularisieren lassen zu können. Denn aufgrund der noch immer existierenden sogenannten Spurwechselverbote in § 10 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1, 2 AufenthG¹⁹²¹ ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Berufszwecken vielfach nicht möglich, nachdem ein Asylantrag gestellt oder nachdem er abgelehnt wurde.¹⁹²² Auch wenn dieses Vorgehen den grundsätzlich legitimen Zweck verfolgt, Menschen davon abzuhalten, „unter dem Deckmantel eines Asylgesuchs“¹⁹²³ einzureisen, um schließlich über

1918 BT-Drucksache 20/9044, S. 36.

1919 Dazu aus sozialwissenschaftlicher Perspektive auch *Arslan*, Symbolische Ordnung und Fluchtbewegungen, in: *Arslan/Bozay*, 2019, 11 (26 f.); zur problematischen Rolle von Sprachtests *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 98 f.

1920 Vgl. etwa § 19d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

1921 Dazu ausführlich *Welte*, InfAuslR 2024, 401.

1922 Zu einem anderen Ansatz in Frankreich s. Kapitel 4 III.1)a)dd).

1923 *Welte*, InfAuslR 2024, 401.

andere Wege ein Aufenthaltsrecht zu erlangen,¹⁹²⁴ führt dies dazu, dass eine zügige ökonomische Integration erschwert oder zumindest verzögert wird. Diese Problematik scheint die Gesetzgebung grundsätzlich auch erkannt zu haben, sodass sie zumindest für Personen, die bis zum 29.03.2023 eingereist sind und ihren Asylantrag zurückgenommen haben, die Möglichkeit eines sogenannten kleinen Spurwechsels in drei Aufenthaltstitel zu Berufszwecken geschaffen hat.¹⁹²⁵

5) Fehlende Berücksichtigung der Gesundheitsversorgung als Integrationsfaktor

Zuletzt findet auch die Gesundheitsversorgung als wichtiger Integrationsfaktor keine ausreichende Berücksichtigung im Integrationsregime für Margizens: Obwohl eine gute Gesundheit eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Integration darstellt¹⁹²⁶, erhalten Margizens über das AsylbLG nur eine äußerst eingeschränkte Gesundheitsversorgung, die in der Regel auf die Versorgung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt ist;¹⁹²⁷ von Statuslosen kann nicht einmal diese praktisch in Anspruch genommen werden¹⁹²⁸. Eine wirksame Integration wird durch diese Nichtberücksichtigung der Gesundheit als Integrationsfaktor somit zumindest erschwert. Frankreich gewährt Margizens dagegen eine relativ umfassende Gesundheitsversorgung, die sich in Form der AME insbesondere auch auf irregulär aufhältige Migrant*innen erstreckt. Die Gesundheitsversorgung durch die AME erfüllt für den französischen Staat gleichzeitig eine Schutz- als auch Kontrollfunktion gegenüber irregulär aufhältigen Migrant*innen.¹⁹²⁹ Die Summe der jährlichen Anträge auf Gewährung der AME¹⁹³⁰ stellt eine wichtige Datengrundlage zur Schätzung der Zahlen von

1924 BR-Drucksache 22/03, S. 162 f.

1925 Ausführlich hierzu und den weiter existierenden Hürden Weiser, Asylmagazin 2024, 69 (74 ff.).

1926 *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 169.

1927 Vgl. § 4 Abs. 1 AsylbLG. Für Schwangere und Wöchnerinnen werden nach § 4 Abs. 2 und 3 AsylbLG Leistungen gewährt. Sonstige Leistungen können gemäß § 6 Abs. 1 AsylbLG in engen Ausnahmefällen gewährt werden.

1928 S. Kapitel 5 I.4.f).

1929 Izambert, Communications 2019 (1), 95 (102).

1930 Die AME wird nach Beantragung für ein Jahr erteilt und muss dann jährlich verlängert werden.

in Frankreich irregulär aufhältigen Migrant*innen dar.¹⁹³¹ Eine Studie der Universität Bordeaux und des IRDES kommt zu dem Ergebnis, dass mit den 369.000 durch die AME Versorgten etwa jede zweite irregulär aufhältige Person in Frankreich von der AME profitiert, sodass die Gesamtzahl auf ca. 738.000 geschätzt werden kann.¹⁹³² Eine vergleichbare Datenquelle existiert für statuslose Menschen in Deutschland nicht. Ein mit Frankreich vergleichbarer, umfassenderer Zugang der Margizens in Deutschland zur Gesundheitsversorgung, auch für Statuslose, böte indes zahlreiche weitere Vorteile: Er verhindert, dass die gesundheitliche Versorgung in die Notaufnahme verlagert und diese überlastet wird, dass Krankheiten zu spät behandelt werden und die Behandlung sich dadurch verteuert, und schließlich dient er mit Blick auf die Kontrollmöglichkeiten von Epidemien auch dem Gesundheitsschutz der gesamten Bevölkerung.¹⁹³³

IV. Rechtlich problematische Auswirkungen der Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten der Margizens durch das Integrationsregime

Wie in Kapitel 5 beschrieben, haben insbesondere die Integrationskriterien Staatsangehörigkeit, vorwerfbares Fehlverhalten und ökonomische Leistungsfähigkeit eine zunehmende aufenthaltsrechtliche Ungleichheit innerhalb der Kategorie der Margizens bewirkt, die als hierarchische Neugruppierung in *superiore*, *inferiore* und sonstige Margizens beschrieben wurde. Damit einher ging eine zunehmende Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten der Margizens. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die zahlenmäßige Relevanz gegeben, bevor die rechtlich problematischen Konsequenzen dieser Entkopplung und Neugruppierung aufgezeigt werden.

1931 Zu den Methoden der Erhebung von Zahlen irregulärer Migrant*innen s. *Adam*, *Migrations Société* 2022 (3), 25.

1932 *Dourgnon et al.*, *Questions d'économie de la Santé* 244 (2019), 1 (5).

1933 *Jusot et al.*, *Questions d'économie de la Santé* 245 (2019), 1 (2).

1) Zahlenmäßige Verteilung der superioren, inferioren und sonstigen Margizens

Um ermessen zu können, wie hoch der Anteil der jeweiligen Margizens in etwa ist, können vorliegend (nur) die verfügbaren Zahlen zu Asylsuchenden und Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, Asylsuchenden aus Staaten mit einer (derzeit) hohen Anerkennungsquote und solchen mit einer Sonderform der Duldung herangezogen werden.¹⁹³⁴ Zum Stichtag 31.12.2024 lag der Anteil der Asylanträge von Menschen aus Ländern mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive¹⁹³⁵ bei fast 50 Prozent.¹⁹³⁶ Demgegenüber besaßen nur etwa 1,4 Prozent der Geduldeten eine Ausbildungs-¹⁹³⁷ und rund 0,6 Prozent eine Beschäftigungsduldung.¹⁹³⁸ Allerdings konnten seit dessen Inkrafttreten Ende 2022 bereits knapp 67.000 ehemals Geduldete ein Chancen-Aufenthaltsrecht erhalten, wobei noch nicht absehbar ist, wie viele von ihnen nach Ablauf der 18-monatigen Gültigkeitsdauer wieder in den Duldungsstatus zurückfallen werden.¹⁹³⁹

Auf der anderen Seite besaßen Ende 2024 knapp 9 Prozent der Geduldeten eine sogenannte Duldung light nach § 60b AufenthG.¹⁹⁴⁰ Ende 2024 kamen rund 18,4 Prozent der Geduldeten aus sogenannten sicheren

1934 Diese bilden die zahlenmäßige Verteilung jedoch nicht vollständig ab, da sich die Kriterien einerseits überlappen können (etwa Geduldete aus sogenannte sicheren Herkunftsstaaten mit einer Duldung light) und andererseits bestimmte Kriterien wie das vorwerfbare Fehlverhalten und die ökonomische Leistungsfähigkeit nicht oder nur ungenügend abgebildet werden. Über die Zahl Statusloser existieren, wie bereits ausgeführt, keine verlässlichen Zahlen.

1935 Nach der letzten Festlegung des BAMF (vgl. Fn. 1748) hatten im Jahr 2022 eine solche Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, Somalia und Afghanistan, s. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Integrationskurse/Kurstraeger/Traegerrundschreiben/2022/traegerrundschreiben-01_20220112.html?nn=282388. Auch 2024 waren dies die vier Herkunftsländer mit einer Anerkennungsquote von über 50 Prozent.

1936 Insgesamt knapp 146.000 von rund 300.000 Asylanträgen insgesamt, vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2024, 2025, S. 41, eigene Berechnung.

1937 Von knapp 178.512 Geduldeten nur 2.489, vgl. BT-Drucksache 21/192, S. 39, 41, eigene Berechnung.

1938 1.067 Geduldete, inklusive Beschäftigungsduldungen, die Partner*innen und Kindern erteilt wurden, vgl. BT-Drucksache 21/192, S. 41, eigene Berechnung.

1939 *Peitz/Carwehl*, Zwischen Duldung und Bleiberecht: Wie und für wen wirkt das Chancen-Aufenthaltsrecht? (Kurzanalyse 03/2025), 2025, S. 14.

1940 15.987 von 178.512 Geduldeten besaßen zum Stichtag 31.12.2024 eine solche Duldung, vgl. BT-Drucksache 21/192, S. 41, eigene Berechnung.

Herkunftsstaaten,¹⁹⁴¹ wobei hier zahlenmäßige Überschneidungen zu Inhaber*innen einer Duldung nach § 60b AufenthG wahrscheinlich sind. Der Anteil der Asylanträge von Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten lag im Jahr 2024 bei 6,4 Prozent.¹⁹⁴²

Fast die Hälfte der Asylsuchenden verfügt somit über eine sogenannte gute Bleibeperspektive – tatsächlich dürften es angesichts der fehlenden Aussagekraft dieser Einstufung¹⁹⁴³ deutlich mehr sein – und fast ein Viertel der 2022 Geduldeten hat mittlerweile ein Chancen-Aufenthaltsrecht erhalten, 2 Prozent der Geduldeten haben einen „verkappten Aufenthaltstitel“¹⁹⁴⁴ nach § 60c oder § 60d AufenthG. Auf der anderen Seite kommen rund 6 Prozent der Asylsuchenden und rund 18 Prozent der Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten. Etwa 9 Prozent der Geduldeten verfügen nur über eine sogenannte Duldung light. Trotz der begrenzten Aussagekraft dieser Zahlen lässt sich damit annäherungsweise erkennen, dass ein deutlich höherer Anteil der Gruppe der *superioren* Margizens zugerechnet werden kann als der der *inferioren* Margizens – lässt man die Statuslosen als klar *inferiore* Margizens außen vor, zu denen keine aktuellen Zahlen oder auch nur belastbare Schätzungen vorliegen¹⁹⁴⁵. Insgesamt ist jedenfalls ein bedeutender Anteil der Margizens von der entkoppelnden Wirkung der Integrationskriterien betroffen.

2) Gemeinsame Auswirkungen der Entkopplung auf alle Margizens

Unabhängig von der jeweiligen konkreten Ausgestaltung des Status führt die Entkopplung grundsätzlich dazu, dass die staatlichen Sortier- und Se-

1941 Zum Stichtag 31.12.2024 kamen insgesamt 32.705 von 177.550 Geduldeten aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat, Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0008, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnung.

1942 Insgesamt stammten 16.178 der 250.945 Anträge 2024 von Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Asylgeschäftsstatistik (01-12/24), 2025, eigene Berechnung.

1943 S. I.1)a)aa).

1944 *Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 3. Juni 2019 über den Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, BT-Drs. 19/8286 v. 13.3.2019 (u.a.), 30.05.2019, S. 22.

1945 Zu den Gründen *Haberstroh/Kreienbrink/Lechner*, Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland, 2022, S. 4.

lektionsprozesse (weiter) „verunsichtbart“¹⁹⁴⁶ werden; der Aufenthalt Statusloser ist – nicht zuletzt aufgrund der völligen Unkenntnis über die Anzahl der in Deutschland lebenden Betroffenen – bereits weitgehend unsichtbar. Grobe Statusbeschreibungen von „den Asylsuchenden“ und „den Geduldeten“ vermitteln aufgrund der Entkopplung nur noch ein unzureichendes Bild der tatsächlichen situativen Verschiedenheit. Ohne aufenthaltsrechtliche Expertise wird es damit schwieriger festzustellen, „[w]elche Interessen und Mechanismen der Teilhabe, welche Interessen und Mechanismen der Ausgrenzung“¹⁹⁴⁷ im deutschen Aufenthaltsrecht zu finden sind. Die aufwändige Systematisierungsarbeit in Kapitel 5 zeugt hiervon.

Die beobachtete Entkopplung ist auch aus rechtlicher Perspektive – für alle Margizens – problematisch. Die Verknüpfung von (gleichen) Rechten mit einem konkreten Aufenthaltsstatus bietet eine höhere Rechtssicherheit sowohl für den*die Titelinhaber*in selbst als auch für den Rechtsverkehr – etwa im Kontakt mit Arbeitgeber*innen, Vermieter*innen etc. Ist sowohl äußerlich als auch für die Betroffenen schwer erkennbar, welche Rechte und Pflichten mit einem Status einhergehen, kann dies zu einer Nichtwahrnehmung oder Missachtung (etwa einer angeordneten räumlichen Beschränkung) dieser Rechte und Pflichten führen. Dies kann eine verstärkte Unsicherheit der Beteiligten verursachen, sodass von der tatsächlichen Rechtslage losgelöste Entscheidungen getroffen werden, indem etwa einer Person eine Arbeitsstelle verwehrt wird, weil sie vermeintlich keine gute Bleibeperspektive hat.¹⁹⁴⁸

Auch aus Rechtsschutzgründen ist die Entkopplung zweifelhaft: Anders als etwa gegen eine konkrete Verwaltungsentscheidung, die die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines statusrechtlichen Äquivalents, wie einer Duldungsbescheinigung oder Aufenthaltsgestattung, ablehnt, ist grundsätzlich kein verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz gegen die auch indirekten Wirkungen der Kriterien vorgesehen. Soweit er existiert, ist der Rechtsschutz zumindest erschwert, indem er etwa eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der jeweiligen gesetzlichen Regelung voraussetzt.¹⁹⁴⁹

1946 Angelehnt an die Formulierung von *Colombeau*, *Plein droit* 126 (2020), 3 (4): „invisibilisant“.

1947 *Ataç/Rosenberger*, Einleitung, in: *Ataç/Rosenberger*, 2013, 9 (10 f.).

1948 S. hierzu ausführlich I.1)d). Mit weiteren Beispielen etwa *GGUA Flüchtlingshilfe*, Bleibeperspektive: Kritik einer begrifflichen Seifenblase, 27.06.2016, <www.ggua.de/aktuelles/einzelansicht/bleibeperspektive-kritik-einer-begrifflichen-seifenblase/>.

1949 Ausführlich zu den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Folgen der Einordnung eines Herkunftsstaates als sicher *Tometten*, *Asylmagazin* 2016, 301.

Besonders gravierend sind jedoch die inhaltlichen Auswirkungen der jeweiligen Integrationskriterien für die einzelnen Subgruppen der Margizens.

3) Auswirkungen des Integrationsregimes auf superiore Margizens

Die vermeintliche Integration *superiorer* Margizens durch das Integrationsregime ist als ambivalent zu bewerten: Zwar ist die frühzeitige Möglichkeit des Spracherwerbs mittels Integrationskursen zu begrüßen, und auch eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration überzeugt aus den oben genannten Gründen; ebenso wie die hierfür förderliche Freizügigkeit mangels Wohnverpflichtung, Residenzpflicht oder Wohnsitzauflage. Dennoch bedeuten insbesondere Status wie die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung zugleich eine subtile Prekarisierung: Denn trotz materiell gleicher Ausgestaltung wie Aufenthaltstitel verbleiben die Betroffenen mehrere Jahre lang in einem irregulären Status fortgesetzter Ausreisepflicht. Ohne Aufenthaltstitel ist die Wiedereinreise nach Deutschland nach Verlassen der Bundesrepublik – etwa zu Reisezwecken – nicht möglich.

Sonderformen wie die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung dürften zudem gegen Unionsrecht verstoßen: Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 1 Rückführungs-RL verpflichtet, gegen alle irregulär in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen. Von diesem Grundsatz sind jedoch Ausnahmen möglich, insbesondere können die Mitgliedstaaten „jederzeit beschließen, illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen wegen Vorliegen eines Härtefalls oder aus humanitären oder sonstigen Gründen einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen“¹⁹⁵⁰. Demgegenüber ist ein bloßer Aufschub der Abschiebung gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 1 Rückführungs-RL nur unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls um einen angemessenen Zeitraum zulässig.¹⁹⁵¹ Die bisherigen Formen der Duldung nach § 60a AufenthG wurden unionsrechtlich entsprechend dem Verständnis der Duldung als vorübergehende Aussetzung der Abschiebung als Aufschub i.S.v. Art. 9 Rückführungs-RL verstanden. Da sie nach nationalem Recht keinen recht-

1950 Art. 6 Abs. 4 S. 1 Rückführungs- RL.

1951 Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die körperliche oder psychische Verfassung der betreffenden Drittstaatsangehörigen sowie technische Gründe wie fehlende Beförderungskapazitäten oder Scheitern der Abschiebung aufgrund von Unklarheit über die Identität (Art. 9 Abs. 2 S. 2 Rückführungs-RL).

mäßigen Aufenthalt vermitteln, wirken sie jedoch nicht regularisierend gemäß Art. 6 Abs. 4 Rückführungs-RL.¹⁹⁵² Der durch die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung und die dazugehörigen Regularisierungsperspektiven geschaffene „verlässliche Status“¹⁹⁵³ lässt sich allerdings kaum noch als vorübergehende Abschiebungsaussetzung bezeichnen. Da auch diese Duldungsformen aber formell keinen rechtmäßigen Aufenthalt begründen, erfüllen sie nicht die Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 Rückführungs-RL und sind somit als unionsrechtswidrig anzusehen.¹⁹⁵⁴

Wohl auch um jeden Anschein der Etablierung vermeintlicher Pull-Faktoren zu vermeiden, versucht der Staat bei fehlender Abschiebemöglichkeit die zweite unionsrechtlich gebotene Alternative – die Regularisierung – zumindest um mehrere Jahre hinauszuzögern. Den Betroffenen bleiben somit die aufenthaltsrechtliche Sicherheit eines Aufenthaltstitels und die damit verbundenen Vorteile über Jahre verwehrt.

4) Auswirkungen des Integrationsregimes auf inferiore Margizens

Besonders gravierend wirkt sich die Entkopplung jedoch auf *inferiore* Margizens aus. Der dauerhafte Ausschluss *inferiorer* Margizens führt zu einer wachsenden Wohnbevölkerung in Deutschland, die ökonomisch, gesellschaftlich und rechtlich ausgegrenzt wird. Mangels Zugang zum Arbeitsmarkt sind arbeitsfähige und -willige Menschen auf staatliche Sozialleistungen angewiesen, während Deutschland einen steigenden Bedarf sowohl an Fachkräften als auch an Gering- und Nichtqualifizierten verzeichnet.¹⁹⁵⁵ Dies führt einerseits zu einer steigenden Belastung des Wohlfahrtsstaats und ignoriert andererseits die Bedürfnisse der Wirtschaft. Wie es der EuGH in seiner Entscheidung zum Ausschluss von Dublin-Fällen vom Arbeitsmarkt formulierte, verkennt dieser Ansatz, dass „der Zugang zum Arbeitsmarkt sowohl der Person, die internationalen Schutz beantragt, als auch dem Aufnahmemitgliedstaat zugutekommt. Eine Vereinfachung des

1952 So auch *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, S. 149 f.

1953 BT-Drucksache 19/15740, S. 208.

1954 In diese Richtung weist auch die Regularisierungs-Entscheidung des EuGH, Urt. v. 03.03.2022, C-409/20 – UN, der darin fordert, dass die „Frist in Einklang mit den in Art. 7 Abs. 1 und 2 der Richtlinie vorgesehenen Anforderungen festgelegt wird“ (Rz. 64).

1955 *Schirner et al.*, Fachkräftengpässe in Unternehmen, 2021, S. 4 f.

Zugangs dieser Antragsteller zum Arbeitsmarkt kann der aufgrund ihrer prekären Lage besonders großen Gefahr der Isolation und der sozialen Ausgrenzung vorbeugen. Dadurch wird auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Antragstellern gefördert, welches eines der Ziele der Richtlinie 2013/33 ist. Umgekehrt widerspricht es diesem Ziel, dem Antragsteller den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verwehren, abgesehen davon, dass dadurch dem betreffenden Mitgliedstaat wegen der Zahlung zusätzlicher Sozialleistungen Kosten aufgebürdet werden¹⁹⁵⁶. Potenzielle Arbeitnehmer*innen werden durch die auferlegte Untätigkeit ihrer Kompetenzen beraubt und sind anfälliger für psychische Erkrankungen, die wiederum höhere Ausgaben für die staatliche Gesundheitsversorgung nach sich ziehen. Verstärkt wird eine solche Entwicklung durch die Kombination mit einer Unterbringung in Gruppenunterkünften ohne Möglichkeiten der selbständigen Nahrungszubereitung und extrem begrenzter Privatsphäre. Wie der Rechtsvergleich mit Frankreich zeigen konnte, führt der Mangel an legalen Arbeitsmöglichkeiten regelmäßig zu einer Zunahme von Schwarzarbeit, wodurch dem Staat Steuereinnahmen entgehen und die Ausbeutung der betreffenden Personen durch Arbeitgeber*innen gefördert wird.¹⁹⁵⁷ Eine Senkung des Lohnniveaus, die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Modernisierungsdefizite sind ebenfalls mögliche Folgen.¹⁹⁵⁸

Schließlich ignorieren dauerhafte Ausschlüsse und das Fehlen von Regularisierungsmöglichkeiten die faktische Verwurzelung von Margizens, die trotz der Perspektivlosigkeit von Art. 8 EMRK geschützte soziale und familiäre Beziehungen aufbauen.

V. Das Integrationsregime als innovativer Ansatz mit Optimierungspotenzial

Das Integrationsregime für Margizens ist als ambivalent zu bewerten. Grundsätzlich ist der Ansatz, Margizens als Adressat*innen von Integrationsmaßnahmen zu begreifen, begrüßenswert und innovativ. Er entspricht zugleich der Aufenthaltsrealität vieler Margizens, die sich nicht nur kurzfristig für das Asylverfahren oder aufgrund von Abschiebehindernissen in

1956 EuGH, Urt. v. 07.04.2011, C-291/09 Rz. 70 f. – Francesco Guarnieri & Cie.

1957 Hruschka, Hyperactive and Incoherent Legislation and Policy, in: Foblets/Carlier, 2022, 369; s. a. Baumer, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 47 ff.; Carrère/Giraudet, Plein droit 135 (2022), 38 (43).

1958 Baumer, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 69.

Deutschland aufhalten, sondern zunächst mit unbestimmter Aufenthaltsdauer, vielfach aber auch langfristig; sei es aufgrund von dauerhaften Abschiebehindernissen, sei es als künftige anerkannte Flüchtlinge oder mit einem anderen Schutzstatus. Fast die Hälfte der Asylsuchenden, rund 135.000 Personen, erhielt allein 2024 einen Schutzstatus,¹⁹⁵⁹ über 50.000 Menschen erhielten 2024 erstmals eine Duldung¹⁹⁶⁰. Fast die Hälfte aller Geduldeten lebt bereits seit über vier Jahren in Deutschland.¹⁹⁶¹ Die Integrationsmaßnahmen dienen dabei nicht nur der Stärkung der Rechtsposition der Margizens und sind daher aus menschenrechtlicher Perspektive zu begrüßen, sondern dienen in einer Gesamtbetrachtung auch den Interessen des Allgemeinwohls: der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, der langfristigen Schonung finanzieller staatlicher Ressourcen. Die geregelten Integrationsbereiche der Arbeitsmarktintegration und des Spracherwerbs respektive des Erwerbs weiterer Kenntnisse zum Leben in Deutschland sind dabei unerlässlich für eine erfolgreiche Integration. Wie der Vergleich mit Frankreich gezeigt hat, erscheinen die deutschen Regelungsansätze dabei erfolgversprechender.

In Frankreich werden Asylsuchende nicht aktiv in den Arbeitsmarkt integriert; zwar steht auch ihnen ein unionsrechtlich begründeter Anspruch auf Arbeitsmarktzugang zu, die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis steht jedoch im behördlichen Ermessen und erfolgt in der Praxis nur zu einem geringen Prozentteil.¹⁹⁶² Anreize zur (legalen) Erwerbstätigkeit werden nicht gesetzt. Da die Höhe der Sozialleistungen für Asylsuchende zugleich äußerst niedrig ist und – trotz mehrfacher Verurteilungen des Staates durch den *Conseil d'État* und den EGMR – noch immer keine flächendeckende Unterbringung für Asylsuchende sichergestellt ist, werden allerdings faktisch hohe Anreize zur Schwarzarbeit gesetzt. Für irregulär aufhältige Migrant*innen, für die auch im Falle der Unmöglichkeit der Ausreise kein gesonderter duldungsähnlicher Status existiert, gibt es in Frankreich grundsätzlich keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt. Ihre faktische Erwerbstätigkeit ist dem Staat allerdings bekannt und wird weitgehend geduldet. Zwar existiert ein rechtliches Sanktionsinstrumentarium,

1959 Von rund 300.000 Entscheidungen über Asylanträge im Jahr 2024 wurde in 44,4 Prozent der Fälle ein Schutzstatus erteilt, s. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2024, 2025, S. 39 f.

1960 BT-Drucksache 21/192, S. 39.

1961 BT-Drucksache 21/192, S. 39.

1962 S. zum Ganzen Kapitel 4 IV.1a).

faktisch wird Schwarzarbeit jedoch nicht effektiv bekämpft. Rechtlich wird sie, zumindest indirekt, sogar gefördert, indem die irreguläre Erwerbstätigkeit eine Regularisierung mitunter erst ermöglicht. Hierdurch sehen sich Margizens in Frankreich Ausbeutungskonstellationen im Rahmen irregulärer Erwerbstätigkeit und durch sogenannte Schlafhändler*innen bei der Vermittlung von überteuertem Wohnraum ausgesetzt. Statt durch aktive Integrationsansätze der aufhaltigen Margizens die Ursachen dieser negativen Konsequenzen zu bekämpfen, widmen sich Neuregelungen der Symptombekämpfung, indem etwa Opfer sogenannter Schlafhändler*innen seit 2024 bei Anzeige einer entsprechenden Straftat einen Aufenthaltstitel für die Dauer des Strafverfahrens erhalten können.

Demgegenüber ist der deutsche Ansatz einer grundsätzlich frühen Arbeitsmarktintegration für Asylsuchende mit Arbeitsmarktzugang konsequenter. Neben Anreizen zur Arbeitsaufnahme, etwa durch einen höheren Grad an Freizügigkeit, wird sie von der Möglichkeit zur Teilnahme an Deutsch- und Berufssprachkursen sowie Arbeitsintegrationsmaßnahmen flankiert. Ein Anspruch auf Arbeitsmarktzugang besteht für Asylsuchende mittlerweile bereits nach sechs Monaten. Auch für Asylsuchende, die nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen, steht die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis nach sechs Monaten mittlerweile im gebundenen Ermessen. Auch für sie existieren flankierende Arbeitsintegrationsmaßnahmen und Berufssprachkurse, zudem wird die ökonomische Leistungsfähigkeit honoriert durch diverse arbeitsbezogene Regularisierungsmöglichkeiten und entsprechende Vorstufen. Dieser Ansatz beugt Schwarzarbeit und Ausbeutungsverhältnissen eher vor und entlastet die Sozialsysteme, zudem ist er grundsätzlich geeignet, dem Fachkräftemangel und demographischen Wandel entgegenzutreten. Darüber hinaus erleichtert eine Arbeitsmarktintegration auch die gesellschaftliche Integration der Margizens insgesamt.¹⁹⁶³

Während in Frankreich zwar die zunehmende Problematik fehlender Französischsprachkenntnisse wahrgenommen wird, und in bestimmten Gebietskörperschaften und auf privater Ebene bereits entsprechende Ansätze zur Schaffung von Sprachkursangeboten erkennbar sind, konnte sich die Gesetzgebung bislang nicht auf ein flächendeckendes Angebot von Sprachkursen einigen,¹⁹⁶⁴ ein entsprechender Gesetzentwurf¹⁹⁶⁵ scheiterte. In Deutschland wurde dagegen durch die Öffnung der Integrationskurse

1963 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 78.

1964 S. Kapitel 4 III.5).

1965 *Ministère de l'Intérieur et al.*, Exposé des motifs du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (IOMV2236472L).

für alle Asylsuchenden und Geduldete mit Ermessensduldung der Spracherwerb als Grundvoraussetzung einer erfolgreichen Integration erkannt, wenngleich für die entsprechenden Margizens bislang kein Anspruch auf Zugang besteht, sondern dieser lediglich im Rahmen existierender Kapazitäten möglich ist.

Schließlich existieren zwar in Frankreich zahlreiche Regularisierungsmöglichkeiten, von denen auch umfangreich Gebrauch gemacht wird; dennoch erfolgen entsprechende Regularisierungen noch immer in wenig transparenten Verfahren und unter einem weiten Ermessensspielraum der Präfekte, mutmaßlich um angenommene Pull-Effekte zu vermeiden.¹⁹⁶⁶ Dass irregulär aufhältige Migrant*innen im Rahmen der Erteilungsvoraussetzungen oftmals Integrationserfolge vorweisen müssen, deren Erfüllung der Staat zuvor weder gefördert noch regulär ermöglicht hat, erscheint widersprüchlich und mutet letztlich ebenfalls eher als Symptombekämpfung an, denn als von einem politischen Willen getragener Integrationsansatz.

Dennoch hat auch das Integrationsregime des deutschen Aufenthaltsrechts in seiner derzeitigen Ausgestaltung verschiedene Schwächen. Zunächst wird die Effektivität des Integrationsregimes dadurch eingeschränkt, dass viele Regelungen trotz bereits erfolgter Straffungen lange Voraufenthaltszeiten voraussetzen oder Wartefristen enthalten. In diesen Zeitelementen spiegelt sich das Spannungsverhältnis zwischen Migrationsbegrenzung und Integrationsförderung wider: Um die (potenzielle) Ausreisepflicht von Margizens nicht zu konterkarieren, soll eine Integration nicht zu früh erfolgen. Dem oder zumindest einem Zweck des Aufenthaltsrechts, die Migration nach Deutschland zu begrenzen (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 AufenthG), soll mithin hinreichend Rechnung getragen werden. Getragen wird die Verfolgung dieses Zwecks von der Befürchtung, dass sich die rechtliche Ausgestaltung des Aufenthalts von Margizens unmittelbar auf die Attraktivität Deutschlands als Ziel von Migrationsbewegungen auswirke. Liberalen, integrationsfördernden Regelungen werden insofern sogenannte Pull-Effekte zugeschrieben, die es zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen gelte, wenn auch Migration gesteuert und begrenzt werden soll. Diese Annahme, die gerade in der Migrationspolitik oftmals als unbestreitbare Tatsache präsentiert wird, beruht jedoch auf elementaren Fehlvorstellungen über die Funktionsweise und die Gründe für Migration und Flucht: Die quasi-mechanische Vorstellung von schiebenden und ziehenden Faktoren überschätzt unter anderem die konkreten Kenntnisse von Migrant*innen und

1966 S. Kapitel 4 IV.1)b).

unterschätzt weitere Entscheidungsfaktoren und Erklärungsvariablen sowie die Dynamik von Entscheidungen. Die Existenz von Pull-Faktoren konnte empirisch bislang nicht bewiesen werden und die Push-Pull-Ansätze in der Migrationsforschung gelten seit langer Zeit als überholt. Vielmehr kommen neuere Studien zum Ergebnis, dass sich die jeweilige Migrationspolitik kaum auf die Wahl des Zufluchtslands auswirkt. Eine Migrationspolitik, die an den überholten Vorstellungen übermächtiger Pull-Effekte festhält, ist somit fehlgeleitet.

Viele Fristen integrationsrelevanter Regelungen erscheinen zudem widersprüchlich und damit ineffektiv und teils nahezu beliebig gewählt. Ersteres gilt etwa für jahrelange Voraufenthaltszeiten für Regularisierungen, die teils Einbürgerungsfristen übersteigen, letzteres gilt etwa im Bereich von Sozialleistungen, Wohnverpflichtungen und dem Arbeitsmarktzugang, die in den vergangenen Jahrzehnten je nach migrationspolitischer Wetterlage um jeweils einige Monate angehoben respektive gesenkt wurden.

Ein weiterer Effektivitätsaspekt betrifft die Ausgestaltung vieler Regelungen des Integrationsregimes als Ermessensvorschriften. Durch eine bundesweit stark divergierende Ermessensausübung der Behörden und divergierende Verwaltungsvorschriften der Länder kommen viele Regelungen selbst bei gebundenem Ermessen nur eingeschränkt zur Geltung. Im Hinblick auf die Funktion von Ermessensvorschriften, Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen, soll ihre grundsätzliche Sinnhaftigkeit nicht angezweifelt werden. Gerade im politisch aufgeladenen Migrationsrecht laufen Entscheidungen der Gesetzgebung jedoch Gefahr, durch Verwaltungsentscheidungen konterkariert zu werden, was auch aus Gleichbehandlungsaspekten fragwürdig erscheint. Die Ausgestaltung von mehr integrationsrelevanten Regelungen als Anspruchsnormen, gerade im Bereich des Arbeitsmarktzugangs und der Regularisierung, könnte die Effektivität des Integrationsregimes daher deutlich steigern.

Der wohl wichtigste Kritikpunkt betrifft die von der Gesetzgebung gewählten Integrationskriterien. Diese führen zu einer stark selektiven Integration der Margizens und haben zugleich eine aus rechtsstaatlicher wie menschenrechtlicher Perspektive problematische Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten zur Folge. Das Integrationskriterium der Staatsangehörigkeit ist insbesondere deshalb kritikwürdig, weil seine Verwendung als Prognosegrundlage zur Bleibewahrscheinlichkeit der Margizens auf falschen Vorannahmen beruht. Die darauf basierenden staatlichen Selektionsprozesse im Integrationsregime strukturieren die tatsächlichen Integrationschancen der Margizens jedoch in der Folge entscheidend vor und

wirken sich zugleich auf die Integrationsbereitschaft der Gesellschaft aus. Dadurch bewahrheitet sich die anfängliche fehlerhafte Prämisse gleich einer selbsterfüllenden Prophezeiung. Das Integrationskriterium der Staatsangehörigkeit sollte somit aus dem Integrationsregime gestrichen werden. Das Integrationskriterium des vorwerfbaren Fehlverhaltens stützt sich stark auf generalpräventive und repressive Erwägungen. Die ihnen zugrundeliegenden Ansätze, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren und rechtsmissbräuchliches Verhalten nicht zu belohnen, sollen vorliegend nicht generell in Frage gestellt werden; dennoch ist zu konstatieren, dass insbesondere die dauerhafte Verweigerung von Integrationsmöglichkeiten aufgrund vergangenen oder nur vermuteten Fehlhaltens in vielen Fällen nicht zielführend ist. Im Sinne eines angemessenen Ausgleichs zwischen ordnungsrechtlichen Interessen des Staates und dem Interesse der Margizens an einer Perspektive zur Aufenthaltsverfestigung und Integration in die Gesellschaft sind insofern pragmatische und innovative Lösungsansätze wie solche des Chancen-Aufenthaltsrechts dauerhaften Pattsituationen vorzuziehen. Zu berücksichtigen sind dabei auch die negativen Folgen dauerhafter staatlicher Integrationsverweigerung für die Gesellschaft sowie die Wirtschaft. Die genannten Integrationskriterien des Integrationsregimes haben schließlich zu einer Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten geführt, durch die staatliche Selektionsprozesse zunehmend intransparent werden und die aus Gründen der Rechtssicherheit, des Rechtsschutzes aber auch in Hinblick auf die konkrete Rechtsstellung der Margizens problematisch erscheint.

Es zeigt sich, dass das Integrationsregime stark von einem Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationsbegrenzung geprägt ist. Vielen Regelungen lässt sich die Sorge vor einer vermeintlichen Sogwirkung ablesen, obgleich die Annahmen des Push-Pull-Modells zur Erklärung von Wanderungsbewegungen in der Migrationsforschung seit langer Zeit als überholt gelten. Da der Nexus liberal ausgestalteter Aufenthalt – automatischer Anstieg an Migrant*innen im politischen Diskurs dennoch weiterhin stark verankert ist, werden regelmäßig reflexhaft Forderungen nach einem Ausgleich zwischen Integrationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Migrationsbegrenzung laut. Der staatliche Anspruch auf Migrationssteuerung als Ausfluss staatlicher Souveränität ist jedoch kein Selbstzweck und gilt überdies nicht unbegrenzt. Der Steuerungsanspruch dient vielmehr der Verfolgung legitimer staatlicher Interessen. Zu diesen zählen etwa die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die öffentliche Gesundheit und ein schonender Umgang mit staatlichen (finanziellen) Ressourcen. Die

chancengleiche Teilhabe von Menschen wirkt sich darauf positiver aus als ihr rechtlicher Ausschluss. Zugleich zählen auch der Schutz und die Förderung der Menschenrechte angesichts zahlreicher Selbstverpflichtungen und Bekenntnisse der Bundesrepublik in völkerrechtlichen Verträgen sowie der Verfassung zu den ureigenen staatlichen Aufgaben. Im Besonderen gilt dies für Menschen, die sich bereits auf staatlichem Territorium aufhalten. Damit Regelungen diesen legitimen Interessen effektiv dienen können, müssen sie allerdings von (sozial-)wissenschaftlichen Erkenntnissen getragen statt von populistischen Debatten geprägt werden.

