

Rhea Nachtigall

Ein Integrationsregime für Margizens?

Aufenthaltsrechtliche Ein- und Ausschlüsse von Asylsuchenden, Geduldeten und Statuslosen aus interdisziplinärer und rechtsvergleichender Perspektive



Nomos

Schriften zum Migrationsrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jürgen Bast, Universität Gießen

Prof. Dr. Anuscheh Farahat, Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Universität Kassel

Prof. Dr. Marie-Claire Foblets,

MPI für ethnologische Forschung, Halle

Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück

Prof. Dr. Constanze Janda, Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften, Speyer

Dr. Konstanze Jüngling,

Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart

Prof. Dr. Winfried Kluth, Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Nora Markard, Universität Münster

Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz

Prof. Dr. Mattias Wendel, Universität Leipzig

Band 51

Rhea Nachtigall

Ein Integrationsregime für Margizens?

Aufenthaltsrechtliche Ein- und Ausschlüsse von Asylsuchenden,
Geduldeten und Statuslosen aus interdisziplinärer und
rechtsvergleichender Perspektive



Nomos

Gedruckt mit der freundlichen Unterstützung der Dr. Giesing-Stiftung.

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

Zugl.: Gießen, Fakultät der Justus-Liebig-Universität, Diss., 2024
ISBN 978-3-7560-3069-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-5411-8 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2025

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit habe ich als Dissertationsschrift im Wintersemester 2024/2025 an der Justus-Liebig-Universität Gießen verteidigt. Gesetzesänderungen sowie Literatur und Rechtsprechung wurden im Manuskript grundsätzlich noch bis Ende 2024 berücksichtigt. Seit dem langen Sommer der Migration, dessen Folgen den Ausgangspunkt dieser Arbeit bilden, sind zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Vorwortes exakt 10 Jahre vergangen.

Ein sehr wahres afrikanisches Sprichwort lautet: „Es braucht ein ganzes Dorf, um ein Kind großzuziehen.“ Dies gilt mindestens im gleichen Maße für das Verfassen einer Dissertationsschrift. Ich hatte das große Glück und das Privileg, in den vergangenen Jahren ein solches Dorf um mich zu haben, egal wo ich gerade war.

Mein erster großer Dank geht an meinen Doktorvater Prof. Dr. *Jürgen Bast* für seine vertrauensvolle, konstruktive und kritische Betreuung. Er führte sie von Beginn an auf Augenhöhe („Du bist jetzt Wissenschaftlerin!“), was keineswegs selbstverständlich ist, und vertraute trotz meiner verschiedenen Seitenprojekte stets in das Gelingen dieser Arbeit. *Pirko Wedhorn* danke ich für die hervorragende Organisation und herzliche Aufnahme an der Professur auch als externe Doktorandin. Ebenfalls dankbar bin ich meinem Zweitgutachter Prof. Dr. *Thomas Groß* für die zügige Begutachtung der Arbeit und die kritischen Rückfragen, die so manche Passage der Arbeit noch geschärft haben. Für die Aufnahme in die „Schriften zum Migrationsrecht“ danke ich den Mitherausgeber*innen der Schriftenreihe und Dr. *Matthias Knopik* beim Nomos Verlag für die angenehme Zusammenarbeit.

Es war ein großes Privileg, dass ich mich durch das Promotionsstipendium der Studienstiftung des deutschen Volkes nicht nur mehrere Jahre ganz den Themen widmen konnte, für die ich brenne, sondern mir die Studienstiftung darüber hinaus Forschungsaufenthalte in Straßburg, Lyon und Grenoble ermöglichte. Ebenso danke ich der Dr.-Giesing-Stiftung für die großzügige Finanzierung der Veröffentlichung dieser Arbeit und der Juristischen Studiengesellschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen für die Verleihung des Promotionspreises.

Getragen hat mich die gesamte Promotionszeit über das halbjährliche Forschungskolloquium an der Professur von Prof. Dr. *Jürgen Bast*, dessen wertschätzendes Klima mich jedes Mal beflügelt entlassen hat. Prof. Dr.

Jelena von Achenbach, Prof. Dr. *Janna Wessels*, Dr. *Kassandra Wetz*, *Olga Sidorenko*, Prof. Dr. *Frederik von Harbou*, *Janine Schütte*, *Daniel Kamiab Hesari*, Dr. *Lisa-Marie Lühns*, *Leon Züllig*, Dr. *Laura Holderied* und *Anna Arden* – ihr alle habt Ausschnitte dieser Arbeit in unterschiedlichen Stadien gelesen und durch eure Anmerkungen bereichert. Dies gilt ebenfalls für *Laura Hilb* und *Sabiha Beg*. Den größten inhaltlichen Anteil tragen jedoch meine Doktorswestern und Diss-Runden-Partnerinnen Prof. Dr. *Pauline Endres de Oliveira* und Dr. *Laura Hinder* – ohne den jahrelangen Austausch und die gemeinsame Knebelerei über Details wäre es nicht diese Arbeit geworden!

Für ihr wertvolles Feedback zu einzelnen Kapiteln danke ich Dr. *Annett Bochmann*, Dr. *Eva Fleischmann*, Dr. *Kevin Fredy Hinterberger* und Prof. *Marie-Laure Basilien-Gainche*; Letzterer genauso wie Prof. *Serge Slama* danke ich zudem für ihre Zeit, Geduld und aufschlussreichen Einsichten zum französischen Migrationsrecht.

Der Refugee Law Clinic Berlin danke ich für den praxisnahen Einstieg ins Migrationsrecht. Ebenfalls sehr dankbar bin ich dem Netzwerk Migrationsrecht und seinen zahlreichen Mitgliedern für die herzliche Aufnahme in seine „Bubble“ und die bereichernden Tagungen in Hohenheim. Für den spannenden fachlichen Austausch und die Unterstützung in der Anfangsphase der Arbeit danke ich meinen ehemaligen Kolleg*innen bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestags, insbesondere *Maria Leonhardt*, Dr. *Birgit Reese* und Prof. Dr. *Sven Hölscheidt*.

Wenngleich es ihre Fertigstellung vielleicht nicht unbedingt beschleunigt hat, hätte ich das zweite große Projekt neben der Arbeit nicht missen wollen: die Gründung von OpenRewi e.V., die Vorstandsarbeit und die Konzeption des Fallbuchs Asylrecht mit wahnsinnig engagierten Mitstreiter*innen, von denen stellvertretend Dr. *Max Petras*, *Saskia Ebert* und *Johanna Mantel* erwähnt seien. Diszipliniert haben mich die Pomodoro-Runden (und virtuellen Kaffeepausen) im djb-Schreibtreff mit Dr. *Annalena Mayr*, *Anna Kompatscher*, Dr. *Susanna Roßbach*, *Pia Storf* und vielen anderen. Dem STEP-Programm der JLU verdanke ich spannende Workshops und Gespräche (auch) mit fachfremden Doktorandinnen und Post-Docs, die unbezahlbaren Ratschläge meiner Mentorinnen Prof. Dr. *Nora Markard* und Prof. Dr. *Gabriele Buchholtz* mitten in der Corona-Pandemie, und nicht zuletzt die Finanzierung des hervorragenden Lektorats durch das Textwerk Asmuss.

Jojo, *Darius*, *Fidi*, *Fridtjof*, *Helene*, *Leah*, *Kathi*, *Hendrik* und *Marlen* danke ich für die willkommene Ablenkung von der Arbeit und ihre bestän-

dige Freundschaft. Mein größter Dank aber gebührt meiner Familie: für ihre stetige Unterstützung, dafür, dass sie mich die Zeit über mit meinen Zweifeln und Exkursen nicht nur ertragen, sondern getragen und stets an mich geglaubt haben. Insbesondere danke ich meinen Eltern, meiner Schwester und meinem Schwager, dass sie mir jederzeit den Rücken freigehalten haben – ihr seid mein anderes notwendiges Dorf. *Jakob* und *Carla*, ihr seid das Beste, was mir während dieser Arbeit passiert ist und habt mich immer daran erinnert, was wirklich wichtig ist; *David*, ohne dich hätte ich diese Arbeit nicht schreiben können – euch dreien möchte ich sie widmen.

Kiel, im Juni 2025

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung – Integration von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel als Widerspruch?	27
Kapitel 1 – Methodik: Interdisziplinärer Begriff der Margizens und Rechtsvergleich	41
Kapitel 2 – Theorie: Integrationsregime	71
Kapitel 3 – Genese: Entwicklung der Rechtsstellung der Margizens in Deutschland	113
Kapitel 4 – Vergleich: Ein Integrationsregime für Margizens in Frankreich?	165
Kapitel 5 – Systematik: Instrumente und Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens	247
Kapitel 6 – Kritik: Das Integrationsregime für Margizens als sinnvoller Ansatz mit Mängeln in der Ausgestaltung	329
Zentrale Forschungsergebnisse	385
Literaturverzeichnis	393

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung – Integration von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel als Widerspruch?	27
I. Problemstellung und Forschungsfragen	28
II. Gang der Untersuchung	31
III. Stand der Forschung und Zuschnitt der Arbeit	34
Kapitel 1 – Methodik: Interdisziplinärer Begriff der Margizens und Rechtsvergleich	41
I. Interdisziplinäre Verständigung durch die Rekonstruktion von Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel als Margizens	42
1) Interdisziplinäre Methodik	42
a) Vorteile und Fallstricke von Interdisziplinarität	42
b) Selbstverortung und Zweck des interdisziplinären Arbeitens	43
2) Die Entwicklung staatsbürger*innenschaftlicher Kategorien von Migrant*innen	44
a) Die Theorie postnationaler Bürger*innenrechte für Migrant*innen – Entwicklung des denizens-Begriffs	44
b) Die Ausbildung weiterer Kategorien von Migrant*innen – Entstehung des margizens-Begriffs	46
3) Das soziologische Modell der Stratifizierung	47
a) Stratifizierung als Beschreibungsmodell für soziale Ungleichheit	48
b) Die Stratifizierung verschiedener Kategorien von Migrant*innen	49
II. Der funktional-kontextuelle kritische Rechtsvergleich	53
1) Zweck des Rechtsvergleichs	53
2) Wahl der Methode(n) der Rechtsvergleichung	54
a) Der funktionale Rechtsvergleich	55
b) Die Einbeziehung des Kontextes	57
c) Mit kritischer Distanz und Selbstverortung	59

3. Vergleichsordnung	61
4. Aufbau des Vergleichs	63
III. Begriffsbildung: Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel in Deutschland und Frankreich als Margizens	64
1) Kritik der Kategorisierungspolitik und Gefahr ihrer Reproduzierung	65
2) Kategorienbildung: Statuslose als Margizens?	66
3) Definition der Margizens	70
Kapitel 2 – Theorie: Integrationsregime	71
I. Migrationssoziologische Integrationstheorien	71
1) Ursprünge der Migrationssoziologie	71
a) Der Race-Relation-Cycle der Chicago School	71
b) Differenziertes Assimilationsmodell von Gordon	73
c) Migrationssoziologie in Deutschland: Die vier Dimensionen der Assimilation nach Esser	74
d) Kritik an den vorangegangenen Integrationstheorien	75
2) Multikulturalität	77
3) Aktuellere Integrationstheorien	78
II. (Überholte) Modelle von Integrationspolitiken und Begriffe und ihre Ablösung durch den Integrationsbegriff	79
1) Klassifizierung von Nationalstaaten	79
2) Die Ablösung von Assimilation und Multikulturalismus zugunsten des Integrationsbegriffs	80
III. Begriffsbildung: Integrationsregime	83
1) Der Begriff des (Regelungs-)Regimes	83
2) Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes	85
a) Was umfasst Integration? – Integrationsdimensionen	85
b) Wer wird integriert und wer gilt als integriert? – Integrationskriterien	89
c) Wann soll Integration stattfinden? – Integrationszeitpunkt	92
d) Wie kann Integration erreicht werden? – Integrationsmodelle	93
e) Zusammenfassung	99

3) Inhaltliche Anforderungen an ein Integrationsregime	99
a) Die Entwicklung einer Integrationsgesetzgebung in Deutschland und auf Ebene der Europäischen Union	100
b) Qualifizierung als Integrationsregime	111
4) Begriff des Integrationsregimes	111
Kapitel 3 – Genese: Entwicklung der Rechtsstellung der Margizens in Deutschland	113
I. 1950er bis 1970er Jahre: Die Duldung als aufenthaltsrechtliches Allheilmittel und niedrige Asylantragszahlen	114
1) Allgemeiner politischer Kontext	114
2) Aufenthaltsstatus	115
3) Erwerbstätigkeit	116
4) Sozialleistungen	118
5) Unterbringung und Freizügigkeit	118
6) Zwischenergebnis: Ökonomische Eingliederung von Margizens aufgrund geringer politischer Relevanz	118
II. 1980er bis 1990er Jahre: Die Mängel des Art. 16 GG, geduldete De-facto-Flüchtlinge und der sogenannte Asylkompromiss	119
1) Allgemeiner politischer Kontext	119
2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung	122
a) Aufenthaltsstatus	122
b) Aufenthaltsverfestigung für Geduldete	123
3) Erwerbstätigkeit	124
4) Sozialleistungen	127
5) Unterbringung und Freizügigkeit	130
6) Zwischenergebnis: Ökonomische Integration als Spielball der Migrations- und Arbeitsmarktsteuerung und Beginn einer rechtlichen Integration	131
III. 2000er Jahre bis 2014: Sinkende Zahlen, liberalere Regelungen	132
1) Allgemeiner politischer Kontext	132
2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung	134
a) Statuslose	134
b) Geduldete	135
3) Erwerbstätigkeit	138
4) Ausbildungsförderung	139
5) Sozialleistungen	140
6) Unterbringung und Freizügigkeit	142

7) Zwischenergebnis: Deutliche Stärkung der ökonomischen und rechtlichen Integration	144
IV. 2015 bis heute: Der lange Sommer der Migration und seine Folgen	145
1) Allgemeiner politischer Kontext	145
2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung	147
a) Statuslose	147
b) Geduldete	148
3) Erwerbstätigkeit	151
4) Arbeits- und Ausbildungsförderung	152
5) Sozialleistungen	155
6) Unterbringung und Freizügigkeit	157
7) Spracherwerb	159
V. Die sukzessive Herausbildung eines Integrationsregimes für Margizens	161
Kapitel 4 – Vergleich: Ein Integrationsregime für Margizens in Frankreich?	165
I. Der rechtliche und institutionelle Kontext	166
1) Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	166
a) Rechtsquellen	166
b) Gesetzbuch über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht (CESEDA)	168
2) Aufbau und Funktionsweise der Verwaltung	171
a) Der acte administratif als zentrale Handlungsform	171
b) Verwaltungsaufbau und Behörden	171
c) Die zentralen Behörden im Aufenthalts- und Asylrecht: OFII und OFPRA	174
3) Gerichte und Rechtsschutz gegenüber Verwaltungshandeln	175
a) Relevante Gerichte	175
b) Rechtsschutz gegenüber Verwaltungshandeln	176
II. Historischer Überblick zur Migrationspolitik der Margizens in Frankreich	179
1) Der Beginn der Migrationssteuerung	179
2) Ende des Algerienkriegs und wirtschaftlicher Aufschwung	180
3) Regulierung der Arbeitsmigration durch die Rundschreiben Marcellin-Fontanet	181

4) Anwerbe- und Regularisierungsstopp und die Wiege des Begriffs Asylsuchende	182
5) (Regularisierungs-)Neuanfang und Asylkrise	184
6) Das erste Gesetz Pasqua und zunehmende Restriktionen für Asylsuchende	186
7) Weitere Restriktionen durch das zweite Gesetz Pasqua und eine aktive Abschreckung von Asylsuchenden	187
8) Proteste der Sans-Papiers und erleichterte Regularisierungen	189
9) Differenzierende Integrationspolitik: immigration choisie vs. immigration subie	190
10) Das Rundschreiben Valls und zahlreiche Reformen ab 2015	192
III. Integrationsrelevante Regelungen für Margizens in Frankreich	196
1) Aufenthaltsstatus und -verfestigung	196
a) Aufenthaltsstatus im Asylverfahren	197
b) Aufenthaltsstatus irregulär aufhältiger Migrant*innen	201
c) Regularisierungsmöglichkeiten für irregulär aufhältige Migrant*innen	203
2) Erwerbstätigkeit	216
a) Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende	216
b) Arbeitsmarktzugang für irregulär aufhältige Migrant*innen	218
c) Arbeits- und Ausbildungsförderung	220
3) Sozialleistungen	220
a) Materielle Leistungen	220
b) Gesundheitsversorgung	221
4) Unterbringung und Freizügigkeit	224
a) Die Unterbringung von Asylsuchenden	225
b) Unterbringung und Freizügigkeit von irregulär aufhältigen Migrant*innen	230
5) Spracherwerb	232
IV. Die unterschiedlichen Ansätze Deutschlands und Frankreichs im Umgang mit den Margizens	233
1) Ein Integrationsregime für Margizens in Frankreich?	234
a) Arbeitsmarktzugang	234
b) Aufenthaltsverfestigung	237
c) Spracherwerb	239

d) Unterbringung, Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung	240
e) Kein Integrationsregime für Margizens	242
2) Konsequenzen des französischen Ansatzes: Schwarzarbeit, Ausbeutungskonstellationen, Steuerverluste und die Verletzung von höherrangigem Recht	243
3) Ein Integrationsregime als plausible Alternative	244
Kapitel 5 – Systematik: Instrumente und Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens	247
I. Die rechtlichen Instrumente zur Regelung der Integration	247
1) Die Regelungsinstrumente in der Übersicht	247
a) Förderung von Integrationsleistungen	248
b) Verpflichtung zu Integrationsleistungen	249
c) Integrationsbarrieren	249
d) Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel	250
e) Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel	250
2) Förderung von Integrationsleistungen	251
a) Zulassung zu Integrationskursen	251
b) Zulassung zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung	252
3) Verpflichtung zu Integrationsleistungen: Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs	253
4) Integrationsbarrieren	253
a) Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen	253
b) Räumliche Beschränkung	255
c) Gesonderte Anordnung der räumlichen Beschränkung	256
d) Wohnsitzauflage	256
e) Verbot der Erwerbstätigkeit	257
f) Leistungen nach dem AsylbLG	259
g) Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG	260
h) Duldung für Personen mit ungeklärter Identität	261
5) Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel	262
a) Zugang zum Arbeitsmarkt	262
b) Zugang zur Berufsausbildung	263
c) Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)	264
d) Assistierte Ausbildung (AsA)	265

e) Förderung der Vorphase der AsA	265
f) Berufsausbildungsbeihilfe (BAB)	266
g) Ausbildungsgeld	266
h) Ausbildungsförderung nach dem BAföG	267
i) Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung	267
j) Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung	268
k) Ausnahmen von einer zeitlich unbegrenzten Wohnverpflichtung	269
l) Analogleistungen nach dem SGB XII	269
6) Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel	270
a) Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG	271
b) Ausbildungsduldung	272
c) Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für Ausreisepflichtige	273
d) Beschäftigungsduldung	275
e) Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung	276
f) Chancen-Aufenthaltsrecht	277
g) Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen	279
h) Abgeleitete Aufenthaltsgewährung für Eltern und weitere Verwandte von gut integrierten Jugendlichen	280
i) Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration	281
j) Aufenthaltsgewährung in Härtefällen	283
k) Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel	284
l) Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Schwarzarbeit	284
II. Spezifische Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens	285
1) Integrationskriterien	285
a) Ökonomische Leistungsfähigkeit	286
b) Vorwerfbares Fehlverhalten	289
c) Staatsangehörigkeit	300
d) (Sprach-)Kenntnisse und Bekenntnisse	304
e) Weitere Kriterien	306
2) Dimensionen der Integration	309
a) Relevante Integrationsdimensionen des Integrationsregimes	309
b) Dominanz der ökonomischen Integration	311

c) Verhältnis von Integrationskriterien und -dimensionen	312
3) Zeitpunkt der Integration	313
a) Rolle der Zeit im Rahmen der Regelungsinstrumente	313
b) Funktionen des Zeitelements	315
4) Integrationsmodelle	317
a) Modell der Rechtsgleichheit	317
b) Modell der Chancengleichheit	318
c) Verpflichtungsmodell	319
d) Selektives Integrationsmodell	319
e) Modell der Integrationsverhinderung	320
5) Das Integrationsregime als komplexes System der selektiven Zug-um-Zug-Integration	321
III. Das Integrationsregime im Spannungsfeld zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung und die Neugruppierung der Margizens	322
1) Ein Regime zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung	323
2) Die Neugruppierung der Margizens und die Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten	325
3) Fazit: Ein unaufgelöstes Spannungsverhältnis	327
Kapitel 6 – Kritik: Das Integrationsregime für Margizens als sinnvoller Ansatz mit Mängeln in der Ausgestaltung	329
I. Bewertungsmaßstäbe	330
II. Die Integrationskriterien der Staatsangehörigkeit und des vorwerfbaren Fehlverhaltens	333
1) Prognose der Bleibeperspektive und Integrationsfähigkeit anhand der Staatsangehörigkeit als selbsterfüllende Prophezeiung	333
a) Aufenthaltsprognose anhand der Staatsangehörigkeit als Fehlschluss	334
b) Motive für die Wahl des Kriteriums Staatsangehörigkeit und die Rolle der modes of incorporation	337
c) Die Ausschlüsse im Integrationsregime und ihre Folgen	341
d) Das Ergebnis der selbsterfüllenden Prophezeiung	343

2) Vorwerfbares Fehlverhalten: Gründe und Grenzen staatlicher Sanktionen	344
a) Sanktionierung von aufenthaltsrechtsunspezifischem Fehlverhalten	344
b) Aufenthaltsrechtsbezogenes Fehlverhalten und staatlicher Sanktionsierungsdruck	345
c) Pragmatische Lösungsansätze angesichts limitierter staatlicher Sanktionserfolge	356
III. (In-)Effektivität des Integrationsregimes	357
1) Die Überschätzung von sogenannten Pull-Effekten als effektivitätsmindernder Faktor	358
a) Klassische und neuere Migrationstheorien	359
b) Die modifizierte Push-Pull-Argumentation im Integrationsregime	360
c) (Fehl-)Annahmen der Push-Pull-Argumentation	362
d) Fragliche Auswirkungen von Migrationspolitik auf Migrationsbewegungen, aber definitive Auswirkungen auf die Integration bereits aufhältiger Margizens	364
2) Weite und uneinheitliche Ermessensausübung der Behörden	365
3) Ineffektive Ausgestaltung von Integrationszeitpunkten	368
4) Fehlende Berücksichtigung existierender beruflicher Fähigkeiten	369
5) Fehlende Berücksichtigung der Gesundheitsversorgung als Integrationsfaktor	370
IV. Rechtlich problematische Auswirkungen der Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten der Margizens durch das Integrationsregime	371
1) Zahlenmäßige Verteilung der superioren, inferioren und sonstigen Margizens	372
2) Gemeinsame Auswirkungen der Entkopplung auf alle Margizens	373
3) Auswirkungen des Integrationsregimes auf superiøre Margizens	375
4) Auswirkungen des Integrationsregimes auf inferiøre Margizens	376
V. Das Integrationsregime als innovativer Ansatz mit Optimierungspotenzial	377

Inhaltsverzeichnis

Zentrale Forschungsergebnisse	385
I. Kapitel 2	385
II. Kapitel 3	386
III. Kapitel 4	387
IV. Kapitel 5	388
V. Kapitel 6	389
Literaturverzeichnis	393

Abkürzungsverzeichnis

<u>Abkürzung</u>	<u>Erläuterung</u>
a. E.	am Ende
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
ADA	allocation pour demandeur d'asile
AES	admission exceptionnelle au séjour
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AEVO	Arbeitserlaubnisverordnung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
al.	alinéa
Am. U. L. Rev.	American University Law Review
AME	aide médicale d'État
AMG	aide médicale gratuite
ANAEM	agence nationale de l'accueil des étrangers et de migrations
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
APVO	Ausländerpolizeiverordnung
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
ARS	agence régionale de santé
Art.	Artikel
Art. D	article (décrets simple)
Art. L	article (décrets en Conseil d'État)
Art. R	article (décrets délibérés en Conseil des ministres)
AsA	Assistierte Ausbildung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz

AsylG	Asylgesetz
AsylV	Asylverordnung
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslG 1965	Ausländergesetz von 1965
AuslG 1990	Ausländergesetz von 1990
AuslGVwv	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversi- cherung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFl	Bundesdienststelle respektive Bundesamt für die Aner- kennung ausländischer Flüchtlinge
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAnz AT	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BGBL	Bundesgesetzblatt
BJS	British Journal of Sociology
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drucksache	Bundesratsdrucksache
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BvB	berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
C. trav.	Code du travail
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	centres d'accueil pour demandeurs d'asile
CAES	centres d'accueil et d'examen de situation administrative
CAO	centres d'accueil et d'orientation
CAOMI	centres d'orientation pour mineurs isolés
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CC	Conseil constitutionnel
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CE	Conseil d'État
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHRS	centres d'hébergement et de réinsertion sociale
CMU	couverture maladie universelle
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH	centres provisoires d'hébergement
CRR	Commission de Recours de Réfugiés
CSS	Code de la sécurité sociale
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DeuFöV	Deutschsprachförderverordnung
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DPAR	dispositifs de préparation au retour
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EASO	European Asylum Support Office

EG	Europäische Gemeinschaft
EJLS	European Journal of Legal Studies
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	Europäische Sozialcharta
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Eur. J. Criminology	European Journal of Criminology
Eur. J. Migr. Law	European Journal of Migration and Law
Eur. J. Soc.	European Journal of Sociology
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigrés
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GUDA	guichet unique de demande d'asile
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt
Harv. Int. Law J.	Harvard International Law Journal
HUDA	hébergement d'urgence des demandeurs d'asile
i.V.m.	in Verbindung mit
IJMBS	International Journal of Migration and Border Studies
IMK	Innenministerkonferenz
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
Int. Migr.	International Migration
Int'l Migration Rev.	International Migration Review

IRDES	Institute for Research and Information in Health Economics
J. Interdiscip. Hist.	Journal of Interdisciplinary History
J. Refug. Stud.	Journal of Refugee Studies
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEMS	Journal of Ethnic and Migration Studies
jM	Juris Meldungen
JORF	Journal officiel de la République française
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
LSG	Landessozialgericht
M&K	Medien & Kommunikationswissenschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OFII	Office Français de l'Immigration
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
ONI	Office National de l'Immigration
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OQTF	obligation de quitter le territoire français
OVG	Oberverwaltungsgericht
PASS	permanences d'accès aux soins de santé
Popul. Dev. Rev.	Population and Development Review
PRAHDA	programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
PS	Parti Socialiste

PUMA	protection universelle maladie
REMI	Revue Européenne des Migrations Internationales
Rev. Crit. DIP	Revue Critique de Droit International Privé
REVDH	La Revue des droits de l'homme
RL	Richtlinie
RSA	revenu de solidarité active
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SIAO	services intégrés d'accueil et d'orientation
SPADA	structure de premier accueil pour demandeurs d'asile
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
UDF	Union pour la Démocratie Française
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZFSH/SGB	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis
ZfSoz	Zeitschrift für Soziologie
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

Einleitung – Integration von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel als Widerspruch?

Die vorliegende Untersuchung¹ arbeitet die integrationsrelevanten Regelungen für Drittstaatsangehörige mit prekärem² Aufenthaltsstatus in Deutschland systematisch auf und deutet sie als Integrationsregime. Indem sie die untersuchten Gruppen von Migrant*innen³ – Asylsuchende, Geduldete und Statuslose – als Margizens rekonstruiert, verdeutlicht die Arbeit den scheinbaren Widerspruch ihrer Integration. Durch einen Rechtsvergleich mit Frankreich macht sie den Ansatz der Integration der Margizens zwar plausibel; mittels eingehender Systematisierung des deutschen Integrationsregimes für Margizens zeigt sie jedoch, dass dieses in seiner derzeitigen Form von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist. Abschließend widmet sie sich einer ausführlichen Bewertung dieses Befundes.

Diese Einleitung erläutert zunächst die Problemstellung und die sich daraus ergebenden Forschungsfragen (I.), bevor der Gang der Untersuchung dargelegt wird (II.). Zuletzt werden der Stand der Forschung vorgestellt und die Arbeit von verwandten Fragestellungen abgegrenzt (III.).

-
- 1 Die Arbeit wurde in einer früheren Fassung vom textwerk Asmuss hinsichtlich Rechtschreibung, Zeichensetzung und Grammatik lektoriert, um sprachliche Genauigkeit und Kohärenz zu gewährleisten. Sie berücksichtigt rechtliche Entwicklungen, Rechtsprechung und wissenschaftliche Quellen grundsätzlich bis Ende Dezember 2024. Alle Webadressen in den Fußnoten und im Literaturverzeichnis wurden zuletzt am 10. Juni 2025 überprüft.
 - 2 Der Begriff stammt vom lateinischen Adjektiv *precarius* ab und bedeutet „unsicher“ aber auch „bloß aus Gefälligkeit gewährt“, ausführlich dazu *Candeias*, Genealogie des Prekariats, in: Altenhain/Danilina/Hildebrandt, 2008, 121 (121 f.). Er wird zwar oft im Zusammenhang mit Arbeitsverhältnissen verwendet, lässt sich aber auch allgemein zur Beschreibung unsicherer Lebensverhältnisse verwenden.
 - 3 Die Arbeit ist in gender- und diskriminierungssensibilisierter Sprache verfasst. Um explizit Geschlechter jenseits der binären Geschlechterkonzeption einzubeziehen, verwende ich den Asterisk (*), zudem werden einem inklusiven Sprachgebrauch folgend soweit wie möglich neutrale Formulierungen gebraucht (etwa Gesetzgebung statt Gesetzgeber).

I. Problemstellung und Forschungsfragen

Im Zuge des „langen Sommers der Migration“⁴ kommen 2015 und 2016 über eine Million Geflüchtete nach Deutschland, um einen Asylantrag zu stellen – mehr als in den vorherigen zehn Jahren zusammen.⁵ Die hohe Zahl durchzuführender Asylverfahren mündet in einer regelrechten Verwaltungskrise, die Dauer der Asylverfahren steigt stetig an. Da neben den Asylsuchenden auch die Zahl der Geduldeten in dieser Zeit deutlich zunimmt,⁶ wird die Frage immer drängender, wie aufenthaltsrechtlich mit diesen Gruppen umzugehen ist. Ihr Zustand ist geprägt von aufenthaltsrechtlicher Prekarität – sie sind Margizens⁷, Drittstaatsangehörige ohne gesicherten Aufenthaltsstatus und mit unklarer Aufenthaltsdauer.

Das Problem ihrer aufenthaltsrechtlichen Prekarität ergibt sich aus dem Regelungsansatz des Aufenthaltsgesetzes, einen Großteil der ausländischen Staatsangehörigen gewährten Rechte an die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts zu koppeln, der seinerseits regelmäßig die Inhaberschaft eines Aufenthaltstitels voraussetzt. In Deutschland benötigt grundsätzlich jede*r ausländische Staatsangehörige⁸ für die Einreise und den Aufenthalt einen sogenannten Aufenthaltstitel (§ 4 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 AufenthG)⁹ – nur mit diesem ist der Aufenthalt rechtmäßig¹⁰. Dennoch halten sich hunderttausende Asylsuchende und Geduldete – Ende 2016 waren es rund 700.000, Ende

4 Kasperek/Speer, Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration, 07.09.2015, <bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>; zur Vorzugswürdigkeit dieses Begriffs gegenüber der verbreiteten Beschreibung als „Flüchtlingskrise“ s. Hess/Karamanidou/Kasperek, The Expanding Significance of Borders for the European Migration Regime After 2015, in: Cetre/Barthoma, 2022, 45.

5 2015 wurden insgesamt 476.649 Asylanträge in Deutschland gestellt, 2016 waren es 745.545, s. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2021, August 2022, S. 17.

6 Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

7 Aus dem Französischen: *aux marges* = am Rand. Geprägt wurde der Begriff von Martiniello, Leadership et Pouvoir dans les Communautés d'Origine Immigrée, 1992, S. 291.

8 Wenn hier und im Folgenden von ausländischen Staatsangehörigen die Rede ist, sind Staatenlose ebenfalls mitgemeint.

9 Ausnahmen davon können gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 AufenthG durch Unionsrecht oder durch Rechtsverordnung festgelegt werden, oder ergeben sich aufgrund des Assoziierungsabkommen EWG/Türkei; dazu im Detail Huber, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, AufenthG § 4 Rn. 2 ff.

10 Vgl. § 51 AufenthG: Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts – Abs. 1: „Der Aufenthaltstitel erlischt in folgenden Fällen“.

2024 rund 520.000¹¹ – für eine unbestimmte Dauer ohne Aufenthaltstitel in Deutschland auf, da sie aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abgeschoben werden können. Hinzu kommt eine aktuell nicht konkret bezifferbare¹² Zahl an Menschen, die ohne jeglichen Aufenthaltsstatus und ohne Kenntnis der Behörden als Statuslose¹³ in Deutschland lebt. Diese Marginalisierten, also Asylsuchende, Geduldete und Statuslose, befinden sich dabei in einer rechtlich wie tatsächlich vulnerablen Situation, indem die Achtung grundlegender (Menschen-)Rechte gefährdet und der Aufenthaltsstatus unsicher ist. Aus staatlicher Perspektive kann bereits ihr Aufenthalt einen Verstoß gegen diese Rechtsordnung bedeuten, es drohen hohe Kosten für Sozialausgaben respektive potenzielle Steuerverluste durch Schwarzarbeit, Gefahren für die öffentliche Gesundheit und öffentliche Sicherheit.¹⁴

2015/16 findet in der deutschen Migrationspolitik offenbar ein Umdenken statt: Angesichts der weiter steigenden Zahlen von Asylsuchenden und Geduldeten erscheint es nicht länger sinnvoll, die Integration dieser Marginalisierten auf den gegebenenfalls noch in ferner Zukunft liegenden Zeitpunkt einer Titelerteilung zu verschieben. Gleichwohl soll eine unterschiedslose Integration aller Menschen ohne Aufenthaltstitel vermieden werden: Einerseits befürchtet die Gesetzgebung, dadurch Anreize für eine Migration respektive Flucht nach Deutschland zu schaffen¹⁵, andererseits sollen staatliche Ressourcen nicht vergeblich aufgewendet werden. Die Lösung des als Zielkonflikt¹⁶ beschriebenen Ringens um einen Ausgleich zwischen Integration und Zuwanderungsbegrenzung soll darin liegen, Integrationsmaßnahmen differenzierend anhand der Bleibewahrscheinlichkeit vorzunehmen. In juristisch operationalisierbare Kategorien übersetzt, bedeutet dies, dass der Zugang von der positiven Prognose eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts abhängig gemacht wird. Eine solche soll anzunehmen sein, wenn die asylrechtliche Anerkennungsquote von Personen aus dem jeweiligen Herkunftsstaat bei über 50 Prozent liegt; die Herkunft aus einem asyl-

11 549.239 mit Aufenthaltsgestattung zum Stichtag 31.12.2016, s. BT-Drucksache 18/11388, S. 37, 153.047 mit Duldung zum Stichtag 31.12.2016, S. 34; 343.290 mit Aufenthaltsgestattung zum Stichtag 31.12.2024, s. BT-Drucksache 21/192, S. 51 und 178.512 mit Duldung zum Stichtag 31.12.2024, S. 39.

12 Zu den Gründen ausführlich *Haberstroh/Kreienbrink/Lechner*, Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland, 2022, S. 17 ff.

13 Zum Begriff ausführlicher in Kapitel I III.2).

14 Zu diesen Problemen ausführlicher in Kapitel I II.2)a).

15 Zur Befürchtung sogenannter Pull-Effekte und einer ausführlichen Kritik daran siehe Kapitel 6 III.1).

16 *Thym*, ZAR 2017, 297 (300); *Farahat*, Die Verwaltung 52 (2019), 311 (327).

rechtlich sogenannten sicheren Herkunftsstaat gilt als klarer Indikator für die Verneinung einer positiven Bleibeprognose. Im gleichen Zuge wird denjenigen Asylsuchenden und Geduldeten eine Integrationschance verwehrt, denen ein Fehlverhalten – insbesondere die Verletzung von Mitwirkungspflichten – vorgeworfen wird. Diese Differenzierungskriterien sollen die Ein- und Ausschlüsse von Integrationsmaßnahmen gleichermaßen nachvollziehbar, objektiv und fair erscheinen lassen: Nur rechtstreue und gewissermaßen unverschuldet aufhältige Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel und solche mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit werden integriert; vermeintlich missbräuchlich Asylsuchende, Straftäter*innen und Mitwirkungspflichtverletzende sowie Statuslose sollen keine Integrationschance bekommen.

Aufenthaltsrechtlich handelt es sich bei diesem prima facie überzeugenden Vorgehen um einen überraschenden Ansatz, indem Drittstaatsangehörige integriert werden sollen, die noch über keinen Aufenthaltstitel verfügen und deren Aufenthaltsstatus äußerst unsicher ist. Als die aktive staatliche Förderung der Integration von Migrant*innen Anfang der 2000er in den rechtspolitischen Fokus rückte, galten sie nicht als mögliche Adressat*innen;¹⁷ in vielen Ländern in der EU ist dies immer noch der Fall, wie etwa ein Blick in die Rechtsordnung des Nachbarlands Frankreich zeigt, auf die später zurückzukommen sein wird. Besonders deutlich wird der scheinbare Widerspruch einer Integration von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive, welche sie als Margizens konzipiert: Die in Deutschland gewährten Aufenthaltstitel variieren stark bezüglich des Umfangs an Rechten und des Grades an Aufenthaltssicherheit, den sie gewähren. Diese Beobachtung lässt sich – unter Rückgriff auf soziologische Theorien zur Beschreibung sozialer Ungleichheit – als aufenthaltsrechtliche Stratifizierung beschreiben.¹⁸ Innerhalb dieses aufenthaltsrechtlich stratifizierten Systems stehen Margizens auf der untersten Stufe: Der Begriff *margizens* (aus dem Französischen: *aux marges* = am Rand) bezeichnet Drittstaatsangehörige mit einem äußerst unsicheren Aufenthaltsstatus, der mit einer weitgehenden Einschränkung ihrer zivilen,

17 So formulierte etwa hinsichtlich der beabsichtigten Integration die *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 203: „Menschen, über deren dauerhafte Bleibeperspektive noch nicht entschieden ist, können daher in der Regel nicht einbezogen werden“.

18 Lockwood, BJS 47 (1996), 531; Morris, Managing Migration, 2002, S. 7; Mohr, ZfSoz 34 (2005), 383.

sozioökonomischen und politischen Rechte einhergeht.¹⁹ Dieser Kategorie können sowohl Asylsuchende als auch Geduldete sowie Menschen ohne jeden Aufenthaltsstatus zugeordnet werden.²⁰ Der Ansatz, Angehörige gerade dieser Kategorie als potenziell Bleibende zu behandeln und zu integrieren, erscheint widersprüchlich.²¹

Die vorliegende Arbeit will diesem scheinbaren Widerspruch der Integration der Margizens auf den Grund gehen und untersucht daher folgende Fragestellung: Haben sich integrationsrelevante Regelungen für Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel und mit unklarer Aufenthaltsdauer seit 2015/16 zu einem überzeugenden und effektiven²² Integrationsregime für Margizens verdichtet? Die Untersuchung wird von der Hypothese geleitet, dass zwar ein spezielles Integrationsregime für Margizens entstanden ist, es in seiner derzeitigen Form jedoch von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist. Zur Beantwortung der Fragestellung zeigt die Arbeit zunächst auf, dass sich integrationsrelevante Regelungen für Margizens, entsprechend derjenigen Regelungen für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel, seit 2015/16 zu einem Integrationsregime verdichtet haben. Sie stellt die These auf, dass die Integration der Margizens auch ein geeigneter Ansatz ist, um die Probleme, die mit ihrem prekären Aufenthalt mit unklarer Aufenthaltsdauer einhergehen, zu lösen. Diese These wird anhand eines Rechtsvergleichs mit Frankreich plausibel gemacht, der darstellt, welche Folgen ein alternativer Umgang mit den Margizens (gehabt) hätte. Anschließend wird das Integrationsregime in Deutschland systematisch aufgearbeitet und bewertet.

II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung ist wie folgt aufgebaut: Das erste Kapitel stellt die verwendete Methodik vor. Hierzu zählt zum einen die begriffliche Rekonstruktion der untersuchten Gruppe von Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel als Margizens unter Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Ansätze. Zum anderen wird die Methode des Rechtsvergleichs vorgestellt, der dazu dient,

19 So die Begriffsverwendung bei *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (387); *Graser*, Gemeinschaften ohne Grenzen?, 2008, S. 198 f.

20 S. Kapitel I III.3).

21 *Eichenhofer*, Aufenthaltsrecht und Spracherwerb, in: *Dick/Frazzetto/Kirsch*, 2011, 145 (155 f.).

22 Zu den Bewertungsmaßstäben siehe Kapitel 6 I.

mögliche Alternativen im Umgang mit den Margizens aufzuzeigen. Die Konzipierung der untersuchten Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel als Margizens ermöglicht als „interdisziplinärer Verbundbegriff“²³ die Verständigung zwischen den Rechts- und Sozialwissenschaften. Dadurch kann die Arbeit an wichtige aktuelle sozialwissenschaftliche Diskurse anknüpfen²⁴ und rechtsdogmatische Ergebnisse hieran rückkoppeln. Der Rechtsvergleich verfolgt einen funktional-kontextuellen kritischen Ansatz: Das französische Recht wird hinsichtlich seiner Lösungsansätze zum Problem des prekären Aufenthalts der Margizens untersucht, wobei der historische, politische und soziale Kontext in den Vergleich einbezogen wird.²⁵ Zugleich werden im Sinne einer dichten kritischen Rechtsvergleichung der eigene Standpunkt der Verfasserin und der Zweck des Vergleichs reflektiert und die angezeigte kritische Distanz zu den untersuchten Konzepten gewahrt.²⁶

Im anschließenden zweiten Kapitel werden die theoretischen Grundlagen zur Untersuchung eines Integrationsregimes für Margizens entwickelt: Unter Zuhilfenahme sozialwissenschaftlicher Integrationstheorien und -modelle werden die Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes herausarbeitet und definiert, was für den Zweck der Arbeit unter dem Begriff des Integrationsregimes zu verstehen ist. Der Begriff des Integrationsregimes dient der Arbeit dazu, vergleichen zu können, ob entsprechend der Herausbildung eines staatlichen Ziels der Integration von Migrant*innen mit Aufenthaltstitel durch Recht, eine solche Entwicklung auch in Hinblick auf Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel, die Margizens, stattgefunden hat. Unter der Prämisse der Existenz eines Integrationsregimes für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel werden die inhaltlichen Anforderungen an das Vorliegen eines Integrationsregimes daher anhand der Entstehungsgeschichte einer deutschen Integrationsgesetzgebung für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel entwickelt.

Zur Prüfung der These, dass sich integrationsrelevante Regelungen für Margizens in Deutschland seit 2015/16 zu einem Integrationsregime ver-

23 Trute, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Schuppert, 1999, 13 (14).

24 S. etwa Bauer/Schreyer, Zeitschrift für Rechtssoziologie 39 (2019), 112; Schreyer/Bauer, Civic stratification, Geflüchtete mit Duldung und unklare Identität, 23.02.2021, <blog.fluchtforschung.net/gefluchtete-mit-duldung-civic-stratification-und-unklare-identitaet/>.

25 Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 187; von Busse, Die Methoden der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht als richterliches Instrument der Interpretation von nationalem Recht, 2015, S. 549.

26 Frankenberg, Comparative law as critique, 2019, S. 229 ff.

dichtet haben, wird im dritten Kapitel die Entwicklung integrationsrelevanter Regelungsbereiche für Asylsuchende, Geduldete und Statuslose ab den 1950er Jahren bis zur Gegenwart innerhalb des jeweiligen relevanten politischen Kontexts nachvollzogen.

In Kapitel 4 geht ein Rechtsvergleich mit Frankreich der Frage nach, welcher alternative Umgang mit den Margizens denkbar (gewesen) wäre. Dahinter steht die grundsätzliche Frage, ob die Integration von Margizens ein sinnvoller Ansatz ist, um das Problem ihres prekären Aufenthalts mit unklarer Aufenthaltsdauer zu lösen. Die französische Rechtsordnung bildet insofern einen deutlichen Kontrast: Der Vergleich zeigt, dass in der französischen Rechtsordnung (bislang) kein Integrationsregime für Margizens existiert und arbeitet die damit einhergehenden Probleme heraus.

Nachdem die grundsätzliche Sinnhaftigkeit eines Integrationsregimes so plausibilisiert wurde, widmet sich das fünfte Kapitel der Arbeit einer umfangreichen Systematisierung des deutschen Integrationsregimes der Margizens. Die als integrationsrelevant identifizierten Normen des AufenthG, AsylG, AsylbLG und SGB III, welche die Margizens adressieren, werden zunächst hinsichtlich ihrer Mechanismen untersucht und in fünf Regelungsinstrumente²⁷ unterschieden, anhand derer die integrationsrelevanten Regelungen systematisch dargestellt werden. Mittels dieser gegliederten Darstellung können die Regelungsstrukturen des spezifischen Integrationsregimes für Margizens entlang von vier in Kapitel 2 vorgestellten Schlüsselfragen herausgearbeitet werden. Dadurch zeigt sich, dass das deutsche Integrationsregime der Margizens weiterhin von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist und eine zunehmende aufenthaltsrechtliche Ungleichheit innerhalb der Kategorie der Margizens bewirkt hat, in der Aufenthaltsstatus und Rechte von einander entkoppelt sind. Die Ungleichheit lässt sich als innerkategoriale Neugruppierung von *superioren*, *inferioren* und sonstigen Margizens beschreiben.

In Kapitel 6 erfolgt schließlich eine Bewertung des deutschen Integrationsregimes für Margizens aus vorwiegend rechtspolitischer Perspektive. Im Fokus stehen die Integrationskriterien Staatsangehörigkeit und vorwerfbares Fehlverhalten sowie die Effektivitätsdefizite des Integrationsregimes, darüber hinaus werden für die Bewertung auch die Ergebnisse des Rechtsvergleichs fruchtbar gemacht. Der letzte Teil der Untersuchung schlägt einen

27 Förderung von Integrationsleistungen, Verpflichtung zu Integrationsleistungen, Integrationsbarrieren, Abbau von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel sowie Abbau von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel.

Bogen zum Beginn der Arbeit und bewertet die Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten der Margizens durch das Integrationsregime.

III. Stand der Forschung und Zuschnitt der Arbeit

Die Integration von Migrant*innen ist in der Rechtswissenschaft vielfältig untersucht worden.²⁸ Seit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes von 2004, das erstmals explizit auch die Integration von Migrant*innen regelt, stand insbesondere das Integrationskonzept des AufenthG im Fokus verschiedener Untersuchungen. So konnte *Bast* herausarbeiten, dass das AufenthG die Gewährung von jeweils rechtlich stärkeren Aufenthaltstiteln mit steigenden Integrationsanforderungen verknüpft.²⁹ Er stellte auch fest, dass sich die Integrationserwartungen nur an rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebende Migrant*innen richteten, die er als „denizens in waiting“³⁰ bezeichnet, nicht aber an ausländische Staatsangehörige, die sich im Sinne des Gesetzes nur vorübergehend dort aufhielten.³¹ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch *Eichenhofer*, der mit seiner Arbeit eine umfassende Analyse zum Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz vorgelegt hat.³² Auf unionsrechtlicher Ebene untersuchte *Tewocht* die Rechtsstellung von regulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen.³³ Während sich die bisherigen Untersuchungen – gemäß der damaligen Rechtslage – also vor allem auf die Integration von Migrant*innen konzentrierten, die über einen Aufenthaltstitel verfügen, möchte diese Arbeit eine wichtige Forschungslücke schließen, indem sie sich ausschließlich Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel widmet.

28 *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016; *Farahat*, Progressive Inklusion, 2014; *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013; *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012 mit einem Kapitel zur Integrationssteuerung; *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007; *Barwig/Davy* (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?, 2004, um nur einige zu nennen.

29 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 222 ff.; ähnlich *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 20 ff., der die Bedingtheit des Statuswandel als zukunftsgerichtete Steuerungsressource bezeichnet.

30 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 222.

31 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 220.

32 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 132, *Eichenhofer* geht in seiner Arbeit allerdings auch schon darauf ein, dass Integrationsleistungen von Geduldeten unter bestimmten Voraussetzungen „honoriert“ werden können, S. 181 f.

33 *Tewocht*, Drittstaatsangehörige im europäischen Migrationsrecht, 2016.

Auf der Ebene der Unionsrechts existieren bereits verschiedene Untersuchungen, die sich mit dem Aufenthalt dieser prekären Rechtsstatus auseinandersetzen: Während *Born*³⁴ und *Slingenberg*³⁵ sich der Rechtsstellung von Asylsuchenden, insbesondere anhand der Aufnahme-RL, widmen, haben andere Studien die rechtliche Stellung von irregulär³⁶ aufhältigen Migrant*innen zum Gegenstand, die sich insbesondere aus der Rückführungs-RL ergibt, und untersuchen etwa die menschenrechtlichen Grenzen der Rückführbarkeit.³⁷ Die Arbeit von *Klarmann*³⁸ hat einen anderen Fokus, indem sie sich darauf konzentriert, die „Illegalisierungsprozesse“³⁹ des Unionsrechts sichtbar zu machen, welche verschiedene Schattierungen aufenthaltsrechtlicher Irregularitäten produzierten.⁴⁰ Eine umfassende Untersuchung der Menschenrechte von Migrant*innen und Geflüchteten nimmt *Costello*⁴¹ vor; auch die 2022 erschienene REMAP-Studie von *Bast/von Harbou/Wessels* untersucht die menschenrechtlichen Vorgaben für den Umgang mit Asylsuchenden und irregulär aufhältigen Migrant*innen und macht konkrete Vorschläge für eine menschenrechtsbasierte EU-Migrationspolitik.⁴² Studien zur Rechtslage in Deutschland fokussierten sich bislang vor allem auf die aufenthaltsrechtliche Stellung irregulär aufhältiger

34 *Born*, Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Leistungen für Asylbewerber, 2014.

35 *Slingenberg*, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014.

36 Irregulär aufhältig sind Migrant*innen dann, wenn sie aufgrund der Nichterfüllung oder Verletzung von Rechtsvorschriften kein Recht zum Aufenthalt (mehr) haben, s. *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, S. 81.

37 *Diekmann*, Menschenrechtliche Grenzen des Rückführungsverfahrens in Europa, 2016; *Menezes Queiroz*, Illegally Staying in the EU, 2018.

38 *Klarmann*, Illegalisierte Migration, 2021.

39 *Klarmann*, Illegalisierte Migration, 2021, S. 31.

40 Ausführlicher *Bast/Nachtigall*, Rechtswissenschaftliche Literatur zum Migrationsrecht im Jahr 2021, in: *Berlit/Hoppe/Kluth*, 2022, 337 (343).

41 *Costello*, The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law, 2016.

42 *Bast/Harbou/Wessels*, Human Rights Challenges to European Migration Policy, 2022.

Migrant*innen⁴³ und etwaige Regularisierungsmöglichkeiten respektive -ansprüche.⁴⁴

Statuslosigkeit und Duldung werden daneben vielfach aus sozialwissenschaftlicher Perspektive verhandelt.⁴⁵ Untersuchungen, welche die integrationsrelevanten Regelungen gegenüber Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel aus nationaler Perspektive umfassend in den Blick nehmen, existieren dagegen bislang kaum.⁴⁶ Eine Ausnahme bildet ein interdisziplinäres Projekt von sechs Instituten der Max-Planck-Gesellschaft zu Entwicklungen hinsichtlich Migration, Integration und Exklusion in Folge des langen Sommers der Migration: Die Studie untersuchte für den Zeitraum von 2015 bis 2020, „wie die europäische Politik und die europäischen Institutionen reagiert haben, wie sich auch Asylrecht und Verwaltung in Deutschland in der Folge verändert haben und wie die Menschen selbst ihr Leben in Deutschland und den Umgang des Staates mit ihnen erleben.“⁴⁷

Die vorliegende Arbeit geht über ein entsprechendes Nachvollziehen der „Hyperaktivität des Gesetzgebers“⁴⁸ hinaus und arbeitet die integrationsrelevanten Regelungen für Drittstaatsangehörige mit prekärem Aufenthaltsstatus auf nationaler Ebene systematisch in Form eines Integrationsregimes für Margizens auf. Zur Analyse und Bewertung dieses Integrationsregimes wählt die Arbeit einen sowohl interdisziplinären als auch rechtsvergleichen- den Ansatz: Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel – nach dem Aufenthaltsrecht zählen dazu Asylsuchende, Geduldete und Statuslose – rekonstruiert die vorliegende Untersuchung als Margizens.

43 Will, *Ausländer ohne Aufenthaltsrecht*, 2008, stellt insbesondere für die Beratungspraxis die aufenthaltsrechtlichen, arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für Migrant*innen ohne Aufenthaltsrecht dar; die Untersuchung von *Mimentza*, *Die sozialrechtliche Stellung von Ausländern mit fehlendem Aufenthaltsrecht*, 2012 fokussiert sich auf die sozialrechtliche Stellung von Migrant*innen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland und vergleicht diese mit der spanischen Rechtslage.

44 *Hinterberger*, *Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten*, 2020; *Riecken*, *Die Duldung als Verfassungsproblem*, 2006; *Klaus*, *Die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben*, 2015.

45 *Deimann*, *Die Duldung der Duldung*, 2012; *Wilcke*, *Illegal und unsichtbar?*, 2018; zu Statuslosen in Deutschland und den USA *Stobbe*, *Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten*, 2004; mit einem politikwissenschaftlichen Blick *Baumer*, *Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa*, 2017, der Spanien als Fallstudie für eine europäische Migrationspolitik verwendet; *Cyrus*, *Im menschenrechtlichen Niemandsland*, in: *Dominik/Jünemann*, 1999, 205.

46 Zum Diskussionsstand von 2010 zum Umgang mit irregulärer Migration *Cyrus*, *ZAR* 2010, 317.

47 *Hruschka/Schader*, *Wir haben das geschafft – und uns verändert*, 2020, S. 5.

48 *Hruschka/Schader*, *Wir haben das geschafft – und uns verändert*, 2020, S. 4.

Der insbesondere in den Sozial- und Politikwissenschaften rezipierte Begriff der *marginens* geht auf den Soziologen *Martiniello* zurück, der die *Margizens* neben den *denizens*⁴⁹ als weitere Kategorie einführte, um im Europa der frühen 1990er Jahre eine Gruppe von Drittstaatsangehörigen mit stark eingeschränkten zivilen, sozioökonomischen und politischen Rechten zu beschreiben.⁵⁰ Die Politikwissenschaftler *Castles* und *Davidson* fassen in Anlehnung an *Martiniello* sowohl Asylsuchende und abgelehnte Asylsuchende, die (noch) nicht abgeschoben wurden, als auch Menschen, die ihren ursprünglichen Aufenthaltstitel verloren haben, unerlaubten Familiennachzug, irreguläre Arbeiter*innen und sogenannte Wanderarbeiter*innen unter die Kategorie der *Margizens*.⁵¹ Sie beschreiben diese prekär lebenden Migrant*innen als Dilemma für die Politik, da sie „nicht weggingen“⁵², sich die Regierungen aber damit schwer täten, sie zu integrieren. Daran anschließend stellt *Mohr* in Untersuchung des deutschen Aufenthalts- und Sozialrechts eine Marginalisierung von Asylsuchenden, De-facto-Flüchtlingen und Migrant*innen ohne legalen Aufenthaltsstatus im Hinblick sowohl auf ihre aufenthaltsrechtliche Stellung als auch ihre soziale Sicherung fest, die sie als *Margizens* qualifizierten.⁵³ Ebenfalls unter Rückgriff auf den *Margizens*begriff untersucht *Söhn* aus sozialwissenschaftlicher Perspektive die Abhängigkeit der Bildungschancen von Migrant*innen von ihrem Rechtsstatus.⁵⁴ In der Rechtswissenschaft wurde der Begriff dagegen bislang nur am Rande verwendet.⁵⁵ *Janda* ordnet Asylsuchende und Geduldete in ihrer Arbeit zur Rechtsstellung von Migrant*innen im Sozialstaat

49 Zur Prägung dieses Begriffs *Hammar*, *Democracy and the Nation State*, 1990, S. 12 ff.

50 *Martiniello*, *Leadership et Pouvoir dans les Communautés d'Origine Immigrée*, 1992, S. 290 f. *Martiniello* beschreibt darin, wie die frühere Ausgrenzung von europäischen Ausländer*innen in den einzelnen Nationalstaaten Europas durch eine „europäisierte“ Ausgrenzung von Drittstaatsangehörigen, die er als *Margizens* bezeichnet, abgelöst worden sei. Durch die Schaffung der neuen Kategorie der Unionsbürger*innen mit deutlich verbesserter Rechtsstellung seien nämlich alle Bürger*innen der Europäischen Gemeinschaft zu *Denizens* geworden.

51 *Castles/Davidson*, *Citizenship and Migration*, 2000, S. 95 f.

52 *Castles/Davidson*, *Citizenship and Migration*, 2000, S. 97: „they are not going to go away, yet governments are reluctant to find ways of integrating them“.

53 *Mohr*, *ZfSoz* 34 (2005), 383 (387).

54 *Söhn*, *Rechtsstatus und Bildungschancen*, 2011.

55 So verweist *Graser* in seiner Arbeit auf den Vorschlag von *Castles* und *Davidson*, die Kategorie der *Margizens* zu verwenden, um marginalisierte Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen mit unsicherem Aufenthaltsstatus und allgemein schwacher Rechtsstellung zu bezeichnen, bezieht selbst aber keine Stellung dazu, s. *Graser*, *Gemeinschaften ohne Grenzen?*, 2008, S. 198 f.

ausdrücklich der Kategorie der Margizens zu, deren Marginalisierung sie aber vor allem im Recht der sozialen Hilfe sieht.⁵⁶

Die vorliegende Arbeit möchte sich diesem Diskurs zur aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung von Migrant*innen daher aus rechtswissenschaftlicher Perspektive anschließen und die (nur scheinbare) aufenthaltsrechtliche Widersprüchlichkeit des Ansatzes einer Integration von Margizens beleuchten. Dazu greift sie auf die Methode der Rechtsvergleichung zurück und untersucht vergleichend den aufenthaltsrechtlichen Umgang mit den Margizens in Frankreich.

In einer vergleichenden Analyse Frankreichs und Deutschlands hat *Michalowski* bereits die Entwicklung einer Integrationspolitik und -gesetzgebung für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel als staatliche Aufgabe dargestellt.⁵⁷ Aus politikwissenschaftlicher Perspektive hat *Breyer* sich mit dem Status und den Regularisierungsmöglichkeiten von *Sans-Papiers* in Frankreich und Geduldeten in Deutschland auseinandergesetzt.⁵⁸ Die rechtswissenschaftliche Studie von *Hinterberger* behandelt die Regularisierungsperspektiven von irregulär aufhältigen Migrant*innen in Deutschland, Österreich und Spanien.⁵⁹ Ein umfassender Rechtsvergleich zur Integration der Margizens in Deutschland und Frankreich existiert bislang jedoch nicht,⁶⁰ sodass die Arbeit auch hier eine Lücke schließt.

Der konkrete Zuschnitt der Arbeit hat zur Folge, dass einige Aspekte, die mit den oben genannten Themenfelder verbunden sind, nicht behandelt werden können und im Folgenden daher kurz abzugrenzen sind. Die Rekonstruktion der Regelungen als Integrationsregime beschränkt sich auf Bundesrecht – landes- und kommunalrechtliche integrationsrelevante Regelungen können daher nicht behandelt werden, obgleich ihnen insbesondere für bestimmte Bereiche eine hohe Bedeutung zukommt.⁶¹ Dies gilt insbesondere für die Bereiche der frühkindlichen als auch schulischen Bildung, die unter die vorrangige Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen;⁶² die Untersuchung thematisiert daher auch nicht speziell die Integrati-

56 Janda, *Migranten im Sozialstaat*, 2012, S. 380.

57 Michalowski, *Integration als Staatsprogramm*, 2007.

58 Breyer, „Wenn ich Papiere habe, dann gehen in der Welt die Türen auf...“, in: Ottersbach/Prölß, 2011, 103.

59 Hinterberger, *Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten*, 2020.

60 So auch Aulanier/Bartel, *Migrations Société* 2022 (2), 19, welche die Integrationspolitik der Länder vergleichen.

61 Zu diesen etwa SVR, *Steuern, was zu steuern ist*, 2018, S. 104 ff.

62 Hierzu auch Eichenhofer, *ZAR* 2021, 19 (72 f.).

on von Kindern oder Jugendlichen. Die religiöse Integration der Margizens wird ebenfalls nur im Rahmen der Integrationskurse behandelt, da die Regelung religionsbezogener Integrationsaspekte regelmäßig Ländersache ist.⁶³ Da der Fokus der Arbeit auf dem rechtlichen Integrationsregime liegt, werden genderspezifische Aspekte der Integration nicht untersucht, wobei in der Praxis Frauen oftmals in besonders hohem Maße durch Exklusionsmechanismen benachteiligt werden.⁶⁴ Hinsichtlich der Untersuchung der französischen Rechtslage ist zu konkretisieren, dass vorliegend ausschließlich die rechtliche Situation der Margizens in Metropolitan-Frankreich analysiert wird – eine Untersuchung der Situation in den französischen Überseegebieten bleibt ausgespart.⁶⁵

63 SVR, Steuern, was zu steuern ist, 2018, S. 122.

64 Speziell zur Integration drittstaatsangehöriger Migrantinnen und bestehender Forschungslücken s. *Lechner/Atanisev*, Integration von Migrantinnen in Deutschland, 2023; hierzu auch die *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 77 ff.; zur Gender-Spezifität als informeller Aspekt aufenthaltsrechtlicher Stratifizierung auch *Morris*, WSI Mitteilungen 2015, 365 (369).

65 Zur oftmals äußerst problematischen Situation in den Überseegebieten, s. *Basilien-Gainche*, Les Droits des Migrants en Outre-Mer, in: Cahin/Szurek/Poirat, 2025 (im Erscheinen).

Kapitel 1 – Methodik: Interdisziplinärer Begriff der Margizens und Rechtsvergleich

Dieses Kapitel widmet sich der in der Untersuchung verwendeten Methodik. Die Arbeit bedient sich zur Beantwortung ihrer zentralen Frage, ob sich integrationsrelevante Regelungen für Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel und mit unklarer Aufenthaltsdauer seit 2015/16 zu einem überzeugenden und effektiven Integrationsregime für Margizens verdichtet hat, dreier methodischer Ansätze: Erstens wird die untersuchte Gruppe der Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel mittels eines staatsbürger*innenschaftlichen Kategorisierungsansatzes als Margizens gefasst und ihre Rechtsstellung durch das soziologische Ungleichheitsbeschreibungsmo- dell der aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung rekonstruiert. Zweitens werden mittels eines funktionell-kontextuellen kritischen Rechtsvergleichs mit Frankreich mögliche Alternativen im Umgang mit der Gruppe der Margizens untersucht, um auf heuristische Weise die grundsätzliche Sinnhaftigkeit eines entsprechenden Integrationsregimes plausibel zu machen. Drittens wird das deutsche Integrationsregime der Margizens mittels eines rechtsdogmatischen Ansatzes systematisch aufgearbeitet.

Im Folgenden werden daher zunächst die Vorteile eines interdisziplinären Vorgehens erläutert und etwaige Fallstricke reflektiert. Anschließend erfolgt eine Herleitung der sozialwissenschaftlichen begrifflichen und konzeptuellen Grundlagen zur aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung und Kategorisierung von Migrant*innen. Im zweiten Teil des Kapitels wird die gewählte Methode des funktional-kontextuellen kritischen Rechtsvergleichs erläutert und die Wahl der Vergleichsordnung Frankreich begründet. Im dritten Teil werden die untersuchten Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel in Deutschland und Frankreich unter Entwicklung einer eigenen begrifflichen Definition als Margizens konzipiert.

I. Interdisziplinäre Verständigung durch die Rekonstruktion von
Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel als Margizens

1) Interdisziplinäre Methodik

a) Vorteile und Fallstricke von Interdisziplinarität

Interdisziplinäres Arbeiten wird von Rechtswissenschaftler*innen noch immer mit Skepsis betrachtet.⁶⁶ Im Vergleich zu den USA greift die rechtswissenschaftliche Literatur in Deutschland sozialwissenschaftliche Begriffe selten auf und verringert so umgekehrt die Wahrscheinlichkeit, von den Sozialwissenschaften rezipiert zu werden.⁶⁷ Zuzugeben ist, dass interdisziplinäres Arbeiten nicht in jedem Fall sinnvoll und frei von Schwierigkeiten ist. *Grimm* konstatiert: „Mit sozialwissenschaftlichen Fragestellungen und Methoden nicht vertraut, wenig verständnisbereit gegenüber der sozialwissenschaftlichen Terminologie, provoziert durch den Zusammenstoß von eigenem Alltagswissen mit kritischen Theorien, irritiert durch Schulenstreite, die der Rechtswissenschaft in ähnlicher Schärfe nicht mehr geläufig sind, wissen viele Juristen nicht, wo sie nach den benötigten Informationen suchen sollen, welche Fragen sie an die Sozialwissenschaften richten können, welche Antworten sie erwarten dürfen, ob diese gesichert oder ungesichert sich, welche Selektivität ihnen innewohnt, wie sie zu bewerten und in einen normativen Kontext zu übersetzen sind.“⁶⁸ Und doch betont *von Bogdandy* insbesondere für den europäischen Rechtsraum die Notwendigkeit interdisziplinär und theoretisch informierter Forschung: „Neben der dogmatischen Analyse bedarf es wirkungsorientierter, aufgabenbezogener und nicht zuletzt kritischer Betrachtungsweisen des Rechts, die nicht nur mit dogmatischer Begrifflichkeit, sondern auch mit Skalierungen, Leitbildern, Typologien, Begriffen anderer Wissenschaften sowie einer Vielzahl von Methoden und Interessen arbeiten.“⁶⁹ Der Mehrwert gelungener Interdisziplinarität liegt auf der Hand: Sie erweitert die „Fundamente der

66 *Grimm*, Notwendigkeit und Bedingungen interdisziplinärer Forschung in der Rechtswissenschaft, in: *Kirste*, 2016, 21 (22), der die Veränderung der Gründe für die Zweifel seit den 1970ern nachzeichnet.

67 *Kähler*, Die asymmetrische Interdisziplinarität der Rechtswissenschaft, in: *Rehberg*, 2018, 105 (108).

68 *Grimm*, Notwendigkeit und Bedingungen interdisziplinärer Forschung in der Rechtswissenschaft, in: *Kirste*, 2016, 21 (29 f.).

69 *von Bogdandy*, Internationalisierung der deutschen Rechtswissenschaft, in: *Hilgen-dorf/Schulze-Fielitz*, 2015, 133 (147).

eigenen disziplinären Forschung“⁷⁰, da die sozial- oder naturwissenschaftlichen Instrumente zur Gewinnung von Ergebnissen der Rechtswissenschaft fehlen.⁷¹ Interdisziplinarität ermöglicht es also, sich sozialwissenschaftlicher Begriffe, Theoriebruchstücke und Einzelbefunde im juristischen Argumentationskontext oder bei der rechtswissenschaftlichen Theoriebildung zu bedienen und so die Erkenntnisse der anderen Disziplin zu nutzen.⁷² Dabei kann Interdisziplinarität zwar „produktive Irritationen“⁷³ erzeugen; diese müssen allerdings in der eigenen Disziplin verarbeitet, die eigenen Kategorien und Methoden mithin anhand der im Austausch mit anderen Disziplinen gewonnenen Erkenntnisse weiterentwickelt werden.⁷⁴ Möllers bezeichnet wissenschaftliche Disziplinen in diesem Zusammenhang als Interpretationsgemeinschaften, die den Bezugsrahmen für Begriffe schaffen: „Seine Qualität als Begriff gewinnt ein Ausdruck nämlich erst durch einen bestimmten theoretischen Kontext, den man nicht einfach wechseln kann, sondern in den sich begibt, wer sich im Namen einer bestimmten wissenschaftlichen Disziplin äußert.“⁷⁵ Ähnlich beschreibt Hoffmann-Riem Fachtermini als „kondensierte Theorien“⁷⁶, mit deren Verwendung ein gewisser sprachlich vermittelter Handlungszwang einhergehe. Möllers warnt davor, die Begrifflichkeiten zur eigentlichen wissenschaftlichen Beschreibungsleistung zu erheben, erkennt aber an, dass „die Verwaltungsrechtswissenschaft auch solcher Begriffe [bedürfe], die ohne im engeren Sinn Rechtsbegriffe zu sein, Rechtsentwicklungen abkürzend oder metaphorisch kennzeichnen“⁷⁷.

b) Selbstverortung und Zweck des interdisziplinären Arbeitens

Auch wenn es sich bei der Arbeit um eine rechtswissenschaftliche Untersuchung handelt, greift sie auf sozialwissenschaftliche Begrifflichkeiten und

70 Kirste, Voraussetzungen der Interdisziplinarität der Rechtswissenschaften, in: Kirste, 2016, 36 (60).

71 Baer, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, 2004, 223 (228).

72 Hoffmann-Riem, Die Verwaltung. Beiheft 2 1999, 83 (84).

73 Kirste, Voraussetzungen der Interdisziplinarität der Rechtswissenschaften, in: Kirste, 2016, 36 (76).

74 Kirste, Voraussetzungen der Interdisziplinarität der Rechtswissenschaften, in: Kirste, 2016, 36 (76).

75 Möllers, VerwArch 93 (2002), 22 (46).

76 Hoffmann-Riem, Die Verwaltung. Beiheft 2 1999, 83 (86).

77 Möllers, VerwArch 93 (2002), 22 (46).

Theorien zurück. Die begriffliche Rekonstruktion der untersuchten Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel als Margizens verfolgt drei Ziele: Erstens soll ihre Verortung im System der aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung ihre prekäre aufenthaltsrechtliche Position verdeutlichen und ihre gemeinsame Untersuchung als Margizens, statt einer einzelnen Untersuchung anhand der rechtlichen Aufenthaltsstatus, plausibel machen. Zweitens dient der Begriff Margizens im Rahmen des Rechtsvergleichs als autonomer Begriff, der notwendig ist, um eine Rechtsvergleichung möglichst frei von Vorverständnissen der jeweiligen nationalen Rechtsordnung durchzuführen. Drittens und zentralerweise ermöglicht es der Begriff Margizens, im Verlauf der rechtswissenschaftlichen Analyse des Integrationsregimes an sozialwissenschaftliche Diskurse anzuknüpfen, und zwecks Bewertung mit dortigen Erkenntnissen rückzukoppeln. Der Begriff Margizens erfüllt somit die Aufgabe eines „interdisziplinären Verbundbegriffs“⁷⁸: Er ermöglicht es, die Arbeit für sozialwissenschaftliche Argumente und Erkenntnisse zu öffnen und die Arbeit mit diesen anzureichern, indem sie in rechtswissenschaftliche Argumente übersetzt werden. Zugleich können dadurch die Ergebnisse der Arbeit selbst an einem interdisziplinären Diskurs teilnehmen.

2) Die Entwicklung staatsbürger*innenschaftlicher Kategorien von Migrant*innen

a) Die Theorie postnationaler Bürger*innenrechte für Migrant*innen – Entwicklung des denizens-Begriffs

Die *citizenship studies* in den USA und Kanada beschreiben die rechtliche Stellung von Menschen in einem Staat lange Zeit als klare Dichotomie zwischen Citizens (Staatsbürger*innen) und den Aliens (ausländischen Staatsangehörigen): Die klassischen staatsbürgerlichen Rechte nach *Marshall* (bürgerliche, politische und sozioökonomische Rechte)⁷⁹ waren im Wesentlichen den Staatsangehörigen eines Landes vorbehalten, Migrant*innen wurde der Zugang in der Regel verwehrt.⁸⁰

Zu Beginn der 1990er stellen Migrationsforscher*innen jedoch zunehmend fest, dass Migrant*innen immer mehr Rechte zuerkannt werden und

78 Trute, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Schuppert, 1999, 13 (14).

79 Marshall, Citizenship And Social Class, 1950, S. 10 f.

80 Dazu Soysal, Limits of Citizenship, 1994, S. 137.

die schlichte Zweiteilung zwischen Staatsbürger*innen und Ausländer*innen nicht mehr der Realität entspricht.⁸¹ Soysal stellt die These auf, dass die nationale Staatsangehörigkeit aufgrund der zunehmenden Anerkennung global gültiger Menschenrechte stark an Bedeutung verloren hätte und durch eine postnationale Mitgliedschaft ersetzt werde, die jedes Individuum kraft seines Menschseins erlange.⁸² In Europa führt insbesondere die Einführung der Unionsbürger*innenschaft dazu, dass ein Verständnis der nationalen Staatsbürger*innenschaft als singuläre Verknüpfung zwischen Bürger*in und Staat von Forscher*innen zunehmend abgelehnt wird.⁸³

In diesem Kontext prägt 1990 der Politikwissenschaftler Hammar den Begriff der *denizens*⁸⁴, mit dem er Migrant*innen bezeichnet, die zwar nicht über die Staatsangehörigkeit ihres Zielstaats, aber über einen legalen und unbefristeten Aufenthaltsstatus verfügen.⁸⁵ Sie seien den Staatsangehörigen – den *citizens* – in vielerlei Hinsicht gleichgestellt.⁸⁶ Der Begriff dient Hammar dazu, eine sich in den 1980er Jahren entwickelnde migrationspolitische Praxis verschiedener europäischer Staaten zu beschreiben: (Arbeits-)Migrant*innen, die auf absehbare Zeit im Land bleiben würden, wurden mit umfangreichen sozialen und wirtschaftlichen Rechten ausgestattet, die sie rechtlich in die Nähe von Staatsangehörigen rückten, ohne jedoch eingebürgert zu werden.⁸⁷ Dadurch sei eine Gruppe von Menschen entstanden, die durch ihren gesicherten Aufenthalt und weitgehende sozio-ökonomische Rechte informell zu Staatsbürger*innen geworden seien, wobei sie, so Hammar kritisch, mangels formeller Staatsangehörigkeit kaum politische Mitwirkungsrechte und insbesondere kein Wahlrecht hätten.⁸⁸

81 Soysal, Limits of Citizenship, 1994, S. 137.

82 Soysal, Limits of Citizenship, 1994, S. 164.

83 Kostakopoulou, The Future Governance of Citizenship, 2008, S. 46 f.

84 Der Begriff leitet sich von dem spätmittelenglischen Wort *deynseyn* und dem aus dem Altfranzösischen stammenden *deinzein* ab, (das sich wiederum aus dem Lateinischen *de intus* = von innen, und dem positionsbezogenem Suffix *-anaeus* zusammensetzt) und beschrieb im Common Law ursprünglich eine durch königliches Patent zu erwerbende Rechtsstellung, durch die eine Person dem Schutz der Krone unterstand und in bestimmten Hinsichten einem *natural-born subject* rechtlich gleichgestellt war, s. Bast, ZAR 2013, 353 (354).

85 Hammar, Democracy and the Nation State, 1990, S. 12 ff.

86 Zur Denizenship im geltenden Aufenthaltsrecht ausführlich Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 269 ff.; für eine Überwindung dieses Konzepts hin zu dem der Bürgerschaft s. Thym, Der Staat 57 (2018), 77 (100).

87 Hammar, Democracy and the Nation State, 1990, S. 18 ff.

88 Hammar, Democracy and the Nation State, 1990, S. 191 f.

b) Die Ausbildung weiterer Kategorien von Migrant*innen – Entstehung des margizens-Begriffs

Bald darauf wird allerdings Kritik an der These der postnationalen Mitgliedschaft und einer steten Mehrung staatsbürgerlicher Rechte für Migrant*innen laut,⁸⁹ da sie zu undifferenziert sei und die wachsende Zahl von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in vielen Ländern nicht berücksichtige.⁹⁰ Auf Hammar Bezugnehmend, weist der Soziologe und Politikwissenschaftler Martiniello 1992 darauf hin, dass es neben den *denizens* einer weiteren Kategorie bedürfe, um die in der EU lebenden Migrant*innen zu unterscheiden.⁹¹ Es gebe Menschen ohne Daueraufenthaltsrecht, die keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt hätten und an den sozialen und ökonomischen Rändern der Gesellschaft situiert seien.⁹² In Anlehnung an Hammars *denizens* nennt Martiniello diese Menschen *margizens*.⁹³ 1994 modifiziert Martiniello sein ursprünglich aus drei Kategorien (*citizens* – *denizens* – *margizens*) bestehendes Modell und differenziert es weiter aus.⁹⁴ Der Ansatz soll die Auswirkungen der 1992 eingeführten Unionsbürger*innenschaft abbilden und die daraus erwachsenden Inklusions- und Exklusionsdynamiken aufzeigen. Laut Martiniello existiere in den Mitgliedsstaaten der EU eine erste Kategorie der Staatsangehörigen, eine zweite der EU-Bürger*innen und eine dritte Kategorie, die ihrerseits zwei- respektive dreigeteilt sei: Als *denizens* fielen hierunter einerseits die legal in der EU niedergelassenen und andererseits als *margizens* irregulär aufhaltigen Drittstaatsangehörigen; dazwischen lasse sich eine wachsende Kategorie von Drittstaatsangehörigen mit befristeten Aufenthaltstiteln einfügen.⁹⁵ Diese Zwischenkategorie bleibt bei ihm jedoch namenlos. Die neue Kategorie der *margizens* wird 2000 von Castles und Davidson aufgegriffen, die sich in ihrer Untersuchung kritisch mit dem Konzept der nationalen Staatsange-

89 S. etwa Joppke, Immigration and the Nation-State, 1999, S. 263 ff., 271 ff.; Brubaker, J. Interdiscip. Hist. 41 (2010), 61; mit weiteren Nachweisen Weber, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 311, 313 f.

90 Ataç/Rosenberger, Inklusion/Exklusion, in: Ataç/Rosenberger, 2013, 35 (44).

91 Martiniello, Leadership et Pouvoir dans les Communautés d'Origine Immigrée, 1992, S. 290 f.

92 Martiniello, Leadership et Pouvoir dans les Communautés d'Origine Immigrée, 1992, S. 291.

93 Abgeleitet aus dem französischen Wort *marges*, also Ränder, s. Martiniello, Leadership et Pouvoir dans les Communautés d'Origine Immigrée, 1992, S. 291.

94 Martiniello, Citizenship of the European Union, in: Bauböck, 1994, 29 (42 ff.).

95 Martiniello, Citizenship of the European Union, in: Bauböck, 1994, 29 (42).

hörigkeit auseinandersetzen. Da der Nationalstaat erodiere, so ihre These, sei die exkludierende nationale Staatsangehörigkeit ein überholtes Konzept, das durch die Staatsbürger*innenschaft als Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft abgelöst werden sollte. In ihrer Bestandsaufnahme zu den Möglichkeiten von Migrant*innen, den Staatsbürger*innenstatus zu erwerben, konstatieren sie, dass zwar die *denizenship* als Quasi-citizenship existiere, aber auch diese längst nicht allen offenstehe. Der Kategorie der *denizens* stellen sie die der Margizens gegenüber, die trotz eines Langzeitaufenthaltes nur einen unsicheren aufenthaltsrechtlichen Status innehätten.⁹⁶ Anders als *Martiniello* subsumieren sie konkrete Personengruppen unter diese Kategorie und zählen irreguläre Arbeiter*innen, Wanderarbeiter*innen, unerlaubten Familiennachzug, Asylsuchende, abgelehnte Asylsuchende, die (noch) nicht abgeschoben wurden, sowie ursprünglich legal aufhältige Migrant*innen, die ihre Aufenthaltserlaubnis verloren haben, dazu.⁹⁷ Sie stellen fest, dass Margizens zwar nicht völlig rechtlos gestellt seien, aber prekär lebten, da sie jederzeit mit einer Abschiebung rechnen müssten.⁹⁸

Die Staatsbürger*innenschaftsforschung hat mithin seit Anfang der 1990er Jahre eine „Typologie“⁹⁹ der Migrant*innen in Europa entwickelt, die vier Kategorien unterscheidet: die *citizens*, die *denizens*, eine namenlos gebliebene Zwischenkategorie und die *margizens*. Eng mit dieser politikwissenschaftlichen Kategorisierung von Migrant*innen verknüpft sind soziologische Modelle zur Darstellung sozialer und konkret aufenthaltsrechtlicher Ungleichheit von Migrant*innen, denen sich der folgende Abschnitt widmet.

3) Das soziologische Modell der Stratifizierung

Der Umfang an Rechten, die eine migrierte Person innehat, kann deutlich variieren und richtet sich insbesondere nach dem jeweiligen Aufenthaltsstatus.¹⁰⁰ Diese ungleiche Verteilung der Aufenthaltsrechte von Migrant*innen entsprechend der unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Statusgruppen

96 *Castles/Davidson*, Citizenship and Migration, 2000, S. 95 f.

97 *Castles/Davidson*, Citizenship and Migration, 2000, S. 95 f.

98 *Castles/Davidson*, Citizenship and Migration, 2000, S. 96.

99 S. Weiß, Soziologie globaler Ungleichheiten, 2017, S. 239.

100 Dazu *Bast*, ZAR 2013, 353 (354).

lässt sich als stratifiziertes System beschreiben.¹⁰¹ Die Darstellung von Ungleichheiten als Stratifizierung wurde als soziologisches Modell ursprünglich zur Beschreibung sozialer Ungleichheit entwickelt.

a) Stratifizierung als Beschreibungsmodell für soziale Ungleichheit

Zur Beschreibung sozialer Ungleichheiten wurden in der Soziologie verschiedene Ansätze entwickelt, die die Gesellschaft in Klassen, Stände oder Schichten unterteilen. Zu den grundlegendsten Theorien sozialer Ungleichheit zählen insbesondere die von *Karl Marx* und *Max Weber* entwickelten Ansätze. *Marx'* Beschreibung der (Industrie-)Gesellschaft ist die einer Klassengesellschaft, in der sich zwei Klassen antagonistisch gegenüberstehen:¹⁰² Eine Klasse bilden die Unternehmer*innen, Kapitalist*innen und die Bourgeoisie, die über Produktionsmittel verfügt; die zweite bilden Arbeiter*innen, Lohnabhängige und das Proletariat, die über keinerlei Produktionsmittel verfügen.¹⁰³ *Webers* Modell der Unterscheidung in Klassen, Stände und Parteien ist im Unterschied zu *Marx'* Modell eine mehrdimensionale Theorie zur sozialen Ungleichheit für die Bereiche Wirtschaft, Gesellschaft und Politik.¹⁰⁴ Die Darstellung sozialer Ungleichheit als etabliertes, hierarchisiertes System wird im Englischen als *social stratification* beschrieben¹⁰⁵, ein Begriff, der sich im Deutschen mit sozialer Stratifizierung oder sozialer Stratifikation¹⁰⁶ übersetzen lässt, obgleich diese deutschen Begriffe weniger verbreitet sind.¹⁰⁷ Die modernere Soziologie der

101 *Morris*, Managing Migration, 2002, S. 7.

102 *Hradil/Schiener*, Soziale Ungleichheit in Deutschland, 2005, S. 55; *Vester*, Kompendium der Soziologie I, 2009, S. 124.

103 *Marx*, Das Kapital. Band 3, 1953, S. 421.

104 *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1985, S. 531 ff., 539.

105 *Kerbo*, Social Stratification and Inequality, 2006, S. 10: „Social stratification means that inequality has been hardened or institutionalized, and there is a system of social relationships that determines who gets what, and why“.

106 Vgl. zum Beispiel *Farahat*, Wettbewerb um Migranten?, in: Kadelbach, 2017, 101.

107 Mit dem im Deutschen ebenfalls verwendeten Begriff der sozialen Schichtung kann Social Stratification genau genommen nicht gleichgesetzt werden, da dieser nur eines der Stratifizierungsmodelle, nämlich das Schicht-Modell, bezeichnet. Die Theorie der sozialen Schichtung entwickelte *Geiger* in Auseinandersetzung mit *Marx'* Klassenbegriff (vgl. die 1955 erstmals erschienene „Theorie der sozialen Schichtung“ in *Geiger*, Arbeiten zur Soziologie, 1962, S. 186 ff.). Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Schicht wird hier mit Hilfe von drei Kriterien bestimmt: des Berufes bzw. dessen Prestige, der Bildung und des Einkommens.

Ungleichheiten setzt sich allerdings stärker mit enthierarchisierten Modellen auseinander und kritisiert die (Re-)Produzierung von gesellschaftlichen Vorstellungen sozialer Ungleichheit durch hierarchische Modelle.¹⁰⁸ Castel beschreibt beispielsweise vier Zonen sozialer Verhältnisse (Integration, Verwundbarkeit, Fürsorge, Exklusion) in einem Koordinatensystem, das sich aus Arbeit und Beziehungsnetzwerken zusammensetzt.¹⁰⁹

Die Ausgangsidee des Beschreibungsmodells sozialer Ungleichheit als stratifiziertes System findet jedoch Eingang in Lockwoods Modell zur Beschreibung (staats-)bürger*innenrechtlicher Ungleichheiten und hierüber schließlich auch in die Migrationsforschung. Die soziologischen Stratifizierungsmodelle und die staatsbürger*innenschaftliche Typologie der Gruppe von Migrant*innen werden in Folge ihrer Entwicklung wechselseitig rezipiert und finden schließlich auch Eingang in die rechtwissenschaftliche Literatur.

b) Die Stratifizierung verschiedener Kategorien von Migrant*innen

In Anlehnung an die Theorie der *social stratification* entwickelt Lockwood das Modell der *civic stratification*, also der (staats-)bürger*innenrechtlichen Schichtung.¹¹⁰ Er geht davon aus, dass die Staatsbürger*innenschaft essentiell für den sozialen Zusammenhalt sei und fragt danach, wie Klassen- und Statusungleichheiten die integrative Funktion des Instituts der Staatsbürger*innenschaft verändern.¹¹¹ Das Modell dient ihm mithin zur Beschreibung gesellschaftlicher Ungleichheiten, die aus der Gewährung von unterschiedlichen, aus der Staatsbürger*innenschaft abgeleiteten Rechten entstehen.¹¹² Morris greift Lockwoods Modell der *civic stratification* auf und modifiziert es zwecks Anwendung auf den Migrationskontext. Sie weist dabei unter anderem auf die durch die Gewährung unterschiedlicher Rechte vom Staat erzeugte bürger*innenrechtliche Schichtung von Migrant*innen und die dadurch ausgeübte staatliche Kontrolle hin.¹¹³ Für Morris verdeutlicht die zunehmende Ausdifferenzierung von Aufenthaltsstatus mit

108 Dazu Vester, Kompendium der Soziologie I, 2009, S. 131.

109 Castel, Die Metamorphosen der sozialen Fragen, 2000, S. 360 f.

110 Lockwood, BJS 47 (1996), 531 (536 ff.).

111 Lockwood, BJS 47 (1996), 531 (547).

112 Lockwood, BJS 47 (1996), 531 (536).

113 Morris, Managing Migration, 2002, S. 5ff.

unterschiedlichen Rechten die Bedeutung von „partieller Mitgliedschaft“¹¹⁴ als Instrument der Migrationssteuerung.

In der deutschsprachigen Sozialwissenschaft kombiniert zunächst *Mohr* 2005 in ihrer Untersuchung zur sozialrechtlichen Stellung von Migrant*innen in Deutschland und Großbritannien das Konzept aufenthaltsrechtlicher Stratifizierung mit dem der staatsbürger*innenschaftlichen Kategorisierung von Migrant*innen. Indem sie Migrant*innen in vier Kategorien einteilt (die Staatsangehörigen, die *denizens*, die Übergangsgruppe und die *margizens*) und die Entwicklung ihrer Stratifizierung unter anderem anhand des jeweiligen Umfangs an sozialen Rechten¹¹⁵ sichtbar macht, will sie der These entgegenreten, dass die Unterschiede der sozialen Rechte von Staatsangehörigen und Ausländer*innen einheitlich abnehmen und die nationale Staatsangehörigkeit folglich an Bedeutung verliere.¹¹⁶ Unter Bezugnahme auf *Castles* und *Davidson* ordnet *Mohr* dabei Asylsuchende, De-facto-Flüchtlinge – zu denen sie neben Bürgerkriegsflüchtlingen mit humanitären Aufenthaltstiteln¹¹⁷ auch Geduldete zählt – und Migrant*innen ohne legalen Aufenthaltsstatus der Kategorie der Margizens zu.¹¹⁸ Deren ohnehin schon marginalisierte Position habe sich seit Beginn der 1990er Jahre insbesondere durch die Ausgliederung aus den regulären Systemen der letzten sozialen Sicherung und der Schaffung eines eigenen Leistungssystems durch das AsylBLG weiter verschlechtert.¹¹⁹ *Mohr* kommt zu dem Ergebnis, dass bei differenzierter Betrachtung nur die *denizens* von einer Ausweitung ihrer sozialen Rechte profitierten, während sowohl bei der

114 *Morris*, Managing Migration, 2002, S. 107; daran anschließend *Bast*, Zur Territorialität des Migrationsrechts, in: Harbou/Markow, 2020, 17 (25).

115 *Mohr* stellt in ihrer Untersuchung der sozialen Rechte eine mehrfache Stratifizierung fest. Sie unterscheidet die staatsbürger*innenrechtliche Stratifizierung, also nach *Morris* die *civic stratification*, von einer wohlfahrtrechtlichen Stratifizierung, s. *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (386).

116 S. I.2)a)..

117 Die Kategorie der subsidiär Schutzberechtigten existiert zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Bürgerkriegsflüchtlinge können stattdessen eine befristete Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten, s. *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (389).

118 *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (388).

119 *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (390).

privilegiertesten¹²⁰ Gruppe der (Spät-)Aussiedler*innen¹²¹ als auch bei der der *margizens* eine Einschränkung der Rechte zu beobachten sei.¹²²

Unter Bezugnahme auf *Morris* und *Mohr* sowie *Bourdieu*¹²³ beschreibt *Scherschel* Aufenthaltsrechte als graduell abgestufte Teilhaberechte.¹²⁴ Mit den jeweiligen Aufenthaltsstatus seien in abgestufter Form „elementare Entfaltungschancen“¹²⁵ verbunden, sodass die Aufenthaltsrechte als formale Selektionsprozesse den sozialen Raum strukturierten. Die Konzeptualisierung der Aufenthaltsrechte in Form der aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung dient ihr somit zur Sichtbarmachung der strukturbildenden Funktion nationalstaatlicher Steuerungsprozesse.¹²⁶ Damit kritisiert sie Integrationsmodelle wie etwa das von *Esser*¹²⁷, der die Stellung spezifischer Gruppen wie Asylsuchender oder Geflüchteter ausblendet und von der Prämisse ausgeht, dass alle Migrant*innen den gleichen Zugang zu Institutionen hätten.¹²⁸ Um zu zeigen, wie der Staat durch die aufenthaltsrechtlichen Kategorisierungen Einfluss auf Zugangsmöglichkeiten ausübt und welche Integrationsrespektive Entfaltungschancen er welchen Kategorien von Migrant*innen überhaupt gewährt, bedürfe es stattdessen einer umfassenden Darstellung stratifizierter Aufenthaltsrechte. Mithilfe von *Bourdieu*s Begriff der symbolischen Macht, so *Scherschel*, lasse sich außerdem argumentieren, dass durch Aufenthaltsrechte als formale Selektionsprozesse implizit ethnische Differenzierungen institutionalisiert würden.¹²⁹ *Scherschel* ordnet in ihrer Un-

120 Diese zählt *Mohr* aufgrund ihrer Möglichkeit, wegen ihrer Abstammung juristisch als deutsche Volksangehörige anerkannt zu werden und damit unmittelbar die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten, zu den *citizens*, s. *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (384).

121 Ab den 1990ern seien die (Spät-)Aussiedler*innen von einer massiven Einschränkung ihrer sozialrechtlichen Ansprüche und Kürzungen von Förderprogrammen betroffen so *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (389 f.).

122 *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (395).

123 *Bourdieu*, Die Intellektuellen und die Macht, 2022, S. 81.

124 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (245 f.).

125 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (246).

126 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (246).

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

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

129 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (245).

tersuchung zur Stratifizierung von Teilhaberechten „FluchtmigrantInnen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus“¹³⁰ den Margizens zu; macht aber den Vorschlag, für „Illegalisierte“¹³¹ eine eigene fünfte Kategorie einzuführen, statt sie wie *Mohr* den Margizens zuzuordnen, da sie von legitimen Teilhabemöglichkeiten völlig ausgeschlossen seien.¹³² *Söhn* beschreibt darauf aufbauend die staatliche Erteilung unterschiedlicher aufenthaltsrechtlicher Status als *legal stratification* und skizziert die Auswirkungen der Gewährung unterschiedlicher Rechte auf die sozioökonomische Integration von Migrant*innen.¹³³

Diese sozialwissenschaftlichen Untersuchungen aufgreifend beschreibt *Janda* aus rechtswissenschaftlicher Perspektive eine sozial- und aufenthaltsrechtlich begründete Schichtung von Migrant*innen im System sozialer Sicherheit.¹³⁴ Zu den Margizens zählt sie Asylsuchende, Inhaber*innen einer Duldung sowie Personen, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten.¹³⁵ Ähnlich wie *Scherschel* ordnet *Janda* Migrant*innen ohne Aufenthaltsstatus in eine weitere Kategorie der „Exklusion“¹³⁶ unterhalb der *margizens* ein. Anders als die *margizens* seien diese Personen nicht nur marginalisiert, sondern de facto von jeder Leistung sozialer Sicherheit ausgeschlossen, da sie im Falle der Inanspruchnahme einer solchen ihre Ausweisung respektive Abschiebung riskierten.¹³⁷

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die aufenthaltsrechtliche Stellung von Migrant*innen als hierarchisch stratifiziertes System darstellen lässt, in welchem der Staat Migrant*innen abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus einen jeweils unterschiedlichen Umfang an Rechten zuerkennt. Der Staat bewirkt dadurch eine aufenthaltsrechtsbezogene Stratifizierung der Migrant*innen. Auch wenn die hierarchischen Trennlinien zwischen

130 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (244).

131 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (244).

132 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (244).

133 *Söhn*, Eur. J. Soc. 54 (2013), 295 (305 ff.), diese Stratifizierungen existierten dabei in (fast) allen modernen Nationalstaaten.

134 Wie *Mohr* unterscheidet auch *Janda* eine aufenthaltsrechtlich begründete Schichtung und eine sozialrechtlich begründete Schichtung, *Janda*, Migranten im Sozialstaat, 2012, S. 378 ff.

135 *Janda*, Migranten im Sozialstaat, S. 380.

136 *Janda*, Migranten im Sozialstaat, S. 381.

137 *Janda*, Migranten im Sozialstaat, S. 380.

verschiedenen Gruppen von Migrant*innen je nach Rechtsdimension unterschiedlich gezogen werden können, lassen sich, je nach Darstellung, vier bis fünf Kategorien von Migrant*innen identifizieren: Den größten Umfang an Rechten genießen die *citizens*, gefolgt von den *denizens*, an die sich eine (namenlose) Zwischenkategorie anschließt. Einige Autor*innen definieren die Kategorie der *margizens* schließlich als einheitliche, unterste Kategorie; andere differenzieren eine weitere Kategorie der vollständig Exkludierten, da diese im Unterschied zu Margizens über keinerlei praktisch wahrnehmbare Rechte verfügten. Bevor hierzu Stellung bezogen und diskutiert wird, ob für den Zweck dieser Arbeit auch Migrant*innen ohne Aufenthaltsstatus zu den Margizens gezählt werden,¹³⁸ muss zunächst die Methode des Rechtsvergleichs samt Wahl der Vergleichsordnung vorgestellt werden; auf dieser Grundlage kann schließlich eine eigene begriffliche Definition der Margizens entwickelt werden.

II. Der funktional-kontextuelle kritische Rechtsvergleich

1) Zweck des Rechtsvergleichs

Ein Rechtsvergleich kann verschiedenste Zielsetzungen verfolgen: Diese reichen vom Vergleich als Inspirationsquelle für Neuregelungen in der eigenen Rechtsordnung oder der Übernahme konkreter Rechtsnormen (*legal transplants*) über rechtsvergleichende Erkenntnisse als Voraussetzung für die Harmonisierung von Rechtsordnungen, etwa im Rahmen des Unionsrechts, bis hin zur Rechtsfindung qua Rechtsvergleich als Auslegungsmittel – um nur einige wenige zu nennen.¹³⁹ Der grundlegendste Zweck ist der Erkenntnisgewinn im Wege des Vergleichs der eigenen mit einer fremden Rechtsordnung.¹⁴⁰ Der Erkenntnisgewinn bezieht sich dabei nicht nur auf die ausländische Rechtsordnung; die Besonderheiten der eigenen Rechtsordnung werden vielmehr besonders gut sichtbar, wenn der*die Rechtsvergleicher*in „aus dem heimischen Horizont ein Stück weit heraus-

138 Zu dieser Frage sogleich unter III.

139 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, 807 (851 ff.); *Schönberger*, § 71 Rechtsvergleichung; Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: von Bogdandy, 2011, Rn. 20; ausführlich *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 49 ff.

140 *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, 807 (850).

getreten ist“¹⁴¹ und das eigene Recht aus der Perspektive einer fremden Rechtsordnung betrachtet.¹⁴² Der Rechtsvergleich hilft so zu „analytischer Distanz“¹⁴³. Dieses Ziel verfolgt der vorliegende Rechtsvergleich, wenn er den rechtlichen Umgang mit Margizens in Deutschland mit der Regelung ihres Aufenthalts in einem anderen Land gegenüberstellt.

Aus der These, dass Deutschland die verschiedenen rechtlichen und sozialen Probleme, die mit dem prekären Aufenthalt von Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer einhergehen, durch die Schaffung eines spezifischen Integrationsregimes zu lösen versucht, folgt die Frage, ob es sich dabei um einen geeigneten Ansatz handelt und welche alternativen rechtlichen Lösungen denkbar sind.¹⁴⁴ Daher soll untersucht werden, wie die Rechtsordnung eines anderen Staates auf die aus dem Aufenthalt von Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer resultierenden Fragestellungen reagiert – ob dort ebenfalls ein Integrationsregime existiert – und welche Auswirkungen die Regelungsansätze haben. Der Vergleich verfolgt demnach das Ziel, die grundlegende Prämisse der Sinnhaftigkeit respektive der Notwendigkeit der Implementierung eines Integrationsregimes mit heuristischen Mitteln zu testen. Nach diesem Ziel des Rechtsvergleichs richtet sich sodann die Wahl der Methode(n).

2) Wahl der Methode(n) der Rechtsvergleichung

Im Folgenden ist zu zeigen, dass das Ziel dieser rechtsvergleichenden Untersuchung am besten mit einem „Methodenpluralismus“¹⁴⁵ und also der Kombination verschiedener, aufeinander aufbauender Methoden gelingen kann. Die hier vorgenommene Methodenverbindung soll als funktional-

141 Schönberger, § 71 Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: von Bogdandy, 2011, 22.

142 Haguenau-Moizard, Introduction au Droit Comparé, 2018, S. 7; Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 56; zum Verwaltungsrecht Schönberger, § 71 Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: von Bogdandy, 2011, Rn. 20 ff.

143 Schmidt-Aßmann, ZaöRV 2018, 807 (850).

144 So auch das Anliegen des Sonderhefts zur vergleichenden Untersuchung der Aufnahmepolitik von Asylsuchenden in Deutschland und Frankreich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive von Aulanier/Bartel, Migrations Société 2022 (2), 19.

145 von Busse, Die Methoden der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht als richterliches Instrument der Interpretation von nationalem Recht, 2015, S. 387.

kontextuelle kritische Rechtsvergleichung bezeichnet werden¹⁴⁶ und setzt sich aus der funktionalen und der kontextuellen Methode sowie kritischen Ansätzen zusammen.

Zweck des Vergleichs ist es, die einschlägigen Normen der fremden Rechtsordnung auf ihre Funktion hin zu untersuchen, die aus dem Aufenthalt von Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer resultierenden Probleme zu lösen. Es soll also ein sogenannter Problemvergleich vorgenommen werden, sodass sich zunächst die funktionale Methode anbietet.

a) Der funktionale Rechtsvergleich

Die klassische Methode der Auslandsrechtskunde wurde vor rund 100 Jahren durch die funktionale Rechtsvergleichung abgelöst, die in ihren Ansätzen auf *Rabel* zurückgeht und durch *Zweigert/Kötz* Bekanntheit erlangte.¹⁴⁷ Die funktionale Methode beruht auf der Annahme, dass in verschiedenen Rechtsordnungen ähnliche Sachprobleme oft auf unterschiedliche Weise gelöst werden.¹⁴⁸ Diese unterschiedlichen Ansätze zur Problemlösung bilden den Gegenstand des Vergleichs. Das gemeinsame, dem Vergleich zugrunde liegende Sachproblem wird als *tertium comparationis*¹⁴⁹ bezeichnet, also als das Dritte beim Vergleich.¹⁵⁰

Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit beim Rechtsvergleich besteht darin, dass einzelne (Rechts-)Begriffe in verschiedenen Staaten unterschiedliche Inhalte und Bedeutungen haben können.¹⁵¹ Um die jeweiligen gleichartigen rechtlichen Konzepte der Rechtsordnungen vergleichbar zu beschreiben, müssen daher autonome Begriffe, sogenannte Oberbegriffe, gebildet werden, die frei von Systembegriffen und damit Vorverständnissen

146 In Anlehnung an *Hinterberger*, IJMBS 7 (2023), 114 (115), der seinen Ansatz als kritisch-kontextuelle Methode bezeichnet.

147 *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 1996, S. 61; S. für eine Zusammenfassung ihres Verständnisses der funktionalen Methode *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 94.

148 *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 1996, S. 61.

149 Zu den Ursprüngen dieses Begriffs s. *Constantinesco*, Die rechtsvergleichende Methode, 1972, S. 44 ff., 88.

150 *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 4.

151 *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 191; so auch *von Bogdandy*, Internationalisierung der deutschen Rechtswissenschaft, in: *Hilgendorf/Schulze-Fielitz*, 2015, 133 (145).

des eigenen Rechts sind.¹⁵² Der Vorteil eines Vergleichs anhand der Funktion von Regelungen, ein bestimmtes Sachproblem zu lösen, gegenüber etwa dem Vergleich zweier äußerlich ähnlicher Rechtsinstitute, besteht auch darin, nicht Vorschriften zu vergleichen, die dem Namen nach ähnlich sind, aber unterschiedliche Funktionen erfüllen.

Dieser methodische Ansatz eignet sich daher besonders gut für die vorliegende Untersuchung, die sich dem Problem des Aufenthalts von Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer auf dem Territorium eines Staates widmet. Die Margizens selbst befinden sich dabei, unabhängig von den spezifischen Regelungskontexten, mit Blick auf die Achtung ihrer grundlegenden (Menschen-)Rechte in einer äußerst vulnerablen Situation, die mit einer ausgeprägten Aufenthaltsunsicherheit verbunden ist. Aus staatlicher Perspektive kann bereits der Aufenthalt selbst eine Missachtung der Rechtsordnung bedeuten. Dies gilt insbesondere für Statuslose, die aufgrund ihres fehlenden Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Berechtigung gemäß § 50 Abs. 1 AufenthG ausreisepflichtig sind. Sobald diese Ausreisepflicht vollziehbar ist und die Abschiebung nicht ausgesetzt wurde, ist der Aufenthalt gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG strafbar. Geduldete sind gemäß § 60a Abs. 3 AufenthG auch während ihrer Duldung weiterhin ausreisepflichtig, es wird lediglich vorübergehend davon abgesehen, die Ausreisepflicht mit dem Zwangsmittel der Abschiebung auch durchzusetzen. Das bedeutet, dass zwar die Strafbarkeit des Aufenthalts entfällt, der Aufenthalt an sich aber rechtswidrig bleibt. Darüber hinaus drohen hohe Kosten für Sozialausgaben respektive potenzielle Steuerverluste durch Schwarzarbeit¹⁵³, Gefahren für die öffentliche Gesundheit¹⁵⁴ und öffentliche Sicherheit¹⁵⁵.

Das *tertium comparationis* des Vergleichs ist mithin der Aufenthalt der Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer im jeweiligen Hoheitsgebiet. Der Begriff der Margizens bildet dabei zugleich einen tauglichen Oberbegriff für die unterschiedlichen nationalen Rechtsstatus in den beiden zu verglei-

152 Zur Notwendigkeit autonomer Begriffe im Rechtsvergleich *Starck*, JZ 52 (1997), 1021 (1027).

153 Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Betroffenen keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt erhalten.

154 Insbesondere durch eine unzureichende Gesundheitsversorgung durch das AsylbLG oder eine mangelnde Effektivität des Zugangs zu Gesundheitsleistungen.

155 Insbesondere der den Behörden nicht bekannte Aufenthalt von Statuslosen, aber auch die ungeklärte Identität von Asylsuchenden und Geduldeten, die etwa aus nicht vorhandenen Pass- oder Passersatzpapieren resultieren kann, werden oftmals als potenzielles Sicherheitsrisiko formuliert.

chenden Ländern.¹⁵⁶ Als autonomer Begriff verhindert er etwa, dass funktionale Äquivalente zum deutschen Aufenthaltsstatus der Duldung in der fremden Rechtsordnung übersehen werden.¹⁵⁷

An der funktionalen Methode wurde und wird jedoch verschiedentlich Kritik geübt – wobei diese teils auf Missverständnissen beruht oder die Methode bewusst falsch verstanden und häufig formalistisch argumentiert wird.¹⁵⁸ Zu den wichtigsten Kritikpunkten zählt, dass die untersuchten Normen oftmals nicht nur einem einzelnen Zweck dienen, sondern unterschiedliche Funktionen haben könnten, sodass ein Vergleich anhand einer einzelnen Funktion schwierig sei.¹⁵⁹ Außerdem seien nicht alle Gesetze, die theoretisch eine bestimmte Funktion erfüllen, tatsächlich effektiv; vielmehr gebe es dysfunktionales Recht, rein symbolpolitische Normen und Normen, die nur noch aus Traditionsgründen fortbestünden.¹⁶⁰ Ein weiterer Kritikpunkt lautet, dass Probleme in unterschiedlichen Gesellschaften respektive Rechtsordnungen verschieden seien, sodass das Bedürfnis nach Lösungen nicht überall gleich groß sei.¹⁶¹ Zudem sei es mittels der funktionalen Methode nicht möglich, einen neutralen Standpunkt einzunehmen.¹⁶² Um diesen Kritikpunkten zu begegnen, ist es notwendig und sinnvoll, die funktionale Methode um eine kontextuell-kritische Rechtsvergleichung¹⁶³ zu ergänzen und, soweit nötig, zu korrigieren. Diese setzt sich aus zwei weiteren methodischen Ansätzen zusammen, die im Folgenden einzeln beleuchtet werden.

b) Die Einbeziehung des Kontextes

Aus der Kritik an der funktionalen Methode in ihrer ursprünglichen Form wurde die kontextuelle Rechtsvergleichung entwickelt, die in der Praxis

156 So auch *Söhn*, Eur. J. Soc. 54 (2013), 295 (320); sowie *Morris*, Managing Migration, 2002, S. 103 f.

157 Zum Problem des Übersehens funktionaler Äquivalente *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 194; *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, 807 (838).

158 *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 187.

159 *Piek*, ZEuP 2013, 60 (68); *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 180 f.

160 *Piek*, ZEuP 2013, 60 (63).

161 *Piek*, ZEuP 2013, 60 (67).

162 Zu diesem Vorwurf *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 180; *Michaels*, The Functional Method of Comparative Law, in: Reimann/Zimmermann, 2006, 340 (349).

163 Ausführlich zu dieser Methode und anhand eines migrationsrechtlichen Beispiels *Hinterberger*, IJMBS 7 (2023), 114.

mit der funktionellen Methode kombiniert wird. Ein Streitpunkt, der mangels praktischer Relevanz hier nicht zu entscheiden ist, liegt darin, dass Funktionalist*innen die Einbeziehung des Kontextes bereits als Selbstverständlichkeit im Rahmen der funktionalen Methode betrachten,¹⁶⁴ während Kontextualist*innen wie *Kischel* ihre eigene Methode als kontextuelle Methode bezeichnen, zugleich aber Elemente der funktionalen Methode selbstverständlich einfließen lassen.¹⁶⁵

Der kontextuelle Rechtsvergleich betont die große Relevanz des jeweiligen politischen, historischen und sozialen Kontextes eines Landes für das Zustandekommen der jeweiligen Normen. *Kischel* bezeichnet die kontextuelle Methode als hermeneutische Methode, die eine Einbeziehung aller relevanten Faktoren und Erkenntnisse rechtlicher und nicht-rechtlicher Art in den Vergleich ermögliche.¹⁶⁶ Die Methode liege also im Wesentlichen darin, sich in die zu vergleichende Materie einzuarbeiten und nach Zusammenhängen zu suchen. Besondere Bedeutung hat die Kontextualisierung im Verwaltungsrechtsvergleich. Dessen Besonderheit bestehe unter anderem darin, dass Organisation und Kompetenzen der Verwaltungsakteur*innen der jeweiligen Rechtsordnung für das Verständnis des verglichenen Rechts eine erhebliche Rolle spielen („Institutionsbezug“¹⁶⁷). Aus diesem Grund ist es unverzichtbar, die historische Entwicklung und die Rahmenbedingungen dieser Institutionen im Rechtsvergleich zu berücksichtigen.¹⁶⁸ Zentral für den Rechtsvergleich im Verwaltungsrecht ist zudem der Geltungsanspruch von Rechtsnormen in der sozialen Wirklichkeit.¹⁶⁹

Die vorliegende Untersuchung widmet sich im Rahmen des Rechtsvergleichs daher zunächst den historischen, politischen, sozialen, institutionellen und rechtlichen Kontexten beider Länder. Im Verlauf der Analyse und Bewertung ist dieser Kontext sodann stets mitzudenken und an den entsprechenden Stellen in die Analyse einzubeziehen.¹⁷⁰

Methodisch vervollständigt wird der Rechtsvergleich durch die Einbeziehung kritischer Ansätze¹⁷¹, die eine Art dialektischen Reflexionsprozess darstellen und sich nahtlos in die interdisziplinären Ansätze zur aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung der Margizens einfügen.

164 *Piek*, ZEuP 2013, 60 (66).

165 *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 187.

166 *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 187 f.

167 *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, 807 (817).

168 *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, 807 (824).

169 *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, 807 (818).

170 Zum Aufbau, der sich hieraus ergibt, sogleich unter 4).

171 *Frankenberg*, Harv. Int. Law J. 26 (1985), 411.

c) Mit kritischer Distanz und Selbstverortung

Ein weiterer, prominent von *Frankenberg* geäußelter, Kritikpunkt an der funktionalen Methode lautet, dass sie das Recht als neutrale Regeln zur Lösung eines bestimmten Problems betrachte und das eigene Recht als Standard begreife. Ausgehend von der angenommenen Objektivität dieses Standpunktes sei sie blind für den Ethnozentrismus, der dieser Annahme zugrunde liege.¹⁷² Das sogenannte fremde Recht werde im Vergleich dann entweder als ähnlich zur eigenen, vermeintlich normalen Rechtsordnung beschrieben oder als völlig unterschiedlich exotisiert. Durch ein entsprechendes *Othering*¹⁷³, das von der eigenen Rechtsordnung als normale Grundlage ausgeht und die verglichene Rechtsordnung als fremd markiert, würden hegemoniale Strukturen in der Rechtswissenschaft gefestigt.¹⁷⁴

Ein kritischer Ansatz in der Rechtsvergleichung soll demgegenüber dazu beitragen, der Normalisierung von Recht entgegenzutreten, zu analysieren, wie Recht die Wirklichkeit formt, und es dafür mit kritischer Distanz zu betrachten.¹⁷⁵ *Frankenberg* hat verschiedene Kriterien für eine kritische, „dichte“ Rechtsvergleichung entwickelt, die er als „*distancing and differencing*“¹⁷⁶ bezeichnet: Zum einen sei ein gewisser Abstand von der fremden Rechtsordnung zu bewahren, ohne sie dabei zu „verändern“¹⁷⁷, zum anderen müsse man sich über den eigenen partikularen Standpunkt bewusst werden, statt schlicht an die Neutralität der eigenen Sichtweise zu glauben. Es ist somit stets eine Selbstverortung als Rechtsvergleicher*in notwendig, bei welcher der eigene Standpunkt im Verhältnis zur eigenen und zur fremden Rechtsordnung und die Frage der Beziehung beider reflektiert werden.¹⁷⁸ Das alte Wissen und die neue Erkenntnisse treten gewissermaßen in einen Dialog miteinander, bei dem ihre jeweiligen Ansprüche auf Vollständigkeit, Authentizität und Wahrheit hinterfragt und getestet wer-

172 *Frankenberg*, *Comparative Law as Critique*, 2019, S. 85.

173 Zu diesem theoretischen Konzept etwa *Siouti et al.*, *Methodologischer Eurozentrismus und das Konzept des Othering*, in: *Siouti/Spies/Tuider/Unger/Yildiz*, 2022, 7 (7 ff.).

174 *Frankenberg*, *Harv. Int. Law J.* 26 (1985), 411 (453).

175 *Frankenberg*, *Comparative Law as Critique*, 2019, S. 229.

176 *Frankenberg*, *Comparative Law as Critique*, 2019, S. 70 ff.

177 *Siouti et al.*, *Methodologischer Eurozentrismus und das Konzept des Othering*, in: *Siouti/Spies/Tuider/Unger/Yildiz*, 2022, 7 (8).

178 *Frankenberg*, *Comparative Law as Critique*, 2019, S. 229 f.; die Bedeutung dieser Selbstverortung für das Migrationsrecht betonend *Hinterberger*, *IJMBS* 7 (2023), 114 (118).

den.¹⁷⁹ Darüber hinaus sei der Vergleich selbst kritisch zu begleiten und zu hinterfragen, zu welchem Zweck und zu wessen Gunsten Regelungen miteinander verglichen werden.¹⁸⁰ Diese kritische Distanz könne vor der Annahme bewahren, es mit vermeintlich neutralen Konzepten zu tun zu haben, und dazu beitragen, etwaige dahinterliegende politische Agenden aufzudecken.¹⁸¹

Einigen dieser Kritikpunkte und daraus resultierenden Lösungsansätze kann bereits durch den kontextuellen Rechtsvergleich Rechnung getragen werden, da die Kontextualisierung nach hiesiger Auffassung bereits ein Aufdecken politischer Aushandlungsprozesse und eine gewisse Verortung der eigenen und fremden Rechtsordnung zu erreichen vermag. Insbesondere der hier gewählte Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Ansätze geht darüber hinaus und ermöglicht ein kritisches Hinterfragen rechtlich vermeintlich neutraler Regelungen und ihre Einordnung in einen breiteren gesellschaftlichen Kontext. Zudem erscheint es sinnvoll und wichtig, gerade auch den eignen Standpunkt der Untersuchung offen zu legen, zu reflektieren und sich nicht auf eine Neutralität zurückzuziehen, die in dieser Form nicht existiert.

Die vorliegende Untersuchung widmet sich den Problemen, die aus dem Aufenthalt von Margizens mit unklarer Aufenthaltsdauer resultieren und fragt nach möglichen Lösungen.¹⁸² Die Suche nach Lösungsansätzen beschränkt sich dabei nicht einseitig auf die Perspektive der Migrant*innen,¹⁸³ sie vertritt keine „maximalistische Agenda“¹⁸⁴ auf der Suche nach einer möglichst umfassenden Realisierung ihrer Rechte. Sie beschränkt sich aber auch nicht auf eine staatliche Perspektive, welche den Grundsatz der staatlichen Souveränität als Ausgangspunkt der Legitimierung für jede Form der Migrationssteuerung nimmt, die nicht offensichtlich schwere Menschenrechtsverletzungen enthält; es wird in diesem Sinne keine „mi-

179 Frankenberg, Harv. Int. Law J. 26 (1985), 411 (413).

180 Frankenberg, Comparative Law as Critique, 2019, S. 231.

181 Frankenberg, Comparative Law as Critique, 2019, S. 231.

182 Während kritische Ansätze in der Rechtsvergleichung bereits bezweifeln, dass Rechtsvergleiche dazu geeignet sind, bessere Lösungen zu finden, wird vorliegend mit Hinterberger, IJMBS 7 (2023), 114 (121) die Position vertreten, dass dies mit der Wahl entsprechender Maßstäbe durchaus möglich ist.

183 Eine *migrant-centred perspective* zwar vertretend, im Ergebnis aber auch beide Interessen, individualrechtliche und staatliche, im Blick behaltend Hinterberger, IJMBS 7 (2023), 114 (123).

184 S. hierzu auch Bast/Harbou/Wessels, Human Rights Challenges to European Migration Policy, 2022, S. 17.

nimalistische¹⁸⁵ Position vertreten. Stattdessen sollen die zu identifizierenden Lösungsansätze staatliche Interessen zur rechtlichen Gestaltung von Migrationsprozessen mit der Wahrung der die Interessen von Migrant*innen schützenden Menschenrechte in Einklang bringen. Dabei zählt nach der hier vertretenen Auffassung die Achtung des Unionsrechts und die Wahrung der Menschenrechte zu den ureigenen staatlichen Interessen der untersuchten Länder. Belegt wird dieses Bekenntnis etwa durch Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union, welcher die Achtung der Menschenwürde und Wahrung der Menschenrechte zu den grundlegenden Werten der Union erklärt. Insbesondere die Gewährleistung der Rechte derjenigen Menschen, die sich auf dem Territorium eines Staates aufhalten, ist Teil des Prinzips der internen Verantwortung, das nach *Endres de Oliveira* der staatlichen Souveränität zugrunde liegt.¹⁸⁶ Der Staat ist als Garant der Menschenrechte somit unabhängig von den ihnen zuerkannten Aufenthaltsstatus für sie qua ihres Menschseins verantwortlich.

An die Erläuterung der vorliegend gewählten Methode des funktional-kontextuellen kritischen Rechtsvergleichs schließt sich die Frage nach einer geeigneten Vergleichsordnung an.

3. Vergleichsordnung

Die Wahl einer (oder mehrerer) Vergleichsordnung(en) richtet sich wie die Wahl der Methode(n) nach dem Zweck des Rechtsvergleichs. Um mögliche Alternativen im Umgang mit dem Problem der unklaren Aufenthaltsdauer von Margizens aufspüren und diese Lösungsansätze dem deutschen Integrationsregime gegenüberstellen zu können, muss die auszuwählende Rechtsordnung drei Voraussetzungen erfüllen:¹⁸⁷ Erstens muss das Sachproblem im betreffenden Land ebenfalls existieren und hinreichend dringend sein, sodass sich die nationale Gesetzgebung um eine rechtliche Lösung des Problems bemüht hat. Zweitens sollte diese dem deutschen Lösungsansatz vermutlich so unterschiedlich sein, dass der Vergleich interessante Unterschiede zu Tage fördern kann. Drittens sollte die fremde Rechtsordnung den gleichen unionsrechtlichen Rahmenbedingungen wie Deutschland unterliegen, da das nationale Recht im Bereich des Asyl- und

185 In diesem Sinne auch *Bast/Harbou/Wessels*, Human Rights Challenges to European Migration Policy, 2022, S. 18.

186 *Endres de Oliveira*, Safe Access to Asylum in Europe, 2024, S. 70.

187 S. 2(a).

Aufenthaltsrechts stark durch das Unionsrecht geprägt ist¹⁸⁸ und andere rechtliche Lösungsansätze nur dann eine gangbare Alternative darstellen, wenn sie sich innerhalb des gleichen unionsrechtlichen Spielraums bewegen. Vor diesem Hintergrund bietet sich eine Untersuchung der Rechtsordnung des EU-Mitgliedstaats Frankreich im Besonderen an.

Innerhalb der EU verzeichnete Frankreich 2021 nach Deutschland die höchste Zahl an Asylanträgen: Von rund 630.000 Asylanträgen, die im Jahr 2021 in der EU gestellt wurden, entfielen rund 190.000 auf Deutschland und rund 120.000 auf Frankreich; fast die Hälfte der Asylanträge wurde damit in diesen beiden Ländern gestellt.¹⁸⁹ Auch die Dauer der Asylverfahren ist in Frankreich mit durchschnittlich knapp 18 Monaten Gesamtdauer¹⁹⁰ vergleichbar lang wie in Deutschland (rund 24 Monate),¹⁹¹ sodass jedenfalls kein kurzfristiger Aufenthalt von Asylsuchenden vorliegt. Zugleich ist Frankreich mit geschätzt rund 600.000 bis 700.000 sogenannte Sans-Papiers¹⁹² – also rund ein Prozent der Gesamtbevölkerung – mit dem Aufenthalt einer erheblichen Zahl irregulär aufhältiger Migrant*innen¹⁹³ konfrontiert.¹⁹⁴ Wie in Deutschland stellt der Aufenthalt dieser Personen in Frankreich ein Problem dar, da ein rechtmäßiger Aufenthalt grundsätzlich ebenfalls einen *titre de séjour* (Aufenthaltstitel) voraussetzt,¹⁹⁵ über den Asylsuchende und irregulär aufhältige Migrant*innen nicht verfügen.

188 In dessen Sekundärrecht enthalten insbesondere die Aufnahme-RL, die Rückführungs-RL und die Arbeitgeber-Sanktions-RL die wesentlichen Vorgaben im Umgang mit Asylsuchenden und irregulär aufhältige Migrant*innen, die sich auf dem Territorium eines Mitgliedstaats aufhalten.

189 Quelle: Asylum applicants by type – annual aggregated data, Datencode: TPS00191, Eurostat, 2012 – 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/migr_asyappctza>.

190 *forumréfugiés*, Asile: Un Délai d’Instruction en Baisse, mais loin des Objectifs Gouvernementaux, 13.07.2022, <www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/1089-asile-un-delai-d-instruction-en-baisse-mais-loin-des-objectifs-gouvernementaux>.

191 2021 dauerte das behördliche Verfahren durchschnittlich 6,6 Monate, inklusive Rechtsschutz dauerte es sogar 24 Monate, s. BT-Drucksache 20/940, S. 10 ff.

192 Vgl. Ludwig, Citojen Sans-Papiers, 2008, S. 20, die dort ebenfalls auf den Begriff der Margizens eingeht.

193 Zum Aufenthaltsstatus irregulär aufhältiger Migrant*innen in Frankreich s. Kap. 4 III.1.b).

194 *Ouest-France*, La France Compte “600 000 à 700 000” Sans-Papiers, selon Gérald Darmanin, 21.11.2021, <www.ouest-france.fr/societe/immigration/sans-papiers/la-france-compte-600-000-a-700-000-sans-papiers-selon-gerald-darmanin-20882024-4af3-11ec-8a6b-582d17cbe42b>.

195 Vgl. Art. L 311–1 Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA).

Dennoch scheint Frankreich einen anderen Umgang mit den Margizens gewählt zu haben: Die Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden zielten lange Zeit auf eine bewusste Abschreckung ab; zugleich leben zahlreiche Menschen, die in Deutschland aufgrund von Abschiebehindernissen geduldet wären, in Frankreich als *Sans-Papiers* irregulär und damit rechtlich höchst prekär, da die Unmöglichkeit der Abschiebung keine unmittelbare Auswirkung auf den Aufenthaltsstatus der Person hat.

4. Aufbau des Vergleichs

Hinsichtlich des Aufbaus des Rechtsvergleichs wird in der Regel zwischen zwei Möglichkeiten unterschieden, die jeweils Vor- und Nachteile bieten. Einerseits ist ein integrierter Rechtsvergleich möglich, für den die Rechtsordnungen gemeinsam untersucht und einzelne Regelungen sogleich gegenübergestellt werden. Mangels eines gesonderten vergleichenden Teils lassen sich so Wiederholungen vermeiden. Es besteht allerdings die Gefahr, dass einzelne Regelungen außer Acht gelassen werden, wenn diese kein Pendant in der anderen Rechtsordnung finden. Ein integrierter Vergleich droht zudem unübersichtlich zu werden. Übersichtlicher ist insofern eine getrennte Darstellung beider Rechtslagen (sogenannte Länderberichte), auf deren Grundlage die betreffenden Regelungen miteinander verglichen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede dargestellt und diese in einem letzten Schritt analysiert und gegebenenfalls bewertet werden. Nachteil an einer getrennten Untersuchung ist die bereits oben angesprochene Entstehung von Wiederholungen.

Für die Wahl des vorliegend zu wählenden Aufbaus ist wiederum der Zweck des Rechtsvergleichs maßgeblich: Die grundlegende Prämisse der Sinnhaftigkeit respektive der Notwendigkeit eines Integrationsregimes für Margizens soll auf heuristische Weise getestet werden. Der Vergleich bildet somit die Grundlage für eine eingehende Analyse und Bewertung des deutschen Integrationsregimes der Margizens, ohne dass die französische Rechtslage dabei in gleicher Tiefe systematisiert und untersucht werden soll. Um mögliche Gründe für die jeweiligen Regelungsansätze sinnvoll einordnen zu können, sind dabei die jeweiligen nationalen historischen, politischen und rechtlichen Kontexte zu skizzieren. Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgender Aufbau: Kapitel 3 beschreibt ausführlich die Entwicklung der integrationsrelevanten Regelungen für Margizens in Deutschland und unterlegt dies durch die jeweiligen rechtspolitischen Diskurse und hi-

storischen Entwicklungen der Zahlen von Asylsuchenden und Geduldeten etc., stellt also den Kontext der deutschen Regelung dar. Kapitel 4 stellt sodann in einem ersten Teil den französischen Kontext dar und bietet ein Überblick über das Verwaltungsrecht und speziell das Migrationsrecht, die relevanten Institutionen sowie einen historischen Überblick zur Migrations- und Integrationspolitik gegenüber Migrant*innen in Frankreich inklusive der wesentlichen rechtlichen und politischen Entwicklungen. Im zweiten Teil schließt sich die Darstellung der aktuellen französischen Rechtslage und eine Annäherung an die Rechtswirklichkeit an. Der dritte Teil des Kapitels widmet sich sodann erstens einer knappen vergleichenden Betrachtung des französischen und des deutschen Ansatzes im Umgang mit der Gruppe der Margizens, analysiert dabei zweitens, worauf die Unterschiede zurückzuführen sind, und zeigt drittens die Probleme auf, die sich aus dem französischen Ansatz ergeben. Nachdem auf Grundlage dieser Erkenntnisse der deutsche Ansatz einer (selektiven) Integration der Gruppe der Margizens plausibilisiert wurde, widmet sich das fünfte Kapitel einer umfassenden Systematisierung des deutschen Integrationsregimes der Margizens. Sowohl hierfür als auch für die anschließende Bewertung des Integrationsregimes können so Erkenntnisse des Rechtsvergleichs fruchtbar gemacht werden.

III. Begriffsbildung: Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel in Deutschland und Frankreich als Margizens

Zum Abschluss dieses Kapitels wird nun eine eigene Definition der Kategorie der Margizens entwickelt. Diese Begriffsbildung zählt zwar nicht mehr im eigentlichen Sinn zur Methodik der Arbeit, sondern bereits zur Theoriebildung, die hinsichtlich des Integrationsregimebegriffs Gegenstand des nächsten Kapitels ist; aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs zu den vorangegangenen Abschnitten erfolgt die Begriffsbildung jedoch bereits an dieser Stelle. Zunächst wird hierfür die Kategorisierung von Migrant*innen kritisch reflektiert, bevor sich die Untersuchung der Frage widmet, welche aufenthaltsrechtlichen Status in Deutschland und Frankreich der Kategorie der Margizens zugerechnet werden können. Im Zentrum der Überlegungen steht dabei die Frage, ob im Rahmen dieser Arbeit Menschen ohne Aufenthaltsstatus zu den Margizens gezählt werden oder einer eige-

nen Kategorie der „Exklusion“¹⁹⁶ zugeordnet werden und dadurch außerhalb des Untersuchungsrahmens liegen. Anhand dieser Überlegungen wird schließlich eine eigene Definition der Kategorie der Margizens entwickelt.

1) Kritik der Kategorisierungspolitik und Gefahr ihrer Reproduzierung

Die Kategorisierung von Menschen im Allgemeinen und von Migrant*innen im Besonderen sieht sich teils deutlicher Kritik ausgesetzt: Kategorisierungspolitiken produzierten „Ungleichzeitigkeiten und Hierarchien“¹⁹⁷ und wirkten selektiv, indem anhand politisch verhandelter Kriterien wie Alter, berufliche Qualifikationen oder Staatsangehörigkeit bestimmte Migrant*innen bevorzugt und anderen ausgeschlossen würden.¹⁹⁸ Aus (mensen-)rechtlicher Perspektive sei dieses Vorgehen problematisch, weil es „letztlich zu einer Unterminierung der Universalität der Menschenrechte, zu Ausschlüssen und Diskriminierungen“¹⁹⁹ führen könne. Die universelle Geltung der Menschenrechte kollidiere gewissermaßen mit nationalstaatlichen Souveränitätsrechten.²⁰⁰

Es sollte daher reflektiert werden, ob der Rückgriff auf hierarchische Beschreibungsmodelle und die Verwendung von Kategorien gegebenenfalls Gefahr läuft, diese Kategorisierungen und Ausschlüsse (sprachlich) zu reproduzieren; ob mithin die Verwendung des Begriffs Margizens, der die darunter zu fassenden Personen sprachlich *aux marges* oder *at the margin*, also am Rand, verortet, sie zusätzlich stigmatisiert.²⁰¹ Dem ist entgegenzuhalten, dass erst die Sichtbarmachung und Benennung benachteiligter Kategorien bewirkt, dass sie in den Fokus von Untersuchungen und kritischer Auseinandersetzung gelangen können. Um Kategorisierungen als Diskriminierungsmechanismen sichtbar zu machen, ist eine explizite Auseinandersetzung mit den Produktionsprozessen der Kategorisierung,

196 Janda, Migrantinnen im Sozialstaat, 2012, S. 381.

197 Ataç/Rosenberger, Inklusion/Exklusion, in: Ataç/Rosenberger, 2013, 35 (50).

198 Ataç/Rosenberger, Inklusion/Exklusion, in: Ataç/Rosenberger, 2013, 35 (42).

199 Maffei, Migration als Menschenrecht?, 2019, S. 23.

200 Maffei, Migration als Menschenrecht?, 2019, S. 23.

201 Zur Verstärkung einer Stigmatisierung von Ausgegrenzten durch eine wissenschaftliche Bearbeitung mit entsprechendem Fokus in der Sozialwissenschaft Reuter, Weniger ist mehr, in: Eickelpasch/Rademacher/Lobato, 2008, 171 (175); Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der performativen Wirkung von Begriffen und allgemein zu Wahl von Terminologien Klarmann, Illegalisierte Migration, 2021, S. 41 ff.

ihren Zielen und Folgen notwendig.²⁰² Die Benennung dieser Ausschlüsse darf also nicht mit der Klassifizierung durch staatliche Praktiken selbst verwechselt werden. Sprachlich beinhaltet der Begriff der Margizens – anders als etwa der sogenannter illegaler Migrant*innen – keine Missbilligung des Verhaltens einer Person; der Fokus liegt vielmehr auf der ihnen durch das Recht zugewiesenen Verortung innerhalb der Gesellschaft. Die vorliegende Arbeit verwendet daher wissenschaftliche Ansätze zur Kategorisierung von Migrant*innen, um die politischen Kategorisierungsprozesse sichtbar zu machen, zu analysieren und kritisch zu hinterfragen.

2) Kategorienbildung: Statuslose als Margizens?

Aufbauend auf den sozial- und rechtswissenschaftlichen Überlegungen zur Zusammensetzung der Kategorie der Margizens²⁰³ können Asylsuchende, Geduldete und die französischen *Sans-Papiers* dieser unproblematisch zugeordnet werden: Als Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel sind sie in Deutschland und Frankreich in fast allen Regelungsbereichen des Aufenthaltsrechts rechtlich prekär gestellt, was sie von Migrant*innen mit Aufenthaltstitel deutlich abgrenzt. Innerhalb der Gruppe der Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel ist die Stellung von Statuslosen²⁰⁴ in Deutschland jedoch besonders unsicher. Dies wirft die Frage auf, ob sie für den Zweck dieser Arbeit ebenfalls zu den Margizens gezählt werden, oder einer eigenen Kategorie noch unterhalb der Margizens zuzuordnen sind und so aus der vorliegenden Untersuchung herausfallen. Entscheidend für die Zuordnung der Statuslosen im Rahmen dieser Arbeit ist, welche Ziele mit der begrifflichen Rekonstruktion der untersuchten Gruppe von Migrant*innen als Margizens verfolgt werden.

202 *Crawley/Skleparis*, JEMS 44 (2018), 48; zur analytischen Stärke des Konzepts des Labelling etwa *Zetter*, J. Refug. Stud. 20 (2007), 172.

203 S. I.3)b).

204 In Deutschland existieren für Menschen, die über keinerlei Aufenthaltsstatus verfügen, verschiedene Bezeichnungen: Neben den hier verwendeten Begriffen der „Statuslosen“ oder „Menschen ohne Aufenthaltsstatus“, zählen zu den gängigsten etwa „Papierlose“ oder „Menschen ohne Papiere“, „Undokumentierte“, „Klandestine“, „Illegalisierte“ oder „Illegale“; letztere ist besonders negativ konnotiert, s. *Hauberstroh/Kreienbrink/Lechner*, Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland, 2022, S. 11 mit weiteren Nachweisen; mit ausführlicher Kritik am Begriff der „Illegalen“ *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, 81 f., der die Bezeichnung „irregulär aufhältig“ verwendet.

Soweit es um das Ziel der Verknüpfung rechts- und sozialwissenschaftlicher Diskurse²⁰⁵ geht, ist zu konstatieren, dass Statuslose je nach Untersuchungsgegenstand zu den Margizens gezählt werden,²⁰⁶ während andere Autor*innen sie einer gesonderten Kategorie unterhalb der Margizens zuordnen.²⁰⁷ Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass sich die Bildung von (aufenthaltsrechtlichen) Kategorien zu Untersuchungszwecken wesentlich nach dem konkreten Untersuchungsgegenstand oder -schwerpunkt einer Arbeit richtet. Je nach untersuchter (sozialer, ökonomischer, politischer etc.) Dimension sind etwa die mit einem bestimmten Aufenthaltsstatus verknüpften Rechte unterschiedlich stark ausgeprägt. So kann ein Status mit einem stark ausgeprägten Recht auf Bildung mit geringen ökonomischen Rechten einhergehen und umgekehrt. Die Zuordnung verschiedener Aufenthaltsstatus in die gleiche oder in unterschiedliche Kategorien kann demnach davon abhängen, welche Rechtsdimension(en) im Fokus der jeweiligen Untersuchung steht respektive stehen. *Söhn* spricht in diesem Kontext von Überlappungen der Rechtskategorien.²⁰⁸ Die vorliegende Arbeit untersucht die Rechtsstellung der Margizens hinsichtlich aller integrationsrelevanten aufenthaltsrechtlichen Regelungen, sodass eine dahingehende Gesamtbetrachtung ihrer Positionierung notwendig ist.

Im Rahmen des Rechtsvergleichs dient der Begriff der Margizens als autonomer Term der Ermöglichung eines Vergleichs unabhängig von Vorverständnissen der jeweiligen nationalen Rechtsordnung. Obgleich in Frankreich das Problem des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel ebenso virulent wie in Deutschland ist, sieht Frankreich, wie viele andere EU-Staaten,²⁰⁹ keinen mit der Duldung vergleichbaren Status vor. Vielmehr wird eine große Zahl ausreisepflichtiger Migrant*innen faktisch

205 S. I.1)b).

206 *Mohr*, ZfSoz 34 (2005), 383 (388); *Castles/Davidson*, Citizenship and Migration, 2000, 98 f.; *Graser*, Gemeinschaften ohne Grenzen?, 2008, S. 243; *Bast/Harbou/Wesels*, Human Rights Challenges to European Migration Policy, 2022, S. 208.

207 Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als Möglichkeit formuliert von *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (244); aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ordnet *Janda*, Migranten im Sozialstaat, 2012, S. 380, sie hinsichtlich ihrer sozialen Rechte einer eigenen Kategorie der Exkludierten zu.

208 *Söhn*, Rechtsstatus und Bildungschancen, 2011, S. 57.

209 Zu Spanien etwa ausführlich *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, 289 ff.; zu Italien s. etwa *Fabini*, Eur. J. Criminology 14 (2017), 46; für eine umfassende Übersicht zur Existenz rechtlicher und faktischer Duldungsformen in der EU und Norwegen s. *EMN*, Responses to Long-Term Irregularly Staying Migrants, 2021, S. 13 ff.

geduldet, ohne dass ihnen ein rechtlicher Aufenthaltsstatus zugewiesen wird.²¹⁰ Hierunter fallen sowohl Personen, deren Abschiebung unmöglich ist, als auch solche, deren Aufenthalt den Behörden unbekannt ist. In Frankreich bilden diese Menschen ohne (Aufenthalts-)Papiere, die *Sans-Papiers*, einen Großteil der Margizens. Konzeptuell überzeugt es daher nicht, die Kategorie der Margizens in Frankreich und Deutschland unterschiedlich zu fassen. Denn ein Vergleich, der darauf abzielt, Lösungen für ein ähnlich gelagertes Problem zu finden, muss notwendigerweise in beiden Vergleichsländern die gleichen betroffenen Personengruppen umfassen.

Hinsichtlich der Systematisierung und Bewertung eines Integrationsregimes für Margizens in Deutschland lässt sich zwar konstatieren, dass Statuslose kaum Adressat*innen integrationsrelevanter Regelungen sind. Dies hängt damit zusammen, dass es seit der Einführung der Duldung 1965 erklärtes Ziel der gesetzgebenden Gewalt ist, für jede Form des Aufenthalts von Migrant*innen einen rechtlichen Status zu vergeben, an den entsprechende Rechte (und Pflichten) geknüpft werden.²¹¹ Der Aufenthalt statusloser Migrant*innen, die weder eine Duldung erhalten noch abgeschoben werden, ist daher im Aufenthaltsrecht nicht vorgesehen. Auch das BVerwG verwies in einer Entscheidung zur Duldung von 1997 auf die Systematik des deutschen Migrationsrechts, die keinen Raum für einen ungeregelten Aufenthalt lasse, sodass dieser nicht zu regeln sei.²¹² Ganz offensichtlich stimmt diese Einschätzung jedoch nicht mit der Rechtswirklichkeit überein und tatsächlich sind Statuslose aus menschenrechtlichen Gründen auch nicht völlig rechtlos gestellt.²¹³ So zählt das AsylbLG neben Geduldeten auch

210 Die Rückführungs-RL regelt die Rückführung und Verfahrensrechte von irregulär aufhältigen Migrant*innen, die den Mitgliedstaaten bekannt sind; Rechte für Statuslose, die den Behörden nicht bekannt sind, sieht sie nicht vor. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, gegen alle irregulär aufhältigen Migrant*innen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen – eine faktische Tolerierung ohne gesonderten Status von Irregulären darf eigentlich gerade nicht erfolgen.

211 Riecken, Die Duldung als Verfassungsproblem, 2006, S. 177, 247, 249, der zugleich auf die Ausnahme des § 15a AufenthG hinweist. Dieser enthalte einen gesetzlichen Interimszustand, in dem der Aufenthalt weder rechtmäßig noch geduldet sei.

212 Das BVerwG stellte 1997 dazu fest: „Die Systematik des Ausländerrechtes läßt grundsätzlich keinen Raum für einen derartig ungeregelten Aufenthalt. Vielmehr geht das Gesetz davon aus, daß ein ausreisepflichtiger Ausländer entweder abgeschoben wird oder zumindest eine Duldung erhält. Die tatsächliche Hinnahme des Aufenthalts außerhalb förmlicher Duldung, ohne daß die Vollstreckung der Ausreisepflicht betrieben wird, sieht das Gesetz nicht vor.“, BVerwGE 105, 232 (236).

213 Beispielhaft für das Recht auf Gesundheit *Kompatscher/Mayr*, ZAR 2022, 401 (404 f.).

ausländische Staatsangehörige als Leistungsberechtigte auf, die „vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG) und erfasst damit grundsätzlich auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus.²¹⁴ Faktisch können Statuslose ihre Rechte jedoch kaum in Anspruch nehmen.²¹⁵ Denn das AufenthG verpflichtet öffentliche Stellen zur Informationsübermittlung an die Ausländerbehörde, wenn sie Kenntnis von einem ausländischen Staatsangehörigen erlangen, „der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist“ (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG). Medizinisches Personal ist gemäß § 88 Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 203 Abs. 1 StGB zwar von der behördlichen Übermittlungspflicht befreit. Statuslose können sich daher in akuten Notfällen gemäß § 6a AsylbLG von Krankenhäusern behandeln lassen, ohne dass diese unmittelbar das Sozialamt kontaktieren müssen.²¹⁶ Eine reguläre Behandlung von Krankheiten oder der Bezug von Sozialleistungen nach dem AsylbLG sind für Statuslose dagegen kaum möglich, da ihnen bei Behördenkontakt die Abschiebung droht. Es existieren daher nur äußerst rudimentäre Erkenntnisse zur Situation von Statuslosen in Deutschland, sodass sich kaum allgemeine Aussagen über ihre persönlichen Umstände und mögliche Chancen auf eine Regularisierung treffen lassen. Nicht einmal aktuelle belastbare Statistiken zur Zahl von in Deutschland lebenden Statuslosen existieren, auch verlässliche Schätzungen sind nicht möglich.²¹⁷ Statuslose Menschen werden somit durch die Gesetzessystematik in Deutschland gewissermaßen unsichtbar und spielen auch im öffentlichen Diskurs eine weit geringere Rolle als Ge-

214 Leopold, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, AsylbLG § 1 Rn. 57.

215 Wobei Graser, *Gemeinschaften ohne Grenzen?*, 2008, S. 243 sie gerade aufgrund dessen als Margizens „im wörtlichsten Sinne“ bezeichnet.

216 Kompatscher/Mayr, ZAR 2022, 401 (401 f.).

217 Zu den Gründen ausführlich *Haberstroh/Kreienbrink/Lechner*, *Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland*, 2022, S. 4, 17 ff.; ein Schätzverfahren des CLANDESTINO-Projekts aus dem Jahr 2014 kam zur Einschätzung, dass zu diesem Zeitpunkt zwischen 180.000 – 520.000 Statuslose in Deutschland lebten, s. *Vogel*, *Kurzdossier: Umfang und Entwicklung der Zahl der Papierlosen in Deutschland*, 2016, S. 4. Hierbei handelt es sich um die letzten belastbaren geschätzten Zahlen; ähnlich zurückhaltend auch die bisherigen Erkenntnisse des MIRreM-Projekts (Projektlaufzeit Oktober 2022 bis Oktober 2025), das u.a. die Belastbarkeit von Schätzungen über die irreguläre Migration in Europa, darunter auch Deutschland, untersucht, s. *Siruno/Leerkes*, *Working Paper on Irregular Migration Flows*, 2024, S. 47. Der detaillierte Länderbericht für Deutschland findet sich im Datenset der öffentlichen Datenbank des Projekts unter <https://www.irregularmigration.eu/publications/>.

duldete.²¹⁸ Gerade dieser Befund spricht ebenfalls dafür, Statuslose durch eine Einbeziehung in die Kategorie der Margizens sichtbar zu machen und (rechtspolitische) Alternativen im möglichen Umgang mit ihnen mittels eines Rechtsvergleichs aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund werden Statuslose in Deutschland in dieser Arbeit ebenfalls zur Kategorie der Margizens gezählt.

3) Definition der Margizens

Der Begriff Margizen bezeichnet damit für den Zweck dieser Arbeit eine drittstaatsangehörige Person, die sich ohne Aufenthaltstitel mit unklarer Aufenthaltsdauer im Aufnahmestaat aufhält. Zu den einzelnen Definitionselementen: Margizens sind nur Drittstaatsangehörige, da für Unionsbürger*innen – und etwa in Deutschland assoziationsrechtlich begünstigte türkische Staatsangehörige – privilegierende Sonderregelungen gelten. Es zählen nur Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel²¹⁹ zu den Margizens, da die Sicherheit eines Aufenthaltstitels die Zugehörigkeit zu der Kategorie des Zwischenstatus begründet. Die Aufenthaltsdauer ist unklar, wenn der Aufenthalt aktuell nicht beendet werden kann, weil ein Asylverfahren anhängig ist oder die Abschiebung ausgesetzt wurde, oder wenn der Aufenthalt den Behörden nicht bekannt ist. Im Fall der Erteilung eines Visums ist die Aufenthaltsdauer demgegenüber klar begrenzt.

Zusammenfassend zählen zu den Margizens in Deutschland Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung und irregulär aufhältige Migrant*innen, also vollziehbar ausreisepflichtige Personen. Zu letzteren zählen Statuslose, die mangels behördlicher Kenntnis von ihrem Aufenthalt nicht abgeschoben werden, sowie Geduldete, deren Abschiebung ausgesetzt wurde. In Frankreich zählen zu den Margizens Asylsuchende mit einer *attestation de demande d'asile* und irregulär aufhältige Migrant*innen (*Sans-Papiers*).

218 Zu diesem Ergebnis kommen auch *Haberstroh/Kreienbrink/Lechner*, Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland, 2022, S. 4.

219 Im Sinne von Art. 2 Nr. 16 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. EU Nr. L 77/1).

Kapitel 2 – Theorie: Integrationsregime

Dieses Kapitel entwickelt die theoretischen Grundlagen zur Untersuchung eines Integrationsregimes für Margizens, indem es unter Zuhilfenahme sozialwissenschaftlicher Integrationstheorien und -modelle die Regelungsstrukturen von Integrationsregimen herausarbeitet und definiert, was für den Zweck der Arbeit unter dem Begriff des Integrationsregimes zu verstehen ist.

Dazu bedient sich die Arbeit unterschiedlicher disziplinärer Zugänge: Eingangs steht ein Überblick über die Ursprünge migrationssoziologischer Integrationstheorien, die aktuelle Integrationsverständnisse und -begriffe trotz aller Kritik weiterhin prägen, zudem werden zwei aktuellere Integrationstheorien vorgestellt (I.). Sodann werden knapp die in den Politikwissenschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einzelnen Nationalstaaten zugeschriebenen Integrationspolitiken und die an ihnen und dazugehörigen Begriffen geübte Kritik beleuchtet (II.). Auf dieser Grundlage werden sodann entlang von vier Schlüsselfragen die Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes herausgearbeitet und die inhaltlichen Anforderungen an ein Integrationsregime mittels einer historischen Rekonstruktion der Regelungen für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel hergeleitet (III.).

I. Migrationssoziologische Integrationstheorien

1) Ursprünge der Migrationssoziologie

a) Der Race-Relation-Cycle der Chicago School

Mit der Eingliederung von Migrant*innen setzten sich amerikanische Soziolog*innen erstmals in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts auseinander, wobei die Vertreter*innen der sogenannten *Chicago School*²²⁰ als Vorreiter*innen gelten.²²¹ Unter den von ihnen entwickelten Zyklen- und Generationenmodellen, welche die Assimilation von Migrant*innen

220 Zur Chicago School of Sociology s. *Berli/König*, Migration und Stadt im Fokus der Chicago School of Sociology, in: Reuter/Mecheril, 2015, 61 (62 ff.).

221 *Oswald*, Migrationssoziologie, 2007, S. 94.

als mehrphasigen Prozess beschreiben, erlangte insbesondere die Theorie des *race-relation-cycle* von Park und Burgess große Bekanntheit.²²² Ihre These lautete, dass das Zusammenleben von zwei oder mehreren durch Migration aufeinandergetroffenen sogenannten ethnischen Gruppen²²³ notwendigerweise einen Zyklus von fünf Phasen durchlaufe: 1. Kontakt, 2. Wettbewerb, 3. Konflikt, 4. Akkommodation und schließlich 5. Assimilation.²²⁴ Nachdem die ethnischen Gruppen erste freundliche Kontakte aufgenommen hätten, träten sie in einen Wettbewerb um Arbeitsplätze, Wohnungen etc., wodurch es zu Diskriminierungen, Auseinandersetzungen und Aufständen komme.²²⁵ In der vorletzten Phase der Akkommodation arrangierten sich die Gruppen miteinander, indem sie sich ihre jeweiligen Nischen suchten und mit ihrem jeweiligen sozialen Status begnügten.²²⁶ In der letzten Phase der Assimilation verschwänden die ethnischen Unterschiede durch interethnische Eheschließungen, sodass eine vollständig neue Gesamtgruppe entstehe.²²⁷

Diese progressive, einseitige Anpassung der Einwanderer*innen an die amerikanische Aufnahmegesellschaft – gleich einem *melting pot*²²⁸ – stieß jedoch bald auf Kritik und ließ sich empirisch nicht verifizieren: Statt eines unvermeidlichen Prozesses hin zu einer vollständigen Assimilation zeigte sich, dass es auch zu dauerhaften Konflikten und Segregationen, sogar zur Vernichtung bestimmter ethnischer Gruppen kommen kann;²²⁹ auch die Vorstellung der vollständigen Einebnung aller ethnischen respektive kulturellen Unterschiede durch einen Prozess der Einschmelzung bewahrheitete sich nicht.²³⁰

222 Dazu ausführlich Han, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 20 ff.

223 Zur Problematik des Begriffs der ethnischen Herkunft s. Liebscher et al., KJ 45 (2012), 204 (209, 214); Lembke/Liebscher, Postkategoriales Antidiskriminierungsrecht?, in: Apostolovski/Meier/Philipp/Schmidlechner/Starl, 2014, 261 (274).

224 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41; Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 75.

225 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41.

226 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41.

227 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41.

228 Zur Idee des *melting pot* ausführlich Han, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 32 ff.

229 Das Beispiel der Vernichtung der Tutsi in Ruanda führt dies drastisch vor Augen, s. Oswald, Migrationssoziologie, 2007, S. 96; Han, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 9.

230 Dies zeige sich etwa an Ländern wie Kanada oder der Schweiz, in denen die Staatsbürger*innen zugleich unterschiedlichen sprachlich-kulturellen Gruppen angehören, so Oswald, Migrationssoziologie, 2007, S. 96.

b) Differenziertes Assimilationsmodell von Gordon

In der Folge wurden ab den 1960ern verschiedene andere Eingliederungsansätze entwickelt, von denen hier nur der von *Gordon*²³¹ vorgestellt werden soll, da er in der deutschen Migrationssoziologie stark rezipiert wurde.²³² *Gordon* geht von einem Assimilationsprozess aus, der sieben Phasen umfassen kann. Zunächst erfolge die Akkulturation, auch als kulturelle Assimilation bezeichnet, als rein äußerliche, zweckorientierte Anpassung an die Verhaltensweise und Sprache der Aufnahmegesellschaft (1.).²³³ Dabei seien die Kontakte zwischen den Migrant*innen und der Aufnahmegesellschaft vor allem oberflächlich und zweckgerichtet, während tiefere persönliche Kontakte fehlten; eine Situation, die *Gordon* als strukturelle Separation bezeichnet.²³⁴ Diskriminierungen und Vorurteile könnten in dieser Phase noch nicht abgebaut werden. Als nächste Phase, die jedoch nicht notwendigerweise eintritt, erfolge die strukturelle Assimilation (2.). In dieser Phase gelangten Migrant*innen allmählich in strukturelle Bereiche der Aufnahmegesellschaft²³⁵ und nähmen am sozialen Leben teil.²³⁶ Die strukturelle Assimilation sei die Grundvoraussetzung für den weiteren Assimilationsprozess. Es folge eine Phase der Assimilation durch interethnische Eheschließung (3.) und die der identifikativen Assimilation, in der anfänglich bestehende Diskriminierungen und Vorurteile abgebaut seien, da sich die Nachkommen der Migrant*innen nicht mehr von Einheimischen unterscheiden ließen (4.). Zügig folge die Übernahme der Einstellungen und (5.) Verhaltensweisen der Aufnahmegesellschaft (6.) und schließlich die staatsbürgerliche Assimilation (7.).²³⁷ *Gordon* vertritt im Gegensatz zu *Park* und *Burgess* die These, dass bereits die Phase einer strukturellen Assimilation bei vielen ethnischen Gruppen von Einwander*innen nicht erreicht würde, sondern diese in der Phase der Akkulturation stehenblieben.²³⁸ Ne-

231 *Gordon*, Assimilation in American Life, 1964.

232 Eine ausführliche Kontextualisierung seiner Theorie findet sich bei *Bukow*, Die Entdeckung der „ethnischen Gruppe“, in: Reuter/Mecheril, 2015, 77 (77 ff.).

233 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 41.

234 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 41.

235 Kritik an dem Begriff übt die *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 15, da er gemeinhin so verstanden werde, dass damit nur seit langem in Deutschland lebende Menschen gemeint seien, obwohl zur Aufnahmegesellschaft auch die Migrant*innen gehörten.

236 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 41.

237 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 42.

238 *Han*, Soziologie der Migration, 2010, S. 312.

ben der Förderung der Akkulturation und strukturellen Assimilation durch soziale Institutionen müsse auch ein gewisser struktureller und kultureller Pluralismus möglich sein.²³⁹ Das ethnische Gemeindeleben biete den Migrant*innen emotionale Sicherheit und erfülle zugleich eine Vermittlungs- und Kommunikationsfunktion zwischen ihnen und der amerikanischen Kultur.²⁴⁰

c) Migrationssoziologie in Deutschland: Die vier Dimensionen der Assimilation nach Esser

In Deutschland gehört die 1980 erschienene Habilitationsschrift von *Esser* zu einem der grundlegenden migrationssoziologischen Werke,²⁴¹ das trotz aller Kritik noch heute „wirksam“²⁴² ist. Darin setzt *Esser* sich erstmals mit der „Eingliederung von Wanderern“²⁴³ aus handlungstheoretischer Perspektive auseinander, modifiziert seine Theorie und einzelne Begriffe in den darauffolgenden Jahren jedoch. *Esser* unterscheidet in Anlehnung an *Gordon*²⁴⁴ kognitive²⁴⁵, strukturelle, soziale und identifikative Dimensionen der Angleichung von Individuen.²⁴⁶ Migrant*innen durchliefen dementsprechend im Rahmen ihrer Assimilation²⁴⁷ die Prozesse der Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation.²⁴⁸ Die Kulturation sei dabei ein Prozess des Wissens- und Kompetenzerwerbs, wobei sich zwischen Enkul-

239 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 44.

240 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 44.

241 Daneben lässt sich auch die ein Jahr später erschienene Habilitationsschrift von *Heckmann*, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, 1981 anführen; sowie die bereits 1973 veröffentlichte Schrift von *Hoffmann-Nowotny*, Soziologie des Fremdarbeiterproblems, 1973, der die Arbeitsmigration am Beispiel der Schweiz untersucht.

242 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

243 *Esser*, Aspekte der Wanderungssoziologie, 1980, S. 19.

244 Zur Problematik, dass *Esser* bei *Gordon* unkritisch auch die ethnisierende Beschreibung der Migrant*innen übernimmt, *Bukow*, Die Entdeckung der „ethnischen Gruppe“, in: *Reuter/Mecheril*, 2015, 77 (80).

245 Später bezeichnet *Esser* diese als kulturelle Dimension, vgl. *Esser*, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 22.

246 *Esser*, Aspekte der Wanderungssoziologie, 1980, S. 22 f.

247 Die Assimilation könne laut *Esser* ihrerseits nur dann erfolgen, wenn zunächst eine Akkulturation und sodann eine Integration stattgefunden hätten, so *Han*, Soziologie der Migration, 2010, S. 345 f.

248 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 271.

turation (der Erwerb zu Beginn des Lebens) und Akkulturation (der spätere Erwerb in neuen gesellschaftlichen Kontexten) unterscheiden lasse.²⁴⁹

Den Prozess der Akkulturation sieht *Esser* – anders als die klassischen Theorien der Chicagoer Schule – allerdings nicht als einseitigen, unumkehrbaren Lernprozess an, sondern er betont, dass er weder automatisch einsetze noch Richtung und Folgen des Vorgangs festläge.²⁵⁰ Mit Platzierung sei die Besetzung einer bestimmten gesellschaftlichen Position gemeint. *Esser* erachtet die Platzierung als die wichtigste Form der Sozialintegration, die insbesondere durch die „Verleihung bestimmter Rechte, wie etwa das Staatsbürgerschaftsrecht oder, meist damit zusammenhängend, das Wahlrecht, die Übernahme beruflicher und anderer Positionen, meist in Abhängigkeit vom Durchlaufen einer gewissen Bildungskarriere, und die Eröffnung von sozialen Gelegenheiten zur Anknüpfung und zum Unterhalt sozialer Beziehungen zu den anderen Mitgliedern des sozialen Systems“²⁵¹ erfolge. Eine wichtige Voraussetzung der Platzierung sei die Abwesenheit von Vorurteilen, Diskriminierungen und Schließungen.²⁵² Unter dem Begriff der Interaktion fasst *Esser* soziale Beziehungen und Transaktionen zusammen. Interaktionen seien ein „Spezialfall des sozialen Handelns, bei dem sich die Akteure wechselseitig über Wissen und Symbole aneinander orientieren und so, und über ihr Handeln, Relationen bilden“²⁵³. Die Identifikation beschreibe schließlich eine emotionale und gedankliche Beziehung zwischen Individuum und sozialem System als Kollektiv, „etwa als Nationalstolz oder als Wir-Gefühl zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft oder Gruppe“²⁵⁴.

d) Kritik an den vorangegangenen Integrationstheorien

Essers Assimilationstheorie und ihre geistigen Vorgängerinnen wurden in der Migrationsforschung aus vielfältigen Gründen kritisiert:²⁵⁵ So werde die Integration insbesondere als Bringschuld der Migrant*innen verstan-

249 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 272.

250 *Esser*, Aspekte der Wanderungssoziologie, 1980, S. 21.

251 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 272.

252 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 272.

253 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 273.

254 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 275.

255 Statt vieler *Vertovec*, Considering the Work of “Integration”, 2020, 7 ff.; zu einer übersichtlichen Darstellung mit weiteren Nachweisen s. *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migratio

den und strukturelle Ungleichheiten und subtile Exklusionsmechanismen vernachlässigt.²⁵⁶ Sei Integration nicht erfolgreich, so würden dafür die Migrant*innen verantwortlich gemacht und etwa als Integrationsverweigernde bezeichnet, ohne dass die strukturellen Gründe berücksichtigt würden.²⁵⁷ Ungleichheitsaspekte würden durch Integration somit benannt, aber der Ursache nicht entgegengewirkt.²⁵⁸ Stattdessen würden Migrant*innen als rational handelnde Personen dargestellt (*rational-choice-Ansatz*), die sich individuell für oder gegen eine Assimilation entschieden. Integration werde dabei oftmals als linearer Prozess mit einem vermeintlich klaren (Integrations-)Ziel dargestellt,²⁵⁹ wobei in der Realität oftmals vage bliebe, wo hinein die Integration erfolgen solle.²⁶⁰ Das habe etwa zur Folge, dass Migrant*innen unabhängig von individuellen Integrationsanstrengungen stets als nicht integriert bezeichnet werden könnten.²⁶¹ Zugleich werde suggeriert, dass sich Integration objektiv messen und vergleichen lasse.²⁶² Als Maßstab für eine Integration gelte oft die weiße Mittelschichtsperson, sodass Integration ein grundsätzlich rassistisches und neokolonialistisches Konzept sei.²⁶³ Vermeintliche oder tatsächliche kulturelle oder ethnische Unterschiede würden als generell problematisch angesehen oder gar als Gefahr für den Nationalstaat.²⁶⁴

In eine ähnliche Richtung geht die Kritik, dass die Vorstellung vermittelt werde, die Gesellschaft sei ohne Migration stabil oder intakt und werde (erst) durch Migration instabil; ein Zustand, der sodann beseitigt werden müsse.²⁶⁵ Migration nehme also im Sinne eines Nullsummenspiels etwas weg, was in der Folge erst wiederhergestellt werden könne, wenn sich die Migrant*innen vollständig assimiliert hätten.²⁶⁶ Ein Sich-nicht-einfügen werde automatisch mit Gewalt, Kriminalität, Terrorismus etc. assoziiert.²⁶⁷

n-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ih
r-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

256 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

257 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

258 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

259 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 7.

260 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

261 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

262 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

263 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

264 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

265 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

266 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

267 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

Dem Konzept der Integration sei zudem ein Ranking respektive die Kategorisierung von Menschen nach ihrer vermeintlichen Integrationsfähigkeit oder Integrationsunfähigkeit inhärent.²⁶⁸ Die sogenannte Aufnahmegesellschaft werde als homogenes statisches Ganzes dargestellt, das keinem Wandel unterliege.²⁶⁹ Diese grundsätzliche Vorstellung einer homogenen Aufnahmegesellschaft mit einer klaren Leitkultur, in die sich Migrant*innen einfügen könnten, entspricht jedoch nicht der Realität einer modernen pluralistischen Gesellschaft.

Für diese Arbeit zentral ist die Kritik, Migrant*innen würden fälschlicherweise als homogene Gruppen mit jeweils gemeinsamer Kultur, Werten und Status dargestellt. *Esser* blendet damit die speziellen aufenthaltsrechtlichen Unterschiede aus, denen etwa Migrant*innen mit und ohne Aufenthaltstitel unterliegen und geht davon aus, alle Migrant*innen hätten den gleichen Zugang zu Institutionen.²⁷⁰ Vorzuziehen ist insofern die Integrations- theorie von *Bommes*,²⁷¹ welche die tatsächlich existierenden Ungleichheiten aufgrund unterschiedlicher Aufenthaltsstatus hervorhebt. Trotz aller Kritik finden sich viele Aspekte und Begriffe insbesondere von *Essers* Theorie auch heute in empirischen Studien²⁷² und politischen Konzepten wieder: Der Begriff der Assimilation wird dabei oftmals schlicht durch den der Integration ersetzt; ein expliziter Verweis auf *Esser* fehlt weithin.²⁷³

2) Multikulturalität

Als Gegenmodell zur Assimilation gilt das Beschreibungsmodell der Multikulturalität²⁷⁴, wonach sich, stark verkürzt, Migrant*innen gewisse Eigenarten als Teil ihrer Identität bewahrten, statt sich vollständig zu assimilieren, sodass es zu kultureller Vielfalt und Pluralität in einer Gesellschaft

268 *Vertovec*, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

269 *Vertovec*, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8 f.

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

271 Dazu sogleich unter 3).

272 Vgl. etwa das Integrationsmonitoring der Länder, <www.integrationsmonitoring-laender.de/zielsetzung-und-konzeption-wie-wird-integration-gemessen.html>.

273 *Pries*, IMIS-Beiträge 47, 7 (15).

274 Dazu grundlegend *Kymlicka*, Multicultural Citizenship, 1995.

komme.²⁷⁵ Abzugrenzen ist hiervon das normativ-politische Konzept des Multikulturalismus.²⁷⁶

Auch am Beschreibungsmodell der Multikulturalität wird deutlich Kritik geübt, weil sie Migrant*innen als homogene ethnische und kulturelle Gruppen darstelle, was essenzialisierend sei und damit auch für eine ausgrenzende Identitätspolitik argumentativ genutzt werden könne.²⁷⁷ Zudem werde die Bedeutung der Kultur deutlich überbetont und andere für die Integration relevante Aspekte wie ökonomische und strukturelle Bedingungen ausgeblendet.²⁷⁸

3) Aktuellere Integrationstheorien

Zu den neueren Integrationstheorien können transnationale Ansätze und ein systemtheoretischer Ansatz gezählt werden.

Transnationale Ansätze gehen von einem dynamischen Migrationsgeschehen aus, das sich nicht mit einer statischen, linearen Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft beschreiben lasse.²⁷⁹ Der Soziologe *Pries* verwendet etwa den Begriff der gesellschaftlichen Inkorporation, die als „ergebnis-offener sozialer Prozess der ökonomischen, kulturellen, politischen und sozialen Verflechtung von Migranten auf der lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Ebene, also sowohl in der (respektive den) Herkunftsregion(en) und der (respektive den) Ankunftsregion(en) gefasst werden“²⁸⁰ sollte. Gegen entsprechende Ansätze wird eingewandt, dass es sich bei der Transnationalismusforschung nicht um eine Integrationstheorie, sondern vielmehr um eine Forschungsperspektive handle.²⁸¹

Der Soziologe *Bommes* vertritt demgegenüber einen systemtheoretischen Ansatz und verwendet aufbauend auf *Luhmann* die Theorie der funktiona-

275 *Hoffmann-Nowotny*, Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: *Bade*, 1996, 103 (105).

276 Dazu sogleich unter A.II.2).

277 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

278 *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 41 f.

279 *Pries*, Transnationalisierung, 2010, S. 63 f.

280 *Pries*, Transnationalisierung, 2010, S. 64.

281 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

len Differenzierung: So betrachtet er die Integration von Migrant*innen – unter Aufgabe des Begriffs der sozialen Integration – in den Dimensionen Inklusion/Exklusion.²⁸² Die Gesellschaft stelle keine organische Ganzheit dar, sondern bestehe vielmehr aus autonomen Teilsystemen wie Wirtschaft, Recht, Politik, Erziehung etc., die Funktionssysteme genannt werden.²⁸³ In diese Teilsysteme seien Individuen im unterschiedlichen Maße und je nach Lebensphase in- respektive exkludiert; kein Individuum sei in eine Gesellschaft als Ganzes integriert, weshalb *Bommes* auch für Migrant*innen den Begriff der Integration ablehnt.²⁸⁴ Das Maß der Inklusion aller Mitglieder einer Gesellschaft hänge von den Barrieren ab, die „Organisationen“²⁸⁵ ihnen gegenüber aufstellten. In Hinblick auf Migrant*innen entschieden insbesondere die jeweiligen Zuwanderungskategorien respektive Aufenthaltsstatus darüber, in welchem Maße sie in- oder exkludiert würden.²⁸⁶

II. (Überholte) Modelle von Integrationspolitiken und Begriffe und ihre Ablösung durch den Integrationsbegriff

1) Klassifizierung von Nationalstaaten

Von den soziologischen Erklärungsmodellen zur Integration von Migrant*innen zu unterscheiden sind politisch-normative Konzepte darüber, wie – und ob – eine Integration erfolgen soll. In den Mitgliedstaaten der heutigen EU herrschten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts traditionell deutlich unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich des Zugangs zu Bildung, Wohnung, Gesundheitswesen, sozialer Sicherung, Aufenthaltsstatus und dessen Verlust, Wahlrecht und Einbürgerung vor.²⁸⁷ Diese waren oft weniger bewusste politische Integrationskonzepte als vielmehr „Aus-

282 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 43 ff.

283 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 66 ff.; *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

284 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

285 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 154.

286 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 177 ff.

287 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7.

fluss des jeweiligen Verständnisses von Nation und von Nationalität“²⁸⁸ und „Ergebnis sozio-struktureller Prinzipien und Institutionen der Sozialordnung, der jeweiligen Tradition von sozialer Kohäsion und Konfliktlösung“²⁸⁹. In der Politikwissenschaft wurden in den 1990ern, angelehnt an die entsprechenden Integrationstheorien, etwa das assimilationistische Modell Frankreichs, das ursprünglich multikulturalistische Integrationsmodell der Niederlande, teils auch das britische Modell eines ethnischen Pluralismus sowie das segregative Modell in der Bundesrepublik Deutschland unterschieden.²⁹⁰ An diesen stark vereinfachenden und oftmals unzutreffenden Klassifizierungen wurde bald vielfältige Kritik geübt.²⁹¹ Spätestens seit einer zunehmenden gemeinsamen Integrationspolitik der EU-Mitgliedstaaten seit Ende der 1990er Jahre war eine Annäherung der Politiken und die Herausbildung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses zu beobachten.²⁹²

2) Die Ablösung von Assimilation und Multikulturalismus zugunsten des Integrationsbegriffs

Das politische Konzept der Assimilation ging – verkürzt – „von einer ethnischen Homogenität einer Gesellschaft als politischem Ziel“²⁹³ aus. In dieser Form als Pflicht zur Aufgabe der eigenen kulturellen Identität ist es schon aufgrund völker- und verfassungsrechtlicher Assimilationsverbote als Konzept heute untauglich.²⁹⁴ War Assimilation zu Beginn des

288 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7.

289 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7.

290 *Joppke*, *West European Politics* 30 (2007), 1 (2); *Michalowski*, Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: *Woyke/Halm*, 2007, 33; mit weiteren Nachweisen *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7; zu weiteren Unterscheidungen und Klassifikationen und ihrer Problematik auch *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (37 f.); *Schulte*, *ZAR* 2012, 289 (293); *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 9 ff.

291 *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (37 f.); *Joppke*, *West European Politics* 30 (2007), 1 (2); *Michalowski*, Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: *Woyke/Halm*, 2007, 33 (33 f.); *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 13.

292 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7. Um die Herausbildung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses im Unionsrecht geht es sogleich im nächsten Abschnitt.

293 *Esser*, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 18.

294 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 250.

20. Jahrhunderts noch ein verbreiteter Begriff zur Erklärung von Migrationsprozessen, wurde er als „Reaktion auf die Katastrophen des Nationalismus, Faschismus, Antisemitismus und die Unterdrückung, Vertreibung oder sogar Vernichtung von Minderheiten einerseits, und die Entwicklung von Menschenrechten, Minderheitenrechten und dem wachsenden Selbstbewusstsein von Minderheiten nach dem Zweiten Weltkrieg andererseits, [...] zu einem Tabubegriff“²⁹⁵. Stattdessen fand zunehmend das Konzept des Multikulturalismus nach dem Vorbild der kanadischen Integrationspolitik Anhänger*innen.²⁹⁶

Der gemeinsame Kern einer Vielzahl multikulturalistischer Theorien lässt sich laut *Eichenhofer* wie folgt zusammenfassen: „(1) Kulturelle Vielfalt und kulturelle Differenz stellen einen Wert dar. (2) Zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit benötigen Menschen Kultur. (3) Alle Menschen sind gleich. Alle Menschen leben in Kulturen. Also sind alle Kulturen *gleichwertig*. [...] (4) Alle Menschen haben Anspruch auf die Anerkennung ihrer kulturellen Identität und ihrer kulturellen Differenz.“²⁹⁷ Kritiker*innen machten dem Konzept zum Vorwurf, Integrationsdefizite und soziale Probleme auszublenden und kein wirkliches Konzept für eine tatsächliche Integration der Gesellschaft zu haben, sondern vielmehr die soziale Segregation von Migrant*innen zu befördern.²⁹⁸

Da sowohl die Begriffe Assimilation und Multikulturalismus als auch die ihnen zugrunde liegenden Konzepte im öffentlichen Diskurs ideologisch konnotiert waren, setzte sich zunehmend (erneut) der neutralere Begriff

295 *Heckmann*, Integration von Migranten, 2015, S. 76 plädiert daher dafür, dass es: „aus rein sprachpragmatischen und kommunikativen Gründen sinnvoll [sei], im Prozess der Sozialintegration den Begriff Assimilation zu vermeiden und den Begriff der Integration zu verwenden.“ (S. 78); *Esser*, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 22 verteidigt dagegen den Begriff der Assimilation und sieht etwa im Begriff der Integration nur einen "anderen Begriff für denselben Sachverhalt", da eine Sozialintegration in die Aufnahmegesellschaft eine Form der Angleichung voraussetze.

296 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 272; *Heckmann*, Integration von Migranten, 2015, S. 76.

297 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 240 f.

298 Ausführlich zu Argumenten und Gegenargumenten *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, 241ff.; *Hoffmann-Nowotny*, Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: *Bade*, 1996, 103 (121ff.).

der Integration durch.²⁹⁹ Nicht überall stößt dies auf Zustimmung.³⁰⁰ Einige Stimmen kritisieren, dass mit Integration oftmals noch immer Assimilation gemeint sei³⁰¹ und Forderungen nach Integration zur Verhinderung weiterer Zuwanderung instrumentalisiert würden.³⁰² Auch der Begriff der Integration beschreibe eine interessengeleitete Sichtweise, weise also eine ideologische Komponente auf.³⁰³ Befürworter*innen des Ausdrucks stellen die Lösung von den traditionellen ideologischen Gegensätzen, Assimilation und Multikulturalismus, hingegen als bedeutsamen Paradigmenwechsel heraus.³⁰⁴ Während einige Stimmen die Offenheit des Begriffs kritisieren, der von Assimilation bis zu Gewährung von Teilhabechancen alles bedeuten könne,³⁰⁵ sehen andere die Vieldeutigkeit des Begriffs positiv:³⁰⁶ Er sei beinahe immun gegen Kritik, weil er kein konkretes Ziel benenne – und auch kaum benennen könne –, sondern nur suggeriere, dass es sich bei der Folge von Integration um einen besseren Zustand handele.³⁰⁷

Zwar existieren verschiedene Verständnisse und Definitionen von Integration, gemein ist den meisten von ihnen jedoch ein Verständnis von Integration als Teilhabe: *Bade* und *Bommes* definieren Integration etwa operational als „messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, als da sind zum Beispiel: frühkindliche Erziehung, schulische Bildung, berufliche Ausbildung, Teilhabe am Arbeitsmarkt, an den Sozial- und Rechtssystemen bis hin zur politischen Teilhabe, die natürlich statusabhängig ist“³⁰⁸. Laut Sachverständigenrat für Migration und Integration (SVR) ist Integration „weniger ein einmal gegebener Zustand als vielmehr ein dauerhafter und ergebnisoffener interaktiver Prozess der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe von Menschen

299 Vgl. nur die Beiträge des Tagungsbandes *Barwig/Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?*, 2004.

300 Zu einer Begriffskritik auch *Buchholtz*, Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext, in: *Thym*, 2024, 51 (54 f.).

301 *Bryde*, Verfassungsrechtliche Irritationen in der Integrationsdebatte, in: *Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann*, 2013, 19 (19).

302 *Oberndörfer*, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: *Bizeul*, 2004, 13.

303 *Wieviorka*, Zur Überwindung des Konzeptes der Integration, in: *Bizeul*, 2004, 1 (10).

304 *Kau*, ZAR 2007, 185 (191).

305 *Bendel*, APuZ 67 (2017), 4.

306 *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (28); *Thym*, VVDStRL 76 (2017), 169 (198).

307 *Gusy/Müller*, ZAR 2013, 265 (269).

308 Zur gemeinsamen Erarbeitung der Definition mit *Michael Bommes* siehe *Bade*, Migration, Flucht, Integration, 2017, S. 600.

auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene“³⁰⁹. Auch die 2018 von der damaligen Bundesregierung einberufene Fachkommission Integrationsfähigkeit versteht „Integration als möglichst chancengerechte Teilhabe und Teilnahme an den zentralen gesellschaftlichen Bereichen“³¹⁰.

III. Begriffsbildung: Integrationsregime

Um die der Untersuchung zugrundeliegende Forschungsfrage nach der Existenz eines (überzeugenden und effektiven) Integrationsregimes für Margizens zu beantworten,³¹¹ bedarf es der Klärung, was die Arbeit unter dem Begriff des Integrationsregimes versteht. Hierfür wird zunächst knapp das Begriffsverständnis zum Regimebegriff dargelegt (1), bevor die Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes herausgearbeitet (2) und zuletzt zusätzlich inhaltlichen Anforderungen dargelegt werden, welche die Arbeit an ein Integrationsregime stellt (3).

1) Der Begriff des (Regelungs-)Regimes

In der Rechtswissenschaft wird der Regimebegriff oftmals eng gefasst und mit Regelungsregime gleichgesetzt, also verstanden als Gesamtheit von Rechtsnormen, die einen bestimmten Gegenstand regeln. Regelmäßig erfolgt eine entsprechende Begriffsverwendung, ohne dass dieses Verständnis explizit gemacht würde. Teilweise wird das Recht auch nur als ein Element behandelt, das erst gemeinsam mit weiteren Faktoren ein Regime bildet; rechtswissenschaftliche Untersuchungen beschränken sich naturgemäß regelmäßig auf die spezifisch juristischen Aspekte. Wie *Groß* beispielsweise hinsichtlich eines Migrationsregimes formuliert, wird „der politische Steuerungsanspruch vorrangig durch den Erlass sowie die Durchsetzung von Rechtsnormen verwirklicht“³¹², sodass „eine rechtliche Analyse von Migra-

309 SVR, Integration im föderalen System, 2012, S. 55.

310 *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 201.

311 Vgl. die Einleitung I.

312 *Groß*, Das rechtliche Migrationsregime der Aufenthaltsw Zwecke, in: Pott/Rass/Wolff, 2018, 225 (226).

tionsregimen deshalb notwendig von den geltenden Normen ausgehen“³¹³ muss.

In den Sozialwissenschaften wird der Begriff des Regimes im Migrationskontext dagegen in ganz unterschiedlicher Art und Funktion verwendet und es existieren zahllose Definitionsvorschläge.³¹⁴ Die Soziolog*innen *Vogtenhuber/Steiber/Leitner* berücksichtigen im Rahmen ihres Integrationsregimebegriffs etwa „auch soziale symbolische und kulturelle Normen sowie Werte und Praktiken der Integration.“³¹⁵ Die Ethnologin *Pierdicca* beschreibt in ihrer Arbeit ein Regime als „das Zusammenkommen von Aspekten an einem bestimmten Ort und in einem bestimmten Zeitraum, das sich in Reaktion und in Bezug auf eine umstrittene Thematik herauskristallisiert.“³¹⁶ Sie verwendet den Regimebegriff zur Beschreibung von etwas Prozesshaftem, Operativem, in Abgrenzung zum Begriff des Systems, das etwas beschreibe, was schon da sei.³¹⁷ Nach *Pierdicca* ermögliche es gerade die Regime-Perspektive, Machtrelationen und Widersprüche hervorzuheben.³¹⁸

Das vorliegend zugrunde gelegte Begriffsverständnis nimmt die relevanten rechtlichen Normen auf Ebene des Bundesrechts, oftmals unionsrechtlich überformt, zum Ausgangspunkt. Es geht aber darüber hinaus, indem es das von *Pierdicca* verwendete Regimeverständnis als analytisches Mittel zur Beschreibung von Machtrelationen aufgreift. Entsprechend dem Ansatz dieser Arbeit, die spezifischen Auswirkungen der integrationsrelevanten Regelungen auf die Integrationschancen der betroffenen Margizens zu untersuchen und sichtbar zu machen, werden auch diese Machtbeziehungen als Teil des (Integrations-)Regimes verstanden. Somit beschreibt der Begriff des Regimes vorliegend nicht allein die Gesamtheit der (integrationsrelevanten) Rechtsnormen, sondern soll auch ihre (stratifizierende) Wirkung auf die Adressat*innen hervorheben.

313 Groß, Das rechtliche Migrationsregime der Aufenthaltsw Zwecke, in: Pott/Rass/Wolff, 2018, 225 (226).

314 Für den Begriff des Migrationsregimes vgl. etwa den Sammelband *Pott/Rass/Wolff* (Hrsg.), Was ist ein Migrationsregime?, 2018.

315 *Vogtenhuber/Steiber/Leitner*, Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen, 2018, S. 20.

316 *Pierdicca*, Integrationsregime in der Arbeitswelt, 2022, S. 42.

317 *Pierdicca*, Integrationsregime in der Arbeitswelt, 2022, S. 43.

318 *Pierdicca*, Integrationsregime in der Arbeitswelt, 2022, S. 42.

2) Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes

Aufbauend auf den überblicksartig dargestellten theoretischen Grundlagen soll im Folgenden die Frage beantwortet werden, welche Aspekte der Sozialintegration von Migrant*innen durch ein Integrationsregime geregelt werden (können); es werden also seine Regelungsstrukturen herausgearbeitet. Für diese Systematisierung wurden vier Fragen entwickelt, die ein Integrationsregime beantwortet und an denen sich die Darstellung der Regelungsstrukturen orientiert. Sie betreffen das Was, das Wer, das Wann und das Wie der Integration:

1. Was wird unter Integration verstanden, welche Dimensionen der Sozialintegration werden mithin geregelt?
2. Wer gilt als integriert und wer erhält die Möglichkeit zur Integration, anhand welcher Kriterien erfolgt also (k)eine Integration?
3. Wann, also nach welcher Aufenthaltsdauer respektive zu welchem Zeitpunkt, sollen integrationsrelevante Regelungen ansetzen?
4. Wie soll die Integration erreicht werden, welche Integrationsmodelle können mithin verwendet werden?

Diese Fragen lassen sich selbstverständlich auch anders formulieren und auch die im Folgenden zur Systematisierung gewählten Begriffe (Integrationsmodelle, Integrationsdimensionen, Indikatoren etc.) werden außerhalb des Kontextes dieser Arbeit durchaus unterschiedlich verwendet.

a) Was umfasst Integration? – Integrationsdimensionen

Die grundlegendste Frage lautet, was von Integration überhaupt umfasst ist; erst in einem zweiten Schritt lässt sich sodann fragen, was davon in einem Integrationsregime rechtlich geregelt werden kann oder soll.

aa) Dimensionen der Integration

Einem wissenschaftlich-analytischen³¹⁹ Verständnis des Integrationsbegriffs folgend soll vorliegend zunächst ein Überblick darüber gegeben werden,

319 Schulte, ZAR 2012, 289 (290).

welche Dimensionen der Integration existieren,³²⁰ bevor ihre Steuerbarkeit durch Recht erörtert wird. Davon lässt sich ein normativ-politisches Verständnis von Integration³²¹ unterscheiden, das unter dem Stichwort der Integrationskriterien im nächsten Gliederungspunkt diskutiert wird.

Nach einer verbreiteten Auffassung, die sich etwa auf die migrationssoziologischen Arbeiten von *Pries* und *Bommes* und im Ergebnis auch auf *Esser* stützen kann,³²² umfasst Integration eine ökonomische, eine politische, eine rechtliche, eine soziale oder gesellschaftliche sowie eine kulturelle Dimension.³²³ Sowohl Bedeutung als auch Inhalt einzelner Dimensionen sind dabei umstritten. Auch eine eindeutige Zuordnung bestimmter Aspekte zu einer einzelnen Dimension kann schwerfallen – etwa die Frage, ob der Spracherwerb Teil der kulturellen Integration ist,³²⁴ oder ob schulische Bildung und berufliche Ausbildung zur kulturellen oder zur ökonomischen Integration gezählt werden.³²⁵

Die fünf Dimensionen werden oftmals zur Messbarkeit von Integration herangezogen³²⁶ und finden sich daher in den meisten empirischen Untersuchungen zur Integration von Migrant*innen wieder. Die OECD misst

320 Der Begriff der Dimensionen lehnt sich an den von *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: Waldrauch, 2001, 27 (40 ff.) verwendeten Dimensionsbegriff an. Er entspricht damit eher den „Teilsystemen“ der systemtheoretischen Integrations-theorie von *Bommes* als den Dimensionen der Assimilation bei *Esser*.

321 Dazu grundlegend die Arbeit von *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016; *Schulte*, ZAR 2012, 289 (290); von einem normativen Begriffsverständnis ausgehend auch *Oberndörfer*, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: Bizeul, 2004, 13.

322 S. o. I.

323 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 64; *Niessen-Dietrich*, ZAR 2012, 85 (86), die zwischen rechtlicher und gesellschaftlicher Integration unterscheidet und von letzterer die politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Integration umfasst sieht; ebenfalls die rechtliche von der ökonomischen, kulturellen, politischen und sozialen Integration unterscheidend und diese als Erleichterung für die übrigen Dimensionen ansehend, *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: Waldrauch, 2001, 27 (40); vgl. auch § 43 Abs.1 AufenthG (ohne die rechtliche Dimension); so auch die *Europäische Kommission*, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, 24.II.2020, S. 2; *Pries*, Integration, in: Pickel/Decker/Kailitz/Röder/Schulze Wessel, 2020, 1 (12); *SVR*, Integration im föderalen System, 2012, S. 55.

324 Die sprachliche Integration etwa gesondert neben der kulturellen Integration nennend *Bade*, ZAR 2005, 217 (220).

325 Schulische Bildung und berufliche Ausbildung als Voraussetzung der ökonomischen Integration nennend *Bade*, ZAR 2005, 217 (220); s. a. *Bade*, Migration, Flucht, Integration, 2017, S. 600.

326 Zur Kritik daran *Vertovec*, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

in Zusammenarbeit mit der EU die Integration von Migrant*innen etwa anhand einer Vielzahl von Indikatoren, die sich den Dimensionen der ökonomischen (hier wird unter anderem nach Niveaus von Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und relativer Armut differenziert), politischen (Teilnahme an Wahlen), rechtlichen (Staatsangehörigkeitserwerb), gesellschaftlichen (empfundene Diskriminierung, Zugehörigkeitsgefühl) und kulturellen Integration (Sprachkenntnisse) zuordnen lassen;³²⁷ als weitere Merkmale werden die Wohnsituation und der Zugang zur Gesundheitsversorgung genannt, die mit mehreren Dimensionen (vor allem der ökonomischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Integration) assoziiert sind.³²⁸ Der Aktionsplan Integration der EU für 2021 bis 2027 nennt als priorisierte Themenfelder ebenfalls Gesundheit³²⁹ und Wohnen³³⁰ neben Bildung (einschließlich des Spracherwerbs) und Erwerbstätigkeit.³³¹ Auch das Integrationsmonitoring der Bundesländer, das sich stark an *Essers* Integrationstheorie anlehnt, verwendet als Integrationsindikatoren die rechtliche, soziale und kulturelle Integration, Bildung, Arbeitsmarkt/Lebensunterhalt sowie Gesundheit und Wohnen; darüber hinaus werden als Indikatoren die Bevölkerung/Demografie, Kindertagesbetreuung, Kriminalität, interkulturelle Öffnung sowie Zugehörigkeit und subjektive Bedingungen von Integration genannt.³³²

327 OECD/Europäische Kommission, Indikatoren der Integration von Zugewanderten 2023, 2023, S. 3, 41 ff.

328 Sowohl die Gesundheitsversorgung als auch die Wohnsituation können etwa unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet werden, eine Wohnverpflichtung an einem bestimmten Ort kann jedoch auch die gesellschaftliche Integration berühren, ebenso wie die Zugang zu oder der Ausschluss von einem bestimmten Gesundheitssystem.

329 Europäische Kommission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, 24.11.2020, S. 13 f.

330 Europäische Kommission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, 24.11.2020, S. 14 f.

331 Europäische Kommission, Factsheet EU action plan on integration and inclusion, 24.11.2020.

332 Integrationsmonitoring der Länder, <www.integrationsmonitoring-laender.de/zielsetzung-und-konzeption-wie-wird-integration-gemessen.html>.

bb) Steuerbarkeit von Integrationsdimensionen und integrationsrelevante Regelungen

Nicht alle Dimensionen können unmittelbar rechtlich geregelt werden,³³³ bestimmte Aspekte des Integrationsprozesses, wie oben aus sozialwissenschaftlicher Perspektive erläutert, bleiben einer Steuerung durch das Recht, jedenfalls in einer freiheitlichen Gesellschaft, fraglos entzogen.³³⁴ Dazu zählen etwa eine Pflicht zur aktiven Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, die Übernahme bestimmter religiöser oder kultureller Überzeugen oder eine Identifikation mit dem Land. Entsprechende Vorgabeversuche, so sie als wünschenswert erachtet werden, verstießen nicht nur gegen das völkerrechtliche Assimilationsverbot, sondern wären auch nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.³³⁵ Relevant für ein Integrationsregime sind daher solche Bereiche, die einer Steuerung möglichst unmittelbar zugänglich sind, sie bilden den Corpus der integrationsrelevanten Regelungen.

Geregelt werden kann insbesondere die ökonomische Dimension der Integration, vor allem durch den Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung, aber auch durch Arbeitsintegrationsmaßnahmen und Ausbildungsförderung. Vorliegend als Aspekt der kulturellen Integration eingeordnet, stellen insbesondere Sprach- respektive Integrationskurse ein, wenn nicht das wichtigste Regelungsinstrument dieser Dimension dar; speziell für Kinder und Jugendliche gilt dies ebenso für den Zugang zu frühkindlicher und schulischer Bildung (der allerdings auf Länderebene geregelt wird³³⁶). Schließlich ist die Steuerung der rechtlichen Integrationsdimension über den Aufenthaltsstatus und die Einbürgerung zentral für den Integrationsprozess, wie etwa die Untersuchung von *Bommes* zeigt.

Die Regelung des Zugangs zu Sozialleistungen ist in mehrfacher Hinsicht integrationsrelevant, einerseits als notwendige Folge³³⁷ geringer ökonomischer Integration³³⁸, andererseits wirkt sich der Umfang der gewährten Leistungen aber auch auf die Chancen gesellschaftlicher und kultureller

333 Rossi, Die Verwaltung 40 (2007), 384 (410).

334 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 201.

335 Bryde, Verfassungsrechtliche Irritationen in der Integrationsdebatte, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, 2013, 19.

336 Zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit s. die Einleitung IV.

337 Zumindest, wenn man die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums als Ausdruck der unverletzlichen Menschenwürde anerkennt, wie es das BVerfG in mehreren Entscheidungen ausdrücklich getan hat.

338 Ursächlich dafür kann sowohl sein, dass eine ökonomische Integration etwa durch ein Erwerbsverbot aktiv durch den Staat verhindert wird, aber auch, dass es dem In-

Integration aus. Regelungen zur Unterbringung und zur Freizügigkeit, etwa in Form von Wohnsitzauflagen und räumlicher Beschränkung, wirken sich ebenfalls auf die Chancen gesellschaftlicher aber auch ökonomischer Integration aus.

Die politische Dimension der Integration lässt sich insbesondere durch das aktive und passive Wahlrecht beeinflussen, das auf Bundes- und Länderebene allerdings den deutschen Staatsangehörigen vorbehalten ist³³⁹ und damit unmittelbar mit dem Grad der rechtlichen Integration verknüpft ist. Daneben existieren weitere, indirekte Regelungsmöglichkeiten politischer Partizipation, etwa der Zugang zur Mitgliedschaft in einer Partei, die Teilnahme an Demonstrationen etc.³⁴⁰ Auch Aspekte der gesellschaftlichen Integration können oftmals nur indirekt geregelt werden, sie betreffen die gesamte Gesellschaft: Indem Diskriminierungen der Migrant*innen etwa durch Antidiskriminierungsgesetze verboten oder Rassismus strafrechtlich verfolgt oder präventiv bekämpft wird, kann dies Migrant*innen die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls erleichtern; die Anwendung allgemeiner (Straf-)Gesetze und spezielle aufenthaltsrechtliche Regelungen gegenüber Migrant*innen sollen ebenfalls der gesellschaftlichen Integration dienen.

Bei integrationsrelevanten Regelungen handelt es sich mithin um Regelungen, die darauf abzielen, eine oder mehrere Dimensionen der Sozialintegration (ökonomische, politische, rechtliche, gesellschaftliche, kulturelle) von Migrant*innen direkt oder indirekt zu steuern.

b) Wer wird integriert und wer gilt als integriert? – Integrationskriterien

Eng mit den Integrationsdimensionen sind die Fragen verknüpft, wer als integriert gilt und wer integriert werden soll: Diese Fragen werden im Integrationsregime durch Integrationskriterien als Tatbestandsvoraussetzungen geregelt. Zum einen legen sie fest, wer als integriert gilt, sind also Indikatoren³⁴¹ einer erfolgreichen Integration; zum anderen fungieren sie selektiv, indem sie die Voraussetzungen dafür festlegen, wer Adressat*in

dividuum trotz Arbeitsmarktzugang nicht gelingt, den Lebensunterhalt selbständig durch Erwerbsarbeit zu sichern.

339 Auf kommunaler Ebene steht es (lediglich) auch Unionsbürger*innen offen.

340 Dazu auch SVR, Steuern, was zu steuern ist, 2018, S. 75 f.

341 Das vorliegende Begriffsverständnis von Indikatoren ist angelehnt an Groß, ZAR 2007, 315 (316); es ist abzugrenzen von einem Verständnis, wie es oftmals empirischen Untersuchungen zugrunde liegt, s. o.

von Regelungen zur Integration wird und wer aktiv von einer Integration ausgeschlossen wird.

aa) Indikatorfunktion

Integrationskriterien bestimmen, welche (Tatbestands-)Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit im rechtlichen Sinne von einer erfolgreichen Integration auszugehen ist. Hierbei handelt es sich um eine stärker normativ-politische Bewertung. Integration wird insofern als zu erfüllendes oder zumindest anzustrebendes Ziel betrachtet, dessen graduelles Erreichen wesentlich davon abhängt, welche Voraussetzungen formuliert werden. Wenn gleich der Grad der Erfüllung der oben genannten Integrationsdimensionen in empirischen Untersuchungen zur gruppenbezogenen Bewertung der Integration von Migrant*innen herangezogen wird,³⁴² sind sie dazu auf rechtlicher Ebene mangels eines konkreten Bewertungsmaßstabs nicht unmittelbar geeignet. Für Regelungsbereiche der einzelnen Dimensionen der Sozialintegration sind vielmehr rechtlich operationalisierbare Integrationskriterien erforderlich, anhand derer sich die Integration von Migrant*innen bewerten lässt. Die Entscheidungshoheit, für welche Dimensionen Integrationskriterien aufgestellt werden, um dadurch Rechtsfolgen an ihrer Erfüllung oder Nichterfüllung zu knüpfen, verbleibt dabei bei der Gesetzgebung.

Es lassen sich vier Hauptkriterien im Aufenthaltsrecht identifizieren, die als Integrationsindikatoren fungieren: die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts respektive die fehlende Abhängigkeit von sozialen Sicherungssystemen (1), keine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (2), ein bestimmtes Maß an Kenntnissen der deutschen Sprache (3) sowie der Rechts- und Gesellschaftsordnung (4).³⁴³ Die vorliegende Arbeit fasst diese Integrationskriterien mit Indikatorfunktion weiter, da sie gerade im Hinblick auf die zu untersuchende Gruppe der Margizens oftmals weniger eng als etwa bei Migrant*innen mit einem befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitel angewandt werden. In der vorliegenden Arbeit werden die Integrationskriterien daher modifiziert gefasst als

1. ökonomische Leistungsfähigkeit,
2. Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens,

³⁴² S. o. 1).

³⁴³ Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 274; Groß, ZAR 2007, 315 (316).

3. Kenntnisse der deutschen Sprache und
4. (Be-)Kenntnisse zur deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung.³⁴⁴

Diese Kriterien sollen den Grad der ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Integration der Migrant*innen indizieren. Der Grad ihrer rechtlichen Integration hängt dagegen allein vom staatlicherseits verliehenen Aufenthaltsstatus ab. Die besondere normative Komponente besteht neben der – vielfach kritisierten³⁴⁵ – Entscheidung des Aufenthaltsrechts, anhand welcher Kriterien die Integration bewertet wird, auch in der Gewichtung dieser Kriterien. Sie hängt mit der den jeweiligen Integrationsdimensionen zugeordneten Relevanz zusammen. Weitgehende Einigkeit herrscht über die wesentliche Bedeutung der Sprachkenntnisse für eine Integration³⁴⁶, so dass wahlweise die Förderung der Teilnahme an Sprachkursen³⁴⁷ respektive die Verpflichtung zur Absolvierung von Sprachkursen³⁴⁸ gefordert wird.³⁴⁹ Aus verwaltungsrechtlicher Perspektive spreche für einen integrationsrechtlichen Fokus auf den Spracherwerb, dass die sprachlichen Fortschritte der Migrant*innen gut messbare Indikatoren seien, auf die sich verwaltungsrechtliche Entscheidungen stützen könnten.³⁵⁰ Neben den Sprachkenntnissen, die im Rahmen der Integrationskurse auch immer schon mit der Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung verbunden wurden, sind zunehmend Forderungen nach Bekenntnissen zur Rechts- und Gesellschaftsordnung als Indikator einer vermeintlichen identifikativen Integration im Sinne *Essers* in das Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht eingeflossen.³⁵¹ Den Kriterien der ökonomischen

344 Daneben identifiziert diese Arbeit hinsichtlich der Margizens weitere Integrationskriterien, auf die jedoch erst in Kapitel 5 eingegangen wird.

345 S. nur *Schulte*, ZAR 2012, 289; *Röper*, ZRP 2016, 140 (141).

346 Zu Sprachkenntnissen als Voraussetzung für eine berufliche, soziale und kulturelle Integration s. die *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 257; ausführlich zum Leitbild der sprachlich-kulturellen Integration *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 103 ff.

347 *Göbel-Zimmermann/Masuch*, ZAR 1998, 250 (258); *von Planta*, NJW 2016, 18 (20 f.); *Geis*, APuZ 67 (2017), 27 (32).

348 *Giegerich*, Rechtliche Steuerung der Einwanderung, in: *Giegerich/Wolfrum*, 2001, 481 (505 f.); *Burgi*, DVBl 2016, 1015 (1020).

349 Zur Frage, wie Integration am besten erreicht werden kann, sogleich unter 4).

350 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 301.

351 Dazu kritisch schon *Davy*, Die Verwaltung 41 (2008), 31 (34).

Leistungsfähigkeit und der Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens kommt bereits historisch ein großes Gewicht zu.³⁵²

bb) Selektionsfunktion

Je nach Integrationsmodell – dazu sogleich³⁵³ – können die Integrationskriterien neben der beschriebenen Indikatorfunktion auch eine zweite besitzen, die hier als Selektionsfunktion bezeichnet werden soll: In dieser Rolle entscheiden rechtliche Integrationskriterien darüber, wer sich überhaupt integrieren können soll, wer also gewissermaßen Adressat*in von integrationsrelevanten Regelungen wird. Dabei werden bestimmte integrationsrelevante Regelungen auf Tatbestandsseite von Integrationskriterien abhängig gemacht, sodass ihre Rechtsfolge nur diejenigen Migrant*innen betrifft, die das Integrationskriterium in ihrer Person erfüllen.³⁵⁴

c) Wann soll Integration stattfinden? – Integrationszeitpunkt

Ein weiterer Aspekt, den ein Integrationsregime regelt, ist die Entscheidung, wann (potenzielle) Migrant*innen mit rechtlichen Integrationsmaßnahmen konfrontiert werden – wann also Integrationsanforderungen an sie gerichtet werden respektive ab welchem Zeitpunkt ihre Integration aktiv gefördert oder zumindest nicht behindert wird. Das Zeitelement findet sich regelmäßig als Tatbestandsvoraussetzung in integrationsrelevanten Normen, etwa in Form der Festlegung einer bestimmten Voraufenthaltsdauer oder Wartefrist sowie als Gegenstück dazu in Form der (Höchst-)Geltungsdauer.

Die Frage nach dem richtigen Integrationszeitpunkt kann ganz unterschiedlich beantwortet werden und ist stark umstritten; sie ist eng mit den unterschiedlichen Integrationsmodellen verknüpft, auf die noch gesondert eingegangen wird.³⁵⁵ Einer Ansicht zufolge sollte die Förderung der Integration frühestmöglich beginnen, um die größtmögliche Wirksamkeit zu

352 Dazu ausführlich in Kapitel 5 II.1)a) und b).

353 S. dazu 4).

354 Die Selektionsfunktion wird ausführlich untersucht in Kapitel 5 II.1).

355 S. 4).

entfalten.³⁵⁶ Daher sollte Migrant*innen „nach der Ankunft im Aufenthaltsstaat unverzüglich Teilhaberechte verliehen werden, sofern ihr Aufenthalt nicht von vorneherein als kurzfristiger Aufenthalt gedacht ist“³⁵⁷. Die sich aus einer verspäteten oder versäumten Integration ergebenden negativen Folgen seien nur schwer zu beheben und deutlich teurer als eine frühzeitige Integration, sodass diese in jedem Fall vorzuziehen sei.³⁵⁸ Demgegenüber steht die Annahme, dass staatliche Integrationsförderung stets sogenannte Pull-Effekte auslösten, also einen – aus dieser Perspektive zu verhindernden – Anreiz für eine immer größer werdende Zahl von Menschen darstellten, Deutschland als Flucht- oder Migrationsziel auszuwählen.³⁵⁹ Zugleich erschwere eine (erfolgreiche) Integration von Anfang an eine spätere Abschiebung der Migrant*innen.³⁶⁰

Hinsichtlich der Integrationsanforderungen kritisieren einige Stimmen, dass diese immer weiter vorverlagert würden.³⁶¹ Selbst die Einreise wird beim Familiennachzug von Ehegatten schon von Integrationsvoraussetzungen und namentlich dem Vorliegen eines bestimmten Sprachniveaus abhängig gemacht, sodass die Integration praktisch schon im Heimatstaat beginnen müsse.³⁶²

d) Wie kann Integration erreicht werden? – Integrationsmodelle

Eng mit der Thematik des Integrationszeitpunkts verknüpft ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen rechtlicher Gleichstellung und tatsächlicher gesellschaftlicher Integration der Migrant*innen. Dahinter stehen unter-

356 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 289; Berlit, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, 2017, S. 129; Deibel, ZFSH/SGB 2016, 520 (523); Döring, ThürVBl. 2016, 1.

357 Farahat, Progressive Inklusion, 2014, S. 77.

358 Berlit, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, 2017, S. 105, 129 mit weiteren empirischen Nachweisen; auch der Präsident des ifo-Instituts weist darauf hin, dass nach Studien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung etwa eine verzögerte Arbeitsmarkintegration den deutschen Staatshaushalt rund 10 Mrd. Euro pro Jahr kosten würde, s. Fuest, leibniz 2016, 64.

359 Thym, NVwZ 2015, 1625 (1627); aus politikwissenschaftlicher Perspektive Luft, Recht und Politik 2016, 166 (167) Zur Kritik an dieser These s. Kapitel 6 II.1).

360 Thym, ZAR 2016, 241 (242); Hailbronner, Der aufenthaltsrechtliche Status der verschiedenen Gruppen von Einwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weber, 1997, 225 (244).

361 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 198.

362 Groß, ZAR 2007, 315 (318).

schiedliche Ansichten darüber, wie sich die Integration von Migrant*innen am besten erreichen respektive verhindern lässt. Diese lassen sich in fünf Integrationsmodelle unterscheiden: das Modell der Rechtsgleichheit, das selektive Integrationsmodell, das Modell der Chancengleichheit, das Verpflichtungsmodell und zuletzt das Modell der Integrationsverhinderung.

aa) Modell der Rechtsgleichheit

In den 1980er und 1990er Jahren wurde Integration im rechtswissenschaftlichen Diskurs überwiegend als Frage einer rechtlichen Gleichstellung der Migrant*innen mit deutschen Staatsangehörigen verhandelt,³⁶³ die durch eine zunehmende Gewährung von Rechten erreicht werden sollte.³⁶⁴ Dafür existieren verschiedene Deutungsversuche: *Thym* nimmt an, dass die Rechtswissenschaft gewissermaßen die „interdisziplinäre Deutungsvielfalt des Integrationsbegriffs“³⁶⁵ gescheut und sich deshalb auf die formale Betrachtung der Rechtsstellung ausländischer Staatsangehöriger beschränkt habe. *Davy* erklärt das in dieser Zeit vorherrschende Integrationsverständnis hingegen damit, dass Migrant*innen nur äußerst schwache Rechtspositionen zu Beginn ihres Aufenthalts zugewiesen wurden.³⁶⁶ So hätte sich der Fokus der Rechtswissenschaft automatisch auf die Angleichung der rechtlichen Position gerichtet.³⁶⁷

Dem Modell der Rechtsgleichheit zufolge zählt die Gleichberechtigung der Migrant*innen zu den wichtigsten Bedingungen für eine tatsächliche Integration.³⁶⁸ Rechtliche Gleichstellung sei zwar keine „hinreichende,

363 Vgl. das Vorwort in *Barwig (Hrsg.), Aufenthalt, Niederlassung, Einbürgerung*, 1987, S. 10, in dem ein unbefristeter Aufenthaltstitel als wichtiges Instrument der Integration bezeichnet wird.; *Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 197.

364 *Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 80; *Nielsen-Dietrich, ZAR* 2012, 85 (86); *Thym, Migrationsverwaltungsrecht*, 2012, S. 296.

365 *Thym, Migrationsverwaltungsrecht*, 2012, S. 296.

366 *Davy, Integration von Einwanderern in Deutschland*, in: *Barwig/Davy*, 2004, 83 (87).

367 *Davy, Integration von Einwanderern in Deutschland*, in: *Barwig/Davy*, 2004, 83 (87).

368 *Groenendijk, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration*, in: *Baldaccini/Guild/Toner*, 2007, 429 (449); so auch *Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 83; aus US-amerikanischer Perspektive *Motomura, Americans in Waiting*, 2006, S. 9.

wohl aber eine notwendige Bedingung für eine gelungene Integration³⁶⁹. Im Sinne *Essers* ermöglicht sie die Platzierung, welche er als wichtigste Form der Sozialintegration erachtet.³⁷⁰ Ein sicherer Aufenthaltsstatus und Gleichbehandlung seien wichtige Integrationsinstrumente.³⁷¹ Daher sollte Migrant*innen „nach der Ankunft im Aufenthaltsstaat unverzüglich Teilhabeberechtete verliehen werden, sofern ihr Aufenthalt nicht von vorneherein als kurzfristiger Aufenthalt gedacht ist“³⁷². Dadurch würden die Gegensätze zwischen aus- und inländischen Staatsangehörigen verringert, sodass ausländische Staatsangehörige „in gewissem Sinne nicht mehr die ‚anderen‘ [sein], sondern im ‚wir‘ ankämen“³⁷³. Auch *Eichenhofer* kommt zu dem Ergebnis, dass „grundsätzlich die Abschaffung sämtlicher Diskriminierungen, d. h. das Herstellen völliger Rechtsgleichheit von In- und Ausländern das integrationspolitisch beste Konzept“³⁷⁴ wäre.³⁷⁵ Denn grundsätzlich habe jede rechtliche Diskriminierung, also Schlechterstellung, ausländischer Staatsangehöriger gegenüber Inländer*innen auch eine soziale Schlechterstellung zur Folge, die desintegrativ wirke.³⁷⁶

Gegen diesen Ansatz wird vereinzelt eingewendet, dass es die staatsbürgerlichen Mitgliedschaftsrechte entwerte und dadurch den Nationalstaat unterlaufe.³⁷⁷ Zudem zweifeln Stimmen in der empirischen Sozialwissenschaft an der integrierenden Wirkung der rechtlichen Gleichstellung, da auch Staaten, in denen die Migrant*innen rechtlich weitgehend mit Staatsbürger*innen gleichgestellt seien, Integrationsprobleme hätten.³⁷⁸ Der Grad an rechtlicher Integration könne die gesellschaftliche Integration nur begrenzt beeinflussen.³⁷⁹ Andererseits lässt sich auch kritisieren, dass eine rechtliche Gleichstellung nicht ausreicht, um versteckte Diskriminierungen

369 *Davy*, Integration von Einwanderern in Deutschland, in: Barwig/Davy, 2004, 83 (95).

370 S. o. I.1)c).

371 *Groenendijk*, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 429 (449); *Groß*, KJ 2006, 2 (11); *Oberndörfer*, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: Bizeul, 2004, 13.

372 *Farahat*, Progressive Inklusion, 2014, S. 77.

373 *Rossi*, Die Verwaltung 40 (2007), 384 (412).

374 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 289.

375 Dazu ausführlich *Groß*, DVBl 2014, 1217.

376 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 289.

377 *Hailbronner*, Amsterdam Law Forum 2008, 10 (12).

378 *Koopmans*, Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität, in: Luft/Schimany, 2010, 55 (55 ff.).

379 *Nielsen-Dietrich*, ZAR 2012, 85 (86).

zu verhindern. Diesem Problem widmet sich insbesondere das Modell der Chancengleichheit.

bb) Modell der Chancengleichheit

Das Modell der Chancengleichheit setzt statt formaler Angleichung der Rechtspositionen stärker auf die konkrete Gleichstellung von Migrant*innen, indem es ihnen spezielle Sonderrechte einräumen will.³⁸⁰ Dieser Ansatz beruht auf der von migrationssoziologischen Theorien gestützten Annahme, dass Migrant*innen gegenüber Inländer*innen durch Sprachbarrieren etc. ungleiche Startchancen hinsichtlich ihrer Sozialintegration haben. Das Modell sieht es als staatliche Aufgabe, im Integrationsprozess diese ungleichen Bedingungen der im Land lebenden Menschen auszugleichen. Es sollen daher spezielle Sonderrechte respektive Fördermaßnahmen geschaffen werden, welche die Migrant*innen im Streben nach gleichen Bedingungen unterstützen.³⁸¹ Mittels aktiver Integrationsförderung lasse sich nach diesem Ansatz, der auch als Anspruchsmodell bezeichnet wird, eine Integration daher am besten erreichen.³⁸² Von diesem Gedanken war insbesondere die Einführung von Integrationskursen durch das AufenthG getragen,³⁸³ ein Integrationsverständnis als „chancengleichen Teilhabe“³⁸⁴ ist weit verbreitet.

Kritisiert wird an dem Modell, dass dadurch soziale Gleichheit nur durch neue soziale Ungleichheiten erreicht werden könne.³⁸⁵ Zudem verlagere das Modell die Verantwortung zur Integration auf die Migrant*innen selbst und schaffe dadurch eine Wettbewerbssituation, in der nur Leistungsstarken die Integration gelinge.³⁸⁶

380 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 269.

381 Im Rahmen der ökonomischen Dimension etwa Davy, Die Integration von Einwanderern, in: Davy, 2001, 925 (926 f.).

382 Groß, ZAR 2007, 315 (317.).

383 Und so bereits die *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, explizit etwa S. 216.

384 Lechner/Atanisev, Integration von Migrantinnen in Deutschland, 2023, S. 3.

385 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 270.

386 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 270 f.

cc) Verpflichtungsmodell

Das Verpflichtungsmodell – auch als Modell des „Förderns und Forderns“³⁸⁷ bezeichnet – modifiziert das Modell der Chancengleichheit um einen Zwangsaspekt. In der Integrationsgesetzgebung wurde es ab 2007 zunehmend relevant.³⁸⁸ Es erachtet zwar ebenfalls die aktive Förderung der Integration von Migrant*innen als Notwendigkeit, geht aber von der Annahme aus, dass durch eine Verpflichtung der Migrant*innen zur Wahrnehmung der Integrationsförderung die Integration effektiver erreicht werden könne.³⁸⁹ Ein Angebot zur Integrationsförderung, etwa die freiwillige Teilnahme an Integrationskursen, wird daher zu einer Verpflichtung, die gegebenenfalls mit Zwangsmaßnahmen durchsetzbar ist.

Kritisiert wird an diesem Ansatz, dass erhebliche Zweifel daran bestünden, ob der individuelle Integrationserfolg tatsächlich durch eine sanktionsbewehrte Verpflichtung, etwa zur Teilnahme am Integrationskurs, gesteuert werden könne.³⁹⁰ Ausgeblendet würde vom Verpflichtungsmodell, dass es durchaus sehr unterschiedliche persönliche Motive für eine fehlende Lernbereitschaft und -fähigkeit geben könne.³⁹¹

dd) Selektives Integrationsmodell

Das selektive oder exklusive Integrationsmodell vertritt die Auffassung, dass eine Aufenthaltsverfestigung – und in ultimativer Form die Erteilung der Staatsangehörigkeit – erst nach einer erfolgreich abgeschlossenen Integration durch die Migrant*innen erfolgen sollte.³⁹² Es geht von der Annahme aus, dass die Statusverfestigung hinreichender Anreiz – und bei Gelingen die Belohnung – für Migrant*innen sei, sich eigenständig zu integrieren.³⁹³ Das Modell selektiert dabei zwischen Migrant*innen, denen eine (selb-

387 Groß, ZAR 2007, 315.

388 S. unten IV.2)f).

389 Joppke, *West European Politics* 30 (2007), 1 (9).

390 Rossi, *Die Verwaltung* 40 (2007), 384 (415).

391 Groß, ZAR 2007, 315 (319).

392 Groenendijk, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 429 (449); ausführlich zum Diskurs Bolat, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 81 f.

393 Dazu Groenendijk, *Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht*, in: Barwig/Davy, 2004, 50 (61); mit weiteren Nachweisen Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2012, S. 22.

ständige) Integration gelingt und solchen, denen sie nicht gelingt. Letztere werden von einer Statusverfestigung ausgeschlossen. Würde rechtliche Gleichstellung nicht von bestimmten Voraussetzungen, wie Integrationsanforderungen, abhängig gemacht, so ein weiteres Argument, würde das die demokratische Gesellschaft „vergiften“³⁹⁴.

Das selektive Integrationsmodell fand sich in Ansätzen bereits in den Ausländergesetzen von 1965 und 1990,³⁹⁵ prägt aber auch das AufenthG. Neben den speziellen Förderinstrumenten nutzt die Gesetzgebung hier die „Bedingtheit des Statuswandels als Steuerungsressource“³⁹⁶: Wollen Migrant*innen ihren Aufenthalt verfestigen, so müssen sie hierfür zunächst bestimmte Integrationsanforderungen, wie etwa ein gewisses Sprachniveau, erfüllen. Erbrachte Integrationsleistungen werden dann mit einem Aufenthaltstitel, der mehr Rechte als der vorherige gewährt, honoriert. Das AufenthG verknüpft die Einwanderungschancen also mit steigenden Integrationserwartungen.³⁹⁷ Auch die Integrationsgesetzgebung auf EU-Ebene, die zunächst stärker dem Modell der Rechtsgleichheit verpflichtet war, wurde auf Druck einiger Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, zunehmend an das selektive Integrationsmodell angenähert.³⁹⁸

Kritisieren lässt sich an diesem Modell, dass es die Integrationsverantwortung überwiegend den Migrant*innen aufbürdet. Eine nicht gelingende Integration gilt als verschuldet; strukturelle Integrationsbarrieren werden ausgeblendet. Zudem würden Integrationsanforderungen dadurch stark vorverlagert und müssten entgegen aller existierenden Hürden erbracht werden.³⁹⁹

ee) Modell der Integrationsverhinderung

Ein letztes, gewissermaßen negatives Integrationsmodell ist das Modell der Integrationsverhinderung, teils auch als „Segregationismus“⁴⁰⁰ bezeichnet. Seine Ursprünge in Form einer vollständigen Segregation gehen auf den

394 Hailbronner, Amsterdam Law Forum 2008, 10 (12).

395 Davy, ZAR 2004, 231 (232).

396 Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 297 f.

397 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 222 ff.

398 S. IV.2)e).

399 Hauschild, ZAR 2004, 83.

400 Joppke, West European Politics 30 (2007), 1 (2).

Umgang Deutschlands mit Migrant*innen, insbesondere mit sogenannten Gastarbeiter*innen in den 1950er bis 1980er Jahren zurück.⁴⁰¹

Dieser Ansatz setzt auf eine aktive Verhinderung der Integration von Migrant*innen und kann sich pauschal auf alle Migrant*innen oder nur auf bestimmte Gruppen beziehen. Im letzten Fall nimmt der Staat etwa eine angenommene Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit der Migrant*innen zum Anlass, Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung auszuschließen und zielt mittels Sanktionen auf eine Aufenthaltsbeendigung ab.⁴⁰²

e) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann ein Integrationsregime also verschiedene Dimensionen der Integration regeln, indem es auf Tatbestandsseite Integrationskriterien aufstellt, die bestimmen, wann jemand als (partiell) integriert gilt (Indikatorfunktion) und wer Adressat*in der jeweiligen integrationsrelevanten Regelung ist (Selektionsfunktion); regelmäßig ist auf Tatbestandsseite zudem ein Zeitelement enthalten, das den Zeitpunkt einer möglichen Integration festlegt. Die Regelungen können dabei verschiedenen Integrationsmodellen folgen, also die Frage, wie Integration am besten erreicht oder auch verhindert werden kann, unterschiedlich beantworten.

3) Inhaltliche Anforderungen an ein Integrationsregime

Der Begriff des Integrationsregimes dient der Arbeit dazu, vergleichen zu können, ob entsprechend der Herausbildung eines staatlichen Ziels der Integration von Migrant*innen mit Aufenthaltstitel durch Recht eine solche Entwicklung auch in Hinblick auf Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel, die Margizens, stattgefunden hat. Nach hiesiger Auffassung qualifiziert sich also nicht jedes beliebige Ensemble integrationsrelevanter Normen, welches die oben herausgearbeiteten Regelungsstrukturen aufweist, als Integrationsregime. Es sind vielmehr zusätzlich bestimmte Anforderungen an den Inhalt und Zweck der Regelungsgesamtheit zu stellen.

401 S. IV.2)b). So auch *Joppke*, *West European Politics* 30 (2007), 1 (2); *Schulte*, ZAR 2012, 289 (293).

402 *Groenendijk*, *Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht*, in: *Barwig/Davy*, 2004, 50 (52).

Diese inhaltlichen Anforderungen werden im Folgenden induktiv aus denjenigen integrationsrelevanten Regelungen für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel hergeleitet; gestützt auf die Prämisse, dass sich für diesen Personenkreis ein Gesamtkonzept der Integration herausgebildet hat. Hierfür wird im Folgenden – zweckgemäß knapp – die Entwicklung der Integrationsgesetzgebung in Deutschland und auf Ebene des Unionsrechts für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel nachgezeichnet. Die Arbeit zieht dabei auch Erkenntnisse rechts- und politikwissenschaftlicher Untersuchungen heran, welche die Entwicklung einer gezielten, aktiven Integrationspolitik mittels Recht für diesen Adressat*innenkreis zum Gegenstand haben.⁴⁰³ Anstelle der Bezeichnung als Integrationskonzept⁴⁰⁴ oder auch Integrationsprogramm⁴⁰⁵ wird vorliegend jedoch der Begriff des Integrationsregimes verwendet.

a) Die Entwicklung einer Integrationsgesetzgebung in Deutschland und auf Ebene der Europäischen Union

aa) Gastarbeiter*innen in der Anwerbephase 1955 bis 1973

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland⁴⁰⁶ in den 1950er-Jahren begann die Anwerbephase von sogenannten Gastarbeiter*innen⁴⁰⁷: Sie nahm ihren Anfang mit dem ersten Anwerbevertrag mit Italien 1955 und dauerte bis zum Anwerbestopp aufgrund der wirtschaftlichen Rezession und anlässlich des Ölpreisschocks 1973 an.⁴⁰⁸

403 Hierzu zählen insbesondere die Arbeiten von *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013; *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007; sowie *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, wobei diese ein deutlich weiteres Verständnis von staatlicher Integrationspolitik vertritt.

404 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013.

405 *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007.

406 Die folgenden Beschreibungen beziehen sich auf die Migrations- und Integrationspolitik in der BRD. Zur Migrationspolitik in der DDR s. etwa *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 22 f.

407 Zum wenig beachteten Phänomen der weiblichen „Gastarbeiterinnen“ und zugleich zur Problematik des Begriffs der „Gastarbeiter“ s. *Mattes*, „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik, 2005.

408 Ausführlich *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 203 ff.; *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 53 ff.

Obwohl in dieser Zeit rund 14 Mio. ausländische Staatsangehörige nach Westdeutschland kamen, von denen rund 11 Mio. das Land schließlich wieder verließen, existierten keine expliziten Integrationskonzepte, da man auch insofern den Aufenthalt zu Arbeitszwecken als vorübergehend ansah.⁴⁰⁹

Aller gegenteiligen Äußerungen zum Trotz erfolgte jedoch faktisch am Arbeitsplatz und durch rechtliche Vorgaben der wirtschaftlichen Gleichstellung der ausländischen Arbeitskräfte eine partielle Integration.⁴¹⁰ Mit der Verabschiedung des Ausländergesetzes 1965, das die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 ablöste, wurde zwar auf dem Papier auch der Weg einer möglichen Aufenthaltsverfestigung geregelt:⁴¹¹ Die Erteilung oder Verlängerung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis setzte die Sicherung des Lebensunterhalts voraus;⁴¹² für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach fünf Jahren musste die antragstellende Person neben einer besonderen Arbeitserlaubnis⁴¹³ über einfache mündliche Deutschsprachkenntnisse sowie eine angemessene Wohnung verfügen und etwaige Kinder der Schulpflicht nachkommen. Die unbefristete Aufenthaltsberechtigung, die mit einem besonderen Ausweisungsschutz verbunden war, setzte ein Sich-Einfügen in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland voraus,⁴¹⁴ wofür insbesondere die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gefordert wurde, letztere stellte zugleich einen Ausweisungsgrund dar.⁴¹⁵ In der Praxis wurden die Aufenthaltstitel – entsprechend dem Modell der Integrationsverhinderung – jedoch nur selten erteilt, weil ein dauerhafter Aufenthalt von Migrant*innen politisch unerwünscht war.⁴¹⁶

409 *Bade*, *Ausländer, Aussiedler, Asyl*, 1994, S. 54; *Herbert*, *Deutschland*, in: *Herbert/Schönhagen*, 2023, 152 (162).

410 Zum Leitbild der wirtschaftlich-sozialen Integration in dieser Zeit ausführlich *Bolat*, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 63 ff.

411 *Bolat*, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 67 f.

412 § 7 AuslG 1965, Nr. 4 Abs. 1 S. 2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (AuslGVvV) vom 7. Juli 1967 (GMBL. S. 231).

413 Deren Erteilung setzte unter anderem voraus, dass die Person bereits fünf Jahre lang eine unselbständige Tätigkeit rechtmäßig ausgeübt hatte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 AEVO).

414 § 8 AuslG 1965, Nr. 4a AuslGVvV.

415 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 10 AuslG.

416 *Bolat*, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 85 ff.

bb) Zuwanderungsbegrenzung, Rückkehrförderung und Integration auf Widerruf

In den Jahren nach dem Anwerbestopp verfolgte die Politik zunächst eine „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“⁴¹⁷, die von den Säulen Zuwanderungsbegrenzung, Rückkehrförderung und soziale Integration auf Zeit für die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien getragen wurde.⁴¹⁸ Diese „Integration auf Zeit“⁴¹⁹ oder „Integration auf Widerruf“⁴²⁰ beruhte noch auf dem Selbstverständnis Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland, sodass sich die ausländischen Staatsangehörigen zwar eingliedern, aber nicht einwandern sollten.⁴²¹ Ende der 1970er Jahre zeichnete sich jedoch immer deutlicher ab, dass viele Menschen dauerhaft in Deutschland bleiben würden.⁴²² 1978 wurde schließlich Heinz Kühn⁴²³ als erster „Beauftragter der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“⁴²⁴ berufen. 1979 forderte er in einem Memorandum ein neues, zeitlich unbegrenztes Integrationskonzept,⁴²⁵ das „Bleibewilligen die Chance zu einer vorbehaltlosen und dauerhaften Eingliederung“⁴²⁶ eröffnen sollte. Die Bundesregierung von SPD und FDP führte ihre Arbeitsmarktpolitik jedoch im Wesentlichen fort und ergänzte sie 1980 lediglich um einige integrative Elemente.⁴²⁷

417 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 54.

418 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 54; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 244.

419 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 238.

420 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 238.

421 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 62;

Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 238.

422 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 62;

Herbert, Deutschland, in: *Herbert/Schönhausen*, 2023, 152 (165 f.).

423 Ehemaliger Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen für die SPD.

424 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 55 f.

425 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 245 f.; *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 56.

426 Vgl. *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 56.

427 Zu diesen im Einzelnen *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 247; *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 57.

cc) Begrenzungs politik, das AuslG 1990 und die Geburtsstunde
europäischer Migrations politik

Die Ausgangssituation zu Beginn der 1980er Jahre bestand in einer anhaltenden Wirtschaftskrise, weiter zunehmenden Arbeitslosigkeit und einem starken Anstieg der Zahl von Asylsuchenden.⁴²⁸ In der Politik verschob sich der Diskurs von einer Integrations politik hin zu einer zweijährigen öffentlichen Debatte über mögliche finanzielle Rückkehrförderungen für ehemalige Gastarbeiter*innen.⁴²⁹ Da man eine Einwanderung auch auf dem Wege der Fluchtmigration verhindern wollte, wurde Asylsuchenden gegenüber, ganz im Sinne des Modells der Integrationsverhinderung, eine zunehmende Abschreckungs politik verfolgt und ihre Integration aktiv verhindert.⁴³⁰ Mit der Neuwahl der Bundesregierung aus CDU und FDP vollzog sich 1983 endgültig eine restriktive Wende. Die Regierung verlagerte die Migrations politik vom Bundesarbeits- zum Bundesinnenministerium. Die in der Politik lang angekündigte Reform des Migrationsrechts und insbesondere die Schaffung von Integrationsangeboten blieb dabei jedoch weiter aus.⁴³¹

Erst 1990 wurde nach langen Debatten kurz vor der Wiedervereinigung schließlich ein neues Ausländergesetz (AuslG 1990) verabschiedet.⁴³² Die Gesetzgebung legte in der Gesetzesbegründung drei Aufgaben des Ausländerrechts fest: die aufenthaltsrechtliche Integration der bereits aufhältigen ausländischen Staatsangehörigen mit dauerhaftem Bleibewunsch, die Förderung der grenzüberschreitenden internationalen Zusammenarbeit (mit der damaligen EG und heutigen EU) und die Zuwanderungsbegrenzung gegenüber weiteren Drittstaatsangehörigen.⁴³³ Das Ziel der Integration von bereits in Deutschland lebenden Migrant*innen bedeutete für die Bundesrepublik, ihnen die „Teilhabe an ihrem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben“⁴³⁴ zu ermöglichen und „im Rahmen ihrer ethisch-morali-

428 S. Kapitel 3 II.1).

429 Beschlossen wurde schließlich eine sogenannte Rückkehrhilfe in Höhe von 10.500 DM, die im Ergebnis von knapp 17.000 Arbeitnehmer*innen beantragt wurde, s. *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 254 f.

430 Dazu ausführlich Kapitel 3 II.1).

431 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 60 f.; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 257 f.

432 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 62 ff.; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 279 ff.

433 BT-Drucksache 11/6321, S. 40.

434 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

schen, rechtlichen und kulturellen Wertvorstellungen [...] einen Freiraum für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität“⁴³⁵ zu lassen; den Migrant*innen wurde auferlegt, „sich in die rechtliche, soziale und wirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland einzufügen, die hiesigen kulturellen und politischen Wertvorstellungen zu respektieren“⁴³⁶ und den „Willen zur Bewahrung der überkommenen kulturellen Identität nicht als Vorwand für eine selbstisolierende, rein negative Abwehrhaltung gegen deutsche kulturelle Einflüsse“⁴³⁷ zu nutzen. Die Gesetzgebung wollte den Migrant*innen somit Teilhabechancen ermöglichen, sprach sich aber auch deutlich für eine gewisse Assimilationspflicht der Migrant*innen aus. Zentrales Integrationsinstrument sollte die Vermittlung einer höheren Rechtsrespektive Aufenthaltssicherheit sein,⁴³⁸ indem insbesondere eine Vielzahl von Ermessensvorschriften durch gebundene Entscheidungen ersetzt wurden.⁴³⁹ Waren die konkreten Voraussetzungen der Titelerteilung zuvor lediglich in Verwaltungsvorschriften normiert, legte das AuslG 1990 nun gesetzliche „Integrationspfade“⁴⁴⁰ fest. Die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels setzte das Vorliegen einfacher Deutschsprachkenntnisse, die erforderlichen Erlaubnisse für eine Erwerbstätigkeit oder die Sicherung des Lebensunterhalts auf sonstige Weise und ausreichenden Wohnraum voraus, zudem durfte kein Ausweisungsgrund im Sinne einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen.⁴⁴¹ Maßnahmen einer aktiven Förderung der Integration von Migrant*innen sah das Gesetz dagegen nicht vor.

Parallel konkretisierte sich ab Mitte der 1990er eine europäische Migrationspolitik.⁴⁴² Das 1999 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Programm von Tampere sah erstmals die Entwicklung einer gemeinsamen Integrationspolitik vor, die das integrationspolitisch liberale Ziel einer schrittweisen Annäherung der Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen verfolgen sollte.⁴⁴³

435 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

436 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

437 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

438 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

439 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 48; *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 88 f.

440 Zum Begriff s. *Davy*, ZAR 2004, 231.

441 §§ 24, 45 Abs. 1 AuslG 1990. Zu diesen Integrationskriterien s. A.I.2).

442 Dazu ausführlich *Pelzer*, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitsystem der EU, 2020, S. 40 f.

443 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 8.

dd) Der lange Weg zum AufenthG und europäische Integrationsgesetzgebung

Nach den Wahlen 1998, die zu einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen führten, rückte die Notwendigkeit einer Reform des Migrationsrechts und insbesondere die Entwicklung eines Integrationskonzepts wieder in den politischen Fokus. Folge war zunächst die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts durch ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz, das im Jahr 2000 in Kraft trat. Wie das AuslG 1990 war es geprägt vom Ansatz der Integration durch Rechtssicherheit und -gleichheit.⁴⁴⁴ Im Rahmen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt wurde das bis dahin geltende Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) um Elemente des Geburtsrechts (*ius soli*) ergänzt; die Fristen für eine Einbürgerung wurden von 15 auf bis zu acht Jahre verkürzt.⁴⁴⁵ Umgekehrt hatte keinen Anspruch auf Einbürgerung, wer keine ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache als Ausdruck eines Mindestmaßes an kultureller Integration vorweisen konnte.⁴⁴⁶

Im Juni 2000 wurde schließlich die Unabhängige Kommission Zuwanderung eingesetzt, in der unter der Leitung von Rita Süßmuth 20 Expert*innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Gesellschaft ein neues Zuwanderungskonzept erarbeiten sollten. In ihrem im Juli 2001 vorgestellten Bericht verlangte die Süßmuth-Kommission eine Abkehr von der bisherigen Integrationspolitik des „pragmatischen Improvisierens“⁴⁴⁷ und sprach sich für ein „integrationspolitisches Gesamtkonzept [aus], das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt“⁴⁴⁸. Die Kommission definierte Integration dabei als politische Aufgabe, die darauf abzielt, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“⁴⁴⁹. Zugleich betonte sie, dass hierfür Anstrengungen von beiden Seiten erforderlich seien und Wirtschaft, Politik und Kultur der Aufnahmegesellschaft ebenso wie

444 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 93.

445 Davy, Die Verwaltung 41 (2008), 31 (33); Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 91.

446 Davy, Die Verwaltung 41 (2008), 31 (33).

447 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 199.

448 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 199.

449 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 200.

die Migrant*innen ihren Beitrag leisten müssten.⁴⁵⁰ Während sie bei Migrant*innen die Pflicht sah, die Verfassung und die Gesetze zu respektieren und zu befolgen, forderte sie von der Aufnahmegesellschaft, Migrant*innen einen gleichberechtigten Zugang zu allen Positionen am Arbeitsmarkt und dem Bildungssystem zu ermöglichen.⁴⁵¹ Laut Kommission bilde sich ein Konsens in Politik und Öffentlichkeit heraus, dass eine „aktive Integrationspolitik für dauerhaft in Deutschland lebende Zuwanderer möglichst schnell und für neu Zuwandernde unmittelbar nach der Einreise einsetzen sollte“⁴⁵².

Da die Kommission den Erwerb von Deutschkenntnissen als Grundvoraussetzung für berufliche, soziale und kulturelle Chancen ansah,⁴⁵³ war eine zentrale Empfehlung, dem Modell der Chancengleichheit entsprechend, die Einrichtung von Integrationskursen. Diese sollten die Sprachvermittlung, eine Einführung in die Grundzüge der Rechtsordnung und das politische System der Bundesrepublik sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierungshilfen beinhalten.⁴⁵⁴ Förderberechtigt sollten alle „Neuzuwanderer mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive sein“⁴⁵⁵, wozu die Kommission unter anderem Spätaussiedler*innen und ihre Familienangehörigen, ausländische Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten und ihre Familienangehörigen, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge sowie nach § 30 AuslG regularisierte Geduldete⁴⁵⁶ zählte.

Auf Grundlage dieses Berichts wurde nach einigen Rückschlägen im Gesetzgebungsprozess⁴⁵⁷ im Juli 2004 schließlich ein Zuwanderungsgesetz (ZuwG) als Artikelgesetz verabschiedet – Herzstück war das AufenthG,

450 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 200.

451 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 200.

452 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 257.

453 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 257.

454 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 261.

455 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 261.

456 S. dazu Kapitel 3 II.2)b).

457 Das ursprünglich 2002 verabschiedete Zuwanderungsgesetz war kurz vor dem für Anfang 2003 geplanten Inkrafttreten vom BVerfG für ungültig erklärt worden: Im Rahmen der Abstimmung im Bundesrat hatte sich das Land Brandenburg uneinheitlich verhalten, was der damalige Bundesratsvorsitzende Wowereit nach mehr-

welches das AuslG 1990 ablöste.⁴⁵⁸ Über 30 Jahre nach dem Anwerbestopp enthielt das neue AufenthG als erstes Gesetz ausdrückliche Regelungen zur „Förderung der Integration“ (Kapitel 3, §§ 43 – 45 AufenthG) von ausländischen Staatangehörigen, auch wenn diese im Ergebnis recht knapp ausfielen. Programmatisch postulierte § 43 Abs. 1 AufenthG zwar: „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert.“ Das Integrationskapitel beschränkte sich jedoch im Wesentlichen auf die Einführung von Integrationskursen entsprechend der Empfehlungen des Zuwanderungsberichts.

Diese expliziten Maßnahmen der Integrationsförderung machten jedoch nur einen Teil des neuen Integrationskonzepts des AufenthG aus.⁴⁵⁹ Es verband die Integration der Migrant*innen mit der Gewährung von Aufenthaltstiteln, indem es mittels eines Stufenmodells eine schrittweise Statusverfestigung mit steigenden Integrationsanforderungen verknüpfte.⁴⁶⁰ Das AufenthG begriff und begreift Integration also als Bedingung für die Gewährung von Rechten, entsprechend dem selektiven Integrationsmodell. Nicht im ZuwG geregelt wurden die von der Süßmuth-Kommission auch gegenüber der Aufnahmegesellschaft geforderten Integrationsanstrengungen. Zwar entwarf die rot-grüne Bundesregierung 2005 ein Antidiskriminierungsgesetz, dieses scheiterte jedoch zunächst im Bundesrat. Erst nach dem Regierungswechsel wurde es 2006 als Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verabschiedet⁴⁶¹ und stellte im Wesentlichen die (verspätete) Umsetzung der Antidiskriminierungs-RL dar.⁴⁶²

Auf unionsrechtlicher Ebene nahm eine Integrationsgesetzgebung währenddessen weiter Form an. Die Ausrichtung dieser europäischen – wie

maliger Nachfrage schließlich unzulässigerweise als Zustimmung gewertet hatte, s. BVerfGE 106, 310.

458 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).

459 Zu diesem ausführlich die Arbeit von *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013.

460 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 222 ff.

461 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 26.

462 Die Richtlinie enthielt unter anderem Mindestnormen zum Schutz gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Ausbildung, Sozialschutz, soziale Vergünstigungen und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum, ermöglichte aber auch positive Diskriminierungsmaßnahmen, s. *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 23.

auch der deutschen – Integrationspolitik wurde jedoch nicht zuletzt durch die Anschläge vom 11. September 2001 maßgeblich beeinflusst.⁴⁶³ Von einem rechtebasierten Ansatz verschob sich der Fokus zunehmend hin zu Sicherheitsaspekten und einem selektiven Integrationsmodell.⁴⁶⁴ Während die von der EU-Kommission vorgeschlagene Daueraufenthalts-RL von 2003⁴⁶⁵ ursprünglich die Integration von lang aufhältigen Drittstaatsangehörigen mittels Gewähr eines Daueraufenthaltstitels erreichen sollte und lediglich Integrationsmaßnahmen vorsah, forderten Deutschland, Österreich und die Niederlande die Titelerteilung von der Erfüllung von Integrationsanforderungen abhängig zu machen.⁴⁶⁶ Zu den wohl umstrittensten integrationsrelevanten Richtlinien gehörte die Familienzusammenführungs-RL von 2003⁴⁶⁷, die ursprünglich eine klare Integrationspolitik und menschenrechtliche Verpflichtungen umfassen sollte, im Ergebnis aber äußerst restriktiv ausgestaltet und auf eine Begrenzung und Kontrolle des Familiennachzugs angelegt war.⁴⁶⁸ Mit dem Programm von Den Haag 2004 verschob sich der Fokus weiter von einer Antidiskriminierungspolitik zur Integrationsverantwortung der Migrant*innen, welche etwa den „Respekt vor den Grundwerten der Europäischen Union und den Grundrechten aller Menschen“⁴⁶⁹ umfasse.

ee) Die rasche Entwicklung vom Fördern zum Fordern der Integration

Auf nationaler Ebene verschob sich 2007 mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz auch der Integrationsansatz im AufenthG. Neben den namensgebenden notwendigen Anpassungen des nationalen Migrationsrecht an das Unionsrecht und den sogenannten Altfallregelungen zur Regularisierung

463 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 124 f.

464 Bendel, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 13 f.

465 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. EU Nr. L 16/44).

466 Man einigte sich schließlich auf einen komplizierten Kompromiss, s. dazu ausführlich Groenendijk, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 429 (442 ff.).

467 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. EU Nr. L 251/12).

468 Ausführlich Bendel, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 19 ff.

469 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom 3. März 2005 (ABl. C 53/1), S. 4.

von Geduldeten⁴⁷⁰ enthielt das Gesetz verschiedene Änderungen am Integrationskurskonzept. Aufgrund der bis dahin geringen Teilnahmezahlen an freiwilligen Abschlusstests führte die Gesetzgebung den Grundsatz der verpflichtenden Prüfungsteilnahme zwecks effektiverer Wissensvermittlung ein.⁴⁷¹ Zugleich konnte die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen nun mittels Verwaltungszwang durchgesetzt und eine Nichtteilnahme auch mit sozialrechtlichen Leistungskürzungen sanktioniert werden. Besonders deutlich wurde der dadurch begründete Wandel von einem Anspruchsmodell hin zu einer von Sanktionen begleiteten Forderung einer Integration entsprechend dem Verpflichtungsmodell durch die Ergänzung in § 43 AufenthG, dass die Integration gefördert „und gefordert“ werden soll; von der Überschrift des dritten Kapitels des AufenthG („Förderung der Integration“) verblieb nur die „Integration“ – die Förderung wurde gestrichen.⁴⁷² Die Gesetzesbegründung der mittlerweile schwarz-roten Bundesregierung konkretisierte durch eine „selektive Auswahl aus dem Grundrechtskatalog“⁴⁷³, welche Integrationsanstrengungen Migrant*innen zu leisten hätten.⁴⁷⁴

2011 wurde der Ansatz des „Förderns und Forderns“⁴⁷⁵ mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften erweitert.⁴⁷⁶ Im Rahmen der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis wurde nun die ordnungsgemäße Teilnahme am Integrationskurs überprüft und sollte so in das behördliche Ermessen einfließen. Wurde der Kurs trotz Teilnahmepflicht nicht absolviert, durfte die Aufenthaltserlaubnis nunmehr für maximal ein Jahr verlängert werden, wenn die Person ihre Integration nicht anderweitig nachweisen konnte.

470 §§ 104a, 104b AufenthG, dazu Kapitel 3 III.2)b).

471 BT-Drucksache 16/5065, S. 177 f.

472 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 60 f.; Groß, ZAR 2007, 315 (318).

473 Groß, ZAR 2007, 315 (318).

474 „Dazu gehört, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, das Gewaltmonopol des Staates zu achten, die Werteordnung des Grundgesetzes verbindlich anzuerkennen, sich zur Glaubens-, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau zu bekennen“, s. BT-Drucksache 16/5065, S. 177.

475 Groß, ZAR 2007, 315.

476 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 61.

ff) Zusammenfassung: Die langwierige Herausbildung eines Gesamtkonzepts

Betrachtet man die Entwicklung der Integrationsgesetzgebung in Deutschland, so fällt auf, dass während der Anwerbephase von ausländischen Arbeitskräften 1955 bis 1973 zwar der Regelungsansatz ihrer vorübergehenden wirtschaftlich-sozialen Eingliederung existierte und das AuslG 1965 theoretisch bereits die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung vorsah; politisch formuliertes Ziel war jedoch bis in die 1980er die schlussendliche Rückkehr der Migrant*innen und in der Praxis wurden unbefristete Aufenthaltstitel nur selten erteilt. Effektiv geregelt wurde somit lediglich die ökonomische Dimension der Integration. Erst mit der Verabschiedung des AuslG 1990 wurde die dauerhafte aufenthaltsrechtliche Integration bereits aufhältiger ausländischer Staatsangehöriger als Regelungsziel formuliert, welches durch die Vermittlung höherer Rechts- und Aufenthaltssicherheit als zentrales Integrationsinstrument erreicht werden sollte. Gestärkt wurde also die rechtliche Dimension der Integration, indem eine Vielzahl von Ermessensvorschriften durch gebundene Entscheidungen ersetzt wurden. Die Verantwortung zur Erfüllung der Titelerteilungsvoraussetzungen und damit zum Erreichen der Aufenthaltssicherheit verblieb dabei jedoch vollständig bei den Migrant*innen.

Erst Anfang der 2000er beauftragte die Bundesregierung schließlich die Süßmuth-Kommission explizit mit der Entwicklung eines Integrationskonzepts.⁴⁷⁷ Diese formulierte dementsprechend erstmals ein „integrationspolitisches Gesamtkonzept“⁴⁷⁸ und definierte Integration als gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das daraufhin 2004 verabschiedete AufenthG enthielt als erstes Gesetz das ausdrückliche Ziel der Förderung der Integration, das insbesondere durch die Einführung von Integrationskursen verfolgt wurde. Dieses Förderangebot – ab 2007 auch als sanktionsbewehrte Forderung – ergänzte damit die bisherige Regelung der Integration in ökonomischer und rechtlicher Hinsicht um eine kulturelle Dimension.

477 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 20.

478 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 199.

b) Qualifizierung als Integrationsregime

Auf Grundlage der vorangegangenen Beobachtungen und unterschiedlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse setzt ein Integrationsregime nach hiesigem Verständnis also voraus, dass die jeweiligen integrationsrelevanten Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bilden. Für ein entsprechendes Gesamtkonzept müssen die Regelungen zum einen verschiedene Integrationsdimensionen abdecken und zumindest zentrale steuerbare Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension berücksichtigen. Hierzu werden jeweils Regelungen zur möglichen Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb gezählt. Zum anderen muss in der Zusammenschau der Regelungen ein grundsätzlicher politischer Wille zur Integration des Adressat*innenkreises im Sinne der Eröffnung einer Teilhabeperspektive zum Ausdruck kommen. Dabei ist es den Regelungen jedoch grundsätzlich nicht verwehrt, anhand von Integrationskriterien eine Selektion bestimmter Adressat*innen vorzunehmen oder das Ziel der Integration auch mittels des selektiven Integrationsmodells zu verfolgen.

4) Begriff des Integrationsregimes

Zusammenfassend liegt also ein Integrationsregime vor, wenn die Summe integrationsrelevanter Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet, indem es durch Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension abdeckt. Die Regelungen stellen auf Tatbestandsseite Integrationskriterien auf, die bestimmen, wann jemand als (partiell) integriert gilt (Indikatorfunktion) und wer Normadressat*in ist (Selektionsfunktion); regelmäßig legt zudem ein Zeitelement den Zeitpunkt einer möglichen Integration fest. Einzelne Regelungen können dabei verschiedenen Integrationsmodellen folgen, mithin die Frage, wie Integration am besten erreicht oder auch verhindert werden kann, unterschiedlich beantworten.

Kapitel 3 – Genese: Entwicklung der Rechtsstellung der Margizens in Deutschland

Das vorliegende Kapitel zeichnet die Genese derjenigen integrationsrelevanten Normen⁴⁷⁹ nach, welche die Margizens adressieren, also Asylsuchende, Geduldete und Statuslose. Indem zugleich die langfristigen Entwicklungslinien der Integrationspolitik und -gesetzgebung in Deutschland und auf EU-Ebene herausgearbeitet werden, zeigt das Kapitel, dass sich die integrationsrelevanten Normen ab 2015/16 zu einem spezifischen Integrationsregime für Margizens verdichtet haben. Wie im vorherigen Kapitel dargelegt, liegt ein Integrationsregime vor, wenn die Summe integrationsrelevanter Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet, indem es durch Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Integration abdeckt. Da für die Systematisierung und Bewertung des Integrationsregimes auch Regelungen interessieren, die über diese Mindestanforderungen an ein Integrationsregime hinausgehen, wird deren Entwicklung ebenfalls dargestellt.

Die von der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts bis Ende 2024 reichende Skizze der Rechtsentwicklung gliedert sich in vier zeitliche Abschnitte: Die Nachkriegszeit mit der Verankerung eines Grundrechts auf Asyl im Grundgesetz (GG) und Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bis zum Ende der 1970er Jahre (I.); die angesichts steigender Asylantragszahlen von einer zunehmenden Politisierung der Fluchtmigration geprägten 1980er und 1990er Jahre (II.); die Liberalisierung vieler aufenthaltsrechtlicher Regelungen in den 2000er und frühen 2010er Jahre vor dem Hintergrund sinkender Asylantragszahlen (III.); und zuletzt der Beginn des „langen Sommers der Migration“⁴⁸⁰ 2015 bis Ende 2024 (IV.). Die Untergliederung dieser Abschnitte richtet sich nach den in Kapitel 2 als integrationsrelevant identifizierten Regelungsbereichen Aufenthaltsstatus

479 Soweit einzelne Rechtsnormen zitiert werden, ergibt sich der Stand der angegebenen Norm aus dem jeweils beschriebenen zeitlichen Kontext.

480 *Kasperek/Speer, Of Hope*. Ungarn und der lange Sommer der Migration, 07.09.2015, <bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>.

und -verfestigung, Erwerbstätigkeit inklusive Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sozialleistungen, Unterbringung und Freizügigkeit sowie Spracherwerb.⁴⁸¹ Ihnen voran geht jeweils ein grober Überblick über den politischen und historischen Kontext der Periode, abgeschlossen wird jeder Abschnitt durch ein kurzes Resümee zum jeweiligen Entwicklungsstand eines Integrationsregimes. Das Kapitel schließt mit einem Fazit (V.).

I. 1950er bis 1970er Jahre: Die Duldung als aufenthaltsrechtliches Allheilmittel und niedrige Asylantragszahlen

1) Allgemeiner politischer Kontext

Das 1949 verabschiedete Grundgesetz enthielt in Art.16 Abs.2 S.2 GG ein Grundrecht auf Asyl, das schlicht lautete: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“⁴⁸² Grund für die Verankerung im GG waren maßgeblich die Erfahrungen jüdischer Geflüchteter während der Verfolgung durch das nationalsozialistische Regime.⁴⁸³ 1951 wurde in Genf das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) unterzeichnet, das ebenfalls auf den Erfahrungen der Fluchtbewegungen des Zweiten Weltkriegs basierte. Nach der Ratifizierung der GFK 1953 durch Deutschland nahm die Bundesdienststelle, ab 1965 Bundesamt, für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) als Vorgängereinrichtung des heutigen BAMF ihre Arbeit auf. Nach politischen Aufständen in Budapest 1956 und Prag 1968 stiegen die sich bis dahin auf wenige tausend Asylanträge beschränkten Zahlen von Asylsuchenden im Jahr 1969 erstmals auf knapp 12.000 Anträge jährlich an, sanken aber in den Folgejahren rasch wieder.⁴⁸⁴ Die wirtschaftliche Rezession und die Ölkrise führten ab 1973 zu einem europäischen Anwerbestopp der sogenannten Gastarbeiter*innen.⁴⁸⁵ Ab diesem Zeitpunkt gab es kaum noch legale Einreisemöglichkeiten für ausländische Staatsangehörige mit Ausnahme von Asylverfahren. In der Folge stiegen die Asylantragszahlen ab Mitte der 1970er Jahre stark an und verdoppelten sich

481 S. Kapitel 2 III.1)b).

482 Tiedemann, ZAR 2009, 161 (163).

483 Ausführlich Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 17 ff.

484 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2021, 2022, S. 15.

485 S. Kapitel 2 III.3)a).

fast jährlich; 1980 beantragten schließlich über 100.000 Menschen Asyl in Deutschland.⁴⁸⁶

2) Aufenthaltsstatus

Seit 1938 benötigten ausländische Staatsangehörige reichseinheitlich eine Erlaubnis für den Aufenthalt im damaligen deutschen Reich.⁴⁸⁷ Die Voraussetzungen regelte die Ausländerpolizeiverordnung des Reichsinnenministers von 1938⁴⁸⁸ (APVO 1938), die nach Ende des NS-Regimes zunächst ins Bundesrecht übernommen wurde.⁴⁸⁹ Als das erste Ausländergesetz⁴⁹⁰ (AuslG) 1965 verabschiedet wurde, wurde die grundsätzliche⁴⁹¹ Pflicht einer Aufenthaltserlaubnis für den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland in § 2 Abs. 1 AuslG übernommen und in § 12 Abs. 1 AuslG eine Ausreisepflicht für den Fall des Fehlens einer solchen normiert.

Der Aufenthaltsstatus Asylsuchender war zunächst nicht eindeutig geregelt. Im Januar 1953 trat die Asylverordnung (AsylV) in Kraft, welche das Verfahren zur Flüchtlingsanerkennung im Sinne der GFK regeln sollte.⁴⁹² Auf politische Geflüchtete, die Asyl nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG beantragten, fand die AsylV von 1953 jedoch zunächst keine Anwendung, für sie galt die APVO.⁴⁹³ Es fanden somit zunächst zwei unterschiedliche Verfahren für Asylsuchende statt: ein Anerkennungsverfahren für sogenannte Konventionsflüchtlinge nach der GFK und ein zweites für politisch Verfolgte i.S.d. Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG; eine Vereinheitlichung des Anerkennungsverfahrens

486 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2021, 2022, S. 15.

487 In Preußen gab es bereits 1932 eine entsprechende Regelung, s. *Groß*, ZAR 2024, 187 (189).

488 Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938 (RGBl. I S. 1053).

489 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 77; *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 50; *Davy/Çinar*, Deutschland, in: *Davy*, 2001, 227 (278).

490 Ausländergesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353).

491 Ausnahmen waren für ausländische Staatsangehörige unter 16 Jahren, für Heimatlose und aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen vorgesehen (§ 2 Abs. 2 AuslG 1965), außerdem konnten weitere Ausnahmen per Rechtsverordnung geregelt werden (§ 2 Abs. 3 AuslG 1965).

492 Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen vom 6. Januar 1953 (BGBl. I S. 3).

493 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 50 ff.

erreichte erst die Verabschiedung des AuslG 1965.⁴⁹⁴ Asylsuchenden, die sich in einem Sammellager meldeten, war der Aufenthalt (im Bezirk des Lagers) bis zur Entscheidung über den Asylantrag gestattet.⁴⁹⁵ Zum Teil erhielten sie eine „Bescheinigung über die Beantragung von Asyl“ und ab 1965 oftmals eine Duldung. Asylsuchende konnten jedoch grundsätzlich auch vor ihrer Anerkennung als Flüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.⁴⁹⁶ 1977 entschied das BVerwG, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Asylsuchende nicht ausgeschlossen, sondern nach der allgemeinen Regelung des § 2 Abs. 1 S. 2 AuslG zu beurteilen sei.⁴⁹⁷

Die mit der Verabschiedung des AuslG 1965 eingeführte Duldung sollte ursprünglich verhindern, dass Ausländer*innen in die Illegalität gerieten.⁴⁹⁸ Laut Begründung zum Gesetzentwurf sollte sie den Aufenthalt legalisieren und ermöglichen, dass Geduldete „ihren Lebensunterhalt durch Arbeit verdienen“⁴⁹⁹. Dennoch war sie nicht als Aufenthaltstitel, sondern als Institut des Vollstreckungsrechts in § 17 AuslG 1965 konzipiert. Aufgrund des offenen Tatbestands wurde die Duldung in den folgenden Jahren in verschiedensten Konstellationen erteilt und oft über Jahre verlängert.⁵⁰⁰

3) Erwerbstätigkeit

Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt richtete sich zunächst noch nach der APVO 1938 und erforderte einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der jedoch zugleich mit der Aufnahme einer Tätigkeit beantragt werden konnte.⁵⁰¹ Kurz nach Abschluss des ersten Anwerbeabkommens mit Italien wurde 1957 das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)⁵⁰² dahingehend geändert⁵⁰³, dass grundsätzlich jede*r ausländische Staatsangehörige zur Ausübung einer Beschäftigung eine Erlaubnis der

494 Tiedemann, ZAR 2009, 161 (164).

495 § 4 Abs. 1 AsylV.

496 Vgl. §§ 15 Abs. 3, 40 Abs. 3 AuslG 1965.

497 BVerwG, Urt. v. 16.08.1977 – I C 15.76, NJW 1978, 507.

498 BT-Drucksache IV/868, S. 9 ff.

499 BT-Drucksache IV/868, S. 11.

500 Wendel, Kettenduldung, 2014, S. 5.

501 § 2 APVO 1938.

502 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 187).

503 Durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 23. Dezember 1956 (BGBl. S. 1018).

Bundesanstalt für Arbeit (BA) benötigte.⁵⁰⁴ Ab 1960 erhielten ausländische Arbeitskräfte nur dann eine Arbeitserlaubnis, wenn sie die für den Aufenthalt im Bundesgebiet erforderliche Erlaubnis der Ausländerbehörde besaßen.⁵⁰⁵ Statuslose hatten somit keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden hing davon ab, ob die Ausländerbehörde ihnen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis erteilte. Die 1965 eingeführte Duldung sollte dagegen explizit den Arbeitsmarktzugang ermöglichen.⁵⁰⁶ Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969⁵⁰⁷ stellte es allerdings in das Ermessen der BA, Geduldeten eine Arbeitserlaubnis zu erteilen, und sah vor, dass die Erteilung für bestimmte Gruppen von einem bis zu vierjährigen erlaubten oder geduldeten Voraufenthalt abhängig gemacht werden konnte.⁵⁰⁸ Ab 1971 setzte die hierzu verabschiedete Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO)⁵⁰⁹ für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis einen erlaubten Aufenthalt⁵¹⁰, eine Aufenthaltserlaubnis, eine Aufenthaltsberechtigung oder eine Duldung voraus.⁵¹¹ Am 14. März 1975 erging schließlich eine ausdrückliche Weisung der BA an die Arbeitsämter, Asylsuchenden auch dann einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, wenn gegen die Beschäftigung aus Arbeitsmarktgründen Bedenken bestanden.⁵¹² Hintergrund war, dass man die Länder und Kommunen von den Sozialhilfekosten für Asylsuchende entlasten und zugleich einen gewissen, durch den Anwerbestopp 1973 entstandenen Bedarf an Arbeitskräften in Teilen der Industrie und des Dienstleistungsgewerbes decken wollte.⁵¹³

504 § 55 Abs. 1 S. 1 AVAVG.

505 § 3 S. 1 Neunte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer) vom 20. November 1959 (BGBl. I S. 689).

506 BT-Drucksache IV/868, S. 11.

507 Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582) löste das AVAVG ab.

508 § 19 Abs. 1 AFG, § 5 Abs. 2 AEVO.

509 Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer vom 2. März 1971 (BGBl. I S. 152).

510 In der Form, dass der Aufenthalt auch ohne Erlaubnis erlaubt war oder als erlaubt galt.

511 § 5 Abs. 2 ArbErlV.

512 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 67.

513 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 66 f.

4) Sozialleistungen

Seit 1961 hatten ausländische Staatsangehörige – auch Asylsuchende – Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Tuberkulosehilfe und Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).⁵¹⁴ Darüber hinaus konnte Sozialhilfe gewährt werden, wenn dies im Einzelfall gerechtfertigt war.⁵¹⁵ Mit Einführung der Duldung 1965 erhielten auch Geduldete Zugang zu diesen Sozialleistungen.

5) Unterbringung und Freizügigkeit

Mit Verabschiedung der AsylV 1953 wurde der Aufenthalt von Asylsuchenden räumlich beschränkt.⁵¹⁶ Diese Residenzpflicht war auf den Bezirk des Sammellagers beschränkt, bei dem sich Asylsuchende unverzüglich nach ihrer Ankunft in Deutschland zu melden hatten.⁵¹⁷ Das die AsylV ersetzende AuslG behielt 1965 die Residenzpflicht der Asylsuchenden im Bezirk des Lagers bei.⁵¹⁸ Hinsichtlich der zeitgleich eingeführten Duldung war dabei die Anordnung einer räumliche Beschränkung ebenfalls möglich.⁵¹⁹

6) Zwischenergebnis: Ökonomische Eingliederung von Margizens aufgrund geringer politischer Relevanz

Aufgrund niedriger Zahlen stellten Asylsuchende bis Mitte der 1970er Jahre für die Politik keine vordringlich regelungsbedürftige Gruppe ausländischer Staatsangehöriger dar – selbst der ihnen zu gewährende Aufenthaltsstatus war zunächst nicht eindeutig geregelt. Die Erteilung von Duldungen wurde ab Mitte der 1960er aufgrund ihres offenen Tatbestands als flexibles Instrument zur Ermöglichung eines Aufenthalts genutzt, oft aus humanitären oder politischen Gründen, auch für lange Zeiträume. Ebenso flexibel

514 § 120 Abs. 1 S. 1 Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815).

515 § 120 Abs. 1 S. 2 BSHG, s. *Orschler*, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 146.

516 § 1 Abs. 1 AsylV.

517 § 4 Abs. 1 AsylV.

518 § 40 AuslG 1965, s. a. *Orschler*, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 183.

519 §§ 17 Abs. 1 i.V.m. 7 Abs. 1, 3 AuslG 1965.

konnte der Aufenthalt schließlich auch wieder beendet werden, Aufenthaltssicherheit vermittelte die Duldung nicht. Asylsuchenden und Geduldeten wurde aber eine ökonomische Eingliederung grundsätzlich ermöglicht, indem ihnen im Ermessenswege ein Arbeitsmarktzugang gewährt wurde; für Statuslose galt dies nicht. In der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre existierte somit noch kein Integrationsregime für Marginalisierte, ein wenig überraschender Befund, bedenkt man, dass selbst die aktiv angeworbenen Arbeitskräfte nicht als potenzielle Einwanderer*innen gesehen wurden und auch ihre Integration politisch kaum eine Rolle spielte.⁵²⁰

II. 1980er bis 1990er Jahre: Die Mängel des Art. 16 GG, geduldete De-facto-Flüchtlinge und der sogenannte Asylkompromiss

1) Allgemeiner politischer Kontext

Zwischen 1975 und 1980 hatte sich die Zahl der Asylanträge von knapp 10.000 auf über 100.000 verzehnfacht.⁵²¹ Waren Ende der 1960er die Asylsuchenden noch vorrangig sogenannte Ostblockflüchtlinge aus Europa gewesen, kamen Ende der 1970er bereits zwei Drittel der Asylsuchenden aus außereuropäischen Staaten.⁵²² Nachdem die Zahl der Asylanträge infolge der politischen Unruhen in der Türkei und aufgrund des Anwerbestopps in Deutschland Ende der 1970er stark angestiegen war, gewann im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1980 das Thema Asyl an Bedeutung.⁵²³ Die gesellschaftliche Stimmung gegenüber Asylsuchenden kippte, auch beeinflusst durch die Wirtschaftskrise und steigende Arbeitslosenzahlen, und Forderungen nach der Bekämpfung eines angeblichen Missbrauchs des Asylrechts wurden laut. Abgelehnte Asylsuchende wurden in der Öffentlichkeit oftmals als sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge diffamiert, obwohl sich die hohen Ablehnungsquoten darin begründeten, dass einzig das Vorliegen politischer Verfolgung i.S.d. Art. 16 GG als Asylgrund anerkannt wurde; allgemeine Verfolgungshandlungen oder Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsland waren dagegen irrelevant und auch nicht vom Flüchtlings-

520 S. Kapitel 2 III.3a)aa),bb).

521 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

522 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 63.

523 Höhn, Die demographischen Trends und die bevölkerungswissenschaftlichen Aufgaben in den 70er Jahren, in: Höhn, 1999, 37 (55).

schutz der GFK umfasst.⁵²⁴ Wegen des Non-Refoulement-Grundsatzes der GFK durften viele Geflüchtete jedoch nicht abgeschoben werden und wurden daher als sogenannte De-facto-Flüchtlinge geduldet.⁵²⁵ Am 18.06.1980 beschloss die Bundesregierung ein Sofortprogramm, das die Einreise vermeintlich unechter Asylsuchender begrenzen sollte.⁵²⁶

War die Zahl der Asylanträge 1983 auf unter 20.000 gesunken, kamen bereits 1986 erneut fast 100.000 Asylsuchende nach Deutschland. 1989 schätzte man die Zahl der in Deutschland lebenden geduldeten De-facto-Flüchtlinge auf ca. 300.000.⁵²⁷ Die größte Gruppe bildeten dabei Ostblockflüchtlinge, deren Abschiebung aufgrund eines Innenministerkonferenzbeschlusses von 1966 auch bei negativem Asylverfahren ausgesetzt worden war.⁵²⁸ In den Folgejahren stieg die Zahl der Asylsuchenden auch infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion weiter an: 1991 wurden rund 250.000 Asylanträge gestellt, der vorläufige Höhepunkt war 1992 mit rund 440.000 Anträgen erreicht. Zugleich verstärkte sich die Gewalt gegen Asylsuchende drastisch.⁵²⁹ Ende 1992 mündeten die politischen Debatten über den Umgang mit den steigenden Zahlen und dem zunehmend tödlichen Rassismus in der Gesellschaft schließlich im umstrittenen sogenannten Asylkompromiss.⁵³⁰ Infolgedessen wurde nicht nur das Grundrecht auf Asyl in einem neuen Art. 16a GG stark eingeschränkt und durch die begrenzenden Konzepte der sogenannten sicheren Dritt- und sicheren Herkunftsstaaten flankiert, auch der Aufenthalt Asylsuchender wurde in verschiedenen Bereichen erneut restriktiver gefasst. Als sichere Herkunftsstaaten wurden zunächst die Länder Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakei, Tschechien und Ungarn eingestuft,⁵³¹ wobei Gambia nach einem Militärputsch 1995 von der Liste gestrichen wurde.⁵³² Infolge der Grundgesetzänderung ging die Zahl der Asylanträge deutlich zurück und pendelte sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zwischen 130.000 und 170.000

524 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 47.

525 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 46.

526 Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Anhang 2, S. 4.

527 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 46.

528 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 46 f.

529 Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 303 ff.

530 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 141 ff.

531 Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1070).

532 Auch Senegal wurde 1995 aufgrund innenpolitischer Spannungen kurzzeitig von der Liste gestrichen, bereits ein halbes Jahr später jedoch erneut als sicher eingestuft.

ein.⁵³³ Die Zahl der Geduldeten stieg dagegen weiter an und lag 1999 bei rund 283.000.⁵³⁴

Zugleich nahm eine europäische Asylpolitik zu Beginn der 1990er Form an: Ein treibender Faktor hierfür waren die zunehmenden Fluchtbewegungen aus Ex-Jugoslawien.⁵³⁵ Bereits 1991 beschäftigte sich die Europäische Kommission mit den Rechten von Asylsuchenden. Sie befürchtete, dass die steigenden Asylantragszahlen zu längeren Asylverfahren führen würden, was wiederum neue Asylsuchende anziehe könnte, die für die Dauer des Asylverfahrens vom rechtmäßigen Aufenthalt und den damit einhergehenden Rechten profitieren wollten.⁵³⁶ Angesichts der bedeutenden aufenthaltsrechtlichen Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich Erwerbstätigkeit, Unterbringung und Sozialleistungen befürchtete man ein sogenanntes *forum shopping* in den Ländern mit den großzügigsten Bestimmungen.⁵³⁷ Die Europäische Kommission empfahl daher die Definition gemeinsamer Standards für die Aufenthaltsrechte von Asylsuchenden.⁵³⁸ Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde, unter Bezugnahme auf die GFK, eine vertragliche Grundlage für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik geschaffen. 1997 trat das bereits 1990 beschlossene Dubliner Übereinkommen in Kraft, ersetzte das Schengener Durchführungsübereinkommen und bestimmte nunmehr für alle Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) die asylverfahrensrechtliche Zuständigkeit des Ersteinreisestaates.⁵³⁹ Das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999 verlagerte die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik⁵⁴⁰ auf die supranationale Ebene.

533 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

534 Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

535 Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 232.

536 Slingenber, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 93.

537 Slingenber, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 94.

538 Slingenber, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 94.

539 Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 37.

540 Art. 61 EG lit. a und b EG; jetzt Art. 67 Abs. 2 AEUV.

2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

a) Aufenthaltsstatus

Nachdem Asylsuchenden jahrzehntelang nur eine Duldung erteilt worden war, stellte das BVerwG 1981 schließlich klar, dass „[d]ie Ausstellung einer bloßen Duldungsbescheinigung nach § 17 Abs. 1 AuslG [...] den Anforderungen des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG und der dem § 40 Abs. 1 AuslG zu entnehmenden Ermessensrichtlinie i. d. R. nicht entspreche[n]“.⁵⁴¹ Die mit der Duldung einhergehende Ausreisepflicht sei auch dann nicht mit Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG vereinbar, wenn die Ausreisepflicht nicht zwangsweise durchgesetzt würde.⁵⁴² Da das BVerwG die „Bescheinigung über die Beantragung von Asyl“⁵⁴³ erst recht nicht als geeignet erachtete, einen rechtmäßigen Aufenthalt zu begründen,⁵⁴⁴ schuf die Gesetzgebung im Zuge der Verabschiedung eines Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) 1982 eine förmliche Aufenthaltsgestattung^{545,546} Asylsuchenden war danach der Aufenthalt während des Asylverfahrens gestattet,⁵⁴⁷ worüber ihnen eine Bescheinigung als Nachweis ausgestellt wurde.⁵⁴⁸ Diese diente zugleich als Identifikationspapier.⁵⁴⁹

1990 entschied das BVerwG, dass der langzeitige Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger einer klaren ausländerrechtlichen Regelung bedürfe, wozu die Duldung, die auf eine zeitweise Abschiebungsaussetzung zielte, ebenfalls nicht geeignet sei.⁵⁵⁰ Mit dem AuslG 1990⁵⁵¹ wurde die Duldung grundlegend überarbeitet und ihr Anwendungsbereich in den §§ 55, 56 AuslG deutlich enger gefasst, um „die Erfüllung der gesetzlichen Abschiebungspflicht künftig besser“⁵⁵² zu gewährleisten. Man unterschied nun zwischen einer Duldung aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Unmöglich-

541 BVerwGE 62, 206, 213.

542 BVerwGE 62, 206, 214.

543 Muster A 25 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes.

544 BVerwGE 62, 206, 214.

545 §§ 19, 20 AsylVfG.

546 Vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drucksache 9/875, S. 20 f.

547 § 19 Abs. 1 AsylVfG.

548 § 20 Abs. 4 AsylVfG.

549 § 27 Abs. 1 AsylVfG.

550 BVerwGE 87, 11.

551 Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354).

552 BT-Drucksache 11/6321, S. 76.

keit der Abschiebung, auf deren Erteilung ein Anspruch bestand⁵⁵³, und einer Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichem öffentlichen Interesse, deren Erteilung in das Ermessen der Behörde gestellt wurde (sogenannte Ermessensduldung)⁵⁵⁴. Das grundsätzliche Erfordernis einer Aufenthaltsgenehmigung für die Einreise und den Aufenthalt war nunmehr in § 3 Abs. 1 AuslG, die andernfalls bestehende Ausreisepflicht in § 42 AuslG geregelt.

Ebenfalls im AuslG 1990 eingeführt wurde eine Mitteilungspflicht an Ausländerbehörden für den Fall der Kenntnisaufnahme des „illegalen Aufenthalts“⁵⁵⁵ ausländischer Staatsangehöriger, verbunden mit einer Unterrichtung der Polizei, um „unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen“⁵⁵⁶ gegen die statuslose Person zu treffen.⁵⁵⁷ Diese Übermittlungspflicht sorgte dafür, dass Statuslose somit fortan möglichst jeden Behördenkontakt vermeiden mussten, um nicht Gefahr zu laufen, abgeschoben zu werden.⁵⁵⁸ Eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht galt, soweit besondere gesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstanden,⁵⁵⁹ wie etwa für Ärzt*innen aufgrund des § 203 Abs. 1 StGB.

b) Aufenthaltsverfestigung für Geduldete

Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung in Form einer Regularisierung ihres Status wurden für Geduldete erstmals durch das AuslG 1990 in den §§ 30 Abs. 3, Abs. 4, 100 AuslG geschaffen. Eine Regularisierung bezeichnet nach *Hinterberger* „jede administrative oder verwaltungsgerichtliche Entscheidung, die irregulär aufhältigen Migrant*innen bei Erfüllen der Mindesterteilungsvoraussetzungen ein Aufenthaltsrecht gewährt.“⁵⁶⁰ § 30 Abs. 3 AuslG stellte es in das Ermessen der Behörde, einer ausländischen Person eine Aufenthaltsbefugnis (ein regulärer Aufenthaltstitel nach dem AuslG 1990) zu erteilen, wenn die Aufenthaltsbeendigung i.S.d. § 55 Abs. 2

553 § 55 Abs. 2 AuslG.

554 § 55 Abs. 3 AuslG.

555 BT-Drucksache 11/6321, 82.

556 BT-Drucksache 11/6321, 83.

557 § 76 Abs. 1 Nr. 1 AuslG.

558 Zur Einführung der Regelung und der Kritik daran s. *Lincoln*, KJ 55 (2022), 54 (56 ff.).

559 § 76 Abs. 5 AuslG.

560 S. *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, S. 117.

AuslG aus rechtlichen oder tatsächlichen, von der betroffenen Person nicht zu vertretenden Gründen unmöglich war. Nach der Gesetzesbegründung wurde es weder als sachgerecht noch der Rechtspraxis entsprechend erachtet, diesem Personenkreis auf Dauer nur eine Duldung zu gewähren, sodass ihnen die Regularisierung ihres Aufenthalts ermöglicht werden sollte.⁵⁶¹ Im Übrigen konnte einer Person, die seit mindestens zwei Jahren unanfechtbar ausreisepflichtig war und eine Duldung besaß, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, es sei denn, die geduldete Person weigerte sich, zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen.⁵⁶² Darüber hinaus konnten nach der Übergangsvorschrift § 100 AuslG 1990 explizit ehemalige Asylsuchende einen Aufenthaltstitel erhalten. Voraussetzung war, dass sie sich bereits seit acht Jahren mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung im Bundesgebiet aufgehalten hatten und nicht ausgewiesen oder wegen einer Straftat zu mehr als sechs Monaten Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von über 180 Tagessätzen verurteilt worden waren.⁵⁶³

3) Erwerbstätigkeit

Das Sofortprogramm von 1980⁵⁶⁴ enthielt unter anderem ein zeitlich begrenztes Verbot der Arbeitsaufnahme, die bis dahin ohne Wartezeit möglich gewesen war.⁵⁶⁵ Per Runderlass ordnete die BA daraufhin am 19.06.1980 ein zunächst auf zwölf Monate befristetes Arbeitsverbot an und stellte die anschließende Erteilung einer Arbeitserlaubnis in das Ermessen des zuständigen Arbeitsamts.⁵⁶⁶ 1981 wurde das Arbeitsverbot für Asylsuchende auf zwei Jahre ausgedehnt.⁵⁶⁷ Ab 1984 entfiel diese Wartezeit, wenn von vornherein feststand, dass die asylsuchende Person auch im Falle der Ablehnung des Asylantrags nicht ausgewiesen oder abgeschoben werden wür-

561 BT-Drucksache 11/6321, S. 67.

562 § 30 Abs. 4 AuslG.

563 § 100 Abs. 1, Abs. 3 AuslG.

564 S. II.1).

565 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 164.

566 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 164. Das Arbeitsamt sollte unter anderem die Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie die Prüfung vorrangiger Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer*innen beachten.

567 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 S. 1 der Neufassung der Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Arbeitserlaubnisverordnung, AEVO) vom 12. September 1980 (BGBl. I S. 1754), geändert durch die Sechste Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 24. September 1981 (BGBl. I S. 1042).

de.⁵⁶⁸ In einer erneuten Verschärfung erhielten Asylsuchende ab 1987 erst nach fünf Jahren einen Arbeitsmarktzugang.⁵⁶⁹ Die Gesetzgebung musste jedoch feststellen, dass „sich das Arbeitsaufnahmeverbot zur Steuerung des Zugangs als untauglich erwiesen“⁵⁷⁰ hatte, da sich die damit verbundene „Hoffnung auf einen deutlichen Rückgang der Einreise von ausländischen Flüchtlingen, die sich auf das Asylrecht berufen, [...] nicht erfüllt“⁵⁷¹ hatte. Stattdessen stiegen die Antragszahlen kontinuierlich an. In einer vollständigen politischen Kehrtwende wurde daher beschlossen, Asylsuchenden wieder „so früh wie möglich den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen, u. a. um durch eigene Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt ganz oder teilweise bestreiten zu können und damit die Träger der Sozialhilfe zu entlasten“⁵⁷². Die Wartefristen wurden 1991 vollständig abgeschafft.⁵⁷³ Mit der Neuregelung der Duldung im AuslG 1990 wurde auch für Geduldete die Möglichkeit geschaffen, ihnen den Arbeitsmarktzugang zu verbieten oder zu beschränken,⁵⁷⁴ wobei er grundsätzlich geöffnet blieb.

Ab 1993 wurde der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden erstmals im neu gefassten Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)⁵⁷⁵ selbst geregelt. Für die Dauer der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, unterlagen Asylsuchende nun einem Arbeitsverbot⁵⁷⁶ – eine Regelung, die bis heute besteht. Dadurch sollte eine zügige Bearbeitung des Asylantrags und gegebenenfalls die Abschiebung im Falle eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags gewährleistet werden.⁵⁷⁷ Da die Wohnverpflichtung zum damaligen Zeitpunkt maximal drei Monate betrug,⁵⁷⁸ hatte die Regelung zunächst keine starke Restriktion des Arbeitsmarktzugangs zur Folge. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit wies jedoch 1997 der damalige Bundesarbeitsminister Norbert Blüm die Arbeitsämter in einem internen Erlass an,

568 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 S. 1 2. Hs. AEVO 1980.

569 § 19 Abs. 1a Arbeitsförderungsgesetz (AFG), ergänzt durch das Gesetz vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89).

570 BT-Drucksache 12/413, S. 5.

571 BT-Drucksache 12/413, S. 5.

572 BT-Drucksache 12/413, S. 5.

573 Art. 1 Nr. 1 lit. a Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialer Vorschriften vom 21. Juni 1991 (BGBl. I S. 1306).

574 § 56 Abs. 3 S. 2 AuslG 1990.

575 Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126).

576 § 61 AsylVfG.

577 BT-Drucksache 12/2062, S. 38.

578 § 47 Abs. 1 AsylVfG.

„den seit dem 15. Mai 1997 neu eingereisten Asylbewerbern und geduldeten Ausländern bis auf weiteres keine Arbeitserlaubnis mehr zu erteilen“⁵⁷⁹.

Nach umfangreichen arbeitsrechtlichen Reformen trat zum 01.01.1998 das SGB III in Kraft und regelte nunmehr die Voraussetzungen einer Arbeitsgenehmigung.⁵⁸⁰ Konkretisiert wurden diese durch die Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV)⁵⁸¹, welche für Asylsuchende ohne Wohnverpflichtung die Möglichkeit einer Arbeitsgenehmigung vorsah.⁵⁸² Dennoch wandte die Verwaltung den Blüm-Erlass zunächst weiterhin an⁵⁸³ – eine Praxis, die in der Folge von diversen Sozialgerichten als rechts- respektive verfassungswidrig beurteilt wurde.⁵⁸⁴

Für Geduldete wurde der Arbeitsmarktzugang 1998 durch die ArGV deutlich eingeschränkt, indem sie nun einem Arbeitsverbot unterfielen, wenn sie sich ins Inland begeben hatten, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen (sogenannte Um-zu-Einreise) oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden konnten.⁵⁸⁵ Für die Übrigen wurde eine einjährige Wartefrist eingeführt,⁵⁸⁶ zwischen 1997 und 2000 unterlagen jedoch auch neu einreisende Geduldete dem Arbeitsverbot des Blüm-Erlasses.⁵⁸⁷

579 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 1997, S. 44.

580 Die Arbeitsgenehmigung war nun in § 285 Abs. 3 SGB III geregelt, der damit den § 19 AFG ablöste, s. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 62.

581 Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer vom 17. September 1998 (BGBl. I S. 2899).

582 § 5 Nr. 2 ArGV.

583 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 68.

584 SG Dortmund, Urt. v. 02.03.2000 – S 27 AL 12/00, Asylmagazin 2000, 61; SG Münster, v. 24.02.2000 – S 2 AL 3/00, Asylmagazin 2000, 34; LSG Bayern, Urt. v. 02.11.1999 – L 8 B 272/99 AL ER.

585 § 5 Nr. 5 ArGV, Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 62.

586 § 55 AuslG, § 3 S. 2 Nr. 3 ArGV.

587 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 25.

4) Sozialleistungen

Durch das Sofortprogramm von 1980⁵⁸⁸ wurde der Anspruch auf Kindergeld für Asylsuchende abgeschafft.⁵⁸⁹ 1981 wurde auch der Zugang zu Sozialhilfe für Asylsuchende eingeschränkt,⁵⁹⁰ sodass nur noch Hilfe zum Lebensunterhalt, soweit möglich als Sachleistung, gewährt wurde⁵⁹¹ und laufende Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche begrenzt werden konnten.⁵⁹² Die Neuregelungen bedeuteten insbesondere hinsichtlich der Krankenhilfe eine deutliche Schlechterstellung von Asylsuchenden gegenüber sonstigen ausländischen Staatsangehörigen.⁵⁹³ An der Wirkung der intendierten Abschreckungseffekte kamen jedoch schnell Zweifel auf, da etwa türkische Asylsuchende – zum damaligen Zeitpunkt etwa die Hälfte aller Asylsuchenden – aufgrund des türkischen Fürsorgeabkommens und die sogenannten Ostblockflüchtlinge aufgrund ihres Sonderstatus nicht erfasst wurden.⁵⁹⁴ Die Regelung des Zugangs Geduldeter zur Sozialhilfe war 1981 zunächst nicht geändert worden, 1983 konstatierte die Gesetzgebung jedoch, dass die Ungleichstellung einen großen Anreiz biete, „unter Berufung auf eine ungeklärte Situation im Heimatland einen Asylantrag nicht zu stellen (oder zurückzunehmen) und über den Status des ‚geduldeten Aufenthaltes‘ sämtliche Sozialleistungen voll aus[zu]schöpfen“⁵⁹⁵. Während 1981 noch ähnlich viele Asylanträge gestellt wie Duldungen ausgesprochen wurden, belief sich das Verhältnis 1982 auf 160 Asylanträge (5,5 Prozent) zu 2.769 Duldungen (94,5 Prozent).⁵⁹⁶ Die Rechtsstellung Geduldeter wurde daher derjenigen Asylsuchender angeglichen⁵⁹⁷ und zugleich die Möglichkeit der Beschränkung von Sozialhilfe auf Sachleistungen und geldwerte Leistungen (Wertgutscheine) ausgedehnt.⁵⁹⁸

588 S. II.1).

589 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 176.

590 Art. 21 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BGBl. I S. 1523).

591 § 120 Abs. 2 BSHG.

592 BT-Drucksache 9/1140, S. 6.

593 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 147 f.

594 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 148 f.

595 BT-Drucksache 10/335, S. 105.

596 BT-Drucksache 10/335, S. 105.

597 § 120 Abs. 2 S. 4 BSHG.

598 BT-Drucksache 10/335, S. 105.

Ein deutlicher sozialrechtlicher Einschnitt ging mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)⁵⁹⁹ 1993 einher. Dieses Sondersozialhilfegesetz für Asylsuchende verfolgte einen grundlegend anderen Ansatz als die allgemeine Sozialhilfe, die „ein dauerhaft existentiell gesichertes und sozial integriertes Leben des Hilfeempfängers ‚auf eigenen Füßen‘ zum Ziel“⁶⁰⁰ hatte. Demgegenüber sollte im AsylbLG auf die – entsprechend als geringer angenommenen – „Bedürfnisse eines hier in aller Regel nur kurzen oder vorübergehenden Aufenthalts abgestellt werden“⁶⁰¹. Zu den wichtigsten Konsequenzen zählte, dass der Wert der zu gewährenden Grundleistung um rund 20 Prozent gegenüber dem Regelsatz des BSHG gekürzt wurde.⁶⁰² Grundleistungen umfassten den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie an Ge- und Verbrauchsgütern des Haushalts und sollten durch Sachleistungen gedeckt werden.⁶⁰³ Zusätzlich erhielten Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 40 Deutsche Mark und von Beginn des 15. Lebensjahres an 80 Deutsche Mark monatlich als Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens.⁶⁰⁴ Eine ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstige Leistungen zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen wurden nur bei erforderlicher Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände gewährt.⁶⁰⁵ Sonstige Leistungen sollten nur dann gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich waren.⁶⁰⁶ Das AsylbLG fand auf Asylsuchende in den ersten zwölf Monaten nach Asylantragstellung Anwendung, danach war das BSHG einschlägig.⁶⁰⁷ Grundsätzlich sollte es auch für Geduldete gelten,⁶⁰⁸ diese erhielten jedoch

599 Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074).

600 BT- Drucksache 13/2746, S. 11.

601 BT- Drucksache 13/2746, S. 11.

602 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 119.

603 § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

604 § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG.

605 § 4 Abs. 1 AsylbLG.

606 § 6 S. 1 AsylbLG.

607 § 2 Abs. 1 AsylbLG.

608 § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG.

zunächst weiterhin die höheren Leistungen nach dem BSHG, wenn sie ihr Ausreisehindernis nicht selbst zu vertreten hatten.⁶⁰⁹

Das AsylbLG zählte zu den Leistungsberechtigten auch ausländische Staatsangehörige, die „vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind“⁶¹⁰ und erfasste damit, wie heute, grundsätzlich auch Statuslose.⁶¹¹ In akuten Notfällen können sich Statuslose daher ohne Behördenkontakt medizinisch behandeln lassen; eine reguläre Behandlung von Krankheiten und der Bezug von Sozialleistungen war und ist aufgrund der Übermittlungspflicht von Behörden und der damit verbundenen Gefahr ihrer Abschiebung in der Praxis hingegen kaum möglich.⁶¹²

1997 wurde der Anwendungsbereich des AsylbLG deutlich ausgeweitet, es galt nun für alle Geduldeten;⁶¹³ eine Wartefrist für höhere Leistungen nach dem BSHG wurde auf 36 Monate erhöht.⁶¹⁴ 1998 wurde § 1a AsylbLG als zusätzliche „Missbrauchsklausel“⁶¹⁵ in das AsylbLG eingeführt, die über die ohnehin gekürzten Sozialleistungen nach dem AsylbLG hinaus weitere Leistungskürzungen vorsah:⁶¹⁶ Geduldete (und andere vollziehbar Ausreisepflichtige), die in die Bundesrepublik Deutschland eingereist waren, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen oder bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden konnten, und ihre Familienangehörigen sollten Leistungen nur noch erhalten, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten war.⁶¹⁷

609 § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG. Bewusst übernahm man damit die Formulierung des § 30 Abs. 3 AuslG, um eine leistungsrechtliche Besserstellung zu verhindern, wenn die „zugrunde zu legenden Voraussetzungen in der Verantwortungssphäre des Betreffenden“ lagen, s. BT-Drucksache 12/5008, S. 16.

610 § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG.

611 *Leopold*, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, AsylbLG § 1 Rn. 57.

612 *Kompatscher/Mayr*, ZAR 2022, 401 (401 f.); dazu bereits ausführlich Kapitel I III.2).

613 Erstes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 26. Mai 1997 (BGBl. I S. 1130).

614 BT-Drucksache 13/2746, S. 11.

615 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 120.

616 Zweites Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2505).

617 § 1a AsylbLG.

5) Unterbringung und Freizügigkeit

Das Sofortprogramm von 1980 bekräftigte zunächst noch die zwangsweise und ausschließliche Unterbringung in Sammellagern.⁶¹⁸ Das AsylVfG von 1982 beschränkte zwar den Aufenthalt auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde⁶¹⁹ und ermöglichte eine darüber hinausgehende räumliche Beschränkung,⁶²⁰ wobei das Verlassen des Aufenthaltsbereichs zwingende Gründe voraussetzte.⁶²¹ Das bisherige Konzept, Asylsuchende bis zum Ende des Verfahrens in Sammellagern unterzubringen, wurde jedoch aufgegeben⁶²²: Es erschien angesichts der hohen Zahlen Asylsuchender unrealistisch, Menschen in diesem Umfang und für die gesamte Verfahrensdauer dort unterzubringen.⁶²³ Zur Behebung von Unterbringungsschwierigkeiten auf Ebene der Bundesländer wurde daher die Möglichkeit eingeführt, Asylsuchende in Gemeinschaftsunterkünften aufzunehmen⁶²⁴ und die Asylsuchenden zur Wohnsitznahme zu verpflichten.⁶²⁵ Zudem wurde die Möglichkeit der Erteilung einer Wohnsitzauflage geschaffen.⁶²⁶ Mit der Neufassung des AuslG 1990 wurde auch der Aufenthalt von Geduldeten räumlich auf ein Bundesland beschränkt; weitere Bedingungen und Auflagen konnten angeordnet werden.⁶²⁷

Das 1992 reformierte AsylVfG regelte auch die Unterbringung und Verteilung der Asylsuchenden neu:⁶²⁸ Asylsuchende wurden verpflichtet, für maximal drei Monate in der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen,⁶²⁹ wobei die Unterbringung grundsätzlich nur sechs bis acht Wochen betragen sollte.⁶³⁰ Im Anschluss sollten sie verteilt und in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, wobei sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange der Asylsuchenden berücksichtigt werden

618 Orsler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 183.

619 § 20 Abs. 1 AsylVfG.

620 § 20 Abs. 2 S. 1 AsylVfG.

621 § 25 Abs. 1 AsylVfG.

622 Vgl. die Gesetzesbegründung in BT-Drucksache 9/875, S. 22 f.

623 BT-Drucksache 9/875, S. 23.

624 § 23 AsylVfG, BT-Drucksache 9/875, S. 23.

625 § 20 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 AsylVfG.

626 „Der Ausländer kann insbesondere verpflichtet werden, in einer bestimmten Gemeinde [...] zu wohnen“, § 20 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 AsylVfG.

627 § 56 Abs. 3 S. 1 AuslG 1990.

628 §§ 44 – 52 Asylverfahrensgesetz in der bis zum 31. März 1993 anzuwendenden Fassung vom 9. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1733).

629 § 47 Abs. 1 AsylVfG.

630 BT-Drucksache 12/2062, S. 36.

sollten.⁶³¹ Die Aufenthaltsgestattung war räumlich weiterhin auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde⁶³² beschränkt, der nur aus zwingenden Gründen und bei unbilliger Härte verlassen werden durfte.⁶³³ Auch die Möglichkeit der Erteilung einer Wohnsitzauflage blieb bestehen.⁶³⁴

6) Zwischenergebnis: Ökonomische Integration als Spielball der Migrations- und Arbeitsmarktsteuerung und Beginn einer rechtlichen Integration

Als sich die Zahl der Asylanträge zwischen 1975 und 1980 verzehnfacht hatte, rückte die Regelung des Aufenthalts von Asylsuchenden in den politischen Fokus. Im Versuch, vermeintlich missbräuchlich Asylsuchende abzuschrecken, wurde die Rechtsstellung Asylsuchender ab 1980 in allen Regelungsbereichen restriktiver ausgestaltet – das Gegenteil ihrer Integration war das Ziel: Der Arbeitsmarktzugang wurde weitgehend versperrt, Sozialleistungen gesenkt und ihre Freizügigkeit eingeschränkt. Um zu verhindern, dass Asylsuchende aufgrund der Statusunterschiede stattdessen eine Duldung beantragten, wurde deren Rechtsstellung kurz darauf angeglichen. Nachdem das Arbeitsverbot nicht die gewünschten Abschreckungseffekte zeitigt und der Arbeitsmarkt 1991 zunächst wieder liberalisiert worden war, wurde er 1997 aufgrund hoher Arbeitslosenzahlen erneut eingeschränkt. Die ökonomische Integration von Asylsuchenden und Geduldeten unterlag somit stetigen, oftmals aber erfolglosen Versuchen der Migrations- und Arbeitsmarktsteuerung, als eigenständiges Ziel einer Sozialintegration von Margizens spielte sie hingegen keine Rolle.

1990 erfolgte im AuslG der gesetzgeberische Versuch, die Duldung durch einen *numerus clausus* der Erteilungsgründe von einem Universalwerkzeug zur Regelung unterschiedlichster Aufenthaltskonstellationen von Drittstaatsangehörigen auf ihre ursprüngliche Funktion als kurzfristiges Instrument der Abschiebungsaussetzung zurückzuführen. Die parallele Einrichtung erster Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung mittels Regularisierungen lässt sich als Entwicklung eines vorsichtigen Problembewusstseins für den dauerhaft prekären Status der Geduldeten als Margizens

631 § 53 Abs. 1 AsylVfG.

632 § 56 Abs. 1 AsylVfG. Dabei handelte es sich um die Ausländerbehörde, die in dem Bezirk für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung lag.

633 § 58 Abs. 1 AsylVfG.

634 § 60 Abs. 2 AsylVfG.

lesen. Die faktische Integration langjährig Geduldeter wurde zumindest zur Kenntnis genommen und erstmals die rechtliche Dimension ihrer Integration geregelt.

III. 2000er Jahre bis 2014: Sinkende Zahlen, liberalere Regelungen

1) Allgemeiner politischer Kontext

Nachdem 1992 noch fast eine halbe Million Asylsuchender in Deutschland Schutz beantragt hatte, war die Zahl der Asylanträge nach dem Asylkompromiss 1993 stetig zurückgegangen, bis 2008 mit rund 28.000 Anträgen ein Tiefststand erreicht war.⁶³⁵ Aufgrund der noch immer hohen Zahl Geduldeter – 2006 waren es rund 171.000⁶³⁶ – traf die Innenministerkonferenz (IMK) 2006 zunächst einen Bleiberechtsbeschluss für langjährig Geduldete, der 2007 durch eine gesetzliche Stichtagsregelung ergänzt wurde.⁶³⁷ (Auch) in Folge der Regularisierungen sank die Zahl der Geduldeten bis 2008 auf 104.000.

In dieser Zeit traten eine Reihe von EU-Regelungen zum Umgang mit Asylsuchenden in Kraft. 2003 wurden die Aufnahme-RL⁶³⁸, die erstmals gemeinsame Mindestnormen für die Aufnahme und Behandlung von Asylsuchenden enthielt,⁶³⁹ und die unmittelbar anwendbare Dublin-II-VO erlassen.⁶⁴⁰ 2004 und 2005 folgten die Anerkennungs-RL⁶⁴¹ und die Asylver-

635 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

636 Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

637 Dazu sogleich unter 2)b).

638 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. EU Nr. L 31/18); umzusetzen in nationales Recht bis 2005.

639 Ausführlich dazu *Slingenberg*, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 95 f.; *Handoll*, Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 195 (195 ff.).

640 *Slingenberg*, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 95.

641 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU Nr. L 304/12), auch Qualifikations-RL genannt.

fahrens-RL^{642, 643} Zeitgleich mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009⁶⁴⁴ wurde die Rückführungs-RL⁶⁴⁵ verabschiedet. Diese regelte erstmals einen gemeinsamen Umgang der EU-Mitgliedstaaten mit irregulär aufhältigen Migrant*innen,⁶⁴⁶ wobei sie kaum Vorgaben zur Ausgestaltung ihres Aufenthalts enthält.⁶⁴⁷ Neben weiteren, vorliegend weniger relevanten Richtlinien wurde 2013 die Aufnahme-RL neugefasst.⁶⁴⁸

Ab 2011 nahm, insbesondere in Folge der kriegerischen Auseinandersetzungen im Irak, Afghanistan und Syrien, die Zahl Asylsuchender wieder stetig zu und überschritt 2013 erstmals seit 2001 wieder die 100.000er-Marke.⁶⁴⁹ Auch aus Russland und dem Westbalkan kamen vermehrt Asylsuchende.⁶⁵⁰ Nach der Abschaffung der Visumpflicht für Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien 2009/10 nahm auch die Zahl der Asylanträge aus diesen Ländern zu; die Anträge blieben jedoch zumeist erfolglos.⁶⁵¹ In einem umstrittenen Kompromiss grün-mitregierter Länder im Bundesrat wurden Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien 2014 schließlich zu sogenannten sicheren Herkunftsstaaten erklärt: Nachdem die Einstufung, welche der Zustimmung des Bundesrats bedurfte, zunächst an

642 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. EU Nr. L 326/13).

643 Diese waren bis 2006 respektive 2007 bis 2008 in nationales Recht umzusetzen.

644 Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 42 f.

645 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. EU Nr. L 348/98), deren Umsetzung in nationales Recht bis 2010 respektive 2011 erfolgen musste.

646 Ausführlich zu dieser etwa Hörich, ZAR 2011, 281; Acosta Arcarazo, Eur. J. Migr. Law 11 (2009), 19; Baldaccini, Eur. J. Migr. Law 2009, 1; Cornelisse/Moraru, European Papers 7 (2022), 127; Farcy, Unremovability under the Return Directive: An Empty Protection?, in: Moraru/Cornelisse/Bruycker, 2020; Lutz, Eur. J. Migr. Law 20 (2018), 28; sowie zur geplanten Neufassung der RL Majcher/Strik, Eur. J. Migr. Law 23 (2021), 103.

647 In Erwägungsgrund 12 bestimmt sie lediglich hinsichtlich irregulär aufhältiger Migrant*innen, deren Abschiebung aufgeschoben wurde, dass die Festlegungen hinsichtlich der Sicherung des Existenzminimums dieser Personen nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften getroffen werden sollten.

648 Sie war bis 2015 in nationales Recht umzusetzen.

649 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

650 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2012, 2013, S. 14.

651 BT-Drucksache 18/1528, S. 1.

den Stimmen der Länder mit grüner Regierungsbeteiligung zu scheitern drohte, stimmte der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs Winfried Kretschmann schließlich dem Gesetz zu. Im Gegenzug sollten Asylsuchende und Geduldete schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, die Residenzpflicht früher erlöschen und eine Wohnsitzauflage nur noch bei fehlender Lebensunterhaltssicherung erteilt werden. Kritisiert wurde dieser Kompromiss vor allem deshalb, weil es sich bei den Asylsuchenden aus den drei Ländern vor allem um Rom*nja handelte, deren Sicherheit in den Herkunftsländern insbesondere von Menschenrechtsorganisationen stark bezweifelt wurde.⁶⁵²

2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

a) Statuslose

Das grundsätzliche Erfordernis eines Aufenthaltstitels sowie die andernfalls bestehende Ausreisepflicht wurden 2005 aus dem AuslG im Wesentlichen in das AufenthG übernommen,⁶⁵³ das gleiche galt für die Übermittlungspflicht bei Kenntnisnahme öffentlicher Stellen vom Aufenthalt Statusloser.⁶⁵⁴ In Umsetzung der Opferschutz-RL von 2004 wurde 2007 mit dem § 25 Abs. 4a AufenthG eine spezielle Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel geschaffen.⁶⁵⁵ Die Besonderheit der Regelung bestand und besteht darin, dass sie auch vollziehbar Ausreisepflichtigen ohne Duldung erteilt werden kann, mithin eine unmittelbare Regularisierungsmöglichkeit für Statuslose darstellt.⁶⁵⁶ In ihrem eng umgrenzten Anwendungsbereich stellt sie allerdings einen Spezialtatbestand dar, der primär der „Erleichterung der Durchführung des gegen den Täter gerichteten Strafverfahrens“⁶⁵⁷ dient und bei seiner Einführung 2007 auf einen vorübergehenden

652 Zur Einschätzung, dass eine Einstufung dieser Länder nicht zu rechtfertigen sei, kommt etwa ein von Pro Asyl in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von *Marx/Waringo*, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, April 2014.

653 §§ 4 Abs. 1 S. 1, 50 Abs. 1 AufenthG, dazu auch *Hoffmann*, Leben in der Illegalität, in: Falge, 2009, 13 (16).

654 Nunmehr geregelt in § 87 AufenthG, BT-Drucksache 14/7387, S. 90.

655 Dazu ausführlich *Herker*, Bleiberecht für Opfer von Hasskriminalität, 2022, S. 242 ff.

656 *Hoffmann*, Leben in der Illegalität, in: Falge, 2009, 13 (20).

657 *Zimmerer*, in: Decker/Bader/Kothe, Migrations- und Integrationsrecht, AufenthG § 25 Rn. 75.

Aufenthalt während des Strafverfahrens ausgerichtet war.⁶⁵⁸ Aus der Gesetzesbegründung wird die Einschätzung der Gesetzgebung ersichtlich, dass „diese Personengruppe aufgrund ihres nur vorübergehenden Aufenthalts nicht integrationsbedürftig“⁶⁵⁹ sei. 2011 wurde in Umsetzung der Arbeitsgebersanktionen-RL⁶⁶⁰ zudem mit dem § 25 Abs. 4b AufenthG eine spezielle Aufenthaltserlaubnis für Opfer eines Schwarzarbeitsdelikts geschaffen, die eine weitere (eng begrenzte) direkte Regularisierungsmöglichkeit für Statuslose im Ermessen der Ausländerbehörde darstellt.⁶⁶¹

b) Geduldete

Mit dem Ziel, die Duldungstatbestände zu begrenzen, wurde 2005 die Ermessensduldung durch das AufenthG zunächst abgeschafft, sodass eine Duldung mit Ausnahme der Anordnung durch eine oberste Landesbehörde nach § 60a Abs. 1 AufenthG nur noch erteilt werden konnte, wenn die Abschiebung unmöglich war. Da sich diese Regelung jedoch nicht als praktikabel erwies,⁶⁶² wurde die Ermessensduldung bereits 2008 erneut eingeführt und um die Duldungstatbestände der vorübergehenden Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren und der gescheiterten Abschiebung ergänzt.⁶⁶³

Ab 2005 wurden zugleich die Regularisierungsmöglichkeiten für Geduldete sukzessive ausgebaut. § 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG, der bis heute zu den wichtigsten Regularisierungstatbeständen zählt, übernahm die wesentlichen Elemente der Vorgängerregelung in § 30 Abs. 3, Abs. 4 AuslG; er sah also die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubniserteilung bei einer nicht verschuldeten rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit der Ausreise vor, verengte das behördliche Ermessen nach 18 Monaten der Duldung jedoch zu einer Sollvorschrift. Da die Vorgängerregelung in der Praxis häufig

658 Hoffmann, *Leben in der Illegalität*, in: Falge, 2009, 13 (20).

659 BT-Drucksache 16/5065, S. 159.

660 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. EU Nr. L 168/24).

661 Zimmerer, in: Decker/Bader/Kothe, *Migrations- und Integrationsrecht*, AufenthG § 25 Rn. 77 f.

662 BT-Drucksache 16/5065, S. 187.

663 Vgl. § 60a Abs. 2 S. 1 und 2, Abs. 2a AufenthG.

am Ermessensspielraum der Ausländerbehörden gescheitert war,⁶⁶⁴ erhoffte sich die Gesetzgebung dadurch eine stärkere Anwendung der Nachfolgeregelung.⁶⁶⁵

Im 2005 in Kraft getretenen AufenthG war mit dem § 23a erstmals auch eine Härtefallregelung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels an eine ausreisepflichtige Person enthalten. Nach dieser im Wesentlichen unverändert fortgeltenden Regelung kann die oberste Landesbehörde auf Ersuchen einer Härtefallkommission⁶⁶⁶ anordnen, dass einer ausreisepflichtigen Person eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.⁶⁶⁷ Voraussetzung für ein Härtefallersuchen ist, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der ausreisepflichtigen Person im Bundesgebiet rechtfertigen.⁶⁶⁸ Für Statuslose stellte und stellt der § 23a AufenthG praktisch keine Regularisierungsoption dar, da alle Härtefallkommissionen die Zuständigkeit einer bestimmten Ausländerbehörde für die Person voraussetzen, was wiederum voraussetzt, dass diese Kenntnis vom Aufenthalt haben.⁶⁶⁹

2006 beschloss die IMK eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete, die durch Erlasse der Bundesländer mit teils unterschiedlichen Schwerpunkten umgesetzt wurde.⁶⁷⁰ Grundsätzlich kam danach ein Anspruch auf ein Bleiberecht in Betracht, wenn die antragstellende Person sich zum Stichtag des 17.11.2006 seit sechs respektive acht Jahren⁶⁷¹ in Deutschland aufgehalten hatte, der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit gesichert war und ausreichender Wohnraum sowie ausreichende Sprach-

664 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 101; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 78; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 538.

665 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 384, 401 ff.

666 Zu deren Arbeit ausführlich *Schwantner*, Asylmagazin 2016, 63.

667 Dazu ausführlich Kapitel 5 I.6)b).

668 § 23a Abs. 1 S. 4 AufenthG.

669 *Schwantner*, Asylmagazin 2016, 63 (64).

670 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 160.

671 Seit acht Jahren für Erwachsene ohne Kinder und seit sechs Jahren für Eltern mit minderjährigem Kind.

kenntnisse existierten.⁶⁷² Ergänzend trat 2007 eine Altfallregelung für langjährig Geduldete gemäß §§ 104a, b AufenthG in Kraft, die zwar ebenfalls als Stichtagsregelung ausgestaltet war und ähnliche Anforderungen wie die IMK-Bleiberechtsregelung aufstellte, bei fehlender Sicherung des Lebensunterhalts den Betroffenen jedoch eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“⁶⁷³ ermöglichte und ihnen bis Ende 2009 Zeit gab, eine Erwerbstätigkeit zu finden.

2009 wurde mit § 18a AufenthG, seit 2020 als § 19d AufenthG, eine Regularisierungsregelung speziell für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung geschaffen.⁶⁷⁴ Zur Bekämpfung des Fachkräftemangels wollte die Gesetzgebung die „Potenziale derjenigen jungen Ausländer und Ausländerinnen nutzen, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind“⁶⁷⁵ und für diesen Personenkreis die (zu) hohen Anforderungen der bis dato existierenden Regelungen absenken.⁶⁷⁶

2011 trat mit § 25a AufenthG eine Regularisierungsregelung speziell für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende in Kraft, die unter zusätzlichen Voraussetzungen auch ihren Eltern und minderjährigen Geschwistern ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht vermittelte. Sie ging auf die Initiative des Bundesrats zurück und sollte solchen geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive eröffnen, die „aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr bieten, dass sie sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen werden.“⁶⁷⁷

Allen Regularisierungen war gemein, dass sie Geduldeten dann nicht offenstanden, wenn sie ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten hatten – sei es, weil sie vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder weil sie die Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert oder behindert hatten.⁶⁷⁸ Mitwirkungspflichtverletzenden sollte damit dauer-

672 Ausführlich zu etwaigen Ausnahmen s. 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 160.

673 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 161 ff.

674 Als Teil des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846). Seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 01.01.2020 in § 19d AufenthG geregelt.

675 BT-Drucksache 16/10288, S. 8.

676 BT-Drucksache 16/10288, S. 8.

677 BT-Drucksache 17/4401, S. 16.

678 §§ 19d, Abs. 1 Nr. 4 und 5; 25a Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 104a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

haft die Möglichkeit verwehrt bleiben, ihre aufenthaltsrechtliche Situation durch den Erhalt eines Aufenthaltstitels zu verfestigen.

3) Erwerbstätigkeit

2000 wurde die im Rahmen des Blüm-Erlasses ergangene Weisung, Asylsuchenden keine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen, aufgehoben,⁶⁷⁹ dafür aber (erneut) eine einjährige Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang eingeführt.⁶⁸⁰ Dies galt auch für Geduldete, die zudem einer Vorrangprüfung unterlagen.⁶⁸¹ 2005 erfolgte mit dem Inkrafttreten des AufenthG abermals eine grundlegende Änderung der Regelungsstrukturen und Zuständigkeiten, indem die bisher im SGB III normierten zentralen Bestimmungen zum Arbeitsmarktzugang nun im AufenthG und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen geregelt wurden. Im Sinne eines *One-Stop-Governments* lag die Zuständigkeit für die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen nun nicht mehr bei der BA, sondern bei den Ausländerbehörden. Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende war nunmehr im AsylVfG geregelt, lag im Ermessen der Ausländerbehörden und setzte neben einem einjährigen Voraufenthalt die Zustimmung der BA voraus.⁶⁸² Auch über den Arbeitsmarktzugang von Geduldeten entschieden nunmehr die Ausländerbehörden mit Zustimmung der BA.⁶⁸³ Geduldete, die ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten hatten, unterlagen weiterhin einem Arbeitsverbot,⁶⁸⁴ das in einigen Bundesländern selbst dann angewandt wurde, wenn eine Abschiebung auch bei Vorliegen aller Unterlagen für längere Zeit nicht möglich war.⁶⁸⁵

679 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 87.

680 § 3 S. 1 Nr. 1 ArGV, eingeführt durch die Erste Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung v. 8.12.2000 (BGBl I S. 1684).

681 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 87.

682 § 61 Abs. 2 S. 1 AsylVfG.

683 § 42 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 10 S. 1 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschVerfV) (BGBl. I S. 2934).

684 § 11 BeschVerfV, s. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 420.

685 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2012,

In den darauffolgenden Jahren wurde der Arbeitsmarktzugang für Geduldete und Asylsuchende zunehmend liberalisiert. Ab 2007 erhielten Geduldete nach vier Jahren einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung,⁶⁸⁶ ab 2009 wurde auch die Ausbildungserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt.⁶⁸⁷ 2013 wurde für die Aufnahme einer Berufsausbildung das Zustimmungserfordernis der BA gestrichen, wodurch auch die einjährige Wartezeit entfiel.⁶⁸⁸ In knapp vorweggenommener Umsetzung⁶⁸⁹ der EU-Aufnahme-RL wurde die Wartezeit für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende von zwölf auf nun noch maximal zulässige neun Monate⁶⁹⁰ gesenkt.⁶⁹¹ Als Teil des umstrittenen Kompromisses zur Einstufung weiterer Herkunftstaaten als sicher reduzierte die Gesetzgebung 2014 die Wartezeit erneut auf nunmehr drei Monate;⁶⁹² die Vorrangprüfung entfiel nun nach 15 Monaten^{693, 694}

4) Ausbildungsförderung

2009 wurde Geduldeten ein erleichterter Zugang zur Ausbildungsförderung (BAföG-Leistungen und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB)) gewährt.⁶⁹⁵

S. 267; 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2014, S. 128.

686 § 10 S. 3 BeschVerfV.

687 § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BeschVerfV.

688 § 32 Abs. 2 Nr. 1 BeschV.

689 BT-Drucksache 17/13556, S. 8.

690 Art. 15 Abs. 1 Aufnahme-RL.

691 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474).

692 § 32 Abs. 1 BeschV.

693 § 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV.

694 Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 31. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1649).

695 Gesetz zur arbeitsmarktgerechten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846). Zuvor hatte die Gewährung der BAB nach den allgemeinen Voraussetzungen für „andere Ausländer“ gemäß § 63 Abs. 3 SGB III vorausgesetzt, dass sich die auszubildende Person insgesamt fünf Jahre im Inland aufgehalten hatte und rechtmäßig erwerbstätig gewesen war, oder sich zumindest ein Elternteil während der letzten sechs Jahre insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten hatte und rechtmäßig erwerbstätig gewesen war, s. BT-Drucksache 16/10914, S. 8.

Während einer betrieblich durchgeführten beruflichen Ausbildung wurden nun auch Geduldete mit vierjährigem ununterbrochen rechtmäßigen, gestatteten oder geduldeten Voraufenthalt gefördert⁶⁹⁶ und konnten BAföG-Leistungen beziehen⁶⁹⁷.

5) Sozialleistungen

Zum 01.01.2005 trat das SGB XII in Kraft⁶⁹⁸ und löste das BSHG ab, so dass Asylsuchende und Geduldete nach 36 Monaten nun Anspruch auf Analogleistungen nach dem SGB XII hatten, soweit sie die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst hatten. 2007 wurde die Wartefrist für Leistungen nach dem SGB XII von 36 auf 48 Monate erhöht.⁶⁹⁹ Damit sollte laut Gesetzesbegründung „das Ziel verfolgt [werden], Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu ermutigen, ihren Lebensunterhalt möglichst durch eigene Arbeit und nicht durch Leistungen des Sozialsystems zu sichern.“⁷⁰⁰

2012 stellte das BVerfG in einer grundlegenden Entscheidung die Verfassungswidrigkeit verschiedener Bestimmungen des AsylbLG fest und beurteilte die seit 1993 unverändert gebliebene Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG als „evident unzureichend“⁷⁰¹. Es verpflichtete die Gesetzgebung zur unverzüglichen Neuregelung zwecks Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums.⁷⁰² Das BVerfG stellte fest, dass es sich bei dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG um ein Menschenrecht handle, das deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustehe.⁷⁰³ Dieses umfasse sowohl die physische Existenz

696 § 63 Abs. 2a SGB III.

697 § 8 Abs. 2a BAföG.

698 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022).

699 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970).

700 BT-Drucksache 224/07, S. 255.

701 BVerfGE 132, 134 (166).

702 Als Übergangsregelung ordnete das BVerfG an, die Leistungen des § 3 AsylbLG ab dem 01.01.2011 entsprechend der Ermittlung der Regelbedarfe des SGB XII zu bestimmen, BVerfGE 132, 134 (135f.).

703 BVerfGE 132, 134 (159).

des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.⁷⁰⁴ Falls die Gesetzgebung bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen wolle, dürfe sie bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren; dies sei vielmehr nur möglich, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.⁷⁰⁵ Einer migrationspolitisch motivierten Abschreckungsgesetzgebung zulasten der Menschenwürde erteilte das BVerfG eine klare Absage: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen [...]. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“⁷⁰⁶

Ende 2014 verabschiedet, traten die vom BVerfG 2012 geforderten Änderungen schließlich erst zum 01.03.2015 in Kraft.⁷⁰⁷ Die neuen Leistungssätze im AsylbLG waren – wie in SGB II und XII – auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt und gegenüber den alten Leistungssätzen nach dem AsylbLG deutlich angehoben worden;⁷⁰⁸ sie sollten künftig regelmäßig nach einem Mischindex fortgeschrieben werden.⁷⁰⁹ Außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen galt nun der Vorrang der Geld- vor Sachleistungen,⁷¹⁰ wobei der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat als Geld- oder als Sachleistung erbracht werden konnte.⁷¹¹ Die weitgehende Abschaffung des Sachleistungsvorrangs ging dabei wesentlich auf den Kompromiss zur Erweiterung der Liste der sogenannten sicheren Herkunftssta-

704 BVerfGE 132, 134 (160).

705 BVerfGE 132, 134 (164).

706 BVerfGE 132, 134 (173).

707 Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2187).

708 BT-Drucksache 18/2592, S. 2.

709 § 3 Abs. 4, 5 AsylbLG, s. BT-Drucksache 18/2592, S. 24 f.

710 § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG.

711 § 3 Abs. 2 S. 4 AsylbLG.

ten zurück.⁷¹² Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene wurde auch für die erste Zeit des Aufenthalts im Bundesgebiet ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe festgeschrieben.⁷¹³ Die Wartefrist für Analoyleistungen nach dem SGB XII wurde von 48 auf 15 Monate⁷¹⁴ gesenkt und (erneut) an die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts und nicht wie bis dato an die Vorbezugszeit gekoppelt.⁷¹⁵ Die Regelung entsprach somit wieder stärker der ursprünglichen Regelung von 1993, das die Anwendung des AsylbLG auf zwölf Monate ab Asylantragsstellung begrenzt hatte.

Für Statuslose wurden mit der Einführung des AufenthG auch die Ausnahmen der Übermittlungspflicht⁷¹⁶ bei Kenntnisnahme öffentlicher Stellen vom Aufenthalt Statusloser aus dem AuslG in leicht geänderter Formulierung in das AufenthG übernommen⁷¹⁷, sodass ihnen etwa zumindest eine ärztliche Heilbehandlung in medizinischen Notfällen möglich war und ist.⁷¹⁸

6) Unterbringung und Freizügigkeit

Die räumliche Beschränkung der Duldung wurde 2005 in das AufenthG übernommen.⁷¹⁹ Für Asylsuchende wurden die Regelungen zur Freizügig-

712 Voigt, infoalso 2016, 99 (101).

713 § 3 Abs. 3 AsylbLG, BT-Drucksache 18/2592, S. 2.

714 Als Begründung für diesen Zeitraum wird angeführt: „die durchschnittliche Dauer eines behördlichen Asylverfahrens in Deutschland betrug in den Jahren 2011, 2012 und 2013 etwa ein halbes Jahr, bis zu einer rechts- bzw. bestandskräftigen Entscheidung inklusive Gerichtsverfahren verging gut ein Jahr. Da die Mehrzahl der Anträge nicht erfolgreich ist, ist zusätzlich noch die Dauer der sich anschließenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu berücksichtigen, so dass ein Zeitraum von 15 Monaten für die Annahme eines vorläufigen Aufenthaltes angemessen erscheint.“, BT-Drucksache 18/2592, S. 19.

715 Ein Ziel sei es dabei, „grundlegende Bildungs- und Teilhabechancen rechtzeitig zu eröffnen. Ein verbesserter Bildungsstand kann helfen, späteren Integrationsproblemen vorzubeugen. Da viele Lernprozesse stark altersgebunden sind, ist es auch geboten, die Ansprüche bereits zu einem Zeitpunkt zu erfüllen, in dem noch nicht feststeht, ob sich der Aufenthalt der Leistungsberechtigten im Bundesgebiet dauerhaft verfestigen wird.“, BT-Drucksache 18/2592, S. 24.

716 Zu dieser s. III 1)a).

717 § 88 Abs. 1 AufenthG

718 Zur Funktionsweise dieser Ausnahmeregelung im Detail Hahn, ZAR 2024, 103 (103 f.); Kompatscher/Mayr, ZAR 2022, 401 (401 f.); sowie Lincoln, KJ 55 (2022), 54 (57 f.), die jedoch auch die weiteren Hürden aufzeigt.

719 § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

keit deutlich entschärft:⁷²⁰ Nunmehr konnte die Ausländerbehörde Asylsuchenden, die nicht mehr zur Unterkunftnahme in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet waren, generell erlauben, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen oder sich allgemein in dem angrenzenden Bezirk einer Ausländerbehörde aufzuhalten.⁷²¹ Bei dringendem öffentlichen Interesse, zwingenden Gründen oder einer sonstigen unbilligen Härte erhielten Asylsuchende nun einen Anspruch auf Erteilung der Verlassensserlaubnis.⁷²²

Für Geduldete folgte 2008 eine Aufhebungsmöglichkeit der räumlichen Beschränkung,⁷²³ damit sie die nach vierjährigem Aufenthalt gleichrangig eingeräumte Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, überregional nutzen konnten.⁷²⁴ Zugleich wurde jedoch der Aufenthalt mit einer Duldung aufgrund einer gescheiterten Rückführungsmaßnahme⁷²⁵ auf den Bezirk der zuletzt zuständigen Ausländerbehörde im Inland beschränkt.⁷²⁶ 2011 wurden für Asylsuchende und Geduldete die Möglichkeiten einer Verlassensserlaubnis zum Zwecke einer erlaubten Beschäftigung, des Schulbesuchs, der betrieblichen Aus- und Weiterbildung oder des Studiums ausgeweitet.⁷²⁷ In Umsetzung der Rückführungsrichtlinie⁷²⁸ galt und gilt dies für Geduldete auch dann, wenn es der Aufrechterhaltung der Familieneinheit dient.⁷²⁹ Zudem wurde die generelle Verlassensserlaubnismöglichkeit für Asylsuchende vom angrenzenden auf jeden beliebigen Bezirk ausgeweitet.⁷³⁰

Das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern⁷³¹ lockerte 2014 die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten weiter: Die Residenzpflicht erlosch nun automa-

720 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 500.

721 § 58 Abs. 1 S. 1 AsylVfG.

722 § 58 Abs. 1 S. 2 AsylVfG.

723 § 61 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

724 BT-Drucksache 16/5065, S. 188.

725 § 60a Abs. 2a AufenthG.

726 § 61 Abs. 1a S. 1 AufenthG. Vgl. BT-Drucksache 16/5065, S. 188.

727 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylVfG, § 61 Abs. 1 S. 3 Alt. 2 AufenthG.

728 Aufgrund des Art. 14 Abs. 1 lit. a Rückführungs-RL, vgl. BT-Drucksache 17/5470, S. 24.

729 § 61 Abs. 1 S. 4 AufenthG.

730 § 58 Abs. 1 S. 1 AsylVfG, BT-Drucksache 17/4401, S. 12.

731 Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2439).

tisch, wenn sich die Person seit drei Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufhielt.⁷³² In bestimmten Fällen, etwa bei Delinquenz oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG), konnte eine räumliche Beschränkung jedoch durch die zuständige Ausländerbehörde erneut angeordnet werden;⁷³³ für Geduldete zusätzlich dann, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen⁷³⁴. Einer Wohnsitzauflage, die im AsylVG nun erstmals legaldefiniert wurde,⁷³⁵ unterlagen Asylsuchende nur noch, wenn sie den Lebensunterhalt nicht selbständig sichern konnten;⁷³⁶ für Geduldete wurde sie bei mangelnder Lebensunterhaltssicherung neu eingeführt.⁷³⁷ Bei der Ortsbestimmung sollten neben familiären auch konkret bestehende Ausbildungs- oder Erwerbsmöglichkeiten berücksichtigt werden.⁷³⁸ Ein Verstoß gegen die Wohnsitzauflage sollte im Sinne einer gerechten Verteilung der Sozialkosten zwischen den Ländern zu einer Versagung der Sozialleistungen führen.⁷³⁹

7) Zwischenergebnis: Deutliche Stärkung der ökonomischen und rechtlichen Integration

Das Problembewusstsein der Gesetzgebung für den systemwidrig langfristigen, rechtswidrigen Aufenthalt Geduldeter war in den 2000ern angesichts anhaltend hoher Duldungszahlen weiter gewachsen: Um die Zahlen zu senken, schien neben einer Einschränkung der Duldungstatbestände im neuen AufenthG die deutliche Ausweitung von Regularisierungsmöglichkeiten⁷⁴⁰ und damit die Stärkung der rechtlichen Integration als zielführendster Lösungsansatz identifiziert. Bis 2012 gelang es, die Zahl der Geduldeten auf rund 85.000 zu reduzieren.

732 § 59a Abs. 1 AsylVfG, § 61 Abs. 1b AufenthG.

733 § 59b Abs. 1 AsylVfG.

734 § 61 Abs. 1c AufenthG.

735 Im neu gefassten § 60 Abs. 1 S. 1 AsylVfG.

736 § 61 Absatz 1d AufenthG, BR-Drucksache 506/14, S. 13.

737 § 61 Abs. 1d S. 1 AufenthG.

738 § 61 Abs. 1d S. 2, 3 AufenthG, vgl. BR-Drucksache 506/14, S. 12.

739 BR-Drucksache 506/14, S. 7.

740 Auf den § 25 Abs. 5 AufenthG 2005 folgten 2007 die Altfallregelungen §§ 104a und 104b AufenthG, 2009 der § 18a AufenthG für qualifizierte Geduldete und 2011 der § 25a AufenthG für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende.

Angesichts der stark gesunkenen Zahl von Asylanträgen – 2008 waren weniger als 30.000 Anträge gestellt worden – wurde die ökonomische Integration sowohl von Asylsuchenden als auch von Geduldeten bis 2014 sukzessive gestärkt: Der zunächst noch nach einem Jahr gewährte Arbeitsmarktzugang wurde aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben für Asylsuchende erstmals als Anspruch ausgestaltet und die Wartefrist auf neun Monate reduziert; aufgrund des politischen Kompromisses zur Einstufung weiterer Herkunftsstaaten als sicher wurde die Wartefrist 2014 für Asylsuchende und Geduldete sogar kurzzeitig auf drei Monate gesenkt.⁷⁴¹ Erleichterten Zugang gab es für langjährig Geduldete auch zur Arbeits- und Ausbildungsförderung. Als zusätzlicher Anreiz⁷⁴², den Lebensunterhalt selbständig durch Arbeit zu sichern, wurde die Wartefrist für die Gewähr sogenannter Analegleistungen anstelle der niedrigeren Sozialleistungen nach dem AsylbLG erst auf drei, später auf vier Jahre ausgedehnt. Die Leistungen des AsylbLG wurden schließlich aufgrund des Urteils des BVerfG von 2012 erhöht. Die die gesellschaftliche, aber auch die ökonomische Integration erschwerenden Einschränkungen hinsichtlich der Freizügigkeit Asylsuchender und Geduldeter wurden zunehmend gelockert respektive differenzierender ausgestaltet.

Die Förderung der kulturellen Dimension der Integration von Asylsuchenden und Geduldeten war dagegen, anders als für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel seit der Einführung der Integrationskurse 2005, weiterhin nicht Gegenstand aufenthaltsrechtliche Regelungen.

IV. 2015 bis heute: Der lange Sommer der Migration und seine Folgen

1) Allgemeiner politischer Kontext

2015 hatte sich die Zahl der Asylanträge, insbesondere aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs in Syrien, von 200.000 im Vorjahr auf rund 480.000 mehr als verdoppelt und damit sogar die historische Spitze von 1992 übertroffen.⁷⁴³ Auch die Zahl der Duldungen stieg 2015 weiter auf rund 155.000

741 Zur bereits 2015 erfolgten erneuten Verlängerung der Wartefrist s. IV.3).

742 Die Gesetzesbegründung spricht von „Ermutigung“, BT-Drucksache 224/07, S. 255.

743 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

an.⁷⁴⁴ Die sogenannte Flüchtlingskrise⁷⁴⁵, vielfach bald zutreffender als Verwaltungskrise eingeordnet,⁷⁴⁶ führte zu zahlreichen zügig verabschiedeten Gesetzesänderungen in allen Regelungsbereichen des Aufenthalts von Asylsuchenden und Geduldeten. Im Rahmen des sogenannten Asylpakets I wurde unter anderem die Liste der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert. Während die Zahl der Asylanträge mit knapp 750.000 im Jahr 2016 ihren bisherigen Höhepunkt erreichte,⁷⁴⁷ traten das Asylpaket II und das sogenannte Integrationsgesetz in Kraft. 2016 fand ein erster erfolgloser Versuch statt, auch Algerien, Marokko, Tunesien und Georgien als sogenannte sichere Herkunftsstaaten einzustufen, 2019 erfolgte ein zweiter Versuch, der ebenfalls am Bundesrat scheiterte.⁷⁴⁸

Um die Asylverfahren zu beschleunigen, führte das BAMF 2016 zudem das sogenannte Clusterverfahren ein: Dieses kategorisierte die Asylsuchenden in vier Gruppen A, B, C und D: Gruppe A für Asylsuchende mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive, Gruppe B für Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten – Asylanträge aus diesen beiden Kategorien sollten vorrangig behandelt werden, da man bei ihnen eine verhältnismäßig einfache Entscheidung annahm: A sollte schnell geschützt, B schnell abgelehnt werden; Gruppe C war für komplexe Fälle gedacht und Gruppe D für Dublin-Fälle.⁷⁴⁹

744 Konkret lebten zum Stichtag 31.12.2015 155.149 Menschen mit einer Duldung in Deutschland. Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

745 Zum Begriff etwa *Bogumil/Kuhlmann/Proeller (Hrsg.)*, *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 2019; kritisch zu diesem Begriff auch *Buchholtz*, *Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext*, in: Thym, 2024, 51.

746 Dazu etwa *Adamitz*, *Engagement im Wandel – Wandel durch Engagement*, 2022, S. 16, 18 f.

747 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, *Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023*, S. 9.

748 Nachdem der Bundestag im Mai 2016 ein entsprechendes Gesetz verabschiedet hatte, lehnte der Bundesrat den Gesetzesentwurf im März 2017 schließlich ab. Im Januar 2019 beschloss der Bundestag die Einstufung der Länder erneut; nachdem sich die Regierungen Schleswig-Holsteins und Hessens jedoch gegen eine Zustimmung zum Gesetz positioniert hatten, wurde das Gesetz von der Tagesordnung im Bundesrat gestrichen, um eine erneute Ablehnung zu verhindern.

749 Für eine ausführliche Analyse des bereits 2017 wieder aufgegebenen Verfahrens s. Will, *Die „Guten“ in den Arbeitsmarkt, die „Schlechten“ ins Abschiebezentrum*, in: Arslan/Bozay, 2019, 95 (110 ff.).

Während die Zahl der Asylanträge 2019 bereits wieder auf knapp 166.000 zurückgegangen war, überschritt die Zahl der Duldungen erstmals seit 2003 wieder knapp die Marke von 200.000. 2019 trat auch das sogenannte Migrationspaket in Kraft, das erneut zahlreiche Änderungen – teils restriktiver, teils liberaler Art – zur Folge hatte.⁷⁵⁰ Nach einem weiteren Rückgang der Asylantragszahlen zu Beginn der Corona-Pandemie 2020 stieg die Zahl 2022 erneut auf rund 244.000 Asylanträge an.⁷⁵¹ Gründe hierfür waren unter anderem die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan 2021 und der Kriegsausbruch in der Ukraine im Februar 2022, obgleich einem Großteil der von dort Geflüchteten sogenannter vorübergehender Schutz nach § 24 AufenthG gewährt wurde, der kein Asylverfahren voraussetzt.⁷⁵² Ähnlich hoch wie die Zahl der Asylanträge lag 2022 mit 248.000 die Zahl der Geduldeten.⁷⁵³

Ende 2023 erfolgte eine erneute Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um Georgien und die Republik Moldau.⁷⁵⁴

2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

a) Statuslose

2015 wurde die Regularisierungsmöglichkeit für Opfer von Menschenhandel nach § 25 Abs. 4a AufenthG erweitert, indem einerseits das zuvor freie Ermessen der Behörden zu einer Soll-Vorschrift verengt wurde; andererseits wurde der vorübergehende Charakter des Aufenthaltstitels gestrichen und eine Soll-Verlängerung über den Zeitraum des Strafverfahrens hinaus eingeführt, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche

750 Eine Übersicht der verabschiedeten Gesetze findet sich etwa beim *Informationsverbund Asyl & Migration*, Bundesrat stimmt „Migrationspaket“ zu, 28.06.2019, <www.asyl.net/view/bundesrat-stimmt-migrationspaket-zu/>.

751 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

752 Über 700.000 Personen verfügten zum Stichtag 31.12.2022 über einen Titel nach § 24 AufenthG, während knapp 150.000 ein Schutzgesuch geäußert hatten, BT-Drucksache 20/5870, S. 20.

753 BT-Drucksache 20/5870, S. 35.

754 Gesetz zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 382).

Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.⁷⁵⁵

b) Geduldete

2015 wurden die eng gefassten Erteilungsvoraussetzungen des § 25a AufenthG erweitert.⁷⁵⁶ In zeitlicher Hinsicht waren nun ein vierjähriger ununterbrochen erlaubter, geduldeter oder gestatteter Voraufenthalt sowie ein vierjähriger erfolgreicher Schulaufenthalt ausreichend; der Antrag auf Erteilung konnte bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden. Waren diese sowie die übrigen Voraussetzungen erfüllt, bestand nunmehr ein Regelspruch auf Erteilung.

Mit dem § 25b AufenthG wurde zeitgleich eine altersunabhängige Regularisierungsmöglichkeit für sogenannte nachhaltig integrierte Geduldete geschaffen, die ebenfalls als Soll-Vorschrift ausgestaltet wurde.⁷⁵⁷ Die hierfür regelmäßig zu erfüllenden Voraussetzungen umfassten zunächst einen acht- respektive sechsjährigen⁷⁵⁸ geduldeten, gestatteten oder erlaubten Voraufenthalt; darüber hinaus waren und sind ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse, hinreichende Sprachkenntnisse (Niveau A2), die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit sowie bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlicher Schulbesuch Erteilungsvoraussetzungen.⁷⁵⁹ Alternativ zur Lebensunterhaltssicherung wurde auch die Erwartung der künftigen Lebensunterhaltssicherung als ausreichend erachtet,⁷⁶⁰ zudem wurden Ausnahmen vorgesehen⁷⁶¹. Ausschlussgründe zur Titelerteilung stellten und stellen auch hier die Verhinderung oder Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung dar, die jedoch anders als bei bisherigen

755 BR-Drucksache 506/14, S. 12.

756 BT-Drucksache 18/4097, S. 23.

757 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386).

758 Acht Jahre Voraufenthalt ohne Kinder und sechs Jahre mit minderjährigen Kindern.

759 § 25b Abs. 1 S. 2 AufenthG.

760 Aufgrund bisheriger Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation, § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG.

761 Bei Studierenden, Auszubildenden, Familien und Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern sowie Pflegenden von Angehörigen, § 25b Abs. 1 S. 3 AufenthG.

Regelungen nur an gegenwärtig fortwirkendes Fehlverhalten anknüpfen,⁷⁶² sodass vergangene Täuschungshandlungen unberücksichtigt bleiben können.⁷⁶³ Dadurch sollte der geduldeten Person „eine Umkehrmöglichkeit“⁷⁶⁴ zur Korrektur von Fehlentscheidungen geboten als auch ein „Lösungsweg für langjährig anhaltende ineffektive Verfahren“⁷⁶⁵ geschaffen werden.

Ebenfalls 2015 wurde zunächst in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG eine erste Version der Ausbildungsduldung eingeführt,⁷⁶⁶ die mit dem Integrationsgesetz⁷⁶⁷ 2016 in eine altersunabhängige Anspruchsnorm umgewandelt wurde und einen weiteren Regularisierungspfad eröffnete: Die sogenannte 3+2-Regelung ermöglicht es Geduldeten, eine dreijährige Ausbildung zu durchlaufen, ohne währenddessen dem Risiko einer Abschiebung ausgesetzt zu sein, und im Anschluss eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung⁷⁶⁸ zu erlangen. 2020 wurde die Ausbildungsduldung, nunmehr in einem eigenen § 60c AufenthG geregelt, konkretisiert und hinsichtlich ihrer Voraussetzungen durch ein enges Fristensystem zur Identitätsklärung verschärft. Zeitgleich wurde mit dem § 60d AufenthG eine zunächst bis Ende 2023 befristete Beschäftigungsduldung eingeführt, die unter engen Erteilungsvoraussetzungen⁷⁶⁹ ebenfalls eine langfristige Duldung von zweieinhalb Jahren und damit eine gesteigerte Aufenthaltssicherheit ermöglichte.⁷⁷⁰

Kurz zuvor war 2019 die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität, oder „Duldung light“⁷⁷¹, in Kraft getreten, die bei Identitätstäuschung und der Verletzung von Passbeschaffungspflichten in einem § 60b AufenthG

762 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

763 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

764 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

765 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

766 Die jährlich zu verlängernde Ausbildungsduldung war zunächst auf Jugendliche und Heranwachsende, die nicht aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat stammen, beschränkt und lediglich als Ermessensnorm ausgestaltet, s. Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386).

767 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939).

768 2016 noch geregelt in § 18a Abs. 1a AufenthG, mittlerweile geregelt in § 19d AufenthG.

769 Kritisch hierzu Kluth, NVwZ 2019, 1305 (1309).

770 Ende 2023 wurde die Beschäftigungsduldung schließlich entfristet, vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I Nr. 390).

771 Eichler, Beilage zum Asylmagazin 8 - 9 2019, 64.

bereits bestehende Sanktionen bündelt und neue Sanktionsmechanismen, insbesondere zur Verhinderung einer Aufenthaltsverfestigung, vorsieht.⁷⁷²

Ende 2022 wurden die Regularisierungsmöglichkeiten für Geduldete mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG) um einen Aufenthaltstitel auf Probe erweitert, bei dem die Voraussetzung der Identitätsklärung auf den 18-monatigen Zeitraum nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verschoben ist.⁷⁷³ Auch die Erteilungsvoraussetzungen der §§ 25a, 25b AufenthG wurden im Zuge der Verabschiedung des § 104c AufenthG 2022 erneut angepasst: Der § 25a AufenthG kann nun bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres und bereits nach einem dreijährigen erlaubten, geduldeten oder gestatteten Voraufenthalt beantragt werden, zugleich setzt er jedoch mindestens zwölf Monate Duldungsbesitz oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG voraus.⁷⁷⁴

2023 wurde eine weitere Regularisierungsmöglichkeit in Form einer neuen Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer (§ 16g AufenthG) beschlossen, welche ursprünglich die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG hatte ersetzen sollen.⁷⁷⁵ Noch vor Inkrafttreten des § 16g AufenthG im Frühjahr 2024 wurde die Streichung des § 60c AufenthG jedoch wieder rückgängig gemacht.⁷⁷⁶ Die neue Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis existiert nun also parallel zur Ausbildungsduldung und unterscheidet sich von dieser im Wesentlichen dadurch, dass sie als Erteilungsvoraussetzung die Sicherung des Lebensunterhalts erfordert, im Gegenzug aber den Aufenthalt regularisiert.⁷⁷⁷

Ebenfalls 2023 wurden durch das sogenannte Rückführungsverbesserungsgesetz⁷⁷⁸ die Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung abgesenkt: Die antragstellende Person, die bis Ende 2022 nach Deutschland eingereist sein muss, muss nunmehr seit mindestens zwölf Monaten, statt zuvor 18 Monaten, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 20 Stunden, statt zuvor 35 Stunden, nachgehen.

772 Ausführlich *Nachtigall*, ZAR 2020, 271 (273 ff.).

773 *Nachtigall*, ZRP 2022, 184 (185).

774 § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG.

775 Vgl. Art. 2 Nr. 9a und 19a des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 18.08.2023 (BGBl. I Nr. 217).

776 Hierzu ausführlich *Habbe*, Asylmagazin 2024, 90 (90 ff.); *Hocks*, InfAuslR 2024, 194 (94 f.).

777 *Habbe*, Asylmagazin 2024, 90 (97).

778 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung vom 26.02.2024 (BGBl. I Nr. 54).

3) Erwerbstätigkeit

Bereits 2015 wurden die aufenthaltsrechtlichen Vorteile des sogenannten Kretschmann-Kompromisses⁷⁷⁹ von 2014 für Asylsuchende und Geduldete relativiert, indem das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz⁷⁸⁰ ein pauschales Beschäftigungsverbot für alle Asylsuchenden und Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten einführte, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag stellten.⁷⁸¹ Angesichts des starken Anstiegs der Zahl Asylsuchender aus diesen Herkunftsstaaten wollte die Gesetzgebung so verhindern, dass die Betroffenen einen Asylantrag nur zwecks Arbeitsaufnahme in Deutschland stellen.⁷⁸² Doch auch für sonstige Asylsuchende verschob sich der Arbeitsmarktzugang aufgrund einer zunehmenden Verlängerung der Wohnverpflichtung (auf sechs und schließlich auf bis zu 18 Monate⁷⁸³) und des daran gekoppelten Arbeitsverbots erneut nach hinten. Erst 2019 half die Gesetzgebung dem unionsrechtswidrigen Zustand des über neun Monate hinaus dauernden Beschäftigungsverbots für Asylsuchende⁷⁸⁴ (teilweise) ab, indem er für diese nach neun Monaten ab Asylantragstellung trotz Wohnverpflichtung einen Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis einführte.⁷⁸⁵ Für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten blieb das dauerhafte Beschäftigungsverbot dagegen bestehen. Zeitgleich wurde regelungssystematisch zweifelhaft im AsylG geregelt, dass Geduldete, die einer Wohnverpflichtung unterliegen, nach sechs Monaten eine Beschäftigungserlaubnis erhalten können.⁷⁸⁶ 2024 wurde die Wartefrist für einen Anspruch auf Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende ohne Beschäftigungsverbot auf sechs Monate verkürzt.⁷⁸⁷ Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an Geduldete mit Wohnverpflichtung, die zuvor im freien Ermessen der Ausländerbehörde gestanden hatte, wurde

779 S. 1).

780 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722), welches das AsylVfG in AsylG umbenannte.

781 Diese Regelung ist immer noch aktuell, vgl. § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG, § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

782 *Bergmann*, in: *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, AsylG § 61 Rn. 2.

783 S. 6).

784 § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG.

785 BT-Drucksache 19/10706, S. 17.

786 Gem. § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG. Dazu ausführlicher *Schuster/Voigt*, *Asylmagazin* 2020, 64 (67 f.).

787 Art. 2 Nr. 10 a) des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

in eine Soll-Vorschrift umgewandelt⁷⁸⁸ und für Geduldete ohne Wohnverpflichtung eine entsprechende Regelung nunmehr ausdrücklich auch im AufenthG geregelt.⁷⁸⁹ In beiden Fällen soll eine Beschäftigung jedoch nicht erlaubt werden, wenn konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, die jeweils enumerativ genannt sind.⁷⁹⁰

4) Arbeits- und Ausbildungsförderung

2015 wurden erstmals Instrumente der aktiven Arbeitsförderung im SGB III auch für bestimmte Asylsuchende zugänglich gemacht, um sie möglichst frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁷⁹¹ Während diese Instrumente grundsätzlich einen Arbeitsmarktzugang voraussetzen, bestimmte die Sonderregelung des § 131 S. 1 SGB III, dass Asylsuchenden bereits vor einem Arbeitsmarktzugang bestimmte Leistungen der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung sowie Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung⁷⁹² offen stehen sollten, wenn bei ihnen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten war, ihnen also eine sogenannte gute Bleibeperspektive attestiert wurde.⁷⁹³ Da die frühzeitige Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach der Gesetzesbegründung als wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten betrachtet wurde, sollte die Wartezeit bis zum Arbeitsmarktzugang durch Kompetenzfeststellungen und Maßnahmen beruflicher Eingliederung effektiver genutzt werden.⁷⁹⁴ Bei Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten galt dagegen die gesetzliche Vermutung, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten war, sodass sie von den Maßnahmen explizit ausgeschlossen waren.⁷⁹⁵ 2019 wurde § 131

788 § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG, s. Art. 2 Nr. 10 b) des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

789 § 60a Abs. 5b S. 1 AufenthG, s. Art. 1 Nr. 13 c) des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

790 Vgl. § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 a.E. und Hs. 3 AsylG sowie § 60a Abs. 5b S. 2. AufenthG.

791 Vgl. die Gesetzesbegründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, BT-Drucksache 18/6185, S. 58.

792 §§ 33 – 45 SGB III.

793 Dazu bereits die Einleitung I. sowie Kapitel 5 II.1)c)aa).

794 BT-Drucksache 18/6185, S. 58.

795 § 131 S. 2 SGB III.

SGB III schließlich durch Einzelregelungen⁷⁹⁶ ersetzt und dadurch entfristet.⁷⁹⁷

Mit dem Integrationsgesetz 2016 wurde zudem ein von der BA durchgeführtes befristetes⁷⁹⁸ Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“⁷⁹⁹ eingeführt, das Arbeitsgelegenheiten für bestimmte Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG schaffen sollte. Ziele waren laut Gesetzesbegründung zum einen die niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt und zum anderen eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens, wobei die Maßnahmen keine Beschäftigungs- oder Arbeitsverhältnisse begründeten.⁸⁰⁰ Darüber hinaus wurde die Möglichkeit geschaffen, arbeitsfähige, nicht erwerbstätige volljährige Leistungsberechtigte des AsylbLG in entsprechende Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen zuzuweisen.⁸⁰¹ Im Falle der Weigerung wurden ihnen nur noch die eingeschränkten Leistungen nach § 1a AsylbLG gewährt.⁸⁰² Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten waren von dem Programm ausgeschlossen.⁸⁰³

Zeitgleich wurde auch die Ausbildungsförderung befristet⁸⁰⁴ für bestimmte Asylsuchende und Geduldete weiter geöffnet, um ihnen die Aufnahme und das Absolvieren einer betrieblichen Berufsausbildung zu erleichtern.⁸⁰⁵ So hatten Asylsuchende mit sogenannter guter Bleibeperspektive⁸⁰⁶ nach drei Monaten mit einer Gestattung nun Zugang zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB)⁸⁰⁷, zu ausbildungsbegleitender Hilfe⁸⁰⁸ und zur Assistierten Ausbildung (AsA);⁸⁰⁹ nach 15 Monaten erhielt

796 §§ 39a, 40 Abs. 4, 44 Abs. 4 und 45 Abs. 9 SGB III.

797 Vgl. die Begründung zum Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz, BT-Drucksache 19/10053, S. 22.

798 Es lief Ende 2020 aus.

799 BR-Drucksache 266/16, S. 31.

800 BR-Drucksache 266/16, S. 20.

801 § 5a Abs. 1 AsylbLG.

802 § 5a Abs. 3 AsylbLG.

803 § 5a Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

804 Zunächst war die Öffnung gemäß § 132 Abs. 4 SGB III befristet bis zum 31.12.2018, 2018 wurde sie um ein weiteres Jahr verlängert und lief am 31.12.2019 schließlich aus.

805 BR-Drucksache 266/16, S. 20.

806 § 132 Abs. 1 S. 1 SGB III.

807 § 51 SGB III.

808 § 75 SGB III.

809 § 130 SGB III.

ten sie die Möglichkeit des Bezugs von BAB⁸¹⁰ und Ausbildungsgeld.⁸¹¹ Ziel der Öffnung war auch insofern, Asylsuchenden mit sogenannter guter Bleibeperspektive eine frühzeitige Eingliederung in eine Berufsausbildung zu ermöglichen, die als wesentlich für die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erachtet wurde.⁸¹² Geduldete hatten nach zwölf Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitender Hilfe⁸¹³ und zur ausbildungsbegleitenden Phase der AsA⁸¹⁴; erst nach sechsjährigem Aufenthalt erhielten sie Zugang zu BvB⁸¹⁵ und zu BAB⁸¹⁶ sowie Ausbildungsgeld.⁸¹⁷ Die Voraufenthaltsdauer für BAföG-Leistungen wurde 2016 von vier Jahren auf 15 Monate abgesenkt⁸¹⁸ und auch BAB und Ausbildungsgeld während einer betrieblichen Berufsausbildung standen Geduldeten nun schon nach 15 Monaten Voraufenthalt offen.⁸¹⁹ Auch die ausbildungsvorbereitende Phase der AsA war Geduldeten nun nach 15 Monaten statt nach vier Jahren zugänglich.⁸²⁰ Voraussetzung war allerdings in allen Fällen, dass kein Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG bestand, was insbesondere für Geduldete aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten und solche mit selbst zu vertretenden Abschiebehindernissen der Fall war. Begründet wurde die Mindestaufenthaltsdauer etwa zu den BAföG-Leistungen mit dem Ziel, die Leistungsgewährung „an eine Bleibeperspektive zu knüpfen“⁸²¹: „Jedenfalls nach Ablauf einer Wartefrist von 15 Monaten [könne] typischerweise davon ausgegangen werden, dass der Aufenthalt im Bundesgebiet nicht mehr kurzfristiger oder vorübergehender Natur“⁸²² sei.

2019 wurde die befristete Öffnung der Ausbildungsförderung durch verschiedene Neuregelungen des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes ersetzt, das insbesondere die Wartefristen verkürzte, die Zugangsvoraussetzungen zu den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Leistungen

810 §§ 56 Abs. 2, 57 Abs. 1 SGB III.

811 § 122 SGB III.

812 BR-Drucksache 266/16, S. 20, 29.

813 § 75 SGB III.

814 § 130 Abs. 1 S. 1 SGB III.

815 § 51 SGB III.

816 § 56 SGB III.

817 § 122 SGB III.

818 § 8 Abs. 2a BAföG, durch das Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften vom 21. Dezember 2015 (BGBl. S. 2557).

819 § 59 Abs. 2 SGB III.

820 § 130 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 SGB III i.V.m. § 59 Abs. 2 SGB III.

821 BT-Drucksache 18/2663, S. 39.

822 BT-Drucksache 18/2663, S. 39.

vereinheitlichen und mit dem rechtlichen Arbeitsmarktzugang harmonisieren sollte;⁸²³ für Asylsuchende wurde die Ausbildungsförderung teils auch wieder restriktiver ausgestaltet.⁸²⁴ 2020 wurde die AsA mit den ausbildungsbegleitenden Hilfen zu einem einheitlichen Instrument zusammengeführt⁸²⁵ und die ausbildungsvorbereitende Phase in Vorphase der AsA umbenannt.⁸²⁶

5) Sozialleistungen

Die Leistungen nach dem AsylbLG wurden im Zuge der Asylpakete I und II erneut restriktiver ausgestaltet.⁸²⁷ Neu war zunächst die begriffliche und systematische Unterscheidung innerhalb der Grundleistungen zwischen dem notwendigen Bedarf⁸²⁸ (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege, Ge- und Verbrauchsgütern des Haushalts) und dem notwendigen persönlichen Bedarf⁸²⁹, dem sogenannten Taschengeld, das zuvor als Bargeldbedarf bezeichnet worden war.^{830, 831} Asylsuchende, die in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht waren, erhielten die Leistungen des notwendigen Bedarfs ausschließlich in Gestalt von Sachleistungen; war dies bei Kleidung nicht möglich, konnten sie auch in Form von Wertgutscheinen oder sonstigen unbaren Abrechnungen gewährt werden.⁸³² Selbst das sogenannte Taschengeld sollte, soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich war, durch Sachleistungen gedeckt werden und erst nachrangig in Form von Wertgutscheinen, anderen unbaren Abrechnungen oder durch Geldleistungen.⁸³³ Nachdem sie erst im März 2015 abgeschafft worden waren, wurden im Oktober 2015 erneut Leistungskürzungen für Familienangehörige eingeführt.⁸³⁴ Geduldete, bei denen aus von ihnen

823 BR-Drucksache 177/19, S. 10.

824 Ausführlich zum aktuellen Stand der Arbeits- und Ausbildungsförderung Kapitel 5 I.5).

825 §§ 74 und 75 SGB III, vgl. BT-Drucksache 19/17740, S. 33.

826 §§ 74, 75a SGB III.

827 Eine gute Übersicht bieten *Siefert*, jM 2016, 329; sowie *Voigt*, infoalso 2016, 99.

828 § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

829 § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG.

830 *Siefert*, jM 2016, 329 (330).

831 Eingeführt durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

832 § 3 Abs. 1 S. 2, 3 AsylbLG.

833 § 3 Abs. 1 S. 5 - 7 AsylbLG, s. *Siefert*, jM 2016, 329 (330 f.).

834 § 1a Abs. 3 S. 3 AsylbLG. Ausführlich dazu *Siefert*, jM 2016, 329 (333).

selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden konnten, sollten nun statt dem sogenannten unabweisbar Gebotenen bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege erhalten.⁸³⁵ Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorlagen, konnten auch andere Leistungen nach § 3 Abs. 1 AsylbLG gewährt werden.⁸³⁶

Der notwendige persönliche Bedarf wurde 2016 um bis zu zehn Euro pro Person abgesenkt,⁸³⁷ da mangels Verfestigung des Aufenthalts innerhalb der ersten 15 Monate die Anschaffung bestimmter Güter wie Fernsehgeräte oder Computer – selbst für Schüler*innen – oder Gebühren für (Sprach-)Kurse nicht notwendig seien, so die Gesetzesbegründung.⁸³⁸ Die Möglichkeiten der Leistungskürzungen im § 1a AsylbLG wurden zunächst durch das Integrationsgesetz 2016⁸³⁹ und 2019 im Rahmen des Migrationspakets erneut stark ausgeweitet.⁸⁴⁰ Die Leistungskürzungen für Familienangehörige wurden dagegen als „gesetzgeberisches Redaktionsversehen“⁸⁴¹ korrigiert und stattdessen (erneut) auf individuelles Fehlverhalten abgestellt. Ebenfalls 2019 wurde die Wartefrist für den Bezug von Analogleistungen nach SGB XII wieder von den erst kurz zuvor auf 15 Monaten reduzierten auf 18 Monate erhöht.⁸⁴² Eine deutliche Senkung der Leistungen wurde zugleich für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen vorgenommen:⁸⁴³ Während diese bislang den vollen Regelsatz der Regelbedarfsstufe 1 erhalten hatten, sollten sie nun nur noch 90 Prozent des Regelsatzes der Regelbedarfsstufe 2 erhalten,⁸⁴⁴ die

835 § 1a Abs. 3 S. 1 i.V.m. Abs. 2 AsylbLG.

836 § 1a Abs. 3 S. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 3 AsylbLG.

837 § 3 Abs. 1 S. 8 AsylbLG, geändert durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 390).

838 BT-Drucksache 18/7538, S. 21.

839 BR-Drucksache 266/16, S. 4

840 Dazu ausführlich *Genge*, Das Migrationspaket 2019, 14 (20).

841 BT-Drucksache 19/10047, S. 51.

842 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1294). Begründet wurde dies damit, dass aufgrund der Ausweitung der Dauer der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen das physische Existenzminimum der Leistungsberechtigten zwingend durch Sachleistungen gedeckt und die Eingliederungsmöglichkeiten ohnehin eingeschränkt seien, s. BT-Drucksache 19/10706, S. 17 f.

843 Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl. I S. 1290).

844 § 3a Abs. 1 Nr. 2b und Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG.

bislang nur für zusammenlebende Paare galt.⁸⁴⁵ Die gleiche Kürzung fand auch beim Bezug von Analogleistungen statt.⁸⁴⁶ Begründet wurde dies mit mutmaßlichen Einspareffekten in Unterkünften.⁸⁴⁷ Nachdem verschiedene Sozialgerichte die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung angezweifelt hatten, erklärte das BVerfG sie 2022 für verfassungswidrig.⁸⁴⁸ 2024 wurde die Wartefrist für den Bezug von Analogleistungen nach SGB XII im Rahmen des Rückführungsverbesserungsgesetzes⁸⁴⁹ abermals von 18 Monaten auf 36 Monate erhöht. Um Barauszahlungen an Leistungsberechtigte weiter einzuschränken, wurde im gleichen Jahr als weitere Leistungsform neben Sach- und Geldleistungen sowie Wertgutscheinen eine Bezahlkarte⁸⁵⁰ in das AsylbLG aufgenommen.⁸⁵¹ Die konkrete Einführung und Ausgestaltung der Bezahlkarte wurde den Ländern überlassen.⁸⁵² Begründet wurde die Einführung mit der Senkung des Verwaltungsaufwands für Kommunen und dem Ziel „z. B. Geldzahlungen an Schleuser zu unterbinden“⁸⁵³.

6) Unterbringung und Freizügigkeit

Hinsichtlich Unterbringung und Freizügigkeit ergaben sich 2015 ebenfalls neue Restriktionen: Die Wohnverpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung wurde von maximal drei auf bis zu sechs Monate verlängert;⁸⁵⁴ für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurde eine Wohnverpflichtung für die gesamte Dauer des Asylverfahrens eingeführt.⁸⁵⁵ Dadurch sollte „bei Personen ohne flüchtlingsrechtlich relevanten Schutzbedarf“⁸⁵⁶ eine „schnellere Bearbeitung der Asylverfahren sowie eine ra-

845 Genge, Das Migrationspaket 2019, 14 (17).

846 § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG.

847 BT-Drucksache 19/10052, S. 24.

848 BVerfG, Beschluss v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21; zur Entscheidung auch *Dinter*, ZAR 2024, 373 (376 f.).

849 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz) vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

850 Zu dieser ausführlich *Dinter*, ZAR 2024, 373 (374 ff.).

851 Durch Art. 15 des Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht vom 15. Mai 2024 (BGBl. I Nr. 152).

852 BT-Drucksache 20/11006, S. 101 ff.

853 BT-Drucksache 20/11006, S. 102.

854 § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG.

855 § 47 Abs. 1a AsylG.

856 BT-Drucksache 18/6185, S. 33 f.

schere Beendigung des Aufenthalts gewährleistet werden“⁸⁵⁷. Die Dauer der Residenzpflicht wurde an die neue mögliche Höchstdauer der Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung angepasst, indem die räumliche Beschränkung nun so lange nicht erlischt, wie die Wohnverpflichtung fortbesteht.⁸⁵⁸ 2016 wurde eine Wohnverpflichtung während des gesamten Asylverfahrens auch auf Folgeantragstellende und Personen ausgeweitet, die offensichtlich über ihre Identität getäuscht oder Identitätsdokumente mutwillig beseitigt hatten.⁸⁵⁹ 2017 eröffnete die Gesetzgebung den Ländern die Option, die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen für alle Asylsuchenden auf die gesamte Dauer des Asylverfahrens, maximal jedoch auf 24 Monate auszudehnen.⁸⁶⁰ 2019 wurde die Wohnverpflichtung schließlich auf alle Asylsuchenden bis zur Entscheidung über das Asylverfahren respektive bis zur Ausreise oder Abschiebung und längstens für eine Dauer von 18 Monaten, bei Familien mit Kindern bis zu sechs Monaten, ausgedehnt.⁸⁶¹ Asylsuchende, die bestimmte Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG verletzen oder nicht unverzüglich nachholen, sind jedoch auch über 18 Monate hinaus verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen;⁸⁶² ausgenommen sind auch insoweit minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihre volljährigen ledigen Geschwister.⁸⁶³

Für Geduldete wurde die räumliche Beschränkung im Falle von Mitwirkungspflichtverletzungen 2017 wieder ausgeweitet,⁸⁶⁴ um sie für etwaige erforderliche Mitwirkungshandlungen leichter erreichbar zu machen und ein mögliches Untertauchen zu erschweren.⁸⁶⁵

857 BT-Drucksache 18/6185, S. 34.

858 Gemäß § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG, abweichend von S. 1. Dazu BT-Drucksache 18/6185, S. 34.

859 Durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 390).

860 § 47 Abs. 1b AsylG.

861 § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG. Konkret durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1294).

862 § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG.

863 § 47 Abs. 1 S. 4 AsylG.

864 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780).

865 BT-Drucksache 18/11546, S. 22.

7) Spracherwerb

2015 wurden die seit 2005 existierenden Integrationskurse auch für bestimmte Asylsuchende und Geduldete geöffnet:⁸⁶⁶ Asylsuchende mit sogenannter guter Bleibeperspektive konnten nunmehr im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme an Integrationskursen zugelassen werden;⁸⁶⁷ dies galt auch für Geduldete mit einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG⁸⁶⁸. Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurden dagegen ausgeschlossen.⁸⁶⁹ Ziel der Regelung war es, durch den frühzeitigen Spracherwerb die Integrationschancen zu erhöhen und unnötige Folgekosten zu vermeiden.⁸⁷⁰ Als Grundangebot sei der Integrationskurs eine wesentliche Voraussetzung für die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben, so die Gesetzesbegründung.⁸⁷¹ Dass jedoch nicht alle Asylsuchenden, sondern nur jene mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive an den Kursen teilnehmen durften, wurde dabei als „Zielgruppenkohärenz“⁸⁷² bezeichnet. Auch Geduldete mit sogenannter guter Bleibeperspektive sollten frühzeitig Deutsch lernen, um sich in Gesellschaft und Arbeitswelt zu integrieren, da Sprache die Basis für Integration sei.⁸⁷³ Menschen, die eine Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aufgrund erheblichen öffentlichen Interesses erhielten, wurde demnach eine gute Bleibeperspektive attestiert, während dies für Geduldete, deren Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich war,⁸⁷⁴ nicht galt.

Zugleich wurde mit § 45a AufenthG die berufsbezogene Sprachförderung neu geregelt und gemeinsam mit den Integrationskursen in ein vom BAMF koordiniertes offenes, modularisiertes Gesamtprogramm Sprache überführt.⁸⁷⁵ Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung, die in der Regel auf der allgemeinen Sprachförderung der Integrationskurse

866 Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

867 § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

868 § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.

869 § 44 Abs. 4 S. 4 AufenthG.

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

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

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

873 BT-Drucksache 18/6185, S. 27.

874 § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG.

875 BT-Drucksache 18/6185, S. 49.

aufbauten, sollten die Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen.⁸⁷⁶ Das zuständige Jobcenter konnte dabei im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung eine Verpflichtung zur Teilnahme an einer berufsbezogenen Sprachförderung festlegen.⁸⁷⁷ Auch im Rahmen der berufsbezogenen Sprachförderung wurden im Sinne einer „Zielgruppenkohärenz“⁸⁷⁸ Asylsuchende ohne gute Bleibeperspektive von der Sprachförderung ausgeschlossen, was bei Asylsuchenden aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten gesetzlich vermutet wurde.⁸⁷⁹ Konkretisiert wurde die berufsbezogene Sprachförderung in der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV),⁸⁸⁰ die etwa in § 4 Voraussetzungen zur Teilnahme regelte und ein Mindestsprachniveau entsprechend B1 des Europäischen Referenzrahmens festlegte.⁸⁸¹ 2016 wurde die berufsbezogene Deutschsprachförderung für Geduldete mit einer Ermessensduldung geöffnet.⁸⁸²

Ebenfalls 2016 führte das Integrationsgesetz⁸⁸³ die Möglichkeit zur Verpflichtung Asylsuchender und Geduldeter zur Teilnahme an Integrationskursen ein,⁸⁸⁴ die im Falle einer Weigerung mit einer Möglichkeit der Kürzung von Leistungen nach dem AsylbLG korrespondierte.⁸⁸⁵ Als Gründe für eine Verpflichtung sollten etwa erhöhte Chancen auf eine rasche Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung oder eine sonstige „besondere Integrationsbedürftigkeit“⁸⁸⁶ sprechen.

Im Rahmen des Migrationspakets wurde durch das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz⁸⁸⁷ 2019 der Zugang zu Integrationskursen zunächst auf „arbeitsmarktnahe“⁸⁸⁸ Asylsuchende erweitert, um ihre Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt durch frühzeitigen Spracherwerb zu verbessern und zugleich ihre Abhängigkeit von Sozialleistungen zu redu-

876 § 45a Abs. 1 S. 1, 2 AufenthG.

877 § 45a Abs. 2 S. 1 AufenthG.

878 BT-Drucksache 18/6185, S. 49.

879 § 45a Abs. 2 S. 3, 4 AufenthG.

880 Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung vom 4. Mai 2016 (BAnz AT 04.05.2016 V1).

881 § 4 Abs. 3 S. 1 DeuFöV.

882 § 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV.

883 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939).

884 § 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG.

885 § 5b Abs. 1, 2 S. 1 AsylbLG.

886 BR-Drucksache 266/16, S. 39.

887 Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1029).

888 § 44 Abs. 4 S. 4 Nr. 1 lit. b AufenthG.

zieren respektive zu vermeiden.⁸⁸⁹ Darüber hinaus erschien der Gesetzgebung der Zugang zu Integrationskursen auch für Eltern mit Kindern unter drei Jahren förderungswürdig, da den Eltern die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht zumutbar sei.⁸⁹⁰ Eine entsprechende Erweiterung erfolgte auch beim Zugang zu berufsbezogener Deutschsprachförderung,⁸⁹¹ der zudem auf arbeitsmarktnahe Geduldete ausgeweitet wurde.⁸⁹² Diese konnten nun auch ohne Integrationskurszugang an Spezialberufssprachkursen nach § 13 DeuFöV teilnehmen,⁸⁹³ um das für die Teilnahme an den Basisberufssprachkursen erforderliche Sprachniveau von B2 zu erreichen.⁸⁹⁴

Ende 2022 wurden die Integrationskurse schließlich allen Asylsuchenden zugänglich gemacht.⁸⁹⁵ Dies entsprach dem Ziel des Koalitionsvertrags zwischen SPD, FDP und Grünen, allen in Deutschland ankommenden Menschen von Anfang an Integrationskurse anzubieten, um sie möglichst rasch zu integrieren und die Aufnahme einer Beschäftigung zu erleichtern.⁸⁹⁶ Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wurde insgesamt geöffnet und ist nicht länger auf bestimmte aufenthaltsrechtliche Gruppen beschränkt.⁸⁹⁷

V. Die sukzessive Herausbildung eines Integrationsregimes für Margizens

Die Entwicklung der integrationsrelevanten Regelungen für Margizens folgte bis zum langen Sommer der Migration 2015 stets einem ähnlichen Muster: Je stärker die Zahl der Asylanträge respektive der Duldungen anstieg, desto dringlicher erschien der Gesetzgebung die Regelung einzelner Aspekte ihres Aufenthalts – und desto restriktiver fielen die Änderungen zumeist aus. Dies galt sowohl für den Arbeitsmarktzugang und die zu gewährenden Sozialleistungen als auch für ihre Unterbringung und Freizügigkeit. Gesetzgeberisches Ziel war regelmäßig die Senkung der Zahl der Margizens mittels restriktiver Regelungen, von denen sich die Politik Abschreckungseffekte erhoffte. Diese Steuerungsversuche waren indes oftmals wenig erfolgreich und von unerwünschten Nebeneffekten begleitet:

889 BR-Drucksache 177/19, S. 26.

890 BT-Drucksache 19/10692, S. 12.

891 BR-Drucksache 177/19, S. 26.

892 § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 DeuFöV.

893 § 13 Abs. 2 Nr. 2 DeuFöV, BR-Drucksache 177/19, S. 27.

894 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Faktenpapier Migrationspaket, 2019, S. 1.

895 BT-Drucksache 20/3717, S. 3.

896 BT-Drucksache 20/3717, S. 3.

897 BT-Drucksache 20/3717, S. 54.

Statt potenziell Asylsuchende durch lange Wartefristen für den Arbeitsmarktzugang abzuschrecken, stiegen etwa die staatlich zu erbringenden Sozialleistungen an. Ein weiterer Steuerungsversuch lag in der Europäisierung des Asylrechts, indem einerseits das Dublin-Verfahren die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für einzelne Asylanträge regeln und andererseits Mindestaufnahmestandards Sekundärbewegungen vermeiden sollten. Eine Stärkung insbesondere der ökonomischen aber auch der gesellschaftlichen Dimension der Integration von Margizens erfolgte regelmäßig erst angesichts sinkender Asylantrags- respektive Duldungszahlen und somit anlässlich ihrer sinkenden rechtspolitischen Bedeutung. Die Stärkung der rechtlichen Integration der Margizens aufgrund zunehmender Regularisierungsmöglichkeiten war dagegen die rechtspolitische Konsequenz der steigenden Zahl von Margizens in Deutschland und verfolgte ebenfalls das Ziel ihrer Reduzierung; in diesem Fall jedoch mittels Aufenthaltsverfestigung statt Abschreckung.

Als sich die Zahl der Asylanträge ab 2013 jährlich nahezu verdoppelte und 2016 einen historischen Höchststand von knapp 750.000 Anträgen erreichte, zeichnete sich neben den beschriebenen Restriktionsreflexen ein neuer rechtspolitischer Ansatz im Umgang mit den zahlreichen Asylsuchenden sowie der erneut steigenden Zahl Geduldeter ab: Statt der reflexhaften Einschränkung des Arbeitsmarktzugangs wurde die ökonomische Integration ausgewählter Asylsuchender gestärkt, indem sie im Falle einer positiven Bleibeperspektive bereits vor einem Arbeitsmarktzugang durch Instrumente der Arbeits- und Ausbildungsförderung aktiv auf den Arbeitsmarkt vorbereitet und in diesen integriert werden sollten. Der eigentliche Arbeitsmarktzugang wurde für Asylsuchende als Rechtsanspruch ausgestaltet und damit im Grundsatz ebenfalls gestärkt, wenngleich sich die Wartefristen für eine Erwerbstätigkeit durch verlängerte Wohnverpflichtungen erhöhten. Asylsuchenden sowie Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurde die Erwerbstätigkeit dagegen dauerhaft untersagt. Die ökonomische Integration Geduldeter wurde ebenfalls selektiv gestärkt und auch ihnen Instrumente der Ausbildungsförderung zugänglich gemacht. Die ökonomische Integration der ausgewählten Margizens sollte nun also aktiv und ausdrücklich als „wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration“⁸⁹⁸ gefördert werden.

Neben diesen neuen Ansätzen zeigten sich auch einige Kontinuitäten im Umgang mit steigenden Zahlen Asylsuchender: Mit der Begründung

898 BT-Drucksache 18/6185, S. 58.

geringerer Bedarfe in der Anfangszeit ihres Aufenthalts wurden Sozialleistungen erneut reduziert, Wartezeiten auf höhere Sozialleistungen verlängert und zusätzliche Kürzungsmöglichkeiten angesichts (angenommener) missbräuchlicher Verhaltensweisen geschaffen. Die vor allem die gesellschaftliche aber auch die ökonomische Integration betreffende Freizügigkeit von Asylsuchenden und Geduldeten wurde, vor allem aus ordnungspolitischen Gründen und solchen des finanziellen Lastenausgleichs der Länder, im Ergebnis ebenfalls wieder eingeschränkt.

Die rechtliche Integration von Margizens⁸⁹⁹ wurde dagegen durch neue Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung und -verfestigung wie der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (§§ 60c, 60d AufenthG), den Regularisierungsregelungen des § 25b AufenthG, des Chancen-Aufenthaltsrechts in § 104c AufenthG und der Ausbildungs-Aufenthaltsurlaub in § 16g AufenthG ebenfalls gestärkt; die Anwendungsbereiche bestehender Regelungen (§§ 25 Abs. 4a, 25a, 25b AufenthG) wurden teils ausgeweitet, teils aber auch um neue Anforderungen ergänzt. Insbesondere für langjährig aufhältige Geduldete trat der politische Wille in den Vordergrund, ihnen mittels eines rechtmäßigen Aufenthalts eine „aufenthaltsrechtliche Perspektive“⁹⁰⁰ zu eröffnen und zugleich „positive Anreize für die Integration in den Arbeitsmarkt und die für eine geordnete Migration wesentliche Identitätsklärung“⁹⁰¹ zu setzen.

2015 wurde schließlich auch der Zugang zu Integrationskursen selektiv für bestimmte Margizens geöffnet. Kurze Zeit später wurde er um eine Verpflichtungsmöglichkeit ergänzt und schließlich auf alle Asylsuchenden ausgeweitet. Mit der aktiven Förderung des Spracherwerbs ergänzte die Gesetzgebung den Integrationsansatz für Margizens, der bis dato nur die ökonomische und rechtliche Integration regelte, somit erstmals um eine kulturelle Komponente. Indem sie den Spracherwerb als „wesentliche Voraussetzung für die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben“⁹⁰² herausstellte, verdeutlichte sie schließlich den politischen Willen zur Eröffnung einer umfassenden Teilhabeperspektive auch für (bestimmte) Margizens.

899 Explizit adressieren die meisten Regelungen Geduldete, nehmen aber vielfach auch Bezug auf Voraufenthaltszeiten mit einer Aufenthaltsgestattung aufgrund eines vorangegangenen Asylantrags; im Falle der § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG werden sogar Statuslose adressiert.

900 BT-Drucksache 20/3717, S. 1.

901 BT-Drucksache 20/3717, S. 1.

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

Damit waren nun verschiedene Integrationsansätze, die ursprünglich für Migrant*innen mit befristetem Aufenthaltstitel entwickelt worden und durch die Schaffung des AufenthG zu einem Integrationsregime für Migrant*innen mit Aufenthaltserlaubnis herangewachsen waren, auch auf Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel und mit unklarer Aufenthaltsdauer übertragen worden. Wenngleich verschiedene ab 2015/16 geschaffene Instrumente zunächst oftmals nur befristet eingeführt worden waren, wurden sie ganz überwiegend auf Dauer gestellt, wenn auch zum Teil in modifizierter oder reduzierter Form. Damit bestätigt sich die zu Beginn aufgestellte These, dass die zunächst vereinzelt integrationsrelevanten Regelungen für Margizens sich über die Jahrzehnte zu einem Integrationsregime, also einem Gesamtkonzept der Integration, verdichtet haben.

Kapitel 4 – Vergleich: Ein Integrationsregime für Margizens in Frankreich?

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, welcher alternative Umgang mit der Gruppe der Margizens im Vergleich zum deutschen Integrationsregime denkbar (gewesen) wäre. Methodisch wird hierfür die Form eines Rechtsvergleichs gewählt: Es wird gefragt, wie die Rechtsordnung Frankreichs auf die Probleme, die sich aus dem Aufenthalt von Margizens mit unklarer Dauer ergeben, reagiert hat und wie sich diese Regelungsansätze ausgewirkt haben. Die Evaluierung möglicher Alternativen dient der Arbeit auf heuristische Weise dazu, die grundlegende Prämisse der Sinnhaftigkeit oder möglicherweise sogar der Notwendigkeit eines Integrationsregimes für Margizens zu testen.

Der Rechtsvergleich verfolgt einen funktional-kontextuellen kritischen Ansatz, der sich wie folgt im Aufbau dieses Kapitels spiegelt: Um die Regelungsansätze des französischen Rechts angemessen einordnen zu können, wird zunächst der rechtliche, institutionelle, politische und historische Kontext beschrieben, in dem die Regelungen entstanden sind (I. und II.). Der zweite Abschnitt des Kapitels widmet sich der detaillierten Erörterung der aktuellen aufenthaltsrechtlichen Situation von Margizens in Frankreich. Parallel zur Darstellung der deutschen Rechtslage in Kapitel 3 gliedert er sich in die Regelungsbereiche Aufenthaltsstatus und -verfestigung, Erwerbstätigkeit, Sozialleistungen samt Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Freizügigkeit sowie Spracherwerb (III.). Die übergeordnete Fragestellung lautet, ob auch in Frankreich ein Integrationsregime für Margizens geschaffen wurde.

Der letzte Abschnitt dieses Kapitels behandelt die – aufgrund des vorliegenden Zwecks des Rechtsvergleichs⁹⁰³ eher knapp ausfallende – vergleichende Betrachtung des dargestellten französischen mit dem deutschen Recht (IV.). Unter Berücksichtigung des oben geschilderten Kontexts und der Rechtswirklichkeit wird analysiert, worauf die existierenden Unterschiede zurückzuführen sind und die daraus resultierenden Konsequenzen und Problemfelder dargestellt.

903 S. hierzu ausführlich Kapitel 1 II.1).

I. Der rechtliche und institutionelle Kontext

1) Rechtsquellen des Verwaltungsrechts

a) Rechtsquellen

Zu den Spezifika des französischen Verfassungsrechts gehört es, dass das Parlament, anders als in Deutschland, keine Allzuständigkeit für die Gesetzgebung hat. Die Kompetenz für den Erlass von Gesetzen (*lois*) beschränkt sich auf die in Art. 34 der französischen Verfassung⁹⁰⁴ genannten Bereiche, im Übrigen ist gemäß Art. 37 der Verfassung die Regierung für den Erlass von autonomen Rechtsverordnungen zuständig (*rèlements autonomes*).⁹⁰⁵ Als *rèlements* werden alle Rechtsakte bezeichnet, die nicht vom Parlament, sondern durch die Regierung erlassen werden und eine generelle Regelung treffen. Dazu zählen die *décrets*⁹⁰⁶ und die *arrêts*;⁹⁰⁷ die Verordnungen (*ordonnances*⁹⁰⁸) sind ebenfalls Rechtsakte der Regierung, jedoch gesondert in Art. 38 der Verfassung geregelt. Neben den *rèlements autonomes* erlässt die Exekutive auch Durchführungsverordnungen (*rèlements d'exécution*), welche die Parlamentsgesetze konkretisieren, entweder, weil ein Gesetz die Umsetzung per Anwendungsdekret (*décret d'application*) ausdrücklich voraussetzt oder auf Initiative der Exekutive.⁹⁰⁹ Gerade das Migrationsrecht ist wesentlich von Durchführungsverordnungen der Regierung geprägt, die aufgrund der oftmals nur rudimentär durch parlamentarische Gesetze geregelten Bereiche über einen weiten Konkretisierungsspielraum verfügt.⁹¹⁰ Historisch lässt sich diese Situation damit erklä-

904 Constitution du 4 octobre 1958, <www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

905 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 35; Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (52).

906 Dekrete werden von dem*der Präsident*in (dann bezeichnet als *décret en Conseil des ministres*) oder von dem*der Premierminister*in erlassen.

907 Ein entsprechender *arrêté* mit allgemeiner Tragweite stellt eine schriftliche, vollstreckbare Entscheidung eines Mitglieds der Exekutive dar, um ein Gesetz, ein Dekret oder eine Verordnung auszuführen. Je nach Autor*in kann man etwa einen *arrêté ministériel* (Ministerium) vom *arrêté préfectoral* (Präfektur) unterscheiden.

908 Bis zu ihrer Bestätigung durch das Parlament handelt es sich um Regierungsverordnungen, danach haben sie Gesetzescharakter, dazu sogleich.

909 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 36; Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 41.

910 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 215 ff.

ren, dass das Migrationsrecht aus dem Regelungsbereich zwischenstaatlicher Beziehungen erwachsen ist.⁹¹¹

Viele Gesetzbücher (*codes*), so auch das Gesetzbuch über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht (CESEDA⁹¹²), enthalten daher einen Vorschriftenteil mit den Parlamentsgesetzen (die betreffenden Normen werden präzisiert als „Art. L“ für *loi*) und den *ordonnances* i.S.v. Art. 38 der Verfassung sowie einen Verordnungsteil der Verwaltung (Normen werden präzisiert als „Art. D.“ für *décrets simple* respektive „Art. R“ für spezielle *décrets en Conseil d'État*⁹¹³ oder „Art. R.“ für spezielle *décrets délibérés en Conseil des ministres*⁹¹⁴), während etwa die zahlreichen *arrêtés* nicht in den CESEDA integriert wurden.⁹¹⁵

Von den verschiedenen Typen von Verordnungen (*ordonnances*)⁹¹⁶ ist der in Art. 38 der Verfassung vorgesehene am wichtigsten: Danach kann das Parlament die Regierung per Gesetz (*loi d'habilitation*) dazu ermächtigen, per *ordonnance* Regelungen zu treffen, die eigentlich in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen würden;⁹¹⁷ die *ordonnance* muss anschließend durch das Parlament bestätigt werden und erhält dadurch Gesetzescharakter.⁹¹⁸

Eine zentrale, wenn auch nicht unumstrittene Rolle für das Migrationsrecht spielen schließlich die Rundschreiben (*circulaires*). Hierbei handelt es sich um Texte einer Verwaltungsbehörde (Ministerium, Präfektur etc.), die sich an die untergeordnete Verwaltung richten und Interpretations- oder Anwendungshinweise für Gesetze oder Verordnungen enthalten,⁹¹⁹ ihrer Funktion nach also vergleichbar mit den deutschen Verwaltungsvorschriften sind. Historisch spielten sie indes eine wesentlich größere Rolle als ihr deutsches Pendant; insbesondere zwischen 1945 und 1975 wurden al-

911 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 218.

912 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

913 Dekrete, für die die Stellungnahme des *Conseil d'État* zwingend eingeholt werden muss, bevor der Entwurf verabschiedet werden kann.

914 Dekrete, die von dem*der Präsident*in der Republik nach Beratung im Ministerrat erlassen werden.

915 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 214; Neumann/Berg, *Einführung in das französische Recht*, 2020, S. 36.

916 Tifine, *Droit Administratif Français*, 2014, S. 29 ff.

917 Tifine, *Droit Administratif Français*, 2014, S. 30; Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (62 f.); Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 41.

918 Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 77.

919 Vgl. Art. L. 312–2 Code des relations entre le public et l'administration.

le Änderungen des Aufenthaltsrechts praktisch ausschließlich durch Rundschreiben geregelt.⁹²⁰ Problematisch ist dies insbesondere deshalb, weil die Rundschreiben bis heute nicht durchgehend veröffentlicht werden, obwohl dies seit 2009 vorgesehen ist, sodass sie eine Art „unbeständiges Geheimrecht“⁹²¹ darstellen. Vor Gericht kann sich der Einzelne nur unter bestimmten Voraussetzungen auf den Inhalt von Rundschreiben berufen.⁹²²

b) Gesetzbuch über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht (CESEDA)

Der als *Code* gebündelte CESEDA enthält in acht sogenannten Büchern (*livres*) fast alle relevanten Vorschriften zum französischen Migrationsrecht auf Gesetzesebene und die dazugehörigen Dekrete der Exekutive.⁹²³

aa) Territorialer und personeller Anwendungsbereich

Der territoriale Geltungsbereich erstreckt sich grundsätzlich sowohl auf Metropolitan-Frankreich als auch auf die französischen Überseegebiete (*la France d'outre-mer*).⁹²⁴ Allerdings enthält jedes der acht Bücher jeweils am Ende ein Kapitel mit Sonderregelungen für unterschiedliche Überseegebiete. Der personelle Anwendungsbereich des CESEDA erstreckt sich zwar grundsätzlich auf alle ausländischen Staatsangehörigen⁹²⁵, allerdings hat Frankreich mit einer Reihe von Staaten, überwiegend ehemaligen Kolonien, unterschiedlich weitreichende bilaterale Abkommen⁹²⁶ geschlossen, die

920 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 220; s. hierzu auch den historischen Überblick unter II.

921 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 220 spricht von "*droit secret et instable*".

922 Zum Rechtsschutz gegen Rundschreiben sogleich unter 3)b).

923 Zum Anwendungsbereich des Gesetzes s. a. Art. L. 110–1 CESEDA.

924 Zu diesen zählen die *départements et régions d'outre-mer* Guadeloupe, Réunion, Martinique, Französisch-Guyana und Mayotte, die *collectivités d'outre-mer* Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre und Miquelon, Wallis und Futuna sowie Französisch-Polynesien, die *collectivité sui generis* Neukaledonien sowie die Französischen Süd- und Antarktisgebiete.

925 Das zweite Buch regelt die auf Unionsbürger*innen und ihre Familienangehörigen anwendbaren Vorschriften.

926 Vgl. für eine Übersicht den Annex 1 zu Art. D. 110-1 CESEDA. Online sind die Abkommen mit Algerien, Marokko und Tunesien abrufbar unter: Les accords bilatéraux en matière de circulation, de séjour et d'emploi, <www.immigration.interieur

als *leges speciales* die allgemeinen Vorschriften verdrängen können. Aufenthaltsrechtliche Besonderheiten gelten insbesondere für Staatsangehörige aus Algerien⁹²⁷, Marokko⁹²⁸ und Tunesien⁹²⁹. In verschiedenen Regelungsbereichen, etwa im Rahmen der Regularisierungsmöglichkeiten irregulär aufhältiger Migrant*innen, können sich hieraus auch Nachteile für die Betroffenen ergeben.⁹³⁰ Die derzeitige *Défenseure des droits*, eine unabhängige Verwaltungseinrichtung und Ombudsfrau für die Rechte der Bürger*innen, warnte in einem Bericht daher vor den Gefahren einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit von Betroffenen aus den entsprechenden Herkunftsstaaten.⁹³¹

bb) Aufbau

Das erste Buch enthält eine Art allgemeinen Teil zu den zuständigen Verwaltungsbehörden, dem nationalen Asylgerichtshof (*Cour nationale du droit d'asile*), den Verwaltungsverfahren und zur Datenverarbeitung. Das zweite Buch regelt die auf Unionsbürger*innen und ihre Familienangehörigen anwendbaren Bestimmungen, das dritte Buch die Einreise nach (*entrée en France*) und das vierte Buch den Aufenthalt in Frankreich (*séjour en France*). Es enthält insbesondere die unterschiedlichen Aufenthaltstitel⁹³², die seit der Reform von 2021 wie in Deutschland nach dem Zweck des Aufenthalts gegliedert sind: Arbeit (*titre de séjour pour motif professionnel*), Ausbildung (*pour motif d'études*), Familie (*pour motif familial*), für international Schutzberechtigte (*bénéficiaires d'une protection internationale*) und sonstige Zwecke (*pour un autre motif*) sowie, unter dem Titel zum Verwaltungsverfahren, die zentrale Regularisierungsnorm (*admission excepti-*

gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Les-accords-bilateraux-en-matiere-de-circulation-de-sejour-et-d-emploi>.

927 Zum Regelungsinhalt ausführlich *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 690 ff. Dieser verweist darauf, dass es eine Besonderheit darstelle, dass auch bezüglich der im Vertrag nicht geregelten Materien das nationale Recht keine Anwendung finde.

928 Hierzu ausführlich *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 684 f.

929 Hierzu ausführlich *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 685 ff.

930 Zur Einschränkung der Regularisierungsmöglichkeiten von tunesischen sowie algerischen Staatsangehörigen s. *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 688, 691.

931 *Brocard*, *Avis* N°341, 17.10.2022, S. 41.

932 Dazu sogleich unter cc). Daneben enthält das vierte Buch Regelungen zu den dazugehörigen Verwaltungsverfahren zur Erteilung, Entzug und Verlängerung von Aufenthaltstiteln, zur Familienzusammenführung und fiskalische Regelungen sowie Sonderbestimmungen zu einzelnen Übersee-Départements.

onnelle au séjour). Das fünfte Buch regelt das gesamte Asyl- und Asylverfahrensrecht sowie andere internationale Schutzformen (subsidiärer Schutz und Schutz bei Staatenlosigkeit). Das sechste Buch enthält Vorschriften zu Entscheidungen über die Aufenthaltsbeendigung (*décisions d'éloignement*), während das siebte Buch ihre Ausführung regelt (*exécution des décisions d'éloignement*), dabei aber auch den Hausarrest (*assignation à résidence*), die Verwaltungshaft (*rétenion administrative*) und anwendbare Vorschriften nach Stellung eines Asylantrags thematisiert. Das achte Buch befasst sich schließlich mit Kontrollen der Verwaltungsbehörden und Sanktionen (*contrôles et sanctions*).

cc) Übersicht Aufenthaltsstatus und -titel

Der CESEDA unterscheidet zwischen einer Vielzahl von Aufenthaltstiteln und -status, die hier nur als Überblick dargestellt werden sollen:

- Carte de résident permanent (unbefristeter Titel)
- Carte de résident (gültig für zehn Jahre, wird automatisch verlängert) und carte de résident de longue durée-EU (= Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)
- Carte de séjour pluriannuelle (zwei bis vier Jahre gültig)
- Carte de séjour temporaire (ein Jahr gültig)
- Document de circulation mineur étranger – titre d'identité républicain = Dokumente für Minderjährige, die eigentlich keinen Aufenthaltstitel benötigen
- Visa
- Provisorische Aufenthaltsdokumente (documents provisoires de séjour⁹³³):
 - o Récépissé de carte de séjour (Art. R. 431–12 CESEDA),
 - o Convocation
 - o Autorisation provisoire de séjour (z.B. Artt. L. 425–4, 425–10, 426–21, 614–16 CESEDA),
 - o Attestation de prolongation d'instruction d'une demande (Art. R. 431–15–1 al. 2 CESEDA),
 - o Attestation de demande d'asile

933 *Ministère de l'Intérieur*, L'essentiel de l'immigration n°2023-91, 26.01.2023, S. 8.

- Maintien provisoire/ report de l'éloignement (Art. L. 731–3 CESEDA)
- Situation irrégulière (irregulärer Aufenthaltsstatus)

2) Aufbau und Funktionsweise der Verwaltung

a) Der acte administratif als zentrale Handlungsform

Das französische Verwaltungsrecht ist ein autonomes Rechtsgebiet (*branche autonome du droit*), das eigenen Regeln und Grundsätzen folgt.⁹³⁴ Zentrale Handlungsform ist der *acte administratif*⁹³⁵ (wörtlich übersetzt Verwaltungsakt), der deutlich weiter gefasst ist als der deutsche Verwaltungsakt. Diesem entsprechen am ehesten die *décisions individuelles*, also Einzelfallentscheidungen; daneben zählen aber auch Normen mit allgemeiner Tragweite (*règles générales et abstraites*) zu den *actes administratifs*, etwa die bereits oben genannten Verordnungen (*ordonnances*), Dekrete (*décrets en conseil des ministres* und *décrets ministériels*), Ministerbeschlüsse (*arrêtés ministériels*) und Beschlüsse eines Kommunalrates (*délibérés de conseil communal*). Inwieweit auch Rundschreiben (*circulaires*) Verwaltungsakte darstellen, ist umstritten.⁹³⁶

b) Verwaltungsaufbau und Behörden

Die Verwaltung in Frankreich gliedert sich in die zentrale (*administration centrale*) und die dezentrierte Staatsverwaltung (*administration déconcentrée*).⁹³⁷ Die zentrale Staatsverwaltung lässt sich weiter differenzieren in die *administration active*, zu der insbesondere die Ministerien und der*die Ministerpräsident*in (*Premier ministre*) sowie der*die Präsident*in der Republik (*Président de la République française*) zählen, die *administration consultative*, also beratende Behörden, und schließlich die *administration de contrôle* als unabhängige Verwaltungsbehörden (*autorités administrati-*

934 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 36.

935 Hierzu ausführlicher Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (98 ff.).

936 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 38 f.; s. zu diesen auch Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (62 ff.).

937 Ausführlich Tifine, Droit Administratif Français, 2014, S. 26 ff.

ves indépendantes⁹³⁸), die als Entscheidungskontrolle fungieren.⁹³⁹ Im Migrationsrecht kommt dem*der Innenminister*in (*ministre de l'Intérieur*) eine zentrale Rolle zu: Er*Sie bereitet die Migrations- und Asylpolitik der Regierung vor und setzt sie um; in einigen Bereichen arbeitet er*sie mit anderen Ministerien zusammen, wie etwa dem Arbeitsministerium im Kampf gegen Schwarzarbeit durch ausländische Staatsangehörige.⁹⁴⁰ Seine*Ihre Kompetenzen teilt er*sie sich jedoch mit der dekonzentrierten Staatsverwaltung: Während die Zuständigkeit etwa für die Bestimmung der für eine Einreise nach Frankreich notwendigen Dokumente bei dem*der Innenminister*in liegt, der*die die Details des Integrationsvertrags regelt, liegt die Kompetenz für die Erteilung von Aufenthaltstiteln oder Ausreiseverpflichtungen bei den einzelnen Präfekturen auf lokaler Ebene.

Die dekonzentrierte Staatsverwaltung besteht aus den dezentralen Behörden (*services déconcentrés des administrations civiles de l'État*), die den zentralen Behörden untergeordnet und jeweils für bestimmte Verwaltungsbezirke zuständig sind.⁹⁴¹ Diese bilden sowohl die geografische Grundlage der dekonzentrierten Verwaltung als auch den Zuständigkeitsbereich der Behörden.⁹⁴² Sie untergliedern sich in die Regionen (*régions*), die Départements (*départements*) und die Gemeinden (*communes*), wobei das Département die wichtigste Verwaltungsebene darstellt. Das Arrondissement (*arrondissement*) und dessen Unterteilungen, die Kantone (*cantone*), sind lediglich für die Staatsverwaltung relevant.⁹⁴³

938 Zu diesen zählt etwa der*die Défenseur*se des droits – der*die Verteidiger*in der Menschenrechte. Diese*r kann unter anderem von jeder Person, unabhängig von der Regularität ihres Aufenthalts, angerufen werden, die sich von einer Verwaltungsbehörde in ihren Rechte und Freiheiten verletzt sieht, damit er*sie vermittelnd tätig wird. Der*die Verteidiger*in der Menschenrechte kann aber auch von Amts wegen tätig werden, wenn die betroffene Person zustimmt. Er*Sie kann außerdem den Conseil d'État anrufen, um eine divergierende Auslegung von Texten zu verhindern und einen Antrag beim Verwaltungsgericht stellen, um zugunsten einer Gruppe von Personen mit einem gemeinsamen Interesse individuelle Rechte zu erstreiten, s. Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 136 f.

939 Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, Rn. 51; Tifine, *Droit Administratif Français*, 2014, S. 26.

940 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 127.

941 Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, Rn. 51.

942 Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, Rn. 51.

943 Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, Rn. 51.

Eine zentrale Rolle auf regionaler Ebene und Ebene der Departements nimmt der*die Präfekt*in⁹⁴⁴ (*préfet*) ein, der*die von Premierminister*in und Innenminister*in vorgeschlagen⁹⁴⁵ und vom Ministerrat ernannt und entlassen wird⁹⁴⁶. Gemäß Art. 72 Abs. 3 der französischen Verfassung ist er*sie der*die Vertreter*in der Regierung (*délégué du Gouvernement*) auf lokaler Ebene.⁹⁴⁷ Neben einer allgemeinen Informationsfunktion (der Regierung über das Departement und der Bevölkerung über die Regierungsziele) vertritt die Präfektur die nationalen Interessen und ist für die Kontrolle der Verwaltung sowie für die Einhaltung der Gesetze zuständig, indem sie die Ausführung der Verordnungen und der Regierungsentscheidungen überwacht.⁹⁴⁸ Die drei wesentlichen Kompetenzen sind die Leitung der dezentralen Verwaltungsbehörden, die Ausübung der Polizeigewalt (*pouvoirs de police*) und die Kontrolle der Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*).⁹⁴⁹

Der*die Präfekt*in ist grundsätzlich für den Erlass aller individuellen Verwaltungsentscheidungen (*décisions individuelles*) zuständig, soweit er nicht per Gesetz anderen Organen zugewiesen ist.⁹⁵⁰ Im Rahmen des Migrationsrechts entscheidet er*sie etwa über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an Asylsuchende, über Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels⁹⁵¹ und damit auch über die Regularisierung irregulär aufhältiger Migrant*innen sowie über die Ausreiseverpflichtung (*obligation de quitter le territoire français* (OQTF))⁹⁵² und die damit zusammenhängenden Maßnahmen⁹⁵³.

944 Es existieren Präfekte auf Ebene der Departements und auf Ebene der Regionen, wobei die Funktion der regionalen Präfekte in Personalunion von den jeweiligen Präfekten der Hauptorte (*chef-lieu*) der Region ausgeübt werden.

945 Tifine, *Droit Administratif Français*, 2014, S. 57.

946 Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (81).

947 Bell/Lichère, *Contemporary French Administrative Law*, 2022, S. 33 f.

948 Tifine, *Droit Administratif Français*, 2014, S. 58.

949 Tifine, *Droit Administratif Français*, 2014, S. 58; Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (81 f.).

950 Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (81).

951 Vgl. Art. R. 431–20 CESEDA.

952 Art. R. 613–1 CESEDA

953 Hierzu im Detail Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 132.

c) Die zentralen Behörden im Aufenthalts- und Asylrecht: OFII und OFPRA

Die wichtigste migrationsrechtliche Behörde ist das *Office français de l'Immigration et de l'Integration (OFII)*. Diese durch die *ordonnance* vom 02.11.1945 zunächst als *Office nationale de l'immigration (ONI)* ins Leben gerufene Migrationsbehörde hatte zunächst die exklusiven Aufgaben der Anwerbung und Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte nach Frankreich.⁹⁵⁴ In diesem Rahmen war das ONI mit ihrer Rekrutierung, der Verwaltungs- und Gesundheitskontrolle, der Verbringung nach Frankreich und ihrer dortigen Aufnahme betraut.⁹⁵⁵ 2005 erfolgte eine erste Umbenennung in *Agence nationale de l'accueil des étrangers et de migrations (ANAEM)*, mittels derer das ONI mit dem *service social d'aide aux émigrants* fusionierte, einer Stelle, die sich seit 1926 die soziale Unterstützung von Geflüchteten zur Aufgabe gemacht hatte.⁹⁵⁶ Seit 2009 firmiert es unter dem heutigen Namen des *Office français de l'immigration et de l'integration*. Das OFII ist in seiner heutigen Form insbesondere für die Aufnahme von Migrant*innen zuständig, die einen ersten Aufenthaltstitel für einen dauerhaften Aufenthalt erhalten, insbesondere im Bereich der Erwerbs- und der Familienmigration.⁹⁵⁷ Darüber hinaus ist das OFII seit 2015 im Rahmen der Aufnahme von Asylsuchenden mit der Koordinierung ihrer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen betraut.⁹⁵⁸

Die zentrale asylrechtliche Behörde ist das *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)*, das als Folge der 1951 verabschiedeten GFK durch das Gesetz vom 25.07.1952 geschaffen wurde, um die Schutzgesuche von Asylsuchenden zu verwalten.⁹⁵⁹ Bis 2007 unterstand das OFPRA dem Außenministerium, dann dem kurzzeitig existierenden Migrationsministerium; seit 2014 ist es als öffentliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit und finanzieller sowie administrativer Unabhängigkeit ausgestaltet und beim Innenministerium angesiedelt (Art. L. 121–7 al. 1 CESEDA). Das Innenministerium ist für alle Angelegenheiten zuständig, die mit der Ausübung des Asylrechts und des subsidiären Schutzes zusammenhän-

954 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 142 f.

955 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 143.

956 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 143.

957 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 143.

958 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 146.

959 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1490.

gen sowie für die Aufnahmebedingungen der Antragstellenden.⁹⁶⁰ Die Verschiebung der Behörde vom Außen- zum Innenministerium spiegelt auch den Wandel des Asylrechts vom außenpolitischen zu einem Instrument der Migrationssteuerung wider.⁹⁶¹ Neben der Anerkennung von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten (Art. L. 121–7 al. 2 CESEDA) ist das *OFPRA* unter anderem auch für die Bestimmung der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten zuständig (Art. L. 531-25 CESEDA).

3) Gerichte und Rechtsschutz gegenüber Verwaltungshandeln

a) Relevante Gerichte

Im Bereich des Migrationsrechts können je nach Regelungsbereich verschiedene Gerichte zuständig sein: So ist speziell für asylrechtliche Streitigkeiten, die auf einer Entscheidung des *OFPRA* beruhen, grundsätzlich die *Cour nationale du droit d'asile* (CNDA) zuständig (Art. L. 542–1 CESEDA), die bis 2007 die Bezeichnung *Commission de recours de réfugiés* (CRR) trug.⁹⁶² Für die Überprüfung der Verwaltungshaft (*rétenion administrative*) ist die ordentliche Gerichtsbarkeit (*judiciaire*) zuständig.⁹⁶³

Für die meisten aufenthaltsrechtlichen Streitfragen, wie etwa die Entscheidung über die Einreise, die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder einer Beschäftigungserlaubnis sowie den Erlass einer Ausreiseverpflichtung (*OQTF*) ist jedoch der Verwaltungsrechtsweg eröffnet und der*die Verwaltungsrichter*in (*juge administratif*) zuständig. Der Instanzenzug gliedert sich in das Verwaltungsgericht (*tribunal administratif* – TA), die Berufungsinstanz – in der Regel die *cour administrative d'appel* (CAA) – und den Staatsrat (*Conseil d'État*) als oberste und Kassationsinstanz.⁹⁶⁴ Dieser nimmt eine besondere Rolle ein, da er nicht nur als oberstes Verwaltungsgericht, sondern als wichtige beratende Institution für Regierung und Par-

960 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1490.

961 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1490.

962 Zu diesem ausführlich Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1591 ff.

963 Seit 2023 ist ein *magistrat du siège du tribunal judiciaire*, also ein hierzu bestimmter Richter am Sitz des Gerichts, zuständig und nicht mehr der auf Haftsachen spezialisierte *juge de liberté et de détention*, der bis dato für Haftsachen zuständig war. Ausführlich dazu GISTI, *Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 9.

964 Ausführlich Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 14 ff.

lament fungiert.⁹⁶⁵ Sechs seiner sieben Abteilungen sind mit der in Art. 37–39 der französischen Verfassung vorgesehenen Beratung im Rahmen des Erlasses von Gesetzen und Verordnungen zuständig; die siebte Abteilung (*section du contentieux*) übt in zehn Unterabteilungen die Rechtsprechung aus.⁹⁶⁶ Besonders wichtige Entscheidungen ergehen durch die gesamte *assemblée du contentieux*, gewissermaßen die große Kammer.⁹⁶⁷ Der *Conseil d'État* ist außerdem in bestimmten Fällen in erster und zugleich letzter Instanz zuständig: Dies betrifft etwa Klagen gegen Dekrete und *ordonnances*, die vom Parlament noch nicht ratifiziert wurden.⁹⁶⁸

b) Rechtsschutz gegenüber Verwaltungshandeln

Der gerichtlichen Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte unterliegen grundsätzlich nur die *actes administratifs*. Gegen Rundschreiben ist ein *recours pour excès de pouvoir* (dazu sogleich) laut *Conseil d'État* nur möglich, wenn sie erhebliche Auswirkungen (*effets notables*) auf andere Personen als die mit der Anwendung betrauten Beamt*innen haben.⁹⁶⁹ Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn sie zwingender Natur (*caractère impératif*) seien oder konkrete Leitsätze (*lignes directrices*) enthielten. Konkrete Leitsätze könnten zur kohärenten Rechtsanwendung aufgestellt werden, wenn ein Gesetz oder eine Verordnung einen Vorteil gewährt, aber nicht alle Voraussetzungen hierfür festlegt; in diesem Fall könne die Behörde die Kriterien zur Anwendung des Textes definieren.⁹⁷⁰ Davon abzugrenzen ist laut *Conseil d'État* der Fall, dass ein Rundschreiben lediglich allgemeine Orientierungen bietet (*orientations générales*), aus der die einzelne Person keinerlei Rechte ableiten kann.⁹⁷¹

965 Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 27.

966 Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 503.

967 Für eine anschauliche Darstellung s. die Webpräsenz des *Conseil d'État*, <www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/juger-les-litiges-entre-les-citoyens-et-l-administration/les-formationen-de-jugement/l-assemblee-du-contentieux>.

968 Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 27.

969 CE, v. 12.06.2020 – N° 418142, abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042006661?isSuggest=true>.

970 CE, v. 04.02.2015 – N° 383267, abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000030192223/>.

971 CE, v. 14.10.2022 – N° 462784, abrufbar unter <https://www.conseil-etat.fr/fr/ariane-web/CE/decision/2022-10-14/462784>.

Die umfangreiche Zahl an Rundschreiben, welche bisher die Regularisierung irregulär aufhältiger Migrant*innen zum Gegenstand hatten⁹⁷², wurden bislang vollständig der Kategorie *orientations générales* zugeordnet, sodass potenzielle Adressat*innen sich im Rahmen einer Klage nicht auf diese berufen können.⁹⁷³

Mittels einer Klage wegen Überschreitung der Befugnisse (*recours pour excès de pouvoir*) kann die Aufhebung einer vollziehbaren Verwaltungsentscheidung verfolgt werden, insofern ähnlich der Anfechtungsklage.⁹⁷⁴ Die rechtliche Überprüfung von Verwaltungshandeln beruht jedoch auf dem Legalitätsprinzip, es findet mithin – anders als im deutschen Verwaltungsrecht, wo die Verletzung subjektiver Rechte geprüft wird – eine objektive Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns statt.⁹⁷⁵ Das bedeutet insbesondere, dass der*die Kläger*in keine subjektive Rechtsverletzung geltend machen muss, sondern ein Interesse an der Aufhebung der Verwaltungsmaßnahme ausreicht, was sehr weit ausgelegt wird.⁹⁷⁶

Gründe für die Aufhebung eines *acte administratif* können entweder Fehler der formellen Rechtmäßigkeit sein, zu der die Unzuständigkeit (*incompétence*) oder Formmängel (*vice de forme*) zählen, oder Fehler der materiellen Rechtmäßigkeit, namentlich bei der Tatsachenfeststellung und Subsumtion (*erreur des motifs de fait*), bei der Rechtsanwendung (*erreur des motifs de droit*), durch die unmittelbare Verletzung einer Rechtsvorschrift (*violation directe de la règle de droit*) oder aufgrund eines Ermessensmissbrauchs (*détournement de pouvoir*).⁹⁷⁷

Ähnlich wie im deutschen Recht können Normen als strikte Rechtsansprüche für die Betroffenen (*de plein droit*)⁹⁷⁸ respektive als gebundene Entscheidung (*compétence liée*) der Verwaltung oder als Ermessensvor-

972 S. III.1).c).

973 Zu einer Übersicht der letzten Rundschreiben s.a. *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 221.

974 Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 30.

975 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 37; Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 30.

976 Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 30.

977 Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, 137.

978 Etwa „l'étranger [...] se voit délivrer une carte de séjour“ = dem*der Ausländer*in wird eine Aufenthaltskarte erteilt.

schrift ausgestaltet sein.⁹⁷⁹ In letzterem Fall ist der Ermessensspielraum (*pouvoir discrétionnaire*) der Behörde deutlich größer als es bei deutschen Ermessensnormen in der Regel der Fall ist. Vom Grad des der Verwaltung eingeräumten Ermessens ist auch die Kontrolldichte der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit⁹⁸⁰ abhängig: Bei gebundenen Verwaltungsentscheidungen (*pouvoir lié*), bei denen der Verwaltung keinerlei Ermessensspielraum (*pouvoir d'appréciation*) zukommt, findet eine umfassende Legalitätsprüfung (*contrôle normale*) statt, die die Kontrolle aller Bewertungsirrtümer (*erreurs de qualification juridique des faits*) umfasst.⁹⁸¹ Bei Ermessensentscheidungen (*pouvoir discrétionnaire*) erfolgt lediglich eine *contrôle restreint*, also eine eingeschränkte Überprüfung dahingehend, ob seitens der Verwaltung ein offensichtlicher Bewertungsirrtum (*erreur manifeste d'appréciation*) vorliegt.⁹⁸² Die französische Verwaltung hat insofern einen im Vergleich zum deutschen Ermessensbegriff sehr viel weiteren Spielraum, sodass das französische Verwaltungsermessen eher mit dem deutschen Beurteilungsspielraum vergleichbar ist.⁹⁸³ In einigen Fällen wird auch eine Maximalkontrolle (*contrôle maximum*) durchgeführt, bei der die Verhältnismäßigkeit der Verwaltungsentscheidung geprüft wird.⁹⁸⁴ Der*die Richter*in definiert dabei selbst die Bedingungen, denen die Ermessensausübung der Verwaltung unterliegt, und ersetzt die Tatsachenbewertung der Verwaltung durch seine*ihre eigene.⁹⁸⁵

Im Rahmen des Migrationsrechts ist diese mitunter deutlich eingeschränkte Kontrolldichte für Migrant*innen aus Rechtsschutzgründen relevant: Da etwa die Erteilungsvoraussetzungen verschiedener Regularisierungsnormen für irregulär aufhältige Migrant*innen sehr allgemein formuliert sind und den Präfekturen darüber hinaus oft ein Ermessen hinsichtlich

979 Etwa „l'étranger [...] peut se voir délivrer une carte de séjour“ = dem*der Ausländer*in kann eine Aufenthaltskarte erteilt werden.

980 Hierzu ausführlich Marsch, Frankreich, in: Schneider, 33 (151 ff.); dazu Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 1 ff.

981 Tifine, Droit Administratif Français, 2014, S. 170; Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 116; Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, Rn. 138.

982 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 38; Tifine, Droit Administratif Français, 2014, S. 170; Gonod, § 75 Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2014, Rn. 138.

983 Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 38; ausführlicher zum Ermessen im französischen Verwaltungsrecht Tifine, Droit Administratif Français, 2014, S. 169 f.

984 Ziller, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: von Bogdandy/Huber, 2019, Rn. 116; Tifine, Droit Administratif Français, 2014, S. 172.

985 Tifine, Droit Administratif Français, 2014, S. 172.

der Titelerteilung eingeräumt wird, kann es äußerst schwierig sein, ablehnende Entscheidungen vor Gericht erfolgreich anzugreifen.

Nach der *théorie de la loi écran* wird der Verwaltungsakt zudem nicht auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüft, da das Verwaltungsgericht sonst die Rolle eines Verfassungsgerichts einnehmen würde;⁹⁸⁶ hinsichtlich der Unions- oder Völkerrechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts gilt seit der Nicolo-Entscheidung des *Conseil d'État* von 1989 jedoch, dass der*die Verwaltungsrichter*in das nationale Recht insofern unangewendet lässt.⁹⁸⁷ Da insbesondere die Rechtsstellung von Asylsuchenden stark durch Vorgaben des Unionsrechts geprägt und auch die Stellung irregulär aufhältiger Migrant*innen durch die Rückführungs-RL zumindest partiell geregelt ist, hat diese Entscheidung durchaus Praxisrelevanz.

II. Historischer Überblick zur Migrationspolitik der Margizens in Frankreich

1) Der Beginn der Migrationssteuerung

Bereits das Gesetz vom 03.12.1849 regelte die Einbürgerung, den Aufenthalt und die Ausweisung von ausländischen Staatsangehörigen in Frankreich.⁹⁸⁸ Doch erst fast 100 Jahre später führte die Verordnung vom 02.05.1938 die Straftat der irregulären Einreise ein.⁹⁸⁹ Die *ordonnance* vom 02.11.1945⁹⁹⁰, die als Basis für den heutigen CESEDA gilt, etablierte schließlich eine umfassende Migrationssteuerung.⁹⁹¹ Sie regelte unter anderem die Voraussetzungen einer rechtmäßigen Einreise für ausländische Staatsangehörige und Staatenlose (Art. 5), führte eine vorherige Genehmigungspflicht für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch das Arbeitsministerium ein (Art. 7) und bestätigte den bereits zuvor existierenden Straftatbestand des irregulären Aufenthalts.⁹⁹² Regelungen zur Rückführung irregulär aufhältiger Mi-

986 Stattdessen muss das angewandte Gesetz selbst mittels einer *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC), einer konkreten Normenkontrolle, angegriffen werden. Dazu Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 506.

987 Neumann/Berg, Einführung in das französische Recht, 2020, S. 38.

988 Sutre/Zougbedé, De facto - Actu 1 (2023), 6.

989 Sutre/Zougbedé, De facto - Actu 1 (2023), 6.

990 Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration (JORF Nr. 0259 vom 04.11.1945).

991 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 19.

992 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 995.

grant*innen enthielt sie jedoch nicht.⁹⁹³ Aufgrund zunehmenden Fachkräftebedarfs erleichterte ein Rundschreiben vom 18.04.1956 die Einreise und die außerordentliche Regularisierung von ausländischen Arbeitskräften.⁹⁹⁴

2) Ende des Algerienkriegs und wirtschaftlicher Aufschwung

Das Ende des Kolonialkriegs mit Algerien durch den Frieden von Evian im Jahr 1963 stellte für Frankreich einen wichtigen Einschnitt in der Migrationsgeschichte dar. Über eine Million Menschen kamen im Anschluss aus der ehemaligen Kolonie nach Frankreich: Algerien-Französ*innen, die ursprünglich größtenteils aus Italien, Spanien und Malta stammten (*pieds noirs*), Algerier*innen, die die französischen Truppen unterstützt hatten (*harkis*) und algerische Jüd*innen.⁹⁹⁵ Während die Integration der „euro-kolonialen Migrant*innen“⁹⁹⁶ staatlich unterstützt wurde und problemlos verlief, sahen sich Migrant*innen aus den ehemaligen Kolonien selbst, etwa die *harkis* aus Algerien, vielfach rassistischen Anfeindungen ausgesetzt, lebten bis in die 1990er hinein in Camps, und bis zu 70 Prozent von ihnen waren arbeitslos.⁹⁹⁷

Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs und einem weiter steigenden Bedarf an Arbeitskräften schloss Frankreich 1963 Anwerbeabkommen mit Marokko und Tunesien; 1965 folgten zwei weitere Abkommen mit der Türkei und Jugoslawien.⁹⁹⁸ Die wichtigste Gruppe der Arbeitsmigrant*innen kam in den 1960ern allerdings aus Spanien und Portugal.⁹⁹⁹ Sie reisten meist ohne Aufenthaltstitel ein und ließen sich dann mit Hilfe von Arbeitsverträgen regularisieren (sogenannte *immigration spontanée* oder *immigration sauvage*).¹⁰⁰⁰ 1968 lag der Anteil der Regularisierungen an der Gesamtheit erteilter Aufenthaltstitel bei 82 Prozent.¹⁰⁰¹ Bis 1972 war die nachträgliche Regularisierung irregulär eingereister Personen demnach der meist genutzte Weg, einen Aufenthaltstitel zu erhalten.

993 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 995.

994 Sutre/Zougbedé, *De facto - Actu* 1 (2023), 6.

995 Bade, *Europa in Bewegung*, 2002, S. 308.

996 Bade, *Europa in Bewegung*, 2002, S. 310.

997 Bade, *Europa in Bewegung*, 2002, S. 310.

998 Bade, *Europa in Bewegung*, 2002, S. 344.

999 Parrot, *Carte blanche*, 2019, S. 57.

1000 Lochak, *Plein droit* 126 (2020), 10.

1001 Bade, *Europa in Bewegung*, 2002, S. 342; Colombeau, *Plein droit* 126 (2020), 3.

3) Regulierung der Arbeitsmigration durch die Rundschreiben Marcellin-Fontanet

Die ab Ende der 1960er immer stärker zunehmende irreguläre Beschäftigungspraxis verursachte einen Kontrollverlust der staatlichen Behörden, durch reguläre Arbeitsverhältnisse für soziale Mindeststandards zu sorgen. Elendsviertel (*bidonvilles*) entstanden insbesondere rund um Paris, Marseille, Lyon und Nanterre¹⁰⁰²; die Spannungen zwischen Migrant*innen und Einheimischen nahmen zu.¹⁰⁰³ 1972 erließen der Innen- und der Außenminister daher zwei nach ihnen benannte Rundschreiben *Marcellin-Fontanet*, die die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte deutlich stärker regulierten.¹⁰⁰⁴ Sie führten zunächst ein Vorrangprinzip ein, das vorsah, dass Arbeitgeber*innen, die ausländische Arbeitnehmer*innen beschäftigen wollten, das Stellenangebot zunächst auf dem französischen Arbeitsmarkt ausschreiben mussten.¹⁰⁰⁵ Darüber hinaus mussten sich Arbeitgeber*innen verpflichteten, ausländischen Arbeitnehmer*innen eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁰⁶ Was in der Theorie eine Absicherung der Arbeitnehmer*innen darstellen sollte, führte in der Praxis zu einer starken Abhängigkeit der Arbeitnehmer*innen von dem*der Arbeitgeber*in in Bezug auf Einreise, Unterkunft und Aufenthaltsdauer.¹⁰⁰⁷ Denn auch die Arbeitserlaubnis, die ausländischen Arbeitskräften erteilt wurde, galt nunmehr ausschließlich für das konkrete Arbeitsplatzangebot, und der Aufenthaltstitel war zeitlich an die Dauer des Arbeitsvertrags gekoppelt. Die Möglichkeit der Regularisierung eines irregulären Aufenthalts wurde zwar nicht gänzlich abgeschafft, allerdings wurden Personen ausgeschlossen, die zunächst mit einem Tourist*innen-Visum eingereist waren und anschließend eine Beschäftigung als Hilfs- oder Facharbeiter*innen oder einen Beruf mit Arbeitskräfteüberschuss ausüben wollten.¹⁰⁰⁸ Hierdurch verloren zehntausende irregulär aufhältiger Arbeitnehmer*innen die Chance auf die Regularisierung ihres Aufenthalts.

1002 Hierzu ausführlich etwa *Sayad/Dupuy*, Un Nanterre Algérie, Terre de Bidonvilles, 1995.

1003 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 320; *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10.

1004 *Colombeau*, Plein droit 126 (2020), 3; *Parrot*, Carte blanche, 2019, S. 59.

1005 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10.

1006 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10.

1007 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10 (11); *Parrot*, Carte blanche, 2019, S. 59.

1008 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10 (11).

Die einschneidenden Konsequenzen der Rundschreiben lösten unmittelbar starke Proteste von Gewerkschaften und Vereinen aus und die betroffenen Arbeitnehmer*innen traten in den Hungerstreik, um ihre Regularisierung zu erreichen.¹⁰⁰⁹ Die Regierung suspendierte daraufhin in den Rundschreiben *Gorse* im Sommer 1973 zunächst die Wirkungen der Rundschreiben *Marcellin-Fontanet*; zugleich schuf sie eine Stichtagsregelung zur Regularisierung von vor 1973 irregulär eingereisten Arbeitnehmer*innen, durch die der Status von ca. 35.000 bis 40.000 Personen offiziell geregelt wurde.¹⁰¹⁰ 1975 hob der *Conseil d'État*¹⁰¹¹ schließlich die Vorgaben der Unterkunftsverpflichtung und der Gültigkeit der Arbeitserlaubnis nur für den konkreten Arbeitsvertrag auf.¹⁰¹² Insbesondere erkannte er allerdings den Präfekturen die Befugnis zu, irregulär aufhältige Migrant*innen auch ohne gesetzliche Grundlage zu regularisieren und entschied, dass ihnen diese Befugnis nicht durch ein bloßes Rundschreiben entzogen werden könne.¹⁰¹³

4) Anwerbe- und Regularisierungsstopp und die Wiege des Begriffs Asylsuchende

Auf den Ölpreisschock 1973 reagierte Frankreich wie viele andere europäische Länder mit einem Anwerbestopp ab 1974.¹⁰¹⁴ Dieser hatte allerdings zur Folge, dass viele Migrant*innen ihre Familien nachholten und sich dauerhaft in Frankreich niederließen.¹⁰¹⁵ Dadurch änderte sich die Erwerbsstruktur der Migrant*innen, der Anteil der Arbeitenden sank.¹⁰¹⁶ Das Dekret vom 21.11.1975 reformierte wesentlich die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen an ausländische Arbeitnehmer*innen, indem die Erteilung nunmehr unter anderem von der Arbeitsmarktsituation in Frankreich abhängig gemacht werden sollte und beendete zugleich die bis dahin gängige Praxis der Regelung des Arbeitsmarktzugang durch Rundschreiben.¹⁰¹⁷

1009 *Lochak*, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (30).

1010 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10 (11); *Colombeau*, Plein droit 126 (2020), 3.

1011 CE, 1 / 4 SSR v. 13.01.1975 – N° 90193 ! 90194 91288.

1012 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10 (11).

1013 *Lochak*, Plein droit 126 (2020), 10 (11).

1014 Zur Migrationspolitik in Europa seit den Anwerbestopps 1973 allgemein *Baumer*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017, S. 76.

1015 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 320.

1016 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 322.

1017 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 220.

Zugleich wurde jede Regularisierung schon in Frankreich befindlicher Ausländer*innen beendet.¹⁰¹⁸ Der Anwerbestopp ging mit einem Politikwechsel einher: In der französischen Politik formte sich eine Position, wonach die Integration der in Frankreich lebenden Migrant*innen eine Begrenzung des Zuzugs voraussetzte.¹⁰¹⁹ Während die Zuwanderung in der Folge aktiv begrenzt wurde, wurde die Integration der anwesenden Migrant*innen jedoch zunächst nicht staatlich geregelt.¹⁰²⁰

Das Asylrecht galt bis in die 1970er Jahre hinein als Instrument der Außenpolitik und nicht der Migrationssteuerung, sodass praktisch keinerlei Statistiken über Anzahl oder Erfolgsquoten von Asylanträgen angelegt wurden; einzig die Zahl anerkannter Flüchtlinge wurde festgehalten.¹⁰²¹ Dies änderte sich 1973, als die Zahl der Asylanträge in jährlichen Statistiken der *OFPRA* erfasst und veröffentlicht wurde. In diesem Zusammenhang entstand der Begriff Asylsuchende (*demandeurs d'asile*),¹⁰²² der jedoch bis Mitte der 1980er uneinheitlich gebraucht wurde: Während Staatsangehörige aus bevorzugten Staaten schon vor Stellung eines Asylantrags als Flüchtlinge qualifiziert wurden, belegte man Menschen weniger erwünschter Nationalität mit dem neuen Terminus der Asylsuchenden.¹⁰²³ Obwohl 95 Prozent der Asylsuchenden 1976 als GFK-Flüchtlinge anerkannt wurden,¹⁰²⁴ ist diese Zahl daher differenziert zu betrachten: Bis Mitte der 1970er hatten viele potenzielle Asylsuchende auf die Durchführung eines Asylverfahrens verzichtet und stattdessen gearbeitet, während sie auf ihre Regularisierung warteten.¹⁰²⁵ Angesichts der zunehmend restriktiven Arbeitsmarktpolitik war dies nun keine Option mehr. In der Praxis wurde Asylsuchenden ab 1977 eine dreimonatige vorläufige Aufenthaltskarte (*carte provisoire de séjour*) erteilt, die zur Beantragung einer Beschäftigungserlaubnis (*autorisation provisoire de travail*) berechnigte, ohne dass es hierfür eine gesetzliche Grundlage gegeben hätte.¹⁰²⁶

1018 *Lochak*, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: *Fassin/Morice/Quiminal*, 1997, 29 (32 f.).

1019 *Saas*, Das Integrationskonzept in Frankreich, in: *Davy/Weber*, 2006, 142.

1020 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 345.

1021 *Akoka*, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 247.

1022 *Akoka*, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 250.

1023 *Akoka*, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 250.

1024 *Parrot*, Carte blanche, 2019, S. 151.

1025 *Parrot*, Carte blanche, 2019, S. 150 f.

1026 *Akoka*, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 251; *Ferré*, Plein droit 135 (2022), 12; *Geisser*, Migrations Société 2021 (2), 3 (4).

Ende der 1970er wurde Migration in der öffentlichen Meinung immer stärker als „Gefahr für die Wohlfahrt“¹⁰²⁷ gesehen, und unter dem Druck des neu gegründeten politisch extrem rechten *Front National* verschärfte sich der Ton weiter. Die Regierung unter Präsident Giscard d’Estaing reagierte mit weiteren migrationsrechtlichen Verschärfungen.¹⁰²⁸ Nachdem der *Conseil d’État* 1975 entschieden hatte, dass der bloße irreguläre Aufenthalt keine Ausweisung (*expulsion*) rechtfertige, da diese das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung (*ordre public*) voraussetze, regelte das Gesetz *Bonnet* 1980 erstmals umfassend die möglichen Folgen eines irregulären Aufenthalts.¹⁰²⁹ Auf der einen Seite legte es fünf Gründe für eine Abschiebung in Form der sogenannten Rückführung an die Grenze (*reconduite à la frontière*)¹⁰³⁰ fest: gefälschte Aufenthaltstitel, irreguläre Einreise, über dreimonatiger Aufenthalt ohne Aufenthaltstitel, strafrechtliche Sanktionierung eines irregulären Aufenthalts und Fortsetzung eines Aufenthalts nach Ablehnung der Verlängerung eines Aufenthaltstitels.¹⁰³¹ Auf der anderen Seite stellte es die sogenannte Verwaltungshaft (*réention administrative*) für irregulär aufhältige, ausreisepflichtige Migrant*innen auf eine rechtliche Grundlage. Entsprechende Strukturen hatten in der Praxis bereits seit 1938 existiert. Ursprünglich eingeführt, um republikanische Geflüchtete ins frankistische Spanien abzuschieben, wurde die Praxis – ohne Rechtsgrundlage – auch nach 1945 beibehalten.¹⁰³² Aufgrund eines Rundschreibens im gleichen Jahr wurden Arbeitserlaubnisse nicht mehr systematisch verlängert, und ihr Verlust führte zugleich zum Entfallen des Aufenthaltsrechts.¹⁰³³

5) (Regularisierungs-)Neuanfang und Asylkrise

Nach einem Regierungswechsel 1981 erließ die frisch gewählte linke Regierung unter François Mitterrand eine gesetzliche Stichtagsregelung zur Regularisierung der zahlreichen irregulär aufhältigen Migrant*innen, die

1027 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 346.

1028 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 345.

1029 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 995.

1030 2006 umbenannt in die *obligation de quitter le territoire français* (OQTF).

1031 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 995.

1032 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 1229.

1033 *Lochak*, Les Politiques de l’Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (34).

die Praxis der nachträglichen Regularisierungen ersetzen sollte. Vorausgesetzt wurde, dass die betreffende Person vor dem 01.01.1981 eingereist und mindestens ein Jahr durchgehend beschäftigt gewesen war.¹⁰³⁴ 131.000 der rund 149.000 damals irregulär aufhaltigen Migrant*innen erhielten aufgrund dieser Regelung einen Aufenthaltstitel.¹⁰³⁵ Nachdem Zwangsrückführungen Ende der 1970er weitgehend gescheitert waren, setzte man ab 1983/84 auf eine Politik der Anreize zur freiwilligen Rückkehr.¹⁰³⁶ Mittels Dekret erging Ende 1984 das Verbot der Regularisierung von Ehepartner*innen und Kindern vor Ort.¹⁰³⁷

Anfang der 1980er wurde angesichts der 1981 auf 20.000 gestiegenen Zahl von Asylsuchenden¹⁰³⁸ eine erste „Asylkrise“¹⁰³⁹ postuliert, und die Asylsuchenden selbst wurden je nach Herkunftsstaat zunehmend unterschiedlich behandelt: Während die Aufnahme der südostasiatischen *boat people* (Asylsuchende aus Vietnam, Kambodscha und Laos) zwischen 1974 und 1985 politisch gefördert und ihnen ohne genaue Prüfung individueller Asylgründe der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde,¹⁰⁴⁰ wurden Asylsuchende aus afrikanischen Ländern wie Angola, dem damaligen Zaïre und der ehemaligen Volksrepublik Kongo ab Ende der 1970er in Öffentlichkeit und von Behörden deutlich negativer wahrgenommen.¹⁰⁴¹ Man unterstellte ihnen die missbräuchliche Stellung von Asylanträgen, Identitätstäuschung und Leistungsbetrug.¹⁰⁴² 1982 erließ das Innenministerium ein Rundschreiben, das das Asylverfahren für Personen aus diesen Herkunftsländern grundlegend änderte: Jede Person, die über einen Beneluxstaat nach Frankreich eingereist war, um einen Asylantrag zu stellen, konnte innerhalb von zwei Wochen nach Grenzübertritt in den entsprechenden Staat rücküberstellt werden.¹⁰⁴³ Alternativ sollte die Ausstellung einer Bescheinigung über die

1034 Sall, *L'Étranger en Situation Irrégulière en France*, 2017, S. 19.

1035 Bade, *Europa in Bewegung*, 2002, S. 345; Sall, *L'Étranger en Situation Irrégulière en France*, 2017, S. 20; Lochak, *Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers*, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (35 f.).

1036 Akoka, *L'Asile et l'Exil*, 2020, S. 190.

1037 Lochak, *Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers*, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (38).

1038 Parrot, *Carte blanche*, 2019, S. 299.

1039 Parrot, *Carte blanche*, 2019, S. 151.

1040 Akoka, *L'Asile et l'Exil*, 2020, S. 181.

1041 Akoka, *L'Asile et l'Exil*, 2020, S. 205 ff.

1042 Akoka, *L'Asile et l'Exil*, 2020, S. 206 f.

1043 Diese Maßnahme richtete sich insbesondere gegen Menschen aus Zaïre, die aus Belgien, als ehemalige Kolonialmacht, einreisten. S. Akoka, *L'Asile et l'Exil*, 2020, S. 210 f.

Stellung des Asylantrags vor genauerer Prüfung versagt werden, sodass kein Recht auf Erwerbstätigkeit oder Aufenthalt mehr bestand.¹⁰⁴⁴ Ab 1983 wurde die Aufenthaltserlaubnis nach Ablehnung des Asylantrags trotz der Einlegung von Rechtsmitteln nicht verlängert, sodass die Betroffenen vor der gerichtlichen Entscheidung abgeschoben werden konnten.¹⁰⁴⁵ 1985 lag die Zahl der Asylanträge bei 29.000.¹⁰⁴⁶ Als verwaltungsrechtliche Kategorie trat der Begriff *demandeur d'asile* in Frankreich erstmals 1985 auf: Das *circulaire Fabius* sah vor, dass alle Asylsuchenden eine Bescheinigung über die Stellung des Asylantrags erhalten sollten, die gleichzeitig einer vorläufigen Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis (*autorisation provisoire de séjour et de travail*) entsprach.¹⁰⁴⁷ Diese war für drei Monate gültig und wurde automatisch bis zum endgültigen Abschluss des Asylverfahrens vor der OFPRA oder dem Beschwerdeausschuss für Flüchtlinge¹⁰⁴⁸ (*commission des recours des réfugiés*) verlängert.¹⁰⁴⁹

6) Das erste Gesetz Pasqua und zunehmende Restriktionen für Asylsuchende

Die eher linksorientierte Integrationspolitik der Regierungen zwischen 1981 und 1993 wurde durch die zweijährige sogenannte *Cohabitation* von 1986 bis 1988 unter dem sozialistischen Präsidenten François Mitterand und dem konservativen Premierminister Jaques Chirac nach einem Wahlsieg der RPR/UDF 1986 unterbrochen. Das erste *loi Pasqua*, benannt nach dem konservativen Innenminister Charles Pasqua, machte 1986 eine Reihe liberaler Regelungen der Linken rückgängig und führte das Abschiebungsregime von 1981 wieder ein.¹⁰⁵⁰ 1988, während die Zahl der Asylanträge auf rund 35.000 anstieg¹⁰⁵¹, wurden Familienleistungen und Wohngeld für

1044 Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 211.

1045 Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 211.

1046 Parrot, Carte blanche, 2019, S. 299.

1047 Dies entsprach in etwa der schon seit 1977 bestehenden Praxis, die jedoch bis dahin nicht gesetzlich geregelt worden war, Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 251; Ferré, Plein droit 135 (2022), 12.

1048 Dieser wurde 2009 durch den Nationalen Asylgerichtshof (Cour nationale du droit d'asile – CNDA) abgelöst.

1049 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12.

1050 Loi n° 86–1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (JORF Nr. 0212 vom 12.09.1986).

1051 Parrot, Carte blanche, 2019, S. 299.

Asylsuchende abgeschafft.¹⁰⁵² Nachdem 1988 die Linke wieder die Regierung stellte, wurde durch das *loi Joxe* ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer *carte de résident* und ein Abschiebeschutz für Menschen mit persönlichen oder familiären Bindungen in Frankreich geschaffen.¹⁰⁵³ 1989 lag der Anteil der erfolgreichen Asylanträge nur noch bei 15 Prozent.¹⁰⁵⁴ Aufgrund der zunehmenden Dauer der Asylverfahren in den 1980ern konnten sich Asylsuchende aber mittels Arbeitsmöglichkeit faktisch integrieren (*intégration de fait*), was eine Abschiebung nach ablehnender Entscheidung über den Asylantrag erschwerte.¹⁰⁵⁵ Da die Regierung diese „*position d'insertion automatique et difficilement réversible*“¹⁰⁵⁶ verhindern wollte, erging 1991 durch das Rundschreiben Cresson ein pauschales Arbeitsverbot für Asylsuchende.¹⁰⁵⁷ Danach erhielten Asylsuchende eine Aufnahme- und Eingliederungsbeihilfe (*allocation d'accueil et d'insertion*), während Asylverfahren beschleunigt werden sollten.¹⁰⁵⁸ Die Unterbringung für anerkannte Flüchtlinge (CPH) und Asylsuchende (*centres d'accueil pour demandeurs d'asile*, CADA) wurde ab 1991 getrennt geregelt.¹⁰⁵⁹ In den CADA sollten Asylsuchende sozial und juristisch begleitet werden, allerdings existierten in ganz Frankreich 1991 nicht einmal 2.000 Plätze,¹⁰⁶⁰ während die Zahl der Asylanträge bereits 1990 bei rund 56.000 gelegen hatte.¹⁰⁶¹

7) Weitere Restriktionen durch das zweite Gesetz Pasqua und eine aktive Abschreckung von Asylsuchenden

Nach den Parlamentswahlen 1993, in denen die Parti Socialiste (PS) das bis dahin schlechteste Ergebnis der Geschichte erzielte, erfolgte während der zweiten *Cohabitation* von François Mitterrand und dem konservativen Premierminister Édouard Balladur ein deutlicher Politikwechsel. Unter dem

1052 Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 251.

1053 Lochak, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (41).

1054 Parrot, Carte blanche, 2019, S. 151.

1055 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12.

1056 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12.

1057 Aulanier/Bartel, Migrations Société 2022 (2), 19; Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 251.

1058 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12.

1059 Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 252.

1060 Parrot, Carte blanche, 2019, S. 181.

1061 Parrot, Carte blanche, 2019, S. 299.

konservativen Innenminister Charles Pasqua wurde im August 1993 das zweite *loi Pasqua* verabschiedet, in dem nunmehr eine Integrationskrise konstatiert wurde¹⁰⁶² und das die Aufenthaltsrechte verschiedener Kategorien von Ausländer*innen stark beschränkte: Die Voraussetzungen des Familiennachzugs wurden deutlich erhöht und zugleich schwere Sanktionen für Personen eingeführt, deren Familien sich irregulär in Frankreich aufhielten.¹⁰⁶³ Der Rechtsanspruch auf Erteilung (*délivrance de plein droit*) eines zehnjährigen Aufenthaltstitels für irregulär aufhältige Migrant*innen, die einen Aufenthalt von 15 Jahren in Frankreich nachweisen konnten, wurde abgeschafft;¹⁰⁶⁴ die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzte nunmehr einen vorherigen regulären Aufenthalt voraus und wurde versagt, wenn eine Gefahr für die öffentliche Ordnung bestand.¹⁰⁶⁵ Auch die Gewähr von Leistungen der Sozialversicherung wurde von der Regularität des Aufenthalts abhängig gemacht.¹⁰⁶⁶ Der Zugang zur Gesundheitsversorgung blieb für irregulär aufhältige Migrant*innen im Ergebnis zwar bestehen, wurde jedoch nicht mehr aufgrund geleisteter Arbeit (im irregulären Sektor), sondern nur noch qua Existenz als Mensch, deren Gesundheitszustand sich negativ auf die öffentliche Gesundheit auszuwirken drohte, gewährt: Irregulär aufhältige Migrant*innen wurden oftmals als potenzielle Überträger*innen des HI-Virus stigmatisiert.¹⁰⁶⁷ Zugleich wurde Polygamie als Ausschlussgrund für die Erteilung eines Aufenthaltstitels eingeführt; dies gilt bis heute.¹⁰⁶⁸

Für Asylsuchende wurde nach Einführung des Arbeitsverbots 1991 nun auch der Zugang zum gesamten Bereich der sozialen Sicherheit versperrt und ihre Rechtsstellung der irregulärer aufhältiger Migrant*innen angenähert. Aufgrund der mit Blick auf ihr Arbeitsverbot bestehenden hohen finanziellen Belastung des Staatsetats durch Asylsuchende versuchte man ab diesem Zeitpunkt aktiv, ihre Zahl durch abschreckende Maßnahmen zu verringern.¹⁰⁶⁹ Die Stellung eines Asylantrags bei der *OFPRA* wurde durch

1062 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 341.

1063 *Bade*, Europa in Bewegung, 2002, S. 341.

1064 *Uni(e)s contre une immigration jetable*, Analyse du Projet de Loi Modifiant le Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA), 05.06.2006, <web.archive.org/web/20071019121343/http://www.contreimmigration-jetable.org/IMG/pdf/analyse_2006-06-05_Uni-e-s.pdf>, S. 2.

1065 *Lochak*, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: *Fassin/Morice/Quiminal*, 1997, 29 (43).

1066 *Izambert*, Communications 2019 (1), 95 (97).

1067 *Izambert*, Communications 2019 (1), 95 (97).

1068 *Sall*, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 20.

1069 *Akoka*, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 251.

die Implementierung der Voraussetzung einer vorherigen Genehmigung der Präfektur erschwert.¹⁰⁷⁰

8) Proteste der Sans-Papiers und erleichterte Regularisierungen

Ab März 1996 kam es zunehmend zu Protesten irregulär aufhältiger Migrant*innen, die sich selbst als Sans-Papiers bezeichneten, gegen das zweite Gesetz *Pasqua* in Form von Hungerstreiks und der Besetzung der Kirche Saint Bernhard im Juni 1996.¹⁰⁷¹ Aufgrund des politischen Drucks gestand die Regierung zu, dass die Anwendung des geltenden Rechts zu menschlich untragbaren Situation führen könne und legte im November 1996 den Gesetzentwurf zum *loi Debré* vor: Dieses sah vor, Migrant*innen, die seit 15 Jahren irregulär in Frankreich lebten – also der Personenkreis, dem das *loi Pasqua* den Zugang zu einem Aufenthaltstitel verschlossen hatte – einen auf ein Jahr befristeten Aufenthaltstitel zu ermöglichen.¹⁰⁷² Zugleich enthielt es zahlreiche neue restriktive Bestimmungen: Zum einen erlaubte es die Kontrolle von Fahrzeugen in einem großen Bereich entlang der Grenze, die Beschlagnahme des Reisepasses irregulär aufhältiger Migrant*innen und die Speicherung der Fingerabdrücke von Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragen wollten. Zum anderen beschränkte es die richterlichen Befugnisse im Rahmen der Inhaftnahme von Migrant*innen und schuf neue Bedingungen, unter denen Aufenthaltstitel entzogen werden konnten.¹⁰⁷³

Als nach den Wahlen 1997 erneut die PS die Regierung bildete, änderte sich die Politik gegenüber irregulär aufhältigen Migrant*innen abermals. 1997/98 erließ Innenminister Jean-Pierre Chevènement drei Rundschreiben zur Regularisierung,¹⁰⁷⁴ in deren Folge einige zehntausend Migrant*innen regulisiert wurden.¹⁰⁷⁵ Das *loi Chevènement* führte 1998 erstens einen Re-

1070 Akoka, L'Asile et l'Exil, 2020, S. 252 f.

1071 Ausführlich hierzu die sozialwissenschaftliche Monographie von Lindemann, Sans-Papiers-Proteste und Einwanderungspolitik in Frankreich, 2001; sowie die politikwissenschaftliche Dissertation von Mouchard, Etre Représenté, 2009.

1072 Lochak, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (44).

1073 Lochak, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: Fassin/Morice/Quiminal, 1997, 29 (45).

1074 Circulaire no 97-104 NOR/INT/D/97/00104/C vom 24.06.1997, Circulaire NOR/INT/D/98/00178/C vom 10.08.1998 und das Circulaire NOR/INT/D/98/00188/C vom 19.08.1998.

1075 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 20.

gularisierungsanspruch für Migrant*innen nach zehnjährigem irregulären Aufenthalt ein (respektive nach 15 Jahren, wenn sie sich in dieser Zeit als Studierende in Frankreich aufgehalten hatten); zweitens begründete es ein gesetzliches Aufenthaltsrecht für schwer kranke Ausländer*innen¹⁰⁷⁶ und vervollständigte damit das bereits 1997 eingeführte Abschiebeverbot¹⁰⁷⁷ für diese.¹⁰⁷⁸ Trotz der Einführung der umfassenden Gesundheitsversorgung *couverture maladie universelle* (CMU) im Jahr 1999, die ursprünglich alle in Frankreich ansässigen Personen in einem für alle identischen Krankenschutz vereinen sollte, war das Erfordernis der Regularität des Aufenthalts schließlich beibehalten worden. Für irregulär aufhältige Migrant*innen galt nun daher die *aide médicale de l'État* (AME), die die zuvor existierende *aide médicale gratuite* (AMG) ersetzte.

9) Differenzierende Integrationspolitik: immigration choisie vs. immigration subie

Nach einem erneuten Machtwechsel 2002, bei dem der Konservative Jean-Pierre Raffarin (UMP) den sozialdemokratischen Premierminister Lionel Jospin (PS) ablöste, ermahnte der damalige Innenminister Nicolas Sarkozy die Präfekturen und Staatsanwaltschaft, verstärkt Personenkontrollen in der Umgebung allgemein bekannter Unterkünfte und Heime durchzuführen, um irregulär aufhältige Migrant*innen aufzuspüren. 2005 wurden mehr als 80.000 irregulär aufhältige Migrant*innen aufgegriffen.¹⁰⁷⁹ Zeitgleich begann eine aktive Integrationspolitik für rechtmäßig aufhältige Migrant*innen in Form der Einführung eines Integrationsvertrags, der als Pilotprojekt von 2003 bis 2005 zunächst informell mit Migrant*innen geschlossen wurde.¹⁰⁸⁰ Die Verpflichtung und Verantwortung zur Erbringung von Integrationsleistungen lag dabei im Wesentlichen bei den Migrant*innen.¹⁰⁸¹ Im Rahmen eines groß angelegten Kodifizierungsprojekts wurden die asyl-

1076 Bis dato war über den Abschiebungsschutz schwer Kranker – in den 1990ern zunehmend HIV-Positive – von Fall zu Fall entschieden worden. Zur aktuellen Fassung dieser Regularisierungsgrundlage s. III.1)c)cc).

1077 Loi n° 97–396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration (JORF Nr. 97 vom 25.04.1997).

1078 Loi n° 98–349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (JORF Nr. 109 vom 12.05.1998).

1079 Parrot, Carte blanche, 2019, S. 201.

1080 Saas, Das Integrationskonzept in Frankreich, in: Davy/Weber, 2006, 142 (143 f.).

1081 Dazu ausführlich Michalowski, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 198 f.

und aufenthaltsrechtlichen Gesetze im gemeinsamen CESEDA zusammengeführt.

Ab 2006 erhielten die Integrationsverträge durch das *loi Sarkozy*¹⁰⁸² eine gesetzliche Grundlage und mussten verpflichtend abgeschlossen werden.¹⁰⁸³ Das Gesetz verfolgte eine strenge Differenzierung zwischen der *immigration choisie* und der *immigration subie* – also gewählter respektive erwünschter und erlittener, also unerwünschter Migration.¹⁰⁸⁴ Gesetzliche Regelungen zur Zuwanderungsbegrenzung unerwünschter Migration, zu welcher der Familiennachzug, irreguläre Migration und Asylsuchende zählten, zielten unter anderem darauf ab, den Integrationsbedarf neu ankommender Migrant*innen zu senken – entsprechend der These, dass dieser Bedarf bei erwünschter Migration, insbesondere hochqualifizierter Arbeitskräfte respektive Inhaber*innen des neu geschaffenen Aufenthaltstitels *compétence et talents*, geringer ausfiele.¹⁰⁸⁵ (Nur) hinsichtlich der sogenannten erlittenen Migration wurde die Erteilung einer *carte de résident* (zehnjähriger Aufenthaltstitel) an eine *intégration républicaine* geknüpft,¹⁰⁸⁶ die drei Kriterien enthielt: die persönliche Verpflichtung zur Achtung der Grundsätze der Französischen Republik, das tatsächliche Einhalten dieser Grundsätze und die Kenntnis der französischen Sprache mindestens auf dem Niveau A1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens.

Das *loi Sarkozy* sollte zudem die Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung erleichtern und vereinte die zuvor getrennten Entscheidungen über die Ablehnung eines Aufenthaltsrechts, die Wahl des Zielstaats und die Rückführung an die Grenze als einzige Entscheidung der Präfekturen in Form der Ausreiseverpflichtung (*OQTF*).¹⁰⁸⁷

Die 1998 durch das *loi Chevènement* eingeführte Möglichkeit der Regularisierung nach zehnjährigem (irregulären) Aufenthalt wurde wieder abgeschafft¹⁰⁸⁸ und stattdessen die Möglichkeit der Regularisierung aus außergewöhnlichen oder humanitären Gründen (*admission exceptionnelle au*

1082 Loi n° 2006–911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration (JORF Nr. 170 vom 25.07.2006).

1083 Saas, Das Integrationskonzept in Frankreich, in: Davy/Weber, 2006, 142 (143 f.).

1084 Saas, Das Integrationskonzept in Frankreich, in: Davy/Weber, 2006, 142 (145 f.).

1085 Michalowski, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 207.

1086 Saas, Das Integrationskonzept in Frankreich, in: Davy/Weber, 2006, 142 (146).

1087 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 997.

1088 *Uni(e)s contre une immigration jetable*, Analyse du Projet de Loi Modifiant le Code de l’Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d’Asile (CESEDA), 05.06.2006, <web.archive.org/web/20071019121343/http://www.contreimmigration-jetable.org/IMG/pdf/analyse_2006-06-05_Uni-e-s.pdf>, S. 2.

séjour (AES)) eingeführt, die allerdings nicht als Anspruchsnorm, sondern als präfekturale Ermessensvorschrift ausgestaltet war.¹⁰⁸⁹ Durch das Gesetz *Hortefeux* wurde die AES 2007 dahingehend ausgeweitet, dass nun auch Arbeitgeber*innen die Regularisierung ihrer Arbeitnehmer*innen beantragen konnten, wodurch die Erwerbstätigkeit nach Jahrzehnten erneut zu einem Instrument der staatsbürgerlichen Legitimation wurde.¹⁰⁹⁰ Ziel war es, insbesondere solche Migrant*innen zu regularisieren, die – bislang irregulär – in Mangelberufen arbeiteten.¹⁰⁹¹ Noch heute stellt die AES die mit Abstand relevanteste Regularisierungsmöglichkeit für irregulär aufhältige Migrant*innen da.¹⁰⁹²

Nach den Wahlen 2007 schloss die neue Regierung zudem bilaterale Abkommen mit einer Reihe von afrikanischen Staaten zur Migrationssteuerung und einer gemeinsamen Entwicklungspolitik, die einerseits den Aufenthalt der Staatsangehörigen zu beruflichen Zwecken erleichterten, als Kehrseite jedoch auch eine effektivere Wiederaufnahme von in Frankreich irregulär aufhältigen Staatsangehörigen regelten.¹⁰⁹³ 2011 setzte das *loi Besson*¹⁰⁹⁴ unter anderem die Rückführungs- und die Sanktions-RL in nationales Recht um¹⁰⁹⁵ und verschärfte die Voraussetzungen für die Regularisierung schwer kranker Migrant*innen: Dies geschah in Reaktion auf zwei Entscheidungen des *Conseil d'État*, aufgrund derer die Regierung befürchtete, dass die 1998 geschaffene Regularisierungsnorm nun praktisch jeder irregulär aufhältigen Person ein Aufenthaltsrecht gewähren könnte, deren medizinische Versorgung nicht mit der französischen vergleichbar wäre.¹⁰⁹⁶

10) Das Rundschreiben Valls und zahlreiche Reformen ab 2015

Unter der Präsidentschaft des Sozialdemokraten François Hollande zeichnete sich ab 2012 ein erneuter Politikwechsel ab: Das Rundschreiben *Valls* vom 28.11.2012 präzisierte die Kriterien zur Erteilung einer AES und gilt bis

1089 Ludwig, *Citoyen Sans-Papiers*, 2008, S. 61.

1090 Tourette, *Plein droit* 135 (2022), 23.

1091 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 24.

1092 Dazu ausführlich III.1)c)bb).

1093 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 679 f.

1094 Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité (JORF Nr. 0139 vom 17.06.2011).

1095 Ausführlich Turpin, *Rev. crit. DIP* 3 (2011), 499.

1096 Klausser, *revdh* 15 (2019), 1 (4).

heute als wichtige Orientierungshilfe für Regularisierungen.¹⁰⁹⁷ Als Folge der Rechtsprechung des EuGH schaffte das *loi Valls* 2013 den Straftatbestand des irregulären Aufenthalts ab.¹⁰⁹⁸ Die dadurch entfallene Möglichkeit des Polizeigewahrsams wurde jedoch durch eine neue freiheitsentziehenden Maßnahme ersetzt, die es den Polizeikräften ermöglichte, Personen für eine Dauer von 16 Stunden festzuhalten, während ihr Aufenthaltsrecht überprüft und gegebenenfalls eine Ausweisungsentscheidung getroffen werden konnte.¹⁰⁹⁹ Mit dem sprunghaften Anstieg der Asylantragszahlen 2015 wurden auch in Frankreich in den darauffolgenden Jahren zahlreiche Gesetze zur Beschleunigung der Asylverfahren und Änderung der Aufnahmebedingungen verabschiedet. Durch das Gesetz vom 29.07.2015¹¹⁰⁰ wurden die reformierten Asylverfahrens- und die Aufnahme-RL der EU umgesetzt und eine Reihe von asylrechtlichen Verschärfungen vorgenommen.¹¹⁰¹ So müssen Asylsuchende etwa die ihnen von der *OFII* vorgeschlagene Unterkunft in einer bestimmten Region annehmen, um nicht ihr Recht auf Unterbringung und materielle Leistungen zu verlieren; außerdem wurden beschleunigte Verfahren eingeführt.¹¹⁰² Das Gesetz vom 07.03.2016¹¹⁰³ enthielt weitere Anpassungen an die Rückführungs-RL, die, entgegen der französischen Praxis¹¹⁰⁴, eine Verwaltungshaft nur als äußerstes Mittel vorsah: Es weitete folglich den Hausarrest als weniger rechtsbeeinträchtigende Maßnahme zur Sicherung der Abschiebung ausreisepflichtiger Migrant*innen aus und sollte zugleich die Rückführung abgelehnter Asylsuchender beschleunigen.¹¹⁰⁵ Außerdem änderte es erneut die Regularisierung schwer

1097 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, abrufbar unter: <circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/03/cir_44486.pdf>. Zu seiner Ersetzung durch ein neues Rundschreiben Anfang 2025 s. jedoch III.1)c)bb).

1098 *Parrot*, Carte blanche, 2019, S. 203.

1099 Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (JORF Nr. 0001 vom 01.01.2013).

1100 Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (JORF Nr. 0174 vom 30.07.2015).

1101 *Ferré*, Plein droit 135 (2022), 12 (13).

1102 *Parrot*, Carte blanche, 2019, S. 183.

1103 Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France (JORF Nr. 0057 vom 08.03.2016).

1104 Bis 2016 waren Gründe für eine Inhaftierung einzig, dass die Person nicht unmittelbar das Land verlassen konnte und sie nicht in unter Hausarrest gestellt wurde – was jedoch klar subsidiär erschien und im Ermessen der Behörden stand, s. *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 1233.

1105 *Sutre/Zougbedé*, De facto - Actu 1 (2023), 6 (7).

kranker Migrant*innen: Während das Kriterium der Effektivität des Gesundheitsschutzes im Zielstaat wieder eingeführt wurde, wurde die medizinische Evaluierung von der dem Gesundheitsministerium unterstellten *ARS (agence régionale de santé)* auf das dem Innenministerium zugehörige *OFII* übertragen.¹¹⁰⁶

Das Gesetz vom 20.03.2018¹¹⁰⁷ führte die Möglichkeit der Ingewahrsamnahme von Dublin-Fällen zwecks Überprüfung der Zuständigkeit ein. Das *loi Collomb* vom 10.09.2018¹¹⁰⁸ zielte erneut auf eine Beschleunigung der Asylverfahren und eine stärkere Bekämpfung der irregulären Migration mittels Ausweitung der Verwaltungshaftmöglichkeiten ab.¹¹⁰⁹ Als vorläufiger Höhepunkt der maximalen Unterbringungsdauer, die seit 1980 stetig verlängert worden war, sah es nun eine Unterbringung von bis zu 90 Tagen vor.¹¹¹⁰ Gleichzeitig änderte es erneut die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende. Zum einen verkürzte es die Wartefrist für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende von neun auf sechs Monate¹¹¹¹ und erschwerte zum anderen den Bezug materieller Leistungen. Verweigerten oder verließen Asylsuchende die vorgeschlagene Unterkunft respektive die zugewiesene Region oder verletzten Mitwirkungspflichten, wurde ihnen die Gewährung materieller Leistungen nun automatisch entzogen, ohne dass die Wiederherstellung des Leistungsbezuges möglich war; dies galt auch im Falle der Identitätstäuschung. Der *Conseil d'État* stellte in seiner Entscheidung vom 31.07.2019 jedoch die Unionsrechtswidrigkeit des automatischen Leistungsentzugs fest, da die Aufnahme-RL eine individuelle Prüfung und Entscheidung im Einzelfall verlange.¹¹¹² Die Regelungen wurden anschließend 2020 per *ordonnance* entsprechend angepasst und traten 2021 erneut in Kraft.¹¹¹³ Zum 01.05.2021 wurde der CESEDA grundlegend

1106 Klausser, revdh 15 (2019), 1 (8).

1107 Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen.

1108 Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

1109 Hagenau-Moizard, The 2018 French Asylum and Immigration Act, 17.08.2018, <verfassungsblog.de/the-2018-french-asylum-and-immigration-act/>.

1110 1980 betrug die maximale Haftdauer noch sieben Tage, 1993 zehn Tage, 1998 zwölf Tage, 2003 32 Tage und 2011 45 Tage, s. Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1252 f.

1111 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12 (13).

1112 CE, v. 31.07.2019 – N° 428530.

1113 Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

neu konzipiert und gegliedert,¹¹¹⁴ inhaltlich jedoch nicht in relevantem Umfang geändert.

Am 26.01.2024 wurde das *loi asile et immigration*¹¹¹⁵ verabschiedet, begleitet von heftigen politischen Debatten und als kontroverses Ergebnis eines Kompromisses zwischen der Regierung und des rechten und rechts-radikalen Lagers.¹¹¹⁶ Nur einen Tag später entschied der *Conseil constitutionnel* über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, nachdem er im Dezember 2023 in vier individuellen Eingaben von Präsident Emmanuel Macron, der Präsidentin der *Assemblée nationale* Yaël Braun-Pivet, über sechzig linken Abgeordneten und sechzig linken Senator*innen angerufen worden war.¹¹¹⁷ Der *Conseil constitutionnel* hob rund ein Drittel der Artikel aus formellen Gründen auf, da sie in keinem Zusammenhang mit dem ursprünglichen Ziel des Gesetzes stünden (sogenannte *cavaliers législatifs*), und drei weitere Artikel aufgrund ihrer materiellen Verfassungswidrigkeit.¹¹¹⁸ Zu den wichtigsten Änderungen, die schließlich in Kraft traten, zählten die Einführung einer neuen Form der AES für Engpassberufe (Art. L. 535–4 CESEDA), einer neuen verwaltungsrechtlichen Geldbuße (*amende administrative*) für die Beschäftigung irregulär aufhältiger Migrant*innen (Art. L. 8253–1 C. trav.), eines Aufenthaltstitels für Opfer sogenannter Schlafhändler*innen¹¹¹⁹ (Art. L. 425–1 CESEDA), neuer Möglichkeiten von Verwaltungshaft und Hausarrest für Asylsuchende¹¹²⁰ (Art. L. 523–1 CESEDA) sowie eine Neuordnung des Asylverfahrens.¹¹²¹ Außerdem wurde ein

1114 S. I.1)b).

1115 Loi n° 2024–42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (JORF Nr. 0022 vom 27 Januar 2024).

1116 Geoffroy et al., Loi "Immigration": Ajouts, Durcissement, Censure, 26.01.2024, <www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/01/26/loi-immigration-ajouts-durcissement-censure-toutes-les-evolutions-du-texte-du-projet-initial-a-la-version-finale_6205115_4355771.html>.

1117 Geoffroy/Maad/Aubert, Loi Immigration : Quelles Mesures Sont Contestées Devant le Conseil Constitutionnel ?, 24.01.2024, <www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/01/24/loi-immigration-quelles-mesures-sont-conteste-es-devant-le-conseil-constitutionnel_6212655_4355770.html>.

1118 Geoffroy et al., Loi "Immigration": Ajouts, Durcissement, Censure, 26.01.2024, <www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/01/26/loi-immigration-ajouts-durcissement-censure-toutes-les-evolutions-du-texte-du-projet-initial-a-la-version-finale_6205115_4355771.html>.

1119 Zu diesem Begriff siehe III.4)b).

1120 Die allerdings im Mai 2025 vom *Conseil constitutionnel* teilweise für verfassungswidrig erklärt wurden, CC, Décision v. 23.05.2025 – n° 2025–1140 QPC.

1121 Zu allen Neuerungen umfassend *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025.

Verpflichtungsvertrag zur Achtung der Grundsätze der Republik (*contrat d'engagement au respect des principes de la République*, Art. L. 412–7 f. CESEDA) eingeführt, dessen Unterzeichnung nunmehr eine Grundvoraussetzung für die Erteilung verschiedenster Aufenthaltsdokumente darstellt.¹¹²²

III. Integrationsrelevante Regelungen für Margizens in Frankreich

Nach dieser ausführlichen Kontextualisierung wird im Folgenden die Regelung des Aufenthalts der französischen Margizens – also Asylsuchenden und irregulär aufhältigen Migrant*innen – detailliert aufgearbeitet. Die Regelungsbereiche betreffen den Aufenthaltsstatus und die Aufenthaltsverfestigung, den Arbeitsmarktzugang, Sozial- und Gesundheitsleistungen, Unterbringung und Freizügigkeit sowie den Spracherwerb. Während sich die Untersuchung schwerpunktmäßig auf die relevanten Rechtsakte von Parlament und Verwaltung (*lois, ordonnances, décrets, arrêtés, circulaires etc.*) stützt, werden auch die Rechtsprechung (insbesondere des *Conseil d'État*, des EuGH und des EGMR) und das *law in action* (Berichte, Studien, Zeitungsartikel, Einschätzung von Expert*innen etc.) ausgewertet.

1) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

Jede ausländische volljährige¹¹²³ Person, die sich länger als drei Monate in Frankreich aufhalten will, muss gemäß Art. L. 411–1 CESEDA¹¹²⁴ grundsätzlich über ein Langzeitvisum, einen Aufenthaltstitel oder eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung für Opfer von Menschenhandel (Art. L. 425–4), für Eltern eines zu pflegenden Kindes (Art. 425–10) oder für Freiwilligendienstleistende (Art. L. 426–21) verfügen. Von diesem Grundsatz gibt es verschiedene Ausnahmen aufgrund bilateraler Abkommen mit bestimmten Staaten, für Angehörige von EU-Mitgliedstaaten und für Inha-

1122 Ausführlich zu den Adressat*innen, Inhalten und Verpflichtungen *GISTI*, *Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 17 ff.

1123 Der Aufenthalt von Minderjährigen ist immer rechtmäßig, da keine Bestimmung des CESEDA vorsieht, dass Minderjährige ein Dokument zum Nachweis der Rechtmäßigkeit ihr Aufenthalts benötigen, s. *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 515 f.

1124 Alle Art. ohne Gesetzesangabe sind solche des CESEDA.

ber*innen verschiedener Visa (vgl. Art. L. 411–1).¹¹²⁵ Ausländische Staatsangehörige ohne den notwendigen Aufenthaltstitel sind ausreisepflichtig (Art. L. 411–2).

a) Aufenthaltsstatus im Asylverfahren

aa) Grundsätzliches

Personen, die in Frankreich einen Asylantrag stellen möchten, müssen hierfür zunächst bei einer Erstaufnahmestelle für Asylsuchende (*structure de premier accueil pour demandeurs d'asile* (SPADA)) vorstellig werden.¹¹²⁶ Nach Meldung mittels eines Onlineformulars soll die asylsuchende Person innerhalb von maximal drei Tagen an eine von 34 zentralen Anlaufstellen (*guichet unique de demande d'asile* (GUDA)) in der Präfektur zur Registrierung des Asylgesuchs weitergeleitet werden (Art. L. 521–1).¹¹²⁷ Praktisch dauert die Wartezeit für einen Termin beim GUDA deutlich länger; in dieser Zeit erhalten die Asylsuchenden nur eine Bescheinigung (*récépissé*) über ihr Asylgesuch, das bei Personenkontrollen von der Polizei¹¹²⁸ jedoch häufig nicht als Nachweis über ein Recht zum Aufenthalt anerkannt wird.¹¹²⁹ Zur Registrierung des Asylgesuchs muss die asylsuchende Person gemäß Art. R. 521–5 Nachweise über Personenstand (*état civil*), Legalität der Einreise oder Informationen zum Reiseweg, zwei Passfotos und, falls sie bereits über einen festen Wohnsitz verfügt, die Adresse beibringen. Zudem muss die Behörde die Zuständigkeit Frankreichs für die Prüfung des Asylantrags feststellen, bevor das Asylgesuch beim GUDA registriert werden (Art. R. 521–8) und die asylsuchende Person gemäß Art. L. 521–7 eine Bescheinigung über die Stellung des Asylantrags (*attestation de demande d'asile*) erhalten kann.

1125 S. dazu ausführlich *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 677 ff.

1126 In der Pariser Region ist dies zusätzlich nur nach einer telefonischen Terminvergabe möglich.

1127 Durch die Gesetzesreform von 2024 sollen die SPADA und GUDA künftig nach einer Pilotphase sukzessiv durch neu eingeführte *pôles France asile* ersetzt werden (Art. L 121-17). Infolgedessen kommt es auch zu Änderungen im weiteren Ablauf des Asylverfahrens, die hier jedoch nicht skizziert werden können. Ausführlich zu den künftigen Neuerungen *GISTI*, *Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 51 ff.; sowie *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1503 ff.

1128 S. hierzu allgemein auch *Gauthier*, *Sociétés contemporaines* 2015 (1), 101.

1129 *Parrot*, *Carte blanche*, 2019, S. 168.

Mit dieser vorläufigen Aufenthaltsgenehmigung (*autorisation provisoire de séjour*), die zunächst für einen Monat erteilt wird, anschließend um neun Monate und dann um weitere sechs Monate verlängert werden kann, hält sich die asylsuchende Person für die Dauer des Asylverfahrens rechtmäßig im französischen Hoheitsgebiet auf. Sie ist dann bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens zum Aufenthalt auf französischem Territorium (*droit au maintien*, Art. L. 541–1) berechtigt, verfügt mit der vorläufigen Aufenthaltsgenehmigung jedoch noch nicht über einen Aufenthaltstitel (*titre de séjour*).¹¹³⁰ Ist Frankreich für den Asylantrag zuständig, muss die asylsuchende Person innerhalb von 21 Tagen beim *OFPPA* ihr Dossier für den Asylantrag mit allen erforderlichen Unterlagen auf Französisch einreichen (Art. L. 531–2, Art. R. 531–3). Bei Fristversäumnis verliert die asylsuchende Person ihr vorläufiges Aufenthaltsrecht.¹¹³¹ Im Falle der Ablehnung des Asylantrags durch das *OFPPA* behält die *autorisation provisoire de séjour* ihre Gültigkeit grundsätzlich bis zur Rechtskraft dieser Entscheidung, gegebenenfalls nach einem Gerichtsverfahren (Art. L. 542–1).¹¹³² Sind Asylsuchende irregulär eingereist, so halten sie sich nach unanfechtbarer Ablehnung des Antrags automatisch irregulär in Frankreich auf.¹¹³³

bb) Dublin-Verfahren

Soweit die Behörden die Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaats feststellen und ein Dublin-Verfahren eingeleitet wird, erhält die antragstellende Person (sogenannte *dubliné*) ebenfalls eine *attestation de demande d'asile*, die zusätzlich den Hinweis enthält, dass sich die asylsuchende Person im Dublin-Verfahren befindet (Art. L. 571–1 al. 2). Diese ist gültig bis zur effektiven Überstellung der Person in den Dublin-Zielstaat (Art. L. 571–2) und wirkt erst ab Registrierung des Asylantrags bei der *OFPPA* als vorläufige Aufenthaltsgenehmigung (Art. L. 541–2). Seit 2018 können Dublin-Fälle, deren Überstellung vorbereitet wird, bis zu 48 Stunden in Verwaltungshaft genommen werden, wenn eine nicht zu vernachlässigende Fluchtgefahr besteht (Art. L. 751–9); dabei kann die Unterbringung bei

1130 Vgl. Buch 4, Titel II CESEDA zu den unterschiedlichen Kategorien von Aufenthaltstiteln; wenngleich *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 506 sie als „*titres de séjour provisoires et précaire*“ bezeichnet.

1131 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1510.

1132 Ausnahmen regelt Art. L. 542–2, etwa im Falle von Unzulässigkeitsentscheidungen.

1133 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1012.

einer Aufnahmezusage des zuständigen Staates so lange andauern, wie eine realistische Aussicht auf Überstellung besteht. Wird die Person Gegenstand einer Überstellungsentscheidung und kann sie nachweisen, dass sie weder das Land verlassen noch in ihr Herkunfts- oder in ein anderes Land einreisen kann, kann ihr erlaubt werden, sich bis zur Überstellung in Frankreich aufzuhalten; in diesem Fall wird sie unter Hausarrest gestellt (Art. L. 751–6).

cc) Beschleunigtes Verfahren

In einer Reihe von Fällen kann der Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren (*procédure accélérée*) durchgeführt werden (Art. L. 531–25 ff.). Dies ist grundsätzlich dann der Fall, wenn die asylsuchende Person aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommt¹¹³⁴ (Art. L. 531–24 n° 1, 531–25), ein zulässiger Überprüfungsantrag (*demande de réexamen*) vorliegt (Art. L. 531–24 n° 2) oder der Asylantrag aus der Verwaltungshaft heraus und einzig zwecks Verhinderung der Abschiebung gestellt wird (Art. L. 531–24 n° 3). Die *OFPPA* kann aber auch ein beschleunigtes Verfahren durchführen, wenn die asylsuchende Person falsche Papiere vorgelegt, über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder offensichtlich widersprüchliche oder falsche Angaben gemacht hat (Art. 531–26). Auf Antrag der Präfektur, der die Registrierung des Asylgesuchs obliegt, führt die *OFPPA* ein beschleunigtes Verfahren zudem durch, wenn die antragstellende Person die Abgabe von Fingerabdrücken verweigert, bei der Registrierung falsche Dokumente vorlegt, den Asylantrag nicht innerhalb von 90 Tagen nach Einreise oder nur zur Verhinderung einer Abschiebung gestellt hat, eine schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die Sicherheit des Staates darstellt oder sich aus bestimmten Gründen in Hausarrest oder Verwaltungshaft befindet (Art. L. 531–27).

Die *OFPPA* kann von der Durchführung eines beschleunigten Verfahrens allerdings insbesondere dann absehen, wenn eine Person aus dem sogenannten sicheren Herkunftsstaat Angaben macht, die darauf schließen lassen, dass das Herkunftsland für sie aufgrund ihrer persönlichen Situation und angesichts der Motive für die Stellung des Asylantrags nicht als sicher zu bewerten ist (Art. L. 531–28). Als sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Art. L. 531–25 gelten in Frankreich derzeit Albanien, Armenien, Benin,

1134 Zum Verfahren der Einstufung s. *Parrot*, *Carte blanche*, 2019, S. 164.

Bosnien-Herzegowina, Kap Verde, Georgien, Ghana, Kosovo, Indien, Mauritius, Moldawien, Mongolei, Montenegro, Nordmazedonien, Senegal und Serbien.¹¹³⁵

Asylsuchende im beschleunigten Verfahren erhalten ebenfalls eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung, die sich jedoch in zwei Kategorien einteilen lässt: Während die vorläufige Aufenthaltsgenehmigung im Falle verspäteter Antragstellung, gefälschter Dokumente, der Weigerung der Registrierung von Fingerabdrücken oder widersprüchlicher Informationen bis zur endgültigen Verkündung der gerichtlichen Entscheidung gültig ist, erlischt das vorläufige Aufenthaltsrecht nach Ablehnung des Asylantrags im Falle der Herkunft aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat, im Falle eines Folgeantrags oder bei schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.¹¹³⁶ Die betroffene Person erhält eine Ausreiseverpflichtung (*OQTF*), gegen die sie innerhalb von 15 Tagen gerichtlich vorgehen kann: Entweder wird diese suspendiert oder annulliert, sodass die betroffene Person bis zur Entscheidung des *CNDA* in Frankreich bleiben darf, oder der Antrag gegen die *OQTF* wird verworfen, sodass die Person abgeschoben werden kann, bevor der *CNDA* entschieden hat.

Zur Sicherung der Durchführung der zwangsweisen Ausreiseentscheidung im Falle einer Fluchtfahr kann die betroffene Person in Verwaltungshaft genommen werden (Art. L. 752–1, 752–2).¹¹³⁷

dd) Parallele Anträge auf sonstige Aufenthaltstitel

Erwähnenswert ist, dass es in Frankreich möglich ist, parallel zur Stellung eines Asylantrags einen Antrag auf Gewährung eines sonstigen Aufenthaltstitels, etwa zum Zweck der Erwerbstätigkeit zu stellen.¹¹³⁸ Insofern gilt allerdings eine Art Ausschlussfrist. Art. L. 431–2 bestimmt, dass eine asylsuchende Person nach Stellung des Asylantrags von der Behörde darüber informiert wird, welche sonstigen Möglichkeiten für die Erteilung eines Aufenthaltstitels existieren, und sie angeben soll, ob einer dieser Titel für sie in Betracht kommen könnte. Ein entsprechender Antrag auf Erteilung

1135 Décision du 9 octobre 2015 fixant la liste des pays d'origine sûrs (JORF n°0241 du 17 octobre 2015).

1136 *Asile en France*, La Procédure Dite „Accélérée“, <asile-en-france.com/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=183>.

1137 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1239 f.

1138 Dies ist in Deutschland gemäß § 10 Abs. 1 AufenthG grundsätzlich nicht möglich.

sonstiger Aufenthaltstitel muss dann innerhalb von zwei respektive drei Monaten gestellt werden (Art. D. 431–7). Nach Ablauf dieser Frist ist die Antragstellung ausgeschlossen, es sei denn, es treten neue Umstände, etwa den Gesundheitszustand betreffend, ein. Zweck der Regelung ist es, die Prüfungen möglicher Bleibeperspektiven der betreffenden Personen zu bündeln und in Ermangelung dieser die Ausreise zu beschleunigen. Die Regelung soll verhindern, dass die Person einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels (erst) nach Ablehnung des Asylantrags stellt, um ihre Ausreise zu verzögern. Vor Inkrafttreten dieser Regelung hatten allerdings nur 6,3 Prozent der abgelehnten Asylsuchenden im Anschluss an das Asylverfahren andere Aufenthaltstitel beantragt,¹¹³⁹ sodass die Regelung nicht erforderlich scheint.

b) Aufenthaltsstatus irregulär aufhältiger Migrant*innen

In einer Entscheidung des *Conseil constitutionnel* vom 13.08.1993 wurde die Legitimität der Existenz des Status irregulärer Migrant*innen verfassungsrechtlich anerkannt, man spricht auch vom verfassungsrechtlichen Status von Ausländer*innen in irregulärer Situation.¹¹⁴⁰ Die Gesetzgebung muss danach die verfassungsrechtlich geschützten Grund- und Menschenrechte aller ausländischen Staatsangehörigen, auch solcher in irregulärer Situation, schützen und ihnen effektiven Rechtsschutz zur Wahrung ihrer Rechte gewähren.¹¹⁴¹ Ein spezielles Dokument, das ihnen als Nachweis des Status als irregulär aufhältige*r Migrant*in dienen kann, etwa für die Gesundheitsversorgung der AME¹¹⁴², existiert grundsätzlich nicht.

Innerhalb der Kategorie irregulär aufhaltigen Migrant*innen existiert eine faktische Unterkategorie nicht abschiebbarer Migrant*innen, die jedoch grundsätzlich – zur einzigen Ausnahme sogleich – keine rechtliche Kategorie darstellen, mit denen besondere Rechte einhergehen, wie dies etwa bei Geduldeten in Deutschland der Fall ist. Diese Personen werden

1139 Vandendriessche, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2022, 2021, S. 346.

1140 CC, Décision v. 13.08.1993 – n° 93-325.

1141 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 213; Imbert, EJLS Special Issue May 2022, 64 (64).

1142 S. III.3)b)bb).

als „*ni-ni*“¹¹⁴³ (*ni expulsable ni regularisable*, weder abschiebbar noch regularisierbar) bezeichnet. Der Ausdruck geht auf die 1990er Jahre zurück: Als 1993 das zweite *loi Pasqua* die reguläre Einreise zur Erteilungsvoraussetzung eines Aufenthaltstitels machte, führte dies dazu, dass viele irregulär aufhältige Migrant*innen plötzlich von einer Regularisierungsmöglichkeit ausgeschlossen waren (*ni regularisable...*), aber aufgrund eines Abschiebeverbots¹¹⁴⁴, etwa aus gesundheitlichen Gründen (etwa Erkrankung an HIV¹¹⁴⁵), auch nicht abgeschoben werden konnten (...*ni expulsable*).¹¹⁴⁶ In der Folge wurden die Regularisierungsmöglichkeiten, die auf das Kriterium der regulären Einreise mit einem Visum verzichteten, zwar deutlich ausgeweitet,¹¹⁴⁷ aber aufgrund des weiten Ermessensspielraums der Präfekturen haben diese Bestimmungen ihr Ziel der Reduzierung der sogenannten *ni-ni* bislang nicht erreicht. Daher existieren weiterhin Situationen, in denen die entsprechenden Personen zwar vor Abschiebung geschützt sind, aber dennoch als irregulär aufhältige Migrant*innen in Frankreich leben.

Der einzige gesonderte Status, der für einen abschließend aufgezählten Kreis an ausreisepflichtigen, nicht abschiebbaren irregulär aufhältigen Migrant*innen geschaffen wurde, ist in Art. L. 731–3 geregelt. Adressiert werden Personen, denen gegenüber eine Verpflichtung zum Verlassen des französischen Hoheitsgebiets (*OQTF*), eine Wiedereinreisesperre, ein Freizügigkeitsverbot auf französischem Staatsgebiet, eine Ausweisungsentscheidung oder ein behördliches Aufenthaltsverbot ergangen ist, die aufgrund einer Ausreiseentscheidung eines anderen Staates abgeschoben oder die einem anderen Staat übergeben werden müssen (Art. L. 731–3 Nr. 1–8). Gemäß Art. L. 731–3 kann einer Person aus dem betreffenden Personenkreis ein provisorisches Bleiberecht (*autorisation de maintien provisoire*) gewährt werden, während dessen sie unter Hausarrest gestellt wird, wenn sie nachweisen kann, dass es ihr unmöglich ist, Frankreich zu verlassen oder sie weder in ihr Herkunftsland noch in irgendein anderes Land reisen kann. Hierbei soll es ausreichen, wenn die betreffende Person die Aufnahme bei

1143 Wihtol de Wenden, Irregular Migration in France, in: Triandafyllidou, 2010, 115 (120).

1144 Zur aktuellen Fassung eines Abschiebeverbots im Falle einer Gefahr für das Leben oder die Freiheit, oder der Folter oder unmenschlichen Behandlung s. Art. L. 721–4 al. 2 CESEDA.

1145 Zu dieser stark ansteigenden Problematik Klausser, *revdh* 15 (2019), 1 (6 f.).

1146 S. II.7).

1147 Dazu sogleich unter c).

etwa zehn weiteren Ländern erfolglos beantragt hat.¹¹⁴⁸ Die Abschiebung wird in diesem Fall ausgesetzt (*report de l'éloignement*), bis eine realistische Perspektive der Ausreisemöglichkeit besteht.

Bei der in Art. L. 731–4 und Art. L. 731–5 vorgesehenen Möglichkeit der Anordnung eines Hausarrests aus gesundheitlichen respektive familiären Gründen für Personen, gegenüber denen eine Abschiebeentscheidung ergangen, aber nicht durchgeführt worden ist, bleibt der irreguläre Aufenthaltsstatus trotz Aussetzung der Abschiebung ebenfalls bestehen. *Tchen* spricht in diesem Zusammenhang von einer „*forme inavouée de régularisation*“¹¹⁴⁹, einer unausgesprochenen Form der Regularisierung unter behördlicher Kontrolle, die allerdings prekär sei, da sie jederzeit beendet werden könne.

c) Regularisierungsmöglichkeiten für irregulär aufhältige Migrant*innen

Die Möglichkeit der Regularisierung steht grundsätzlich allen Migrant*innen mit irregulärem Aufenthaltsstatus offen, es sei denn, gegen sie wurde eine Ausweisungsentscheidung (*arrêté d'expulsion*) erlassen oder ein gerichtliches Aufenthaltsverbot (*interdiction judiciaire du territoire*) verhängt.¹¹⁵⁰ In Frankreich lassen sich drei Formen von Regularisierungen unterscheiden: In der Vergangenheit wurden erstens immer wieder tausende bis zehntausende irregulär aufhältige Migrant*innen per Stichtagsregelungen aufgrund ministerieller Rundschreiben (*circulaires*) regularisiert.¹¹⁵¹ Präfekturen haben zweitens die Befugnis, irregulär aufhältige Migrant*innen nach ihrem Ermessen zu regularisieren,¹¹⁵² weswegen anlassbezogen, oft als Folge von Mobilmachungen, Streiks und Demonstrationen, aufgrund von ausgehandelten Kriterien lokal Regularisierungen von kleineren Gruppen irregulär aufhältiger Migrant*innen nach einer individuellen präfektoralen Prüfung ihrer Dossiers vorgenommen werden.¹¹⁵³ Drittens existiert im CESEDA eine Reihe gesetzlicher Regularisierungsmöglichkeiten.¹¹⁵⁴

1148 CAA Bordeaux, v. 03.07.2008 – n° 07BX02710.

1149 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 1223.

1150 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S. 615.

1151 S. etwa zu den *circulaire Gorse* und *circulaires Chevènement* und II.8) und II.10).

1152 CE, Juge des référés v. 29.09.2004 – N° 272552.

1153 *Colombeau*, Plein droit 126 (2020), 3.

1154 *Colombeau*, Plein droit 126 (2020), 3.

Auf letztere konzentriert sich die folgende Darstellung, in der zunächst die drei wichtigsten Regularisierungsgrundlagen vorgestellt werden, namentlich die Aufenthaltsgewährung aufgrund persönlicher und familiärer Bindungen gemäß Art. L. 423–23, die außerordentliche Zulassung zum Aufenthalt gemäß Art. L. 435–1 und die Aufenthaltsgewährung für erkrankte ausländische Staatsangehörige gemäß Art. L. 425–9, bevor die sonstigen gesetzlichen Regularisierungsmöglichkeiten überblicksartig dargestellt werden. Alle gesetzlichen Regularisierungsmöglichkeiten eint, dass sie von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung absehen, dass die antragstellende Person vor der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels im Besitz eines Langzeitvisums gewesen sein muss; demgegenüber sind die sonstigen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (*conditions générales de séjour*, Art. L. 412–1 ff.) zu erfüllen: Die antragstellende Person darf keine Gefahr für die öffentliche Ordnung (*menace pour l'ordre public*) darstellen (Art. L. 412–5) und in Frankreich nicht in Polygamie (*en état de polygamie*) leben (Art. L. 412–6).¹¹⁵⁵

Seit dem 17.07.2024 müssen Antragstellende zudem als Teil der einzureichenden Unterlagen einen Vertrag über die Verpflichtung zur Einhaltung der Grundsätze der Republik (*contrat d'engagement au respect des principes de la République*) unterzeichnen.¹¹⁵⁶ Zu den Grundsätzen der Republik zählen gemäß Art. L. 412–7 die persönliche Freiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Gewissensfreiheit, die Gleichheit von Frauen und Männern, die Achtung der Menschenwürde, das Motto und die Symbole der Republik im Sinne von Artikel 2 der Verfassung, die territoriale Integrität und die Pflicht, sich nicht auf seinen Glauben oder seine Überzeugungen zu berufen, um sich von den gemeinsamen Regeln zu befreien, die die Beziehung zwischen Staat und Privatpersonen regeln.¹¹⁵⁷

aa) Aufenthaltskarte aufgrund persönlicher und familiärer Bindungen
gemäß Art. L. 423–23 als Umsetzung von Art. 8 EMRK

Eine wichtige Regularisierungsmöglichkeit aufgrund familiärer Bindungen ist die Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte (*carte de séjour*) mit der Bezeichnung „Privat- und Familienleben“ (*vie privée et familiale*) gemäß

1155 Zu diesen s. *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 571 ff.

1156 Zu den konkreten Verpflichtungen siehe Anhang 12 Décret n°2024–811 du 8 juillet 2024.

1157 Ausführlich dazu *GISTI*, *Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 17 ff.

Art. L. 423–23. Sie stellt im Rahmen der Aufenthaltstitel aufgrund familiärer Bindungen eine Auffangnorm für den Fall dar, dass der antragstellenden Person kein anderer Aufenthaltstitel erteilt werden kann (Art. L. 423–23 al. 1). Die Erteilung dieses Aufenthaltstitels setzt im Wesentlichen die Vorgaben von Art. 8 EMRK um, der voraussetzt, dass die Verweigerung der Genehmigung des Aufenthalts eine unverhältnismäßige Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben darstellen würde. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so besteht ein Anspruch (*se voit délivrer*) auf Erteilung der Aufenthaltskarte. Die familiären Bindungen werden insbesondere hinsichtlich ihrer Intensität, ihrer Dauer und ihrer Stabilität beurteilt, hinsichtlich der Lebensbedingungen der antragstellenden Person, ihrer Eingliederung in die französische Gesellschaft sowie der Natur der Bindungen zu Familienmitgliedern, die im Herkunftsland verblieben sind (Art. L. 423–23 al. 2). Eine Eingliederung in die französische Gesellschaft wird insbesondere anhand der Kenntnisse der Werte der Französischen Republik (*valeurs de la République*) beurteilt (Art. L. 423–23 al. 3).¹¹⁵⁸

bb) Die admission exceptionnelle au séjour gemäß Art. L. 435–1 als zentrale Regularisierungsvorschrift

Zentrale Regularisierungsvorschrift ist die außerordentliche Zulassung zum Aufenthalt (*admission exceptionnelle au séjour* (AES)) gemäß Art. L. 435–1. Gemäß Art. L. 435–1 al. 1 kann einer ausländischen Person eine befristete Aufenthaltskarte (*carte de résident*) mit den Bezeichnungen „Privat- und Familienleben“ (*vie privée et familiale*), „Angestellter“¹¹⁵⁹ (*salarie*) oder „Zeitarbeiter“¹¹⁶⁰ (*travailleur temporaire*) erteilt werden, wenn die Aufenthaltsgewähr aus humanitären Erwägungen erfolgt oder aus von dem*r Antragsteller*in geltend gemachten außergewöhnlichen Gründen¹¹⁶¹ gerechtfertigt ist. Als allgemeine Kriterien sollen hierbei insbesondere die Integration in die französische Gesellschaft, die Kenntnisse der Werte der Republik

1158 Mit ausführlicher Rechtsprechung zu diesem Kriterium, s. *Vandendriessche*, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2022, 2021, S. 311.

1159 Bei Vorliegen eines befristeten Arbeitsvertrags mit einer Minstdauer von zwölf Monaten oder eines unbefristeten Arbeitsvertrags.

1160 Bei Vorliegen eines befristeten Arbeitsvertrags mit einer Dauer von mindestens sechs aber weniger als zwölf Monaten.

1161 Ausführlich zu diesen Kriterien sogleich unter (1).

und die Beherrschung der französischen Sprache berücksichtigt werden.¹¹⁶² Außerdem wird in der Regel eine gewisse Mindestaufenthaltsdauer vorausgesetzt, die mittels bestimmter Dokumente nachgewiesen werden kann.¹¹⁶³ Den wichtigsten Erteilungsgrund stellten 2023 familiäre Bindungen mit rund 22.400 erteilten AES dar, darauf folgten wirtschaftliche Gründe mit rund 11.500 erteilten Titeln (10.775 Angestellte und knapp 750 Zeitarbeiter*innen); Student*innen und Praktikant*innen wurde in rund 1.000 Fällen eine AES gewährt.¹¹⁶⁴

Ist der bei der Präfektur schriftlich zu stellende Antrag zulässig, wird er registriert und der antragstellenden Person eine Bescheinigung (*récépissé*) mit einer Gültigkeit von vier Monaten ausgestellt, die grundsätzlich nur einmal verlängert werden soll und den Aufenthalt vorläufig erlaubt.¹¹⁶⁵ In der Praxis ist die Antragsdauer mitunter jedoch äußerst lang: Im Rahmen einer Untersuchung teilte eine Präfektur mit, dass Anträge aus 2019 und teils sogar aus 2017 im Jahr 2022 noch nicht bearbeitet worden seien; oftmals werden Regularisierungsanträge gegenüber anderen Anträgen zurückgestellt.¹¹⁶⁶

Will der*die Präfekt*in im Fall einer nachgewiesenen Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren den Antrag ablehnen, muss er*sie zur angemessenen Beurteilung der Gesamtsituation zuvor eine Aufenthaltstitelkommission (*commission du titre de séjour*, Art. L. 432–14) anrufen (Art. L. 435–1 al. 2).¹¹⁶⁷ Diese Kommission auf Departementsebene prüft unter anderem die eingereichten Aufenthaltsnachweise und insbesondere die speziellen Bindungen der antragstellenden Person zu Frankreich.¹¹⁶⁸ Sind die Voraussetzungen zur Erteilung einer AES erfüllt, liegt die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Ermessen des*der Präfekt*in („*l'étranger [...] peut se voir délivrer*“), das vom *Conseil d'État* sehr weit ausgelegt wird.¹¹⁶⁹

1162 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 2.

1163 Pro Jahr reichen beispielsweise zwei offizielle Dokumente, wie der Nachweis über die Gewährung der AME, aus. *Brocard*, Avis N°341, 17.10.2022, S. 31.

1164 *Ministère de l'Intérieur*, L'essentiel de l'immigration n°2025-123, 04.02.2025, S. 8.

1165 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 3

1166 *Brocard*, Avis N°341, 17.10.2022, S. 22.

1167 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 7.

1168 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 624 f.

1169 CE, v. 29.07.2020 – N° 428231.

Ein insofern relevantes, die Kriterien zur Erteilung einer AES präzisierendes Rundschreiben ist das *circulaire Valls*¹¹⁷⁰ vom 28.11.2012.¹¹⁷¹ Die dort normierten Kriterien stellen allerdings nur allgemeine Richtlinien (*orientations générales*) dar, auf die sich die*der Einzelne nicht berufen kann.¹¹⁷² Von den Präfekturen wird das *circulaire Valls* nur teilweise angewendet: Ein Umfrage unter 30 Präfekturen ergab, dass elf Departements das Rundschreiben systematisch anwendeten, zwölf nur nach dem Zufallsprinzip und acht überhaupt nicht.¹¹⁷³ Im Folgenden sollen die durch das Rundschreiben *Valls* konkretisierten Voraussetzungen für die Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte aufgrund einer AES mit der Bezeichnung „Familien- und Privatleben“ (*vie privée et familiale*), „Angestellter“ (*salarie*) oder „Zeitarbeiter“ (*travailleur temporaire*) im Einzelnen dargestellt werden.

(1) Erteilung zum Zweck des Privat- und Familienlebens

Für Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte mit der Bezeichnung „Familien- und Privatleben“ lassen sich folgende Kategorien von Adressat*innen unterscheiden: Eltern von beschulten Kindern, Ehegatt*innen von regulär aufhaltigen Migrant*innen, junge Erwachsene und schließlich aufgrund außergewöhnlicher Umstände oder aus humanitären Erwägungen.

Zunächst können Eltern von Kindern, die in Frankreich die Schule besuchen, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Dafür sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Sie müssen sich, gleich mit welchem Aufenthaltsstatus, seit mindestens fünf Jahren in Frankreich aufhalten;¹¹⁷⁴ das Kind muss seit mindestens drei Jahren eine Erziehungseinrichtung besuchen, wobei hierzu auch der Besuch eines Kindergartens (*école maternelle*) zählt;¹¹⁷⁵ es sind mündliche Grundkenntnisse (*maîtrise orale élémentaire*) der französischen Sprache entsprechend Niveau A1/A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen vorzuweisen¹¹⁷⁶; und schließlich verweist das

1170 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012.

1171 S. zu diesem bereits II.10). Es wurde jedoch am 23.01.2025 durch den Innenminister Bruno Retailleau aufgehoben und durch ein neues Rundschreiben (Circulaire n° NOR INTK2435521J vom 23.01.2025) ersetzt, das nunmehr den Zugang zur Regularisierung von Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung regelt.

1172 CE, v. 14.10.2022 – N° 462784, s. dazu I.3)b).

1173 Brocard, Avis N°341, 17.10.2022, S. 34.

1174 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 4.

1175 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 4.

1176 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 5.

Rundschreiben auf die Regularisierung gemäß Art. L. 423–23¹¹⁷⁷, sodass insbesondere auf die Intensität, die Dauer und die Stabilität der familiären Beziehung sowie auf die Lebensumstände des*r Antragsteller*in, die Integration in die französische Gesellschaft sowie eventuell bestehende familiäre Bindungen zum Herkunftsland¹¹⁷⁸ abzustellen ist.¹¹⁷⁹ In der Gesamtschau müssen die Umstände so beschaffen sein, dass eine Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens darstellen würde.¹¹⁸⁰

Auch Ehegatt*innen von regulär aufhältigen Ausländer*innen kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie bereits seit fünf Jahren in Frankreich leben und die Beziehung seit mindestens 18 Monaten besteht.¹¹⁸¹ Die Erteilung erfolgt hier ausdrücklich in Abweichung des normalen Verfahrens der Familienzusammenführung, das vorsieht, dass der*die irregulär aufhältige Partner*in zunächst in sein*ihr Herkunftsland zurückkehren und dort ein Visum für Langzeitaufenthalte beantragen muss.¹¹⁸² Weitere Kriterien sind die Lebensbedingungen, vorhandene finanzielle Mittel, die Wohnsituation und die gesellschaftliche Integration.¹¹⁸³ Das Rundschreiben nimmt insofern ebenfalls Bezug auf Art. L. 423–23 sowie auf die Rechtsprechung, die in Fällen einer stabilen, langjährigen und intensiven Beziehung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels entschieden hat.¹¹⁸⁴ Weitere Kriterien der Rechtsprechung sind die Abwesenheit familiärer Bindungen im Herkunftsland oder zumindest ein Schwerpunkt des Familienlebens in Frankreich, der Gesundheitszustand des*der Partner*in mit regulärem Aufenthalt sowie Elternschaft.¹¹⁸⁵

Für junge Volljährige sieht das Rundschreiben die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis vor, wenn sie zum Zeitpunkt der Volljährigkeit bereits seit mindestens zwei Jahren in Frankreich gelebt haben und eine gewissenhafte und ernsthafte Schulkarriere (*parcours scolaire assidu et sérieux*) vorweisen können.¹¹⁸⁶ Die antragstellende Person muss den Großteil ihrer

1177 S. aa). Damals noch geregelt in Art. L. 313–11–7.

1178 Insbesondere die Abwesenheit familiärer Bindungen im Herkunftsland wirkt sich positiv auf die Ermessensentscheidung aus.

1179 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 5.

1180 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 14.

1181 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 5.

1182 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 15.

1183 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 15.

1184 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 5.

1185 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 15.

1186 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 5.

persönlichen und familiären Bindungen in Frankreich haben und sie müssen einen effektiven Teil der Kernfamilie bilden.¹¹⁸⁷ Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts mindestens eines Elternteils stellt einen begünstigenden Faktor dar.¹¹⁸⁸

Das Rundschreiben sieht zudem die Möglichkeit vor, jungen Erwachsenen eine Aufenthaltskarte mit der Bezeichnung „Student“ (*étudiant*) zu erteilen, wenn diese zwar keine privaten oder familiären Bindungen in Frankreich nachweisen können, aber eine höhere Ausbildung (Besuch einer weiterführenden Schule oder einer Universität) in einer gewissenhaften und ernsthaften Weise verfolgen und mindestens seit dem vollendeten 16. Lebensjahr die Schule besucht haben.¹¹⁸⁹

Auch bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände oder humanitärer Gründe kann schließlich eine Aufenthaltskarte mit der Bezeichnung „Familien- und Privatleben“ erteilt werden. Außergewöhnliche Umstände können ein außergewöhnliches Talent oder geleistete Dienste für die Allgemeinheit – etwa kultureller, sportlicher, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Natur oder im Vereinswesen – sein.¹¹⁹⁰ Hinsichtlich humanitärer Erwägungen empfiehlt das Rundschreiben, Opfern von häuslicher Gewalt und Menschenhandel besondere Beachtung zu schenken.¹¹⁹¹ Sonstige humanitäre Erwägungen können etwa Behinderungen oder eine schwere Krankheit des*der Antragsteller*in oder seines*ihres Kindes sein sowie bei Gewaltopfern oder Opfern einer Zwangsverheiratung vorliegen.¹¹⁹²

(2) Aufenthaltstitel als Angestellter*in oder als Zeitarbeiter*in

Eine befristete Aufenthaltskarte mit der Bezeichnung „Angestellte*r“ oder „Zeitarbeiter*in“ setzt danach zunächst einen Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsversprechen voraus. Der*die Arbeitgeber*in muss sich verpflichten, die Gebühr für die Erteilung des Aufenthaltstitels an die *OFII* zu zahlen. Zusätzlich muss der*die Antragsteller*in nachweisen, dass er*sie in mindestens acht der letzten 24 Monaten (durchgehend oder mit Unterbrechung) oder in den letzten fünf Jahren mindestens 30 Monate lang gearbeitet

1187 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 6.

1188 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 6.

1189 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 6.

1190 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 7.

1191 Circulaire n° NOR INTK1229185C vom 28.11.2012, S. 7.

1192 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 16.

hat.¹¹⁹³ Grundsätzlich muss sich der*die Antragsteller*in seit mindestens fünf Jahren in Frankreich aufhalten, wobei eine Aufenthaltsdauer von drei Jahren ausreicht, wenn er*sie nachweisen kann, in dieser Zeit 24 Monate und davon mindestens acht Monate in den letzten zwölf Monaten gearbeitet zu haben.¹¹⁹⁴ In Ausnahmefällen kann einem*einer arbeitslosen Antragsteller*in, der*die seit über sieben Jahren in Frankreich lebt und eine Berufstätigkeit von mindestens zwölf Monaten in den letzten drei Jahren nachweisen kann, eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung „Arbeitnehmer*in“ (*récépissé*) zwecks Ermöglichung der Jobsuche ausgestellt werden. Als weitere Voraussetzungen müssen Qualifizierung, Erfahrung und vorhandene Abschlüsse des*der Antragssteller*in im Lichte früherer Beschäftigungen im angemessenen Verhältnis zu den Merkmalen der betreffenden Stelle stehen.¹¹⁹⁵ Die Vergütung muss, auch im Falle einer Teilzeitbeschäftigung, mindestens dem Mindestlohn (*salaire minimum interprofessionnel de croissance* (*smic*)) entsprechen, wobei die Antragstellenden auch durch mehrere Arbeitsverträge kumuliert eine Vergütung in Höhe des Mindestlohns nachweisen können. Schließlich müssen die Arbeitsbedingungen und die Vergütung denen eines*einer französischen Staatsbürger*in entsprechen.

Gegenüber den regulären Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis gemäß Art. R. 5221–20 Code du travail (C. trav.) enthält das Rundschreiben damit einige Erleichterungen.¹¹⁹⁶ Insbesondere soll die Erteilung einer Erlaubnis auch ohne Arbeitsmarkt- oder Vorrangprüfung erfolgen können und die Tatsache, dass der*die Ausländer*in bislang ohne Erlaubnis beschäftigt war, soll sich nicht negativ auf eine Titelerteilung auswirken.¹¹⁹⁷ Allerdings muss er*sie nachweisen, dass er*sie bei den Sozialbehörden gemeldet war.

Für Zeitarbeiter*innen sieht das Rundschreiben folgende Kriterien vor: Der*die Arbeitgeber*in respektive die beschäftigende Zeitarbeitsfirma muss sich verpflichten, die Gebühren des Antrags an die Ausländerbehörde zu zahlen. Der*die antragstellende Leiharbeiter*in muss einen unbefristeten oder mindestens zwölfmonatigen befristeten Arbeitsvertrag oder einen Ver-

1193 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 24.

1194 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 24.

1195 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 24.

1196 Hierzu ausführlich die Monographie von *Klausser*, L’Accès au Statut Juridique d’Étranger Gravement Malade, 2021; *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 24.

1197 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 24 f.

trag bei einer Zeitarbeitsfirma mit einem Arbeitsvolumen von acht Monaten in den kommenden zwölf Monaten vorweisen können.¹¹⁹⁸ Zusätzlich ist zu belegen, dass er*sie während der letzten 24 Monate insgesamt mindestens den zwölfwachen Mindestlohn verdient hat (als Angestellter*in oder Leiharbeiter*in) und mindestens 910 Arbeitsstunden in Zeitarbeit absolviert hat (von denen 310 für das Unternehmen geleistet wurde, mit dessen Zusammenarbeit der Antrag gestellt wird).¹¹⁹⁹ Zuletzt wird grundsätzlich ein Mindestaufenthalt von fünf Jahren in Frankreich vorausgesetzt.

(3) Neue Form der AES für Engpassberufe

Durch die Reform von 2024¹²⁰⁰ wurde mit Art. L. 535–4 eine neue Form der AES speziell für irregulär aufhältige Migrant*innen in sogenannten Engpassberufen (*métiers en tension*) geschaffen, zunächst befristet bis zum 31.12.2026.¹²⁰¹ Unter der Voraussetzung eines mindestens dreijährigen ununterbrochenen Aufenthalts kann einer Person, die während der letzten 24 Monate mindestens zwölf Monate lang, nicht notwendigerweise zusammenhängend, in einem gelisteten Engpassberuf beschäftigt war, eine einjährige Aufenthaltskarte mit der Bezeichnung „Angestellte*r“ oder „Zeitarbeiter*in“ erteilt werden (Art. L. 435–4 al. 1). Selbständige Tätigkeiten, wie etwa die oftmals scheinselfständigen Uber-Fahrer*innen, sind dagegen nicht von der Regelung erfasst.¹²⁰² Eine entsprechende Liste der Berufe und geografischen Gebiete, die durch Einstellungsschwierigkeiten gekennzeichnet sind, soll mindestens einmal jährlich von der Verwaltungsbehörde nach Anhörung repräsentativer Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erstellt und aktualisiert werden (Art. L. 414–13) und wurde erstmals im Mai 2025 veröffentlicht.¹²⁰³ Im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung berücksichtigt der*die Präfekt*in auch die soziale und familiäre Eingliederung der antragstellenden Person, ihre Achtung der öffentlichen Ordnung, ihre Integration in die französische Gesellschaft und ihre Zustimmung zu

1198 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 26.

1199 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 26.

1200 Siehe II.10) am Ende.

1201 Ausführlich dazu *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 35 ff.

1202 *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 38.

1203 Arrêté du 21 mai 2025 fixant la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement en application de l'article L. 414–13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (JORF n°0119 du 22 mai 2025).

deren Lebensweise und Werten sowie zu den in Artikel L. 412–7 erwähnten Grundsätzen der Republik (Art. L. 435–4 al. 3). Im Fall bestimmter Verurteilungen und Verfehlungen ist eine Erteilung ausgeschlossen (vgl. Art. L. 435–4 al. 4). Ein *circulaire* vom 05.02.2024 regelt die konkreten Modalitäten der Bearbeitung von Anträgen auf außerordentliche Zulassung zum Aufenthalt aufgrund von Spannungsberufen.¹²⁰⁴ Danach soll etwa die Prüfung des Antrags innerhalb von höchstens 90 Tagen abgeschlossen sein.¹²⁰⁵

cc) Schwer kranke ausländische Staatsangehörige, Art. L. 425–9

Wie bereits im Rahmen der Geschichte des französischen Migrationsrechts ausgeführt, existiert seit 1998 ein gesetzliches Recht auf Erteilung eines Aufenthaltstitels für schwer kranke irregulär aufhältige Migrant*innen.¹²⁰⁶ Konkret wird einer ausländischen Person mit gewöhnlichem Aufenthalt in Frankreich, deren Gesundheitszustand eine medizinische Versorgung erfordert, gemäß Art. L. 425–9 al. 1 eine befristete Aufenthaltskarte mit der Bezeichnung „Privat- und Familienleben“ erteilt, wenn die Nichtbehandlung außergewöhnlich schwerwiegende Folgen haben könnte und die betroffene Person angesichts des Versorgungsangebots und der Merkmale des Gesundheitssystems in dem Land, aus dem sie stammt, keine angemessene Behandlung erhalten könnte (*bénéficier effectivement d'un traitement approprié*).¹²⁰⁷ Die Entscheidung über die Ausstellung dieses Aufenthaltstitels wird nach Stellungnahme eines Gremiums von Ärzt*innen des medizinischen Dienstes des *OFII* von der Verwaltungsbehörde getroffen (Art. L. 425–9 al. 2). Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen vor, so besteht ein Anspruch auf die Erteilung der Aufenthaltskarte.

Seit die Evaluierung des Gesundheitszustands seit 2017 nicht mehr durch Ärzt*innen der regionalen Gesundheitsbehörden (*agences régionales de santé*), sondern durch Ärzt*innen des *OFII* erfolgt, sind die Zahlen der

1204 *Circulaire* n° NOR IOMV2402701J vom 05.02.2024.

1205 *GISTI*, *Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 38.

1206 S. II.8) sowie zu den darauf folgenden Gesetzesänderungen 2011 und 2016 s. II.9) und II.10).

1207 Ausführlich zu den Voraussetzungen und weiterführender Literatur sowie Rechtsprechung *Vandendriessche*, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* 2022, 2021, 320 ff.; ausführlich zur Entwicklung des Schutzes von schwer kranken Migrant*innen *Klausser*, *revdh* 15 (2019), 1.

Regularisierung stark zurückgegangen: Während 2014 noch 34.685 Gutachten positiv ausfielen, waren es im Jahr 2017 nur noch 10.488.¹²⁰⁸ 2018 lag die Gesamtzahl der aus gesundheitlichen Gründen erstmals erteilten Aufenthaltstitel nur noch bei 4.310 – eine Entwicklung, die auch der *Défenseur des droits* in einem Bericht von 2019 als bedenklich kritisierte und darauf hinwies, dass die teils verbreitete Vorstellung eines massiven Missbrauchs dieser Regelungen unzutreffend sei: Die Zahl der vom *OFII* aufgedeckten Betrugsfälle liegt danach bei unter einem Prozent.¹²⁰⁹

dd) Weitere Regularisierungsmöglichkeiten

Neben diesen relevantesten gesetzlichen Regularisierungspfaden existieren weitere Möglichkeiten für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, die ganz überwiegend als Anspruchsnormen ausgestaltet sind. Sie betreffen ausländische Staatsangehörige, die in Frankreich geboren sind (Art. 423–13) oder seit ihrem 13. Lebensjahr dort leben (Art. L. 423–21), Jugendliche (Art. L. 423–22) und junge Erwachsene (Art. L. 435–3) in Obhut der Kinder- und Jugendfürsorge, Personen in Betreuung (Art. L. 435–2) sowie Opfer von Menschenhandel, Zuhälterei (Art. L. 425–1), partnerschaftlicher Gewalt oder Zwangsheirat (Art. L. 425–6, 425–7).

Art. 423–13 regelt den Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte „*vie privée et familiale*“ für in Frankreich geborene Jugendliche und junge Erwachsene, die nachweisen können, dass sie sich mindestens acht Jahre lang ununterbrochen in Frankreich aufgehalten, nach dem zehnten Lebensjahr mindestens fünf Jahre lang eine französische Schule besucht haben und die zwischen dem 16. und dem 21. Lebensjahr einen Antrag auf Erteilung des Titels stellen. Gemäß Art. L. 423–21 al. 1 haben junge Erwachsene innerhalb eines Jahres nach Erreichen ihrer Volljährigkeit Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte „*vie privée et familiale*“, wenn sie nachweisen können, dass sie vor ihrem 14. Lebensjahr nach Frankreich gekommen sind und mit mindestens einem Elternteil leben.¹²¹⁰ Die Verwandtschaftsbeziehung kann auch mittels Adoption entstanden sein (Art. L. 423–21 al. 2). Art. L. 423–22 sieht einen Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte „*vie privée et familiale*“ für junge Erwachsene innerhalb eines Jahres nach Erreichen der Volljährigkeit

1208 Klausser, *revdh* 15 (2019), 1 (8).

1209 *Défenseur des droits*, *Personnes Malades Étrangères*, 2019, S. 8.

1210 *GISTI*, *Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012*, 2013, S. 18.

vor, wenn diese mit spätestens 16 Jahren in die Kinder- und Jugendfürsorge aufgenommen wurden (Art. L. 423–22 al. 1) und tatsächlich und ernsthaft eine Ausbildung absolvieren (Art. L. 423–22 al. 2). Weitere Kriterien sind bestehende Bindungen zum Herkunftsland sowie eine Einschätzung über die Eingliederung in die französische Gesellschaft (Art. L. 423–22 al. 2).

Gemäß Art. L. 435–3 können junge Erwachsene innerhalb eines Jahres nach Erreichen ihrer Volljährigkeit ausnahmsweise eine befristete Aufenthaltskarte „*salarié*“ oder „*travailleur temporaire*“ erhalten, wenn sie erst im Alter zwischen 16 und 18 Jahren in die Obhut der Kinder- und Jugendfürsorge aufgenommen wurden und nachweisen können, dass sie sich seit mindestens sechs Monaten in einer qualifizierten Berufsausbildung befinden.¹²¹¹ Vorausgesetzt wird, dass sie diese Ausbildung ernsthaft absolvieren, daneben fließen Bindungen zur Familie im Herkunftsland und eine Einschätzung der betreuenden Einrichtung über die Eingliederung in die französische Gesellschaft in die Ermessensentscheidung ein.

Gemäß Art. L. 435–2 können Personen, die in Einrichtungen zur Betreuung und Unterbringung von Personen in Schwierigkeiten gemäß Artikel L. 265–1 CASF arbeiten, eine befristete Aufenthaltskarte erhalten, wenn sie eine dreijährige ununterbrochene Tätigkeit in diesen Einrichtungen, den tatsächlichen und ernsthaften Charakter der Tätigkeit und eine Integrationsperspektive nachweisen können.¹²¹²

Eine ausländische Person, die als Opfer von Menschenhandel oder Zuhälterei in einem entsprechenden Prozess als Nebenkläger*in auftritt oder als Zeug*in aussagt, hat Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte „*vie privée et familiale*“, die für die gesamte Dauer des strafrechtlichen Verfahrens verlängert wird (Art. L. 425–1). Diese Regelung geht auf die Opferschutz-RL von 2004 zurück.¹²¹³ Im Falle einer Verurteilung und unter der Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts erhält sie eine *carte de résident* mit einer Gültigkeit von zehn Jahren (Art. L. 425–3). Eine ausländische Person, die aufgrund von Gewalt in der Ehe oder durch eine*n ehemalige*n Lebenspartner*in eine familienrichterliche Schutzanordnung nach Art. 515–9 Code civil erhält, hat gemäß Art. L. 425–6 Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte „*vie privée et familiale*“. Unter den gleichen Bedingungen erhält das Opfer einer

1211 *GISTI*, Régularisation: La Circulaire “Valls” du 28 Novembre 2012, 2013, S. 20.

1212 Zu diesem erst 2018 eingeführten Titel *Brocard*, Avis N°341, 17.10.2022, S. 37.

1213 In Deutschland wurde ein entsprechender Aufenthaltstitel in § 25 Abs. 4a AufenthG eingeführt, s. Kapitel 3, III.2.a).

Zwangsehe, das gemäß Art. L. 513–13 Code civil eine Schutzanordnung erhalten hat, einen Aufenthaltstitel. Seit 2024 hat eine Person, die Opfer von mit der Menschenwürde unvereinbaren Unterbringungsbedingungen durch sogenannte Schlafhändler*innen (*marchands sommeil*)¹²¹⁴ wird und diese anzeigt, zudem Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltskarte „*vie privée et familiale*“, die für ein Jahr erteilt und für die Dauer des strafrechtlichen Verfahrens¹²¹⁵ verlängert wird (Art. L. 425–1).¹²¹⁶ Anders als bei der Regelung für Opfer von Menschenhandel können die Opfer jedoch keine weitere Aufenthaltsgenehmigung aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung erhalten.

ee) Zwischenfazit: Die Regularisierung als Gnadenakt der Präfekturen

Der *Conseil d'État* hat nach der Räumung der von Sans-Papiers besetzten Kirche St. Bernhard 1996 bekräftigt, dass es sich bei einer Regularisierung nicht um ein Recht des*der Antragsteller*in handelt, sondern um die Befugnis der Verwaltung, eine *mesure gracieuse* zu ergreifen, also einen Gnadenakt zur Erteilung eines Aufenthaltstitels aufgrund einer besonderen Situation.¹²¹⁷ Regularisierungen werden von staatlicher Seite oft stillschweigend vorgenommen und möglichst „verunsichtbart“¹²¹⁸. Die Definition klarer rechtlicher Kriterien, die eine präfektorale Entscheidung vorhersehbar machen und das weite Ermessen einschränken würden, wird vermieden. Auch Konkretisierungen durch das Rundschreiben *Valls* haben in der Praxis nicht zu einer Einschränkung des Ermessens der Präfekturen geführt und sind durch das Individuum insbesondere nicht gerichtlich überprüfbar.¹²¹⁹

1214 Zu diesem Begriff siehe III.4)b).

1215 Zum entsprechenden Straftatbestand gegen Vermieter*innen, die einen überhöhten Gewinn erzielen, indem sie eine Unterkunft unter unwürdigen Bedingungen bereitstellen und dabei die Schwäche der Bewohner und Bewohnerinnen ausnutzen, vgl. 225–14 Code pénal.

1216 Dazu ausführlich *GISTI, Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 30 f.

1217 Auch wenn mittlerweile in bestimmten Fällen ein Anspruch auf Regularisierung besteht, s.o. Im Falle der AES ist dies aber etwa nicht der Fall, s. *Colombeau, Plein droit* 126 (2020), 3.

1218 *Colombeau, Plein droit* 126 (2020), 3 (4): „*invisibilisant*“.

1219 S. I.3)b).

2) Erwerbstätigkeit

a) Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende

aa) Rechtliche Ausgestaltung des Arbeitsmarktzugangs

Gemäß Art. L. 431–3 berechtigt die Bescheinigung über die Stellung eines Asylantrags grundsätzlich nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, wenn dies nicht explizit vorgesehen ist. Art. L. 554–4 sieht vor, dass Asylsuchenden ein Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden kann, wenn die *OFPPA* nach sechs Monaten noch nicht über den Asylantrag entschieden hat und die Gründe hierfür nicht in der Verantwortung der antragstellenden Person liegen.¹²²⁰ Letzteres kann etwa der Fall sein, wenn es an ausreichender Mitwirkung am Asylverfahren fehlt, wobei die Regelung weder die Gründe noch den konkreten Maßstab definiert.¹²²¹

Für die Ausübung einer Beschäftigung benötigt die asylsuchende Person entsprechend der gemäß Art. L. 554–3 allgemein anwendbaren Regelungen über ausländische Arbeitskräfte als ausländische Person ohne Aufenthaltstitel eine Beschäftigungserlaubnis (*autorisation de travail*, Art. L. 5221–5 al. 1, Art. R. 5221–1 C. trav.), deren Erteilung im Ermessen der Behörde liegt. Bis 2021 war hierfür die Arbeitsaufsichtsbehörde *DIRECCTE* zuständig; seit 2021 liegt die Kompetenz für die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen an Asylsuchende bei der Präfektur.¹²²² Die Kriterien für die Ermessensentscheidung der Präfektur sind in Art. R. 5221–20 C. trav. geregelt.¹²²³ Der Antrag auf Erteilung der Beschäftigungserlaubnis muss durch den*die Arbeitgeber*in eingereicht werden, es muss also ein konkretes Arbeitsplatzangebot bestehen. Wurde nicht innerhalb von zwei Monaten über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis entschieden, gilt sie als erteilt und ist so lange gültig, wie ein Bleiberecht (*droit au maintien*) besteht (Art. L. 554–3). Wurde die Beschäftigungserlaubnis demgegenüber erteilt, bevor über den Asylantrag entschieden wurde, kann die Beschäftigung auch während eines etwaigen Gerichtsverfahrens weiter ausgeübt werden; bei vorheriger Ablehnung des Asylantrags ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit während des gerichtlichen Verfahrens nicht möglich.¹²²⁴

1220 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 17.

1221 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12 (14).

1222 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 18.

1223 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12 (14).

1224 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 19.

Auch der Zugang zu (Berufs-)Ausbildungen steht Asylsuchenden nur eingeschränkt offen. Da eine Berufsausbildung ebenfalls die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis voraussetzt, ist die Hürde für volljährige Asylsuchende insofern ebenfalls hoch, während für unbegleitete minderjährige Asylsuchende gemäß Art. L. 5221–5 al. 2 C. trav. ein Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis zum Zwecke der Berufsausbildung besteht. Zugang zu Ausbildungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung besteht nicht.¹²²⁵

bb) Praktische Ineffizienz des Arbeitsmarktzugangs

Besteht danach in der Theorie ein Arbeitsmarktzugang nach sechs Monaten, ist dieser in der Praxis voraussetzungsreich: Asylsuchende dürfen sich nicht in die Liste der Arbeitssuchenden der Arbeitsagentur (*pôle emploi*) einschreiben lassen, verfügen über einen unsicheren Aufenthaltsstatus und sind einer bestimmten Region zugewiesen oder verfügen oftmals über keinen festen Wohnsitz. Dies führt dazu, dass kaum Beschäftigungserlaubnisse an Asylsuchende erteilt werden.¹²²⁶ Zwischen April 2021 und April 2022 wurden lediglich 1.813 Beschäftigungserlaubnisse erteilt,¹²²⁷ was etwa 2,3 Prozent der 2021 von Volljährigen gestellten Asylanträge entspricht.¹²²⁸ Es werden auch keinerlei Anreize für eine Arbeitsaufnahme durch Asylsuchende gesetzt: Ändern sich die finanziellen Verhältnisse von Asylsuchenden und liegt ihr Einkommen über dem entsprechenden Satz des Arbeitslosengeldes RSA, müssen sie sich finanziell an ihrer Unterbringung in einer Unterkunft beteiligen (Art. R. 552–4).¹²²⁹ Zudem zahlen beschäftigte Asylsuchende zwar in die Arbeitslosenversicherung ein, erhalten aber im Falle anschließender Arbeitslosigkeit hieraus keine Leistungen, selbst wenn sie die erforderliche sechsmonatige Beschäftigung nachweisen können.¹²³⁰

1225 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 20.

1226 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 119.

1227 Dies entspricht etwa 38 Prozent erteilten Beschäftigungserlaubnissen von 4.745 beantragten.

1228 *Ministère de l'Intérieur et al.*, Exposé des motifs du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (IOMV2236472L).

1229 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 20.

1230 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 19.

b) Arbeitsmarktzugang für irregulär aufhältige Migrant*innen

aa) Rechtliches Verbot der Erwerbstätigkeit für irregulär aufhältige Migrant*innen

Die Beschäftigung eines*r Drittstaatsangehörigen setzt, wie bereits erwähnt, gemäß Art. R 5221–1 C. trav. grundsätzlich¹²³¹ die vorherige Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis durch die zuständige Behörde voraus. Die Beschäftigungserlaubnis kann in Form eines Visums, eines Aufenthaltstitels oder eines gesonderten Dokuments erteilt werden.¹²³² Gemäß Art. L.8251–1 al. 1 C. trav. ist die Beschäftigung eines*r Arbeitnehmer*in ohne Beschäftigungserlaubnis verboten. Beschäftigt ein*e Arbeitgeber*in dennoch eine irregulär aufhältige Person ohne Erlaubnis, so treffen die Sanktionen ausschließlich den*die Arbeitgeber*in. Der*die irregulär aufhältige Arbeitnehmer*in macht sich weder strafbar noch begeht er*sie eine Ordnungswidrigkeit. Vielmehr stehen ihm*ihr gemäß Art. L. 8252–1 C. trav. alle Rechte eines*r rechtmäßigen Arbeitnehmer*in nach diesem Gesetz zu.¹²³³ Hierzu zählt etwa auch der Schutz durch die Sozialversicherung bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheit.¹²³⁴

Einzig Personen, denen gegenüber eine Abschiebeentscheidung ergangen, aber aus gesundheitlichen respektive aus familiären Gründen nicht durchgeführt worden ist, kann eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden (Art. L. 731–4 und Art. L. 731–5). Sie werden zwar unter Hausarrest gestellt, erhalten aber eine Arbeitserlaubnis; an der Irregularität des Status trotz Aussetzung der Abschiebung ändert sich nichts (vgl. Art. L. 732–9).¹²³⁵

1231 Eine Ausnahme gilt gemäß Art. R 5221–2 Nr. 16 für Inhaber*innen einer „*autorisation provisoire de séjour*“ oder eines „*document provisoire de séjour*“ mit dem Vermerk, dass es den*die Inhaber*in berechtigt zu arbeiten.

1232 Brocard, Avis N°341, 17.10.2022, S. 37.

1233 Vgl. etwa zu diesen etwa Art. L. 8252–2, Art. R 8252–2 C. trav.

1234 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 260.

1235 Tchen spricht in diesem Zusammenhang von einer „*forme inavouée de régularisation*“, einer unausgesprochenen Form der Regularisierung unter behördlicher Kontrolle, die allerdings prekär sei, da sie jederzeit beendet werden könne, Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1223.

bb) Normalisierte Schwarzarbeit irregulär aufhältiger Migrant*innen

Obwohl die Beschäftigung einer Person ohne Beschäftigungserlaubnis in Frankreich mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren und einer Geldstrafe von 15.000 Euro geahndet werden kann (Art. L. 8256 C. trav.) und verschiedene Geldbußen (Art. L. 8253–1 C. trav.) und sonstige Sanktionen vorgesehen sind (Ausschluss von öffentlichen Aufträgen, Konfiszierung von Eigentum, Ladenschließung etc.), findet eine dahingehende strenge Verfolgung von Arbeitgeber*innen in der Praxis kaum statt. Die Arbeitsaufsichtsbehörden, die unter anderem mit der Aufdeckung von Schwarzarbeit, ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und der Beschäftigung von Personen ohne Beschäftigungserlaubnis und Aufenthaltstitel betraut sind, sehen ihre Aufgabe vorrangig im Schutz der Arbeitnehmer*innen.¹²³⁶

Die Beschäftigung von irregulär aufhältigen Personen ist vor allem in sogenannten angespannten Wirtschaftszweigen (*secteurs „en tension“*) wie dem Baugewerbe, der Gastronomie, der Landwirtschaft und im Reinigungsgewerbe weit verbreitet.¹²³⁷ Ein aktuelles Beispiel bildet der Pariser Lieferdienst *Frichti*, dessen über ein Subunternehmen beschäftigtes Personal Anfang 2020 zu rund einem Drittel (200 von knapp 600 Kurieren) aus irregulär aufhältigen Migrant*innen bestand.¹²³⁸ Die Schwarzarbeit durch irregulär aufhältige Migrant*innen ist somit zwar theoretisch verboten – was die Arbeitnehmer*innen anfällig für verschiedenste Ausbeutungskonstellationen macht¹²³⁹ – wird aber weitgehend geduldet¹²⁴⁰.

1236 Carrère/Giraudet, *Plein droit* 135 (2022), 38 (43).

1237 In einer Stellungnahme des Gesetzgebungsausschusses des Parlaments zum Haushaltsgesetz wird dies von der Berichterstatterin Blandine Brocard als „offenes Geheimnis“ bezeichnet, *Brocard*, *Avis* N°341, 17.10.2022, S. 39.

1238 Gomes, *Plein droit* 135 (2022), 17 (19).

1239 S. hierzu etwa die Berichte des *Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)*, das Ausbeutung im Rahmen von Schwarzarbeit, insbesondere von Hausangestellten, bekämpft; abrufbar unter: <http://www.esclavagemoderne.org/nos-rapports-dactivites/>.

1240 Laut Auskunft eines von der Autorin interviewten französischen Migrationsrechtswissenschaftlers seien beispielsweise ein Großteil der Uber-Fahrer irregulär aufhältige Migrant*innen, was auch weithin bekannt sei, ohne dass dies strategisch bekämpft würde. Bereits während der großen Regularisierungskämpfe in den 1990ern sei bekannt gewesen, wer die großen Arbeitgeber*innen waren, die irregulär aufhältige Migrant*innen beschäftigten, dennoch seien diese nicht systematisch sanktioniert worden.

c) Arbeits- und Ausbildungsförderung

Asylsuchende mit einem Arbeitsmarktzugang haben gemäß Art. L. 554–4 auch Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Diese umfassen gemäß Art. L. 6313–1 C. trav. Ausbildungsmaßnahmen, die Aufstellung von Kompetenzen, Maßnahmen zur Anerkennung erworbener Kenntnisse und Erfahrungen sowie zur Lehrlingsausbildung i.S.v. Art. L. 6211–2 C. trav. Da dies aber eine Beschäftigungserlaubnis voraussetzt und zusätzlich die sonstigen Voraussetzungen der einzelnen Maßnahmen erfüllt sein müssen, gilt die Ausgestaltung des Zugangs als äußerst restriktiv.¹²⁴¹ Mangels offiziellem Arbeitsmarktzugang stehen irregulär aufhältigen Migrant*innen entsprechende Maßnahmen nicht zur Verfügung.

3) Sozialleistungen

a) Materielle Leistungen

Gemäß Art. L. 551–9 werden allen Asylsuchenden nach Registrierung ihres Asylgesuchs materielle Leistungen (Unterkunft¹²⁴², Verpflegung, Kleidung und Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs) entsprechend den Vorgaben der Aufnahme-RL angeboten. Asylsuchende müssen diese Leistungen explizit annehmen, was unter anderem mit einer Wohnortzuweisung und einer räumlichen Beschränkung einhergeht.¹²⁴³

Die Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (*allocation pour demandeur d'asile (ADA)*) werden von der *OFII* gewährt und bestimmen sich nach den finanziellen Ressourcen der asylsuchenden Person, ihrer Unterbringungsform und der Anzahl von Familienangehörigen (Art. L. 553–1, 553–2). Die als Geldbetrag ausgezahlten Leistungen betragen für eine einzelne untergebrachte Person 6,80 Euro pro Tag, also ca. 204 Euro im Monat und reichen damit kaum zur Deckung der Kosten des täglichen Bedarfs aus.¹²⁴⁴ Kann keine Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und existiert kein kostenloser Zugang zu einer Unterkunft, wird ein Zusatzbetrag ausgezahlt, um eine private Unterbringung zu ermöglichen (Art. D. 553–8, 553–9). Mit einer Höhe von 7,40 Euro pro Tag (also ca. 222 Euro

1241 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 20.

1242 Dazu sogleich unter 4)a).

1243 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1544.

1244 Ferré, Plein droit 135 (2022), 12 (15).

im Monat) sind diese in der Praxis meist zu gering, um in den größeren Ballungsgebieten Wohnraum anzumieten. Zum Vergleich: Der Regelsatz des aktiven Solidaritätseinkommens (RSA) beträgt in Frankreich ca. 575 Euro im Monat zuzüglich Wohngeld.¹²⁴⁵

Nachdem in der Vergangenheit verschiedene Gruppen rechtswidrig von der ADA ausgeschlossen waren – etwa Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten oder Dublin-Fälle –, können auch diese Gruppen nach Entscheidungen des *Conseil d'État*¹²⁴⁶ respektive des EuGH¹²⁴⁷ Geldleistungen während des Asylverfahrens erhalten.¹²⁴⁸ Die Geldleistungen können der asylsuchenden Person allerdings verweigert werden, wenn ihr Asylantrag erneut geprüft wird, er zu spät (also nicht innerhalb der vorgesehenen 21 Tage nach Registrierung) gestellt wurde, oder ein Betrugsfall vorliegt (Art. D. 551–20).

Irregulär aufhältige Migrant*innen haben keinen Anspruch auf materielle Leistungen.

b) Gesundheitsversorgung

aa) Allgemeine Gesundheitsversorgung für Asylsuchende durch die PUMA

Asylsuchende erhalten grundsätzlich Zugang zur Gesundheitsversorgung durch die allgemeine Krankenversicherung *PUMA* (*protection universelle maladie*¹²⁴⁹), ein Versicherungsschutz für alle Personen, die nicht aufgrund von Arbeit, Familie oder Bezug von Sozialleistungen durch ein anderes obligatorisches Krankenversicherungssystem geschützt sind. Voraussetzung für die Übernahme der Gesundheitskosten ist gemäß Art. L. 160–5 Code de la sécurité sociale (CSS), dass die Identität geklärt ist und ein dauerhafter und regelmäßiger Aufenthalt nachgewiesen werden kann. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts können Asylsuchende durch die Bescheinigung über die Stellung eines Asylantrags nachweisen, ein dauerhafter Aufenthalt liegt nach drei Monaten vor (Art. D. 160–2 I CSS).

In den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts erhalten volljährige Asylsuchende daher nur eine Notfallversorgung durch die *PASS* (*permanences*

1245 Der aktuelle Regelsatz ist abrufbar unter: <https://www.aide-sociale.fr/rsa/>.

1246 CE, v. 17.04.2013 – N° 33594; v. 30.12.2013 – N° 350193.

1247 EuGH, Urt. v. 27.09.2012, C-179/11 – Cimade et Gisti.

1248 Siehe hierzu im Detail *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1545.

1249 Vor 2016 handelte es sich um die *CMU de base*.

d'accès aux soins de santé) im Krankenhaus. Dabei handelt es sich gemäß Art. L. 6111-1 Code de la santé publique (CSP) um Bereitschaftsdienste, die 2016 in gesundheitlichen Einrichtungen für Menschen in prekären Lebenslagen eingerichtet wurden, um diesen den Zugang zum Gesundheitssystem zu erleichtern und sie bei den notwendigen Schritten zur Durchsetzung ihrer Rechte zu begleiten.¹²⁵⁰

Minderjährige Asylsuchende haben ohne Wartezeit Zugang zur *PUMA* (Art. D. 160-2 Al. 2 Nr. 1 CSS). Nach Ablehnung des Asylantrags erhalten die betreffenden Personen noch sechs Monate lang Versorgung durch die *PUMA*.

bb) Spezielle Gesundheitsversorgung für irregulär aufhältige Migrant*innen durch die AME

Irregulär aufhältige Migrant*innen haben keinen Zugang zur *PUMA*, können aber durch die *AME* versorgt werden. Gemäß Art. L. 251-1 Code de l'action sociale et des familles (CASF) kann jede ausländische Person eine Übernahme der Gesundheitskosten durch die *AME* beantragen, die sich seit mindestens drei Monaten in Frankreich aufhält und nicht die Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts erfüllt, wenn ihre Einkünfte nicht den in Art. L. 861-1 Nr. 1 CASF festgelegten Betrag überschreiten. Dieser liegt derzeit bei 9.571 Euro jährlich und bezieht sich auf die vergangenen zwölf Monate vor der Antragstellung.¹²⁵¹ Darüber hinaus muss die antragstellende Person ihre Identität nachweisen, was mittels Reisepass, Personalausweis, übersetzter Geburtsurkunde, übersetztem Auszug aus dem Stammbuch, einer Kopie eines zuvor besessenen Aufenthaltstitels oder jedes anderen Dokuments, das die Identität des*der Antragsteller*in und der Personen, für die er*sie unterhaltspflichtig ist, belegt, möglich ist.¹²⁵²

Mittels der *AME* werden die ärztlichen Behandlungskosten in Höhe der Sozialversicherungssätze übernommen.¹²⁵³ Die abgedeckten Leistungen entsprechen denen der Sozialversicherung (Arztbehandlungskosten, Medi-

1250 Sall, *L'Étranger en Situation Irrégulière en France*, 2017, S. 258.

1251 Der aktuelle Betrag ist etwa abrufbar unter: https://www.ameli.fr/assure/droits-de-marches/situations-particulieres/situation-irreguliere-ame#text_621.

1252 Vgl. Art. 4 décret n°2005-860 du 28 juillet 2005, der die Nachweise abschließend regelt.

1253 Wittwer et al., *Questions d'économie de la Santé* 243 (2019), 1 (2).

kamente, Krankenhausaufenthalte etc.), mit Ausnahme von Maßnahmen zur künstlichen Befruchtung, Medikamenten mit geringem medizinischen Nutzen und Thermalkuren (Art. L 251–2 CASF).¹²⁵⁴ Daneben gibt es einige weitere Einschränkungen: So werden Kosten für Medikamente nur dann übernommen, wenn die betroffene Person Generika akzeptiert (Art. L. 251–2 al. 2 CASF); vor einer geplanten Krankenhausbehandlung, deren Kosten 15.000 Euro übersteigen, ist zudem eine vorherige Genehmigung der Krankenkasse notwendig.¹²⁵⁵ Im Jahr 2020 betrug die Zahl irregulär aufhältiger Migrant*innen, die von der AME profitierten, rund 369.000, die staatlichen Ausgaben für die AME beliefen sich auf rund 920 Mio. Euro.¹²⁵⁶

Halten sich Migrant*innen weniger als drei Monate irregulär in Frankreich auf oder übersteigen ihre finanziellen Mittel die Höchstgrenze der AME, haben sie Zugang zur Notfallversorgung (*soins urgents*) gemäß Art. L. 254–1 CASF. Diese richtet sich ausdrücklich an den genannten Kreis irregulär aufhältiger Migrant*innen sowie an volljährige Asylsuchende, die nicht von der PUMA erfasst sind, und beinhaltet dringende Behandlungen, deren Unterlassung lebensbedrohlich wäre oder zu einer schweren und dauerhaften Verschlechterung des Gesundheitszustands der Person oder eines ungeborenen Kindes führen könnten (Art. L. 254–1 CASF). Die entsprechenden Behandlungskosten werden unter den Bedingungen des Art. L. 251–2 CASF übernommen. Daneben existieren auch für sie die PASS in den Krankenhäusern und anderen medizinischen Einrichtungen. Im Bedarfsfall übernimmt der Staat die Kosten für bestimmte ambulante Konsultationen, diagnostische und therapeutische Handlungen sowie Behandlungen (Art. L. 6111–1–1 CSP).¹²⁵⁷

Die AME setzt erst seit 2004 einen dreimonatigen Voraufenthalt voraus. Zuvor war lediglich der Zugang zur CMU (jetzt PUMA) durch einen dreimonatigen Voraufenthalt bedingt, sodass der von der AME profitierende Personenkreis diverser war: Auch rechtmäßig aufhältige Migrant*innen erhielten während der ersten drei Monate Leistungen der AME, sodass sie weniger stigmatisiert waren, da keine unmittelbare Verknüpfung der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung mit der Regularität des Auf-

1254 Wittwer et al., Questions d'économie de la Santé 243 (2019), 1 (2); Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 245.

1255 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 245.

1256 Place de la Santé, L'AME Coûte-t-elle Trop Cher à la France?, 04.11.2021, <www.placedelasante.fr/infointox/lame-coute-t-elle-trop-cher-a-la-france/>.

1257 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 258.

enthaltens bestand.¹²⁵⁸ Dennoch hat die AME verschiedene Vorteile, da sie zu einer Quasinormalisierung des irregulären Aufenthalts beiträgt. Sie ermöglicht dem Staat eine gewisse Kontrolle über irregulär aufhältige Migrant*innen insbesondere hinsichtlich der Gesundheitsversorgung,¹²⁵⁹ aber auch zur Einschätzung der Zahl irregulär aufhältiger Migrant*innen. Für diese hat die AME den Vorteil, dass sie sich auch bei Arbeitsunfällen im Rahmen von Schwarzarbeit behandeln lassen können, ohne dass ihr*e Arbeitgeber*in mangels sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung angezeigt werden müsste.¹²⁶⁰ Schließlich bilden die Bezüge der AME auch die notwendigen Nachweise für die Dauer und Stabilität des Voraufenthalts im Rahmen von Regularisierungen.¹²⁶¹

4) Unterbringung und Freizügigkeit

Die Unterbringung von Asylsuchenden ist ein Dauerthema in Frankreich, da chronisch zu wenig Unterbringungsplätze zur Verfügung stehen – Stichworte wie „Dschungel von Calais“¹²⁶² (*jungle de Calais*) illustrieren dies. Nachdem Frankreich sowohl vom EuGH¹²⁶³ als auch vom EGMR¹²⁶⁴ für seine anhaltenden Unterbringungsmängel verurteilt worden war und die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich eingeleitet hatte¹²⁶⁵, verabschiedete das Land 2015 eine grundlegende Reform zur Unterbringung von Asylsuchenden. Diese sah unter anderem eine landesweite Verteilung der Asylsuchenden anhand vorhandener Kapazitäten vor, diente aber zugleich zur Verhinderung der Konzentration von Asylsuchenden in den Metropolen.¹²⁶⁶

1258 Gabarro, *Migrations Société* 2018 (1), 93 (99 f.).

1259 Izambert, *Communications* 2019 (1), 95 (102).

1260 Izambert, *Communications* 2019 (1), 95 (103).

1261 Izambert, *Communications* 2019 (1), 95 (103).

1262 Agier et al., *Der „Dschungel von Calais“*, 2020.

1263 EuGH, Urt. v. 27.09.2012, C-179/11 – Cimade et Gisti.

1264 EGMR, Urt. v. 02.07.2020, 28820/13; 75547/13; 13114/15 – N.H. and Others v. France.

1265 Das Verfahren mit der Vertragsverletzungsnummer 2013/2041 ist immer noch anhängig.

1266 Tchen, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1549.

a) Die Unterbringung von Asylsuchenden

aa) Unterkunftstypen

Es existiert eine Vielzahl von Unterkunftstypen in Frankreich. Das Herzstück stellen die 360 CADA¹²⁶⁷ (*centres d'accueil pour demandeurs d'asile*, Art. L. 552–1 Nr. 1 CESEDA, Art. L. 348–1 CASF) mit insgesamt 46.632 Plätzen dar. Ergänzend existiert ein Kontingent von 52.950 Notunterkunftsplätzen HUDA (*hébergement d'urgence des demandeurs d'asile*), die insbesondere der Unterbringung von Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren (etwa Personen aus sicheren Herkunftsstaaten) und Dublin-Fälle dienen und zu einem Drittel virtueller Natur sind, da sie aus anzumietenden Hotelzimmern bestehen.¹²⁶⁸ Die 4.622 Plätze in den CAO (*centres d'accueil et d'orientation*) wurden ursprünglich zur Unterbringung von Personen eingerichtet, die zuvor in Calais campierten, dienen nun aber allgemein der Unterbringung von Asylsuchenden.¹²⁶⁹ Daneben existieren weitere Typen: Für Schutzberechtigte etwa die CPH (*centres provisoires d'hébergement*) und die CAES¹²⁷⁰ (*centres d'accueil et d'examen de situation administrative*).¹²⁷¹ Speziell für Dublin-Fälle wurde das PRAHDA (*programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile*) eingeführt, das die soziale Begleitung und Unterbringung (in ehemaligen Formel-1-Hotels) regelt.¹²⁷² 2023 existierten insgesamt 119.133 Unterbringungsplätze für Asylsuchende, was ein Dreifaches der Kapazitäten von 2013 bedeutet;¹²⁷³ sie konnten dennoch nur knapp 60 Prozent der Asylsuchenden aufnehmen, sodass auch 2023 rund 40 Prozent aller Asylsuchenden keine staatliche Unterkunft zur Verfügung stand.¹²⁷⁴

Die CAES stellen eine Form der Erstaufnahmeeinrichtung dar, die über einen direkten Zugang zum GUDA zur Stellung des Asylantrags verfügen und in denen Asylsuchende maximal einen Monat verbleiben sollen. Es wird eine schnelle Vermittlung an andere Unterkünfte angestrebt, die sich

1267 Slama, remi 36 (2020), 255 (262).

1268 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1548.

1269 Slama, remi 36 (2020), 255 (258 f.).

1270 Zu diesen Erstaufnahmeeinrichtungen, die bereits der Sortierung von Asylsuchenden dienen, s. Slama, remi 36 (2020), 255 (260 f.).

1271 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1548.

1272 Slama, remi 36 (2020), 255 (265 f.).

1273 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1548.

1274 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1548.

nach der Art des Asylverfahren bestimmen, aber auch die Vorbereitung einer Dublin-Überstellung oder Abschiebung ist möglich.¹²⁷⁵ Auch die CAO und CAOMI für unbegleitete minderjährige Geflüchtete stellen eine Art Erstaufnahmeeinrichtung dar, sind in Regel sehr dezentral gelegen und verfügen über nur mangelhafte ÖPNV- und Internetanbindungen. Da Restriktionen wie Besuchs- und Ausgangsmöglichkeiten in der Hausordnung geregelt sind, kann hiergegen kaum vorgegangen werden.¹²⁷⁶

Zugang zu den CADA, welche die beste soziale und juristische Begleitung bieten,¹²⁷⁷ erhalten Asylsuchende erst nach ihrer Registrierung beim GUDA. Faktisch vorrangigen Zugang haben hierbei Asylsuchende im regulären Asylverfahren; Asylsuchende, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen, erhalten nur ausnahmsweise Zugang, wenn sie als vulnerabel gelten. Dublin-Fälle haben keinen Zugang zu den CADA.¹²⁷⁸

In den HUDA, in denen insbesondere Dublin-Fälle und Asylsuchende im beschleunigten Verfahren untergebracht sind¹²⁷⁹, gibt es kaum Zugang zu medizinischer Versorgung oder Rechtsberatung. Letzteres kann etwa dazu führen, dass der Asylantrag in Unkenntnis darüber, dass dieser auf Französisch verfasst sein muss, in der jeweiligen Muttersprache gestellt und unmittelbar abgelehnt wird. Die oft dezentrale und schwer zugängliche Lage der HUDA erschwert die Kontaktaufnahme der untergebrachten Asylsuchenden zu Beratungs- und sonstigen Einrichtungen erheblich. Auch die PRAHDA dienen insbesondere dem effektiven Transfer von Dublin-Fällen, oft ohne Besuchsrecht für Außenstehende.¹²⁸⁰

Zuletzt sollen die DPAR (*dispositifs de préparation au retour*) die Ausreise abgelehnter Asylsuchender vorbereiten, indem ihnen entweder Rückkehrhilfen gewährt oder sie zwangsweise abgeschoben werden; die dort untergebrachten Personen stehen unter Hausarrest (*assignation à résidence*).¹²⁸¹

1275 Slama, remi 36 (2020), 255 (260 f.).

1276 Slama, remi 36 (2020), 255 (258 f.).

1277 Vgl. Aulanier, Migrations Société 2022 (2), 115 (117 f.).

1278 Slama, remi 36 (2020), 255 (262).

1279 Slama, remi 36 (2020), 255 (263).

1280 Slama, remi 36 (2020), 255 (266); Parrot, Carte blanche, 2019, S. 177.

1281 Slama, remi 36 (2020), 255 (266).

bb) Freizügigkeitsbeschränkungen und Bedingungen der Leistungsgewährung

Nimmt die asylsuchende Person das bereits oben angesprochene Angebot materieller Leistungen¹²⁸² an, schlägt ihr die *OFII* bei entsprechenden Kapazitäten eine Unterkunft vor (Art. L. 552–8). Es besteht sodann eine Residenzpflicht (Art. R. 551–6 al. 1), die auf die zugewiesene Region, in der sich die Unterkunft befindet, beschränkt ist (Art. L. 551–3). Das Verlassen der Region erfordert die vorherige Erlaubnis durch die Behörde (Art. L. 551–5, Art. R. 551–6 al. 2).

Die materiellen Leistungen werden gemäß Art. L. 551–15 al. 1 teilweise oder vollständig verwehrt, wenn die asylsuchende Person die Zuweisung in eine Aufnahmeregion verweigert (Nr.1), die zugewiesene Unterkunft ablehnt (Nr.2), eine erneute Prüfung ihres Asylantrags beantragt (Nr.3) oder ihren Asylantrag nicht fristgerecht stellt (Nr.4). Eine Ablehnung der Unterkunft i.S.d. Art. L. 551–15 al. 1 Nr.2 liegt dabei vor, wenn die asylsuchende Person nicht innerhalb von fünf Tagen die zugewiesene Unterkunft aufsucht (Art. R. 552–8 al. 2). Wird die angebotene Unterkunft abgelehnt (oder später verlassen), so wird die asylsuchende Person zusätzlich von allen Formen von (Not-)Unterkünften ausgeschlossen und verliert ihr einklagbares Recht auf Wohnraum (Art. L. 552–11).¹²⁸³ Seit 2024 kann sogar ihr Asylverfahren eingestellt werden, wenn die Person die vorgeschlagene Unterkunft ohne legitimen Grund verlässt (Art. L. 531–38).¹²⁸⁴

Die Gewährung wird zudem gemäß Art. L. 551–16 al. 1 ganz oder teilweise beendet, wenn die asylsuchende Person die zugewiesene Region unerlaubt verlässt (Nr.1), also die Residenzpflicht verletzt, die zugewiesene Unterkunft verlässt (Nr.2), ihre Mitwirkungspflichten im Asylverfahren (Art. L. 521–13) verletzt (Nr.3), finanzielle Mittel verschwiegen (Nr.4), unwahre Angaben zur familiären Situation gemacht (Nr.5) oder mehrere Asylanträge unter unterschiedlichen Identitäten gestellt hat (Nr.6). Ein Verlassen der Unterkunft i.S.d. Art. L. 551–16 al. 1 Nr.2 liegt vor, wenn die asylsuchende Person der Unterkunft länger als eine Woche ohne Rechtfertigung fernbleibt (Art. R. 551–21).

1282 S.3)a).

1283 *Tchen*, Droit des Étrangers, 2024, S.1549.

1284 Ausführlich *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S.59.

Dass der Leistungsentzug in der Vergangenheit bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen automatisch erfolgte¹²⁸⁵, beurteilte der *Conseil d'État* 2019 als unvereinbar mit der Aufnahme-RL.¹²⁸⁶ Seit 2021 war daher eine individuelle schriftliche und begründete Entscheidung notwendig, vor der die asylsuchende Person anzuhören ist und welche die Vulnerabilität der Person berücksichtigen muss (Art. D. 551–17, 551–18). 2024 wurde der Leistungsentzug von einer Ermesses- und eine gebundene Entscheidung umgewandelt, was der *Conseil constitutionnel* nicht beanstandete.¹²⁸⁷ In den Fällen Nr. 1 bis 3 (Verlassen der Region oder Unterkunft oder Verletzung von Mitwirkungspflichten) kann die asylsuchende Person die Wiederherstellung der Leistungsgewährung bei der *OFII* beantragen (Art. L. 551–16 al. 4), über die die *OFII* nach Ermessen entscheidet. Seit 2024 steht Asylsuchenden mit Art. L. 555–1 zudem ein neuer Rechtsbehelf zur Verfügung, um sich gegen den Leistungsentzug innerhalb von sieben Tagen mittels Anfechtungsklage zu wehren.¹²⁸⁸

cc) Unterbringung: von der Abschreckungsmethodik zum Kontrollmechanismus

Bis 2015 war die chronische und strukturelle Unterdimensionierung der Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende eine offen formulierte Abschreckungsmethode zur Verhinderung von Asylantragstellungen in Frankreich.¹²⁸⁹ Eine fehlende Unterkunft erschwert das erfolgreiche Durchlaufen eines Asylverfahrens erheblich, da in diesem Fall etwa keine Begleitung der Antragsstellung durch Sozialarbeiter*innen erfolgt¹²⁹⁰, die gegebenenfalls bei der Formulierung des auf Französisch zu stellenden Asylantrags unterstützend wirken können; auch die Behördenkommunikation ist ohne Wohnsitz erschwert.

Die grundlegende Reform der Unterbringung von Asylsuchenden 2015 verfolgte neben der Steigerung der Unterkunftsplätze aber auch die Ziele

1285 S. 3)a).

1286 CE, v. 31.07.2019 – N° 428530.

1287 *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 61.

1288 *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 62.

1289 *Slama*, remi 36 (2020), 255.

1290 S. zur Rolle der Sozialarbeiter*innen in Unterkünften für Asylsuchende *Aulanier*, *Migrations Société* 2022 (2), 115 (117 ff.); *Parrot*, *Carte blanche*, 2019, S. 152.

einer besseren Kontrolle und einer Kategorisierung von Asylsuchenden.¹²⁹¹ Durch das Angebot einer Unterkunft kann die Ablehnung oder das Verlassen derselben mit Sanktionen verbunden werden, die sogar die Unterbringung in anderen Unterkünften verbietet.¹²⁹² Zugleich findet anhand der selektiven Vermittlung an unterschiedliche Unterbringungstypen eine klare Kategorisierung der Personen anhand der Art des Asylverfahrens statt. Hieraus ergeben sich gesteigerte Kontrollmöglichkeiten: Während der unterschiedliche Zugang zu sozialer und juristischer Beratung sowie medizinischer Versorgung Einfluss auf den Ausgang des Asylverfahrens selbst haben kann, erleichtert er bei negativem Ausgang des Asylverfahrens Abschiebungen und Überstellungen. Zudem existiert ein Informationsaustausch zwischen der *OFII* und den *SIAO* (*services intégrés d'accueil et d'orientation*), welche die allgemeinen Notunterkünfte etwa für Obdachlose, *CHRS* (*centres d'hébergement et de réinsertion sociale*) leiten; vorrangig, um die angemessene Behandlung der Asylsuchenden in allgemeinen Notunterkünften zu überprüfen, aber auch – so fürchten kritische Stimmen – um gegebenenfalls irregulär aufhältige Migrant*innen zu identifizieren und abzuschieben.¹²⁹³ Zugleich ist die Unterbringung auch in Bezug auf die geringen Kapazitäten weiterhin mangelhaft.¹²⁹⁴ Ende 2022 wurde der französische Staat erneut aufgrund der Unterbringungszustände in drei Fällen vom EGMR verurteilt, die Sachverhalte von 2018 betrafen: Der Gerichtshof warf den französischen Behörden „völlige Passivität“¹²⁹⁵ in Rechtsstreitigkeiten vor, die den Schutz der Menschenwürde betreffen und konstatierte eine „charakteristische Weigerung“¹²⁹⁶, den Anordnungen des nationalen Richters auf Unterbringung Folge zu leisten.

1291 *Slama*, remi 36 (2020), 255; *Kobelinsky*, *Plein droit* 105 (2015), 14.

1292 *Slama*, remi 36 (2020), 255 (256).

1293 *Slama*, remi 36 (2020), 255 (264).

1294 Nur 60 Prozent der Asylsuchenden können überhaupt untergebracht werden, s. aa).

1295 EGMR, Beschluss v. 08.12.2022, 34349/18; 34638/18; 35047/18 – M.K. and Others v. France.

1296 EGMR, Beschluss v. 08.12.2022, 34349/18; 34638/18; 35047/18 – M.K. and Others v. France.

dd) (Verwaltungshaft und) Hausarrest für Asylsuchende

Die Gesetzesreform von 2024¹²⁹⁷ schuf in Art. L. 523–1 erstmals die Möglichkeit, Asylsuchende, gegen die keine Abschiebungsanordnung vorliegt (bei etwa bei Dublin-Überstellungen), in Hausarrest oder Verwaltungshaft zu nehmen.¹²⁹⁸ Art. L. 523–1 Abs. 1 bestimmte bis Mai 2025, dass die Verwaltungsbehörde eine asylsuchende Person, deren Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, unter Hausarrest stellen oder, wenn diese Maßnahme nicht ausreicht, auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung in Verwaltungshaft nehmen kann. Gemäß Art. L. 523–1 Abs. 2 S. 2 konnte auch eine irregulär aufhältige Person, die bei einer anderen als der in Art. L. 521–1 genannten Verwaltungsbehörde einen Asylantrag stellt, entsprechenden Maßnahmen nach Abs. 1 unterzogen werden, um festzustellen, auf welche Elemente sich ihr Asylantrag stützt; gemäß S. 2 konnte eine Verwaltungshaft nur bei Vorliegen einer Fluchtgefahr gerechtfertigt werden. Abs. 2 zielte vorrangig auf Personen ab, die bei einer Festnahme auf der Straße oder einer Kontrolle an oder in der Nähe der Grenze einen Asylantrag stellen.¹²⁹⁹ Rechtsfolge der Inhaftierung war unter anderem, dass bezüglich dieser Personen ein beschleunigtes Asylverfahren durchgeführt wurde.¹³⁰⁰ Am 23.05.2025 hat der *Conseil constitutionnel* Art. L. 523–1 Abs. 1 sowie Abs. 2 S. 2 bezüglich der Möglichkeit der Inhaftierung von Asylsuchenden jedoch für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben.¹³⁰¹ Somit besteht nunmehr nur noch die Möglichkeit der Verhängung eines Hausarrests.

b) Unterbringung und Freizügigkeit von irregulär aufhältigen Migrant*innen

Migrant*innen mit irregulärem Aufenthalt haben gemäß Art. 300–1 Code de la construction et de l’habitat kein Recht auf eine (Sozial-)Wohnung.¹³⁰² Sie können allerdings regulär Mietverträge mit Privatpersonen abschließen, die nicht verpflichtet sind, Behörden über den Aufenthalt einer irregulären

1297 Siehe II.10).

1298 Dazu ausführlich *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 43 ff.

1299 *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 46.

1300 *GISTI*, Droit des Étrangers en France, 2025, S. 47.

1301 CC, Décision v. 23.05.2025 – n° 2025-1140 QPC.

1302 *Sall*, L’Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 392.

Person zu informieren. Unterstützend wirkt hierbei, dass in Frankreich jede Person das Recht auf die Eröffnung eines Bankkontos hat (Art. L. 312–1 Code monétaire et financier).¹³⁰³ Hierfür muss kein Aufenthaltstitel, sondern nur ein Wohnsitz- und ein Identitätsnachweis durch (irgend-)ein offizielles Dokument mit Lichtbild erbracht werden (Art. L. 561–2 Code monétaire et financier). In der Praxis lehnen Banken allerdings oft – unrechtmäßig – die Kontoeröffnung ab, wogegen geklagt werden kann.¹³⁰⁴ Irregulär aufhältige Migrant*innen unterliegen allerdings der Gefahr der finanziellen Ausbeutung durch sogenannte Schlafhändler*innen (*marchands de sommeil*), die sich die Notlage der Wohnungssuchenden zunutze machen und irregulär aufhältige Migrant*innen winzige Unterkünfte zu über-
 teuerten Preisen vermieten.¹³⁰⁵ Darüber hinaus können irregulär aufhältige Migrant*innen in allgemeinen Notunterkünften untergebracht werden, die jeder Person in Not oder ohne Unterkunft unabhängig vom Aufenthaltsstatus offenstehen (Art. L. 345–2 CASF).

Die wohl wichtigste Freizügigkeitsbeschränkung für irregulär aufhältige Migrant*innen stellt noch immer die sogenannte Verwaltungshaft (*réten-
 tion administrative*) zur Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht dar (Art. L. 740–1). Voraussetzung ist, dass gegen die betroffene Person eine Ausreise-
 verpflichtung (OQTF, Art. L. 611–1) ergangen ist, die weniger als ein Jahr alt ist, Fluchtgefahr¹³⁰⁶ besteht und kein anderes milderes Mittel zur Verfügung steht, um ihre Ausreise zu sichern (Art. L. 741–1). Durch eine schriftliche begründete Entscheidung des*der Präfekt*in¹³⁰⁷ darf die betroffene Person zunächst für vier Tage in Abschiebehaft genommen werden, bevor ein*e Richter*in über eine erste Verlängerung von bis zu 26 Tagen entscheidet (Art. L. 742–1); eine erneute Entscheidung eines*r Richter*in ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen eine weitere Verlängerung von bis zu 30 Tagen (Art. L. 742–4) und darüber hinaus um erneut bis zu 30 Tagen (Art. L. 742–5).¹³⁰⁸ Bei Übersteigen der maximalen Unterbringungs-
 dauer muss die Verwaltung nur 48 Stunden warten, bevor die Person aufgrund neuer

1303 In Deutschland haben Asylsuchende und Geduldete das Recht auf Eröffnung eines Basiskontos, aber irregulär aufhältige Migrant*innen nicht.

1304 Sall, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017, S. 394.

1305 Vgl. die Begründung zu Art.15, *Ministère de l'Intérieur et al.*, Exposé des motifs du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (IOMV2236472L).

1306 Die Fluchtgefahr wird gemäß Art. L. 612–3 in einer Reihe von Gründen vermutet.

1307 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1254.

1308 Tchen, Droit des Étrangers, 2024, S. 1253.

rechtlicher oder tatsächlicher Umstände erneut untergebracht werden kann (Art. L. 741–7).¹³⁰⁹ Die Verwaltungshaft kommt in Frankreich noch immer vielfach zum Einsatz: 2022 wurden rund 48.000 Personen inhaftiert, davon allein knapp 28.000 in den Überseegebieten, insbesondere in Mayotte.¹³¹⁰ In der Praxis dauerte die Verwaltungshaft 2022 durchschnittlich 23 Tage in Metropol-Frankreich.¹³¹¹ Nicht einmal jede*r zweite Inhaftierte konnte 2022 jedoch abgeschoben werden.¹³¹²

Neben Personen, denen gegenüber eine OQTF ergangen ist und die rund 67 Prozent der Inhaftierten ausmachen, werden insbesondere Asylsuchende aufgrund einer geplanten Dublin-Überstellung in Verwaltungshaft genommen¹³¹³ (knapp 18 Prozent).¹³¹⁴ Die Kosten der Verwaltungshaft lagen 2021 bei fast 64,5 Mio. Euro.¹³¹⁵

Als weitere Möglichkeit der Freizügigkeitsbeschränkung bleibt die Anordnung eines Hausarrests (*assignation à résidence*) als milderes Mittel gegenüber der Verwaltungshaft zu nennen (Art. L. 732–Iff.); sie wurde 2020 in rund 13.000 Fällen verhängt.¹³¹⁶ Eine spezielle Form hiervon ist in Art. L. 731–4 und Art. L. 731–5 im Fall der Aussetzung einer Abschiebung geregelt, wenn einer irregulär aufhältigen Person gegenüber eine Abschiebeentscheidung ergangen ist, aber aus gesundheitlichen respektive aus familiären Gründen nicht durchgeführt werden kann.¹³¹⁷

5) Spracherwerb

In Frankreich hat die Bedeutung des Angebots an Französischsprachkursen in den letzten Jahren und Jahrzehnten stark zugenommen: Anders als in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als ein Großteil der Mi-

1309 Zur erst 2024 eingeführten Verkürzung dieser Frist von ursprünglich sieben Tagen *GISTI*, *Droit des Étrangers en France*, 2025, S. 80.

1310 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1232.

1311 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1253.

1312 2022 waren es in Metropol-Frankreich gerade einmal 44,6 Prozent, *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1232.

1313 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1237 ff.

1314 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1230.

1315 40,4 Mio. Euro Verwaltungskosten; 16,32 Mio. Euro für Gesundheitsversorgung; 8,1 Mio. Euro für soziale, humanitäre und juristische Betreuung, s. *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2022, S. 1169.

1316 *Tchen*, *Droit des Étrangers*, 2024, S. 1213, der darauf hinweist, dass die Regierung seit 2020 keinerlei Statistiken hierzu mehr veröffentlicht.

1317 S. 1)b).

grant*innen, aus ehemaligen französischen Kolonien kommend, französisch sprach,¹³¹⁸ ist dies bei einem überwiegenden Teil der Migrant*innen heute nicht mehr der Fall. Die Teilnahme an einem kostenlosen Sprachkurs im Rahmen des Integrationsvertrags ist allerdings erst nach Erhalt eines Aufenthaltstitels möglich (Art. L. 413–2). Zwar gab es in der Vergangenheit Vorschläge, Französischsprachkurse flächendeckend bereits während des Asylverfahrens anzubieten, diese wurden allerdings bislang nicht umgesetzt. Aufgrund einer nationalen Integrationsstrategie wurden jüngst lediglich Sprachkurse für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive, die durch Relocation-Programme oder aufgrund der Erteilung von Asyl-Visa aufgenommen wurden, in Form eines Pilotprojekts angeboten,¹³¹⁹ an dem 73 Personen teilnahmen.¹³²⁰ Zudem wurde ein besonderes Integrationsprogramm für unter 26-Jährige mit schlechten Sprachkenntnissen geschaffen, auf das sich auch Asylsuchende bewerben konnten.¹³²¹ Daneben boten auf Ebene der Gebietskörperschaften Städte wie Montpellier, das Département Gard oder die Region Île-de-France in der Vergangenheit berufsorientierte und andere Sprachkurse für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge an; ferner existieren private Angebote von Organisationen.¹³²² Für irregulär aufhältige Migrant*innen gibt es keine staatlichen Sprachkursangebote.

IV. Die unterschiedlichen Ansätze Deutschlands und Frankreichs im Umgang mit den Margizens

Der letzte Abschnitt dieses Kapitels widmet sich einer knappen vergleichenden Betrachtung der integrationsrelevanten Regelungen für Margizens in Frankreich und Deutschland und arbeitet heraus, dass in Frankreich im Gegensatz zu Deutschland kein Integrationsregime für Margizens existiert. Anschließend werden die daraus resultierenden Konsequenzen und Problemfelder dargestellt und der deutsche Ansatz eines Integrationsregimes plausibilisiert.

1318 S. II.2).

1319 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 28 f.

1320 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 38.

1321 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 29 f.

1322 Barrot/Dupont, Rapport d'Information N° 3357, 23.09.2020, S. 40.

1) Ein Integrationsregime für Margizens in Frankreich?

Nach dem zum Zweck dieser Arbeit entwickelten Begriffsverständnis setzt das Vorliegen eines Integrationsregimes voraus, dass die Summe der integrationsrelevanten Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet, indem sie durch Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension abdeckt. Darüber hinaus zählen jedoch auch die Ausgestaltung des Zugangs zu Sozialleistungen inklusive der Gesundheitsversorgung sowie die Unterbringung und Freizügigkeit zu den integrationsrelevanten Regelungen, sodass diese ebenfalls verglichen werden.

a) Arbeitsmarktzugang

Zwar erhalten in Frankreich alle Asylsuchenden nach dem Gesetz nach sechs Monaten Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, allerdings erschweren verschiedene Einschränkungen¹³²³ die tatsächliche Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Anreize zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts, etwa in Form von Freizügigkeitslockerungen oder finanziellen Vorteilen, werden nicht gesetzt. Eine weitere Hürde stellt die Notwendigkeit der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis im Ermessen der Präfektur dar: 2021/22 wurden fast zwei Drittel der Anträge abgelehnt,¹³²⁴ nur 2,3 Prozent aller Personen, die 2021 einen Asylantrag stellten, erhielten eine Beschäftigungserlaubnis.¹³²⁵ Dieser Ansatz Frankreichs unterscheidet sich deutlich vom deutschen, wo ein Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis nach sechs Monaten besteht, insbesondere Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive aber auch frühzeitig Adressat*innen verschiedener Arbeitsin-

1323 Dazu zählen etwa das Verbot, sich in der Liste der arbeitssuchenden Personen der Arbeitsagentur einzutragen, das oftmalige Fehlen eines festen Wohnsitzes, aber auch die Wohn- und Residenzpflicht im Falle einer staatlichen Unterbringung.

1324 S. die Begründung zu Artikel 4, *Ministère de l'Intérieur et al.*, Exposé des motifs du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (IOMV2236472L).

1325 Zwischen April 2021 und April 2022 wurden lediglich 1.813 Beschäftigungserlaubnisse erteilt, was etwa 2,3 Prozent der 2021 von Volljährigen gestellten Asylanträgen entspricht, s. Art. 4 *Ministère de l'Intérieur et al.*, Exposé des motifs du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (IOMV2236472L).

tegrationsmaßnahmen des Jobcenters sind und darüber hinaus spezielle berufsbezogene Sprachkurse angeboten werden. Die Aufnahme einer Beschäftigung, die ohne Wohnverpflichtung grundsätzlich schon nach drei Monaten erlaubt werden kann, ermöglicht zudem Ausnahmen von der Residenzpflicht und führt zur Aufhebung der Wohnsitzauflage. Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten sind dagegen für die gesamte Dauer des Asylverfahrens vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Ende 2022 waren rund 11,5 Prozent aller volljährigen Asylsuchenden im Besitz einer Beschäftigungserlaubnis, während nur 0,7 Prozent der Anträge abgelehnt wurden.¹³²⁶

Irregulär aufhältige Migrant*innen haben in Frankreich grundsätzlich keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt, ihre faktische Erwerbstätigkeit ist dem Staat allerdings bekannt und wird weitgehend geduldet. Irregulär aufhältige Arbeitnehmer*innen machen sich durch die irreguläre Beschäftigung weder strafbar noch begehen sie eine Ordnungswidrigkeit. Zudem können sie sich über die AME kostenlos krankenversichern, wenn ihre finanziellen Ressourcen einen bestimmten Betrag nicht übersteigen, und dadurch etwa Arbeitsunfälle behandeln lassen, ohne dass ihnen der Verlust des Arbeitsplatzes und des Aufenthalts droht.¹³²⁷ In Deutschland haben Statuslose ebenfalls keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt, darüber hinaus stellt die Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit bis zu 5.000 Euro geahndet werden kann.¹³²⁸ Erfüllen Geduldete dagegen ihre aufenthaltsrechtlichen Mitwirkungspflichten und stammen nicht aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat, dürfen sie legal erwerbstätig sein oder eine Ausbildung absolvieren. Unter weiteren Voraussetzungen erfolgt zudem eine aktive Arbeitsmarktintegration und Ausbildungsförderung.

In Frankreich ist die ökonomische Integration der Margizens damit zwiespältig zu betrachten: Hinsichtlich Asylsuchender existiert zwar aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben eine grundsätzliche Pflicht zur Eröffnung des Arbeitsmarkts nach neun Monaten, dieser Zugang ist allerdings äußerst restriktiv ausgestaltet und offensichtlich nicht vom politischen Wil-

1326 Zum Stichtag 31.12.2022 lebten 174.082 volljährige Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland, vgl. BT-Drs. 20/5870, S. 40; davon waren 19.961 im Besitz einer Beschäftigungserlaubnis, bei 1.223 war die Beschäftigungserlaubnis abgelehnt worden, BT-Drs. 20/5870, S. 76 f.

1327 Izambert, Communications 2019 (1), 95 (103).

1328 Tangermann/Grote, *Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland*, 2017, S. 48.

len getragen, Asylsuchende frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Gründe dafür liegen nach Ansicht des Soziologen Geisser in der weit zurückreichenden Wahrnehmung von Asylsuchenden als zukünftige Abgelehnte (*futurs déboutés*)¹³²⁹, deren Aufenthaltsverfestigung es zu vermeiden gilt. Zwar würde die eigenständige Lebensunterhaltssicherung eine geringere soziale Abhängigkeit vom Staat bedeuten, allerdings wird sie als Risiko für einen langfristigen Aufenthalt Asylsuchender in Frankreich trotz Ablehnung ihres Antrags wahrgenommen.¹³³⁰ Obwohl wissenschaftlich nicht belegt, wird auch in Frankreich die These der – zu vermeidenden – sogenannten Pull-Faktoren¹³³¹ (*appel d'air*) vertreten.¹³³² Diese Wahrnehmung Asylsuchender als zukünftige Abgelehnte wird durch eine geringe Anerkennungsquote gestützt respektive – je nach Sichtweise – mittels einer restriktiven Anerkennungspraxis reproduziert: In Frankreich werden rund 70 Prozent aller Asylanträge abgelehnt.¹³³³

Die Frage nach dem Ziel der ökonomischen Integration irregulär aufhältiger Migrant*innen ist dagegen komplexer zu beantworten: Zwar wird ihnen der Arbeitsmarktzugang rechtlich nicht unmittelbar ermöglicht, was aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben auch unzulässig wäre¹³³⁴, allerdings ist die Beschäftigung irregulär aufhältiger Personen, insbesondere in den sogenannten angespannten Wirtschaftszweigen ein „offenes Geheimnis“¹³³⁵ und scheint weithin geduldet und akzeptiert. Arbeitgeber*innen droht die Anwendung des rechtlichen Sanktionsinstrumentariums nur bedingt,¹³³⁶ Schwarzarbeit durch irregulär aufhältige Migrant*innen wird nicht effektiv bekämpft: Laut einer vergleichenden Studie zur Schattenwirtschaft in den

1329 Geisser, *Migrations Société* 2021 (2), 3 (6).

1330 Geisser, *Migrations Société* 2021 (2), 3 (6).

1331 Dazu ausführlich Kapitel 6 II.3).

1332 Geisser, *Migrations Société* 2021 (2), 3 (7); Wihtol de Wenden, *Irregular Migration in France*, in: Triandafyllidou, 2010, 115 (122).

1333 Kritisch zur politischen Entscheidungspraxis der OFPRA Parrot, *Carte blanche*, 2019; ausführlich hierzu Akoka, *L'Asile et l'Exil*, 2020, die in ihrem Buch die These ausbreitet, dass das Absinken der Anerkennungsquote von Asylsuchenden in Frankreich mit dem Wechsel der Funktion der Asylgewährung vom außenpolitischen Instrument hin zum Instrument der Migrationssteuerung zusammenhängt, was sie durch Interviews mit ehemaligen OFPRA-Mitarbeitenden und historische Dokumente ausführlich belegt.

1334 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Arbeitgebersanktionen-RL.

1335 Brocard, *Avis N°341*, 17.10.2022, S. 39.

1336 Kontrollen finden nur begrenzt statt und Verurteilungen noch weniger, s. Zissmann, *Plein droit* 113 (2017), 15 (16 f.).

20 größten OECD-Industrielländern¹³³⁷ wurde der Umfang der Schattenwirtschaft am BIP für das Jahr 2024 in Deutschland auf ca. 11,3 Prozent geschätzt (Rang 10), während das Niveau in Frankreich bei 15 Prozent lag (Rang 6) und damit nur knapp hinter Spanien und Portugal (je 17,2 Prozent).¹³³⁸ Auch rechtlich wird die Arbeitsmarktintegration irregulär aufhältiger Migrant*innen zumindest indirekt gefördert, indem die irreguläre Erwerbstätigkeit eine Regularisierung oftmals erst ermöglicht – ein „rechtliches Paradox“¹³³⁹, wie die Berichterstatterin des Gesetzgebungsausschusses zum Haushaltsgesetz des französischen Parlaments *Brocard* feststellte.

b) Aufenthaltsverfestigung

Eine rechtliche Unterscheidung von irregulär aufhältigen Migrant*innen, die abgeschoben werden können, und solchen, bezüglich derer rechtliche oder tatsächliche Abschiebehindernisse bestehen, findet in Frankreich praktisch nicht statt.¹³⁴⁰ Werden irregulär aufhältige Migrant*innen von einer Behörde wie etwa der Polizei aufgegriffen, kann die zuständige Verwaltung ihnen gegenüber gemäß Art. L. 611–1 eine Verpflichtung erlassen, das Land zu verlassen (*OQTF*)¹³⁴¹ und zur Vorbereitung ihrer Abschiebung bei Fluchtgefahr für bis zu 90 Tage Verwaltungshaft (*rétention administrative*) anordnen. Sie verfügen demnach über eine äußerst geringe Aufenthaltssicherheit. Es existiert allerdings eine Vielzahl von Regularisierungspfaden, die sich im Wesentlichen in Regularisierungen aufgrund persönlicher und familiärer Bindungen, schwerer Krankheiten und solchen

1337 *Schneider/Boockmann*, Die Größe der Schattenwirtschaft, 30.01.2024.

1338 Noch vor diesen lagen an der Spitze Griechenland (21,9), Italien (21,6) und Belgien (17,4), s. *Schneider/Boockmann*, Die Größe der Schattenwirtschaft, 30.01.2024, S. 23.

1339 *Brocard*, Avis N°341, 17.10.2022, S. 39.

1340 Es gibt zwar zwei Sonderregelungen zur Aussetzung der Abschiebung und der Verhängung von Hausarrest gegenüber Personen, für die Abschiebehindernisse existieren; diese haben aber keine praktische Relevanz und sind kaum bekannt. Dies wurde der Autorin in übereinstimmenden Expert*inneninterviews berichtet, veröffentlichte Zahlen existieren hierzu nicht.

1341 Unter Bestimmung einer Ausreisfrist, Möglichkeit eines Wiedereinreiseverbots und Bestimmung eines Zielstaats. Es handelt sich hierbei allerdings um keine gebundene Entscheidung, vielmehr steht sie gemäß Art. L. 611–1 im Ermessen der Verwaltung. Alternativ kann sie sich für eine freiwillige Ausreisemöglichkeit entscheiden.

aufgrund von Erwerbstätigkeit einteilen lassen.¹³⁴² Mittels der zahlenmäßig relevantesten Regularisierungsnorm, der AES, können langjährig irregulär aufhältige Migrant*innen etwa aufgrund vorheriger, auch irregulärer, Erwerbstätigkeit oder aufgrund familiärer Bindungen unter Erfüllung weiterer Voraussetzungen einen befristeten Aufenthaltstitel im Ermessenswege erhalten. Im Jahr 2023 erhielten knapp 35.000 Personen eine Aufenthaltskarte aufgrund der AES, nach vorläufigen Zahlen erfolgten 2024 auf diese Weise rund 31.000 Regularisierungen.¹³⁴³ Der Anteil der aufgrund der AES erteilten Aufenthaltstitel an der Gesamtheit aller 2024 erstmals erteilten Aufenthaltstitel lag damit bei rund 10,6 Prozent.¹³⁴⁴ In Deutschland ähnelt die Rechtsstellung von Statuslosen mangels Behördenkontakt hinsichtlich ihrer Aufenthaltsunsicherheit der von irregulär aufhältigen Migrant*innen in Frankreich; für Geduldete wirken rechtliche oder tatsächliche Abschiebehindernisse oder die bewusste Aussetzung der Abschiebung aus humanitären Erwägungen dagegen statusbegründend und sind mit einer Reihe von Rechten verbunden. Für Statuslose existieren kaum Regularisierungsmöglichkeiten¹³⁴⁵, Geduldete können dagegen durch eine ähnliche Vielzahl von Optionen einen Aufenthaltstitel erhalten.

Die Möglichkeiten einer Aufenthaltsverfestigung sind für Margizens in Frankreich damit äußerst vielfältig ausgestaltet, jährlich werden zehntausende irregulär aufhältige Migrant*innen regulariert, wenngleich berücksichtigt werden muss, dass dieser Zahl geschätzte 600.000 bis 700.000 irregulär aufhältige Migrant*innen gegenüberstehen.¹³⁴⁶ Zugleich werden Regularisierungen möglichst stillschweigend vorgenommen,¹³⁴⁷ klare rechtliche Kriterien auf Gesetzesebene, die eine präfektorale Entscheidung vorsehbar machen, ihr weites Ermessen einschränken und es den Antrag-

1342 Für eine umfassende Kategorisierung von Regularisierungen s. die Arbeit von *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, S. 125 ff.

1343 *Ministère de l'Intérieur*, L'essentiel de l'immigration n°2025-123, 04.02.2025, S. 8.

1344 *Ministère de l'Intérieur*, L'essentiel de l'immigration n°2025-123, 04.02.2025, S. 2, bei 330.680 insgesamt erstmalig erteilten Aufenthaltstiteln.

1345 Zu den einzigen engen Ausnahmefällen für Opfer von Menschenhandel und ausbeuterischer Schwarzarbeit s. Kapitel 3 III.2)a).

1346 *Ouest-France*, La France Compte "600 000 à 700 000" Sans-Papiers, selon Gérald Darmanin, 21.11.2021, <www.ouest-france.fr/societe/immigration/sans-papiers/la-france-compte-600-000-a-700-000-sans-papiers-selon-gerald-darmanin-20882024-4af3-11ec-8a6b-582d17cbe42b>.

1347 Entsprechend der Formulierung von *Colombeau*, Plein droit 126 (2020), 3 (4): „invisibilisant“.

stellenden ermöglichen würden, sich vor dem Verwaltungsgericht auf diese Bestimmungen zu berufen, werden vermieden.¹³⁴⁸ Es existiert somit zwar ein grundsätzlicher politischer Wille zur rechtlichen Integration der Margizens; aufgrund eines Spannungsverhältnisses durch auch hier mutmaßlich befürchtete Pull-Effekte, also der Sorge vor der Zunahme irregulärer Aufenthalte, wird dieser Wille jedoch nur zurückhaltend geäußert und ein klares Bekenntnis zum Recht der Migrant*innen auf eine Verfestigung ihres Aufenthalts vermieden.

c) Spracherwerb

Während in Deutschland der Zugang zu kostenlosen Integrationskursen bei vorhandenen Kapazitäten nunmehr allen Asylsuchenden sowie Ermessensgeduldeten offensteht, existieren derartige Angebote in Frankreich nicht. Zwar stammte zum Ende der Kolonialzeit ein großer Anteil der Asylsuchenden aus ehemaligen französischen Kolonien und verfügte daher über Französischsprachkenntnisse; heute ist dies jedoch nicht mehr der Fall, sodass unter Asylsuchenden der Bedarf am Spracherwerb steigt. Mangelnde Sprachkenntnisse können sich Frankreich zudem unmittelbar negativ auf das Asylverfahren auswirken, da gesetzlich zwar das Recht auf eine*n Sprachmittler*in während der Anhörung sowie zur Information über den Ablauf des Asylverfahrens in einer den Betroffenen geläufigen Sprache vorgesehen sind,¹³⁴⁹ der Asylantrag selbst ist allerdings auf Französisch zu stellen.¹³⁵⁰ Der *Conseil d'État* hatte 2005 hierzu entschieden, dass weder eine gesetzliche Grundlage noch ein sonstiges Prinzip den Staat dazu verpflichtet, Asylsuchenden Übersetzer*innen zur Verfügung zu stellen, die sie bei der schriftlichen Antragstellung unterstützen.¹³⁵¹ Unterstützung erhalten lediglich die ca. 25 Prozent der Asylsuchenden, die in den CADA mit entsprechenden Sozialarbeiter*innen untergebracht sind. Irregulär aufhältige Migrant*innen haben in Frankreich ebenfalls keinen Zugang zu Sprach- oder Integrationskursen.

Es existiert somit in Frankreich, anders als in Deutschland, kein politischer Wille zur Förderung des Spracherwerbs der Margizens als essentielle Komponente ihrer kulturellen Integration.

1348 Brocard, Avis N°341, 17.10.2022, S. 32.

1349 Art. L. 521–2 CESEDA.

1350 Art. R. 531–3 CESEDA.

1351 CE, v. 12.10.2005 – N° 273198 B.

d) Unterbringung, Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung

Hinsichtlich der Unterbringung von Asylsuchenden lässt sich ein Strategiewechsel Frankreichs erkennen, der mutmaßlich mit den zahlreichen Verurteilungen etwa durch den EGMR und den EuGH zusammenhängt. Während die Unterbringungskapazitäten bis 2015 systematisch unterdimensioniert waren, sodass viele Stimmen von gezielter Abschreckung Asylsuchender durch mangelhafte Unterbringung sprachen, wurden die Kapazitäten so weit aufgestockt, dass nun rund 60 Prozent der Asylsuchenden eine Unterkunft erhalten. Dabei wurde ein ausdifferenziertes Unterbringungssystem geschaffen: Werden in den am besten ausgestatteten CADA bevorzugt (vulnerable) Asylsuchende im regulären Verfahren aufgenommen,¹³⁵² so werden Asylsuchende im Dublin- oder im beschleunigten Verfahren – etwa Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten und Mitwirkungspflichtverletzende – oftmals in abgelegenen Orten ohne Kontakt zur Bevölkerung und Beratungsstellen sowie ohne Zugang zu medizinischer Versorgung untergebracht; Ziel ist die aktive Integrationsverhinderung und Ausreisepvorbereitung.¹³⁵³ Verstöße gegen die Wohn- und Residenzpflicht können zu einem vollständigen Leistungsentzug und Ausschluss von Unterkünften einschließlich Notunterkünften führen.

In Deutschland ist zwar eine Unterbringung aller Asylsuchender sichergestellt, auch hier ist sie allerdings differenziert geregelt. Nicht alle Asylsuchenden werden dezentral in Gemeinschaftsunterkünfte verteilt, gerade Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, Mitwirkungspflichtverletzende und Dublin-Fälle sind oftmals besonders lange in AnKER-Zentren und Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht, in denen sie durch Wohn- und Residenzpflicht nach Ansicht kritischer Stimmen ebenfalls gezielt isoliert werden.¹³⁵⁴ Diese selektierend wirkende Unterbringung wird von beiden Staaten mit den unterschiedlichen Bleibeperspektiven der betreffenden Asylsuchenden begründet.

Irregulär aufhältige Migrant*innen haben in Frankreich einen Zugang zu Notunterkünften, können theoretisch aber auch private Mietverträge abschließen, während Geduldete in Deutschland sowohl untergebracht werden können als auch grundsätzlich dem Regime zur Begrenzung der Freizügigkeit mittels Residenzpflicht und Wohnauflage unterliegen.

1352 Slama, remi 36 (2020), 255 (257).

1353 Slama, remi 36 (2020), 255 (265).

1354 Sperling/Muy, Zur Rolle der „Bleibeperspektive“ im bayerischen Unterbringungssystem, in: Devlin/Evers/Goebel, 2021, 261 (266).

Die Asylsuchenden in Frankreich gewährten materiellen Leistungen sind äußerst gering:¹³⁵⁵ Mit rund 200 Euro im Monat reichen weder diese zur Deckung der Kosten des täglichen Bedarfs¹³⁵⁶ noch der mangels staatlicher Unterbringung gezahlte Zusatzbetrag von ca. 222 Euro¹³⁵⁷ zur Miete einer Privatunterkunft. In Deutschland erhalten staatlich untergebrachte erwachsene Leistungsberechtigte, deren Bedarfe vollständig durch Geldleistungen gedeckt werden, maximal 441 Euro.¹³⁵⁸ Beide Länder gewährleisteten damit allenfalls das menschenrechtliche Existenzminimum entsprechend der unionsrechtlichen Vorgaben; da die Lebensunterhaltskosten in Frankreich noch über denen in Deutschland liegen,¹³⁵⁹ dürfte sogar dies zweifelhaft sein.

Die Gesundheitsversorgung erfolgt in Frankreich während der ersten drei Monate des Asylverfahrens nur als Notfallversorgung im Krankenhaus, anschließend werden Asylsuchende in das System der allgemeinen Krankenversicherung (*PUMA*) eingegliedert, das auch französischen und rechtmäßig aufhaltigen ausländischen Staatsangehörigen offensteht, die nicht anderweitig krankenversichert sind. Nach drei Monaten erhalten Asylsuchende damit einen relativ umfassenden Zugang zu Gesundheitsleistungen. Für irregulär aufhältige Migrant*innen existiert ebenfalls ein Zugang zur Gesundheitsversorgung in Form der *AME*: Er steht allen irregulär aufhaltigen Migrant*innen mit geringen finanziellen Mitteln nach dreimonatigem Aufenthalt offen und umfasst insbesondere mehr als nur eine Notversorgung. Bislang nimmt allerdings nur etwa jede zweite irregulär aufhältige Person die *AME* in Anspruch, was laut einer Studie der Universität Bordeaux und des IRDES¹³⁶⁰ insbesondere mit ihren Zugangshürden zusammenhängt: Das Gesundheitssystem und die zu unternehmenden Schritte zum Leistungsbezug werden als zu komplex erachtet, was wiederum mit schlechten Kenntnissen der französischen Sprache in Zusammen-

1355 Zum Vergleich: Der Regelsatz der Arbeitslosenhilfe *RSA* in Frankreich, die nur rechtmäßig aufhaltigen Migrant*innen gewährt wird, beträgt ca. 569 Euro im Monat zuzüglich Wohngeld, vgl. <https://www.aide-sociale.fr/rsa/>.

1356 *Ferré*, *Plein droit* 135 (2022), 12 (15).

1357 Art. D. 553–8, 553–9.

1358 Die Summe setzt sich für das Jahr 2025 zusammen aus 196 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf und 245 Euro für den notwendigen Bedarf, vgl. § 3a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 AsylbLG.

1359 Vgl. <https://www.laenderdaten.info/laendervergleich.php?country1=FRA&country2=DEU>.

1360 Institute for Research and Information in Health Economics.

hang gebracht wird.¹³⁶¹ In Deutschland haben Statuslose demgegenüber kaum effektiven Zugang zu gesundheitlicher Versorgung¹³⁶² und selbst der Zugang von Geduldeten sowie Asylsuchenden zu Gesundheitsleistungen beschränkt sich im Regelfall auf die Versorgung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände.¹³⁶³

e) Kein Integrationsregime für Margizens

Das aufenthaltsrechtliche Regime in Frankreich ist, anders als das deutsche, nicht darauf gerichtet, Asylsuchende möglichst schnell dazu zu befähigen, ein reguläres Leben im Sinne des Spracherwerbs, der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie der festen Wohnsitznahme aufzubauen, es ist also nicht auf eine (vorläufige) Integration in die französische Gesellschaft ausgerichtet.¹³⁶⁴ Vielmehr sind die Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden hinsichtlich Arbeitsmarktzugang, Unterbringung und Höhe der gewährten Sozialleistungen mit Ausnahme der Gesundheitsversorgung so restriktiv ausgestaltet, dass die Vermeidung vermeintlicher Pull-Effekte und Abschreckung weiterhin im politischen Fokus zu stehen scheinen.¹³⁶⁵ Dieser französische Ansatz, Asylsuchende während des Asylverfahrens eher als zukünftige Abgelehnte denn als künftige Schutzberechtigte zu behandeln, wurden von Asylsuchenden in einer 2022 erschienenen Studie entsprechend als strukturelle Exklusion beschrieben und als Gefühl, nicht schutzsuchende Person, sondern Sans-Papier zu sein.¹³⁶⁶

Auch für irregulär aufhältiger Migrant*innen existiert kein Gesamtkonzept ihrer Integration. Sie können zwar eine Gesundheitsversorgung erhalten und ihre ökonomische Integration wird faktisch geduldet und durch spezielle Regularisierungsmöglichkeiten sogar indirekt befördert; trotz der vielfältigen Möglichkeiten einer Aufenthaltsverfestigung ist ihre aufenthaltsrechtliche Situation aber extrem unsicher und von der ständigen Gefahr des Entdecktwerdens geprägt. Abschiebungshindernisse haben in der Praxis keine Statusänderung zur Folge, ein der Duldung vergleichba-

1361 Jusot et al., *Questions d'économie de la Santé* 245 (2019), 1 (7).

1362 Dazu ausführlicher Kapitel 1 III.2) und Kapitel 3 II.4).

1363 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 nur in engen Ausnahmefällen gewährt werden.

1364 Aulanier, *Migrations Société* 2022 (2), 115 (131).

1365 Geisser, *Migrations Société* 2021 (2), 3 (7 f.).

1366 Bartel, *Migrations Société* 2022 (2), 133 (145).

rer Status, der zumindest ein gewisses Maß an Aufenthaltssicherheit böte, existiert nicht. Dadurch wird ihre gesellschaftliche Integration wesentlich erschwert, zudem existieren keinerlei Ansätze, ihnen eine kulturelle Integration mittels Förderung des Spracherwerbs zu ermöglichen.

Ein Integrationsregime für Margizens existiert damit in Frankreich nicht. Ein solches existiert bislang nur für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel in Form der Anfang der 2000er eingeführten Integrationsverträge, welche für Migrant*innen mit Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt Sprachkurse, Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration etc. vorsehen.¹³⁶⁷

2) Konsequenzen des französischen Ansatzes: Schwarzarbeit, Ausbeutungskonstellationen, Steuerverluste und die Verletzung von höherrangigem Recht

Der französische Ansatz im Umgang mit den Margizens hat eine Reihe negativer Konsequenzen. So führt der restriktive Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende nicht nur dazu, dass diese monatelang untätig bleiben und finanziell abhängig von den Sozialleistungen des französischen Staates sind. Die ihnen gewährten materiellen Leistungen sind zugleich so gering und die Unterbringungsmöglichkeiten derart unzureichend, dass es für Asylsuchende mitunter unvermeidbar ist, ihren Lebensunterhalt mit irregulärer Erwerbstätigkeit zu sichern. Der französische Staat lade sie gleichsam offiziell zur Schwarzarbeit ein, so die Einschätzung zweier Migrationsrechtsexpertinnen.¹³⁶⁸ Auch für irregulär aufhältige Migrant*innen bilden sowohl die Abwesenheit materieller staatlicher Versorgungsleistungen als auch die Aussicht auf eine Regularisierung ihres Aufenthalts starke Anreize zur Schwarzarbeit. Da die irreguläre Erwerbstätigkeit eine Regularisierung erst ermögliche, seien irregulär aufhältige Migrant*innen letztlich gezwungen, irregulär zu arbeiten und sich den damit verbundenen Gefahren und arbeitsrechtlichen Verstößen auszusetzen, so die Berichterstatterin des Gesetzgebungsausschusses zum Haushaltsgesetz *Brocard*.¹³⁶⁹ Dabei macht die Irregularität ihres Aufenthalts die Arbeitnehmer*innen anfällig für verschiedenste Ausbeutungskonstellationen¹³⁷⁰ und sorgt für eine starke

1367 Dazu ausführlich *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 94 ff., 102.

1368 So zitiert *Geisser*, Migrations Société 2021 (2), 3 (9) *Rodier* und *Vallois*.

1369 *Brocard*, Avis N°341, 17.10.2022, S. 39.

1370 S. die Berichte des *Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)*, abrufbar unter: <http://www.esclavagemoderne.org/nos-rapports-dactivites/>.

Abhängigkeit von den Arbeitgeber*innen.¹³⁷¹ Im Rahmen einer möglichen Regularisierung aufgrund ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer*innen durch die AES, die wie bereits erläutert einen Antrag des*der Arbeitgeber*in voraussetzt, wird dieses Abhängigkeitsverhältnis fortgeführt. Während der großen Regularisierungskämpfe der Sans-Papiers in den 1980er und 1990er Jahren waren es daher die Gewerkschaften, welche die Regularisierungsprozesse begleiteten und unterstützten. Die Duldung bis hin zur Förderung der irregulären Beschäftigung bedeutet für den französischen Staat schließlich nicht nur die Missachtung von ihm selbst aufgestellter Rechtsnormen; zugleich führt Schwarzarbeit auch zu einem erheblichen Verlust von Steuereinnahmen.¹³⁷²

Der französische Umgang mit Asylsuchenden hat zudem bereits zu zahlreichen Verurteilungen des französischen Staates durch den *Conseil d'État* und den EGMR aufgrund der Verletzung von höherrangigem Recht geführt: Bezüglich der Gewähr materieller Leistungen stellte der *Conseil d'État* 2019 etwa die Unionsrechtswidrigkeit eines automatischen und irreversiblen Entzugs materieller Leistungen für Asylsuchende insofern fest, als die Aufnahme-RL eine individuelle Prüfung und Entscheidung im Einzelfall verlange.¹³⁷³ Hinsichtlich der Unterbringung von Asylsuchenden wurde der französische Staat Ende 2022 erneut für die mangelhaften Unterbringungszustände in drei Verfahren vom EGMR verurteilt, der den französischen Behörden völlige Passivität in derartigen Rechtsstreitigkeiten im Hinblick auf den Schutz der Menschenwürde vorwarf.¹³⁷⁴

3) Ein Integrationsregime als plausible Alternative

In Frankreich existiert für Margizens (bislang) kein Integrationsregime. Der aufenthaltsrechtliche Umgang mit ihnen erscheint angesichts verbreiteter Schwarzarbeit, die zu Ausbeutungskonstellationen und Steuerverlusten führt, sowie gerichtlich festgestellter Menschenrechtsverletzungen jedoch nicht zielführend. Lediglich die Gesundheitsversorgung der Margizens ist aufgrund einer dahingehend langen politischen Tradition verhältnismäßig gut gesichert. Demgegenüber erscheint der deutsche Ansatz einer (selekti-

1371 Zissmann, *Plein droit* 113 (2017), 15 (17).

1372 Schneider/Boockmann, *Die Größe der Schattenwirtschaft*, 30.01.2024, S. 9.

1373 CE, v. 31.07.2019 – N° 428530.

1374 EGMR, Beschluss v. 08.12.2022, 34349/18; 34638/18; 35047/18 – M.K. and Others v. France.

ven) Integration der Margizens jedenfalls plausibel und gegebenenfalls vielversprechender. Anhand dieser Erkenntnisse widmet sich das folgende Kapitel einer systematischen Darstellung des deutschen Integrationsregimes der Margizens, die herausarbeitet, wie das Integrationsregime rechtlich ausgestaltet ist.

Kapitel 5 – Systematik: Instrumente und Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens

Dieses Kapitel systematisiert diejenigen integrationsrelevanten Normen¹³⁷⁵ des AufenthG, AsylG, AsylbLG und SGB III, die Asylsuchende, Geduldete und Statuslose adressieren. Durch die Aufarbeitung des den Regelungen zugrunde liegenden Integrationsregimes für Margizens soll die zu Beginn der Arbeit aufgestellte These geprüft werden, dass das Integrationsregime in seiner derzeitigen Form von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist.

Zur Systematisierung der Regelungen wird zunächst ihr Funktionsmechanismus untersucht: Es lassen sich fünf Regelungsinstrumente zur Integrationssteuerung der Margizens unterscheiden: Die Förderung von Integrationsleistungen, die Verpflichtung zu Integrationsleistungen, Integrationsbarrieren, der Abbau von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel sowie der Abbau von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel. Die integrationsrelevanten Regelungen werden diesen fünf Regelungsinstrumenten zugeordnet und detailliert dargestellt (I.). Anschließend werden die Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens anhand der vier in Kapitel 2 vorgestellten Schlüsselfragen herausgearbeitet (II.). Zuletzt erfolgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse der Systematisierung sowie ein Fazit zur These, dass das Integrationsregime für Margizens von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist (III.).

I. Die rechtlichen Instrumente zur Regelung der Integration

1) Die Regelungsinstrumente in der Übersicht

Die in Kapitel 3 als integrationsrelevant identifizierten Regelungen lassen sich zunächst danach unterscheiden, ob auf der Rechtsfolgende Seite individuelle Integrationsleistungen erbracht werden oder der Staat Integrationsbarrieren errichtet oder abbaut. Die auf die Erbringung individueller

¹³⁷⁵ S. zum Begriff Kapitel 2 III.1)b).

Integrationsleistungen abzielenden Regelungen lassen sich weiter danach differenzieren, ob sie bezüglich der Erbringung von Integrationsleistungen durch die Margizens fördernd oder verpflichtend wirken. Hinsichtlich der staatlichen Integrationsbarrieren existieren solche Regelungen, die aktiv Integrationsbarrieren aufbauen, solche, die Integrationsbarrieren abbauen, ohne dass sich der Aufenthaltsstatus der Margizens ändert, und zuletzt solche, die durch eine Änderung des Aufenthaltsstatus einen Abbau von Integrationsbarrieren herbeiführen. Insgesamt lassen sich demnach fünf verschiedene Regelungsinstrumente unterscheiden: die Förderung von Integrationsleistungen, die Verpflichtung zu Integrationsleistungen, Integrationsbarrieren, der Abbau von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel sowie der Abbau von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel.

a) Förderung von Integrationsleistungen

Das Regelungsinstrument Förderung von Integrationsleistungen¹³⁷⁶ unterstützt eine bestimmte Dimension der Integration¹³⁷⁷, etwa die kulturelle Integration der Margizens, indem es ein staatliches Angebot schafft, das Margizens, die die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen, wahrnehmen können.¹³⁷⁸ Auf der Rechtsfolgende steht also die Eröffnung des Zugangs zu Maßnahmen, die die freiwillige Erbringung einer Integrationsleistung unterstützen.

Eine derartige Förderung der Erbringung eigener Integrationsleistungen stellt die Zulassung zu Integrationskursen gemäß § 44 AufenthG sowie die Zulassung zu berufsbezogenen Sprachkursen gemäß § 45a AufenthG dar.

1376 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 167, bezeichnet Regelungen, die den Staat verpflichten, Migrant*innen beim Erbringen von Integrationsleistungen zu unterstützen, als „Integrationsmaßnahmen“; Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 47 nennt derartige Regelungen „direkte Integrationsmaßnahmen“.

1377 S. zu den Integrationsdimensionen Kapitel 2 III.1).

1378 Bei Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 180, muss der*die Adressat*in einer Integrationsmaßnahme bereits in Besitz eines Aufenthaltstitels sein, um von der Regelung zu profitieren. Dies ist mittlerweile gerade nicht mehr der Fall.

b) Verpflichtung zu Integrationsleistungen

Während die Verpflichtung zu Integrationsleistungen ebenso wie die Förderung von Integrationsleistungen eine bestimmte Dimension der Integration der Margizens unterstützt, unterscheidet sie sich vom letzteren Instrument dadurch, dass sie kein bloßes Angebot an die Margizens richtet, sondern sie zur Erfüllung einer Integrationsleistung verpflichtet.¹³⁷⁹ Auf der Rechtsfolgenreise steht die zwingende Erbringung einer individuellen Integrationsleistung.

Die Verpflichtung zu Integrationsleistungen erfolgt etwa bei der Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen gemäß § 44a AufenthG.¹³⁸⁰

c) Integrationsbarrieren

Beim Regelungsinstrument der Integrationsbarriere¹³⁸¹ handelt es sich um eine staatlich gesetzte rechtliche Hürde, die auf der Rechtsfolgenreise aktiv eine bestimmte Dimension der Integration der Margizens behindert. Sie bezweckt, dass eine Integration gerade nicht stattfindet respektive stattfinden kann.

Zu den Integrationsbarrieren zählen die Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs.1 bis 1b AsylG), die räumliche Beschränkung (§ 56 Abs.1 AsylG und § 61 Abs.1 bis 1b AufenthG) sowie ihre gesonderte Anordnung oder Aufrechterhaltung (§§ 59a, 59b AsylG und § 61 Abs.1c AufenthG), die Wohnsitzauflage (§ 60 Abs.1 S.1 AsylG und § 61 Abs.1d S.1 AufenthG), das Verbot der Erwerbstätigkeit (§ 61 Abs.1 S.1 und Abs.2 S.4 AsylG und § 60a Abs.6 AufenthG), Leistungen nach dem AsylbLG und insbesondere Leistungskürzungen (§ 1a AsylbLG) sowie die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60c AufenthG).

1379 Die Konsequenzen einer Pflichtverletzung können in neuen Integrationsbarrieren bestehen, s. etwa § 44a Abs. 3 S. 1 AufenthG, sie können aber auch rein finanzieller Natur sein, s. § 44a Abs. 3 S. 2 und 4 AufenthG.

1380 Eine mittlerweile außer Kraft getretene Verpflichtung zu Integrationsleistungen bestand in dem 2016 eingeführten befristeten Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“, das Ende 2020 ausgelaufen ist, s. Kapitel 3 IV.3).

1381 Davy, Integration von Einwanderern in Deutschland, in: Barwig/Davy, 2004, 83 (90) vertritt ein deutlich weiteres Verständnis von Integrationsbarrieren.

d) Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel

Die Aufhebung einer Integrationsbarriere ohne aufenthaltsrechtlichen Statuswechsel ermöglicht die Integration hinsichtlich einer bestimmten Dimension, indem eine zuvor staatlich gesetzte Integrationsbarriere bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen aufgehoben wird, ohne dass sich der Aufenthaltsstatus des*der Margizen ändert.¹³⁸² Die Integration wird für einen bestimmten Bereich somit nicht länger aktiv verhindert, vielmehr wird ihm*ihr ein Integrationspfad¹³⁸³ eröffnet. Im Unterschied zur Förderung von Integrationsleistungen liegt der Schwerpunkt der Regelung hier nicht auf der Schaffung eines speziellen Integrationsangebots für Margizenzens, sondern im Abbau einer staatlich etablierten Zugangsbarriere und somit in der Angleichung an die Rechte deutscher Staatsangehöriger.

Zur Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel zählen der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Ausbildung (§ 61 AsylG und § 32 BeschV), berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 52 Abs. 2 SGB III), die Assistierte Ausbildung (§§ 74, 75, 75a SGB III), die Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfe (§§ 56 Abs. 2 S. 3, 60 Abs. 3 SGB III), Ausbildungsgeld (§ 122 Abs. 2 SGB III), BAföG (§ 8 Abs. 2a BAföG), Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration nach § 39a SGB III, Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung und von einer zeitlich unbegrenzten Wohnverpflichtung sowie die Gewähr von Analogleistungen nach dem SGB XII.

e) Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel

Die Aufhebung einer Integrationsbarriere durch Statuswechsel¹³⁸⁴ ähnelt hinsichtlich des Ergebnisses dem zuvor beschriebenen Regelungsinstrument der Aufhebung einer Integrationsbarriere ohne Statuswechsel. Auch hier erhalten Margizenzens rechtlichen Zugang zu einem zuvor versperrten integrationsrelevanten Bereich. Allerdings resultiert die Aufhebung der In-

1382 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 47 f. bezeichnet derartige Regelungen als indirekte Integrationsmaßnahmen.

1383 Davy, ZAR 2004, 231.

1384 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 181 bezeichnet ein solches Regelungsinstrument als „Honorierung von Integrationsleistungen“, das geduldeten Ausländer*innen erstmals einen Integrationspfad einrichte und damit das System gestufter Integrationsanforderungen und -maßnahmen ergänze.

tegrationsbarriere in diesem Fall aus dem Statuswechsel der Margizens mittels Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Grundsätzlich vorausgesetzt ist die vorherige Erbringung bestimmter Integrationsleistungen.¹³⁸⁵ Im Gegenzug hat der Statuswechsel den Abbau gleich mehrerer Integrationsbarrieren zur Folge.

Zur Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel zählen die Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16g AufenthG, die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete gemäß § 19d AufenthG, die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen gemäß § 23a AufenthG, die Aufenthaltserlaubnisse für Opfer von Menschenhandel und von Schwarzarbeit gemäß § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG, die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 5 AufenthG, die Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen (und ihren Eltern) gemäß § 25a AufenthG, die Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration gemäß § 25b AufenthG und das Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG. Sonderfälle stellen die Ausbildungs- (§ 60c AufenthG) und die Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) dar, die zwar keinen unmittelbaren Statuswechsel zur Folge haben, als längerfristige Duldungsformen aber dennoch eine Aufenthaltssicherung bedeuten und eine Brücke zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 19d und 25b AufenthG bilden.¹³⁸⁶

2) Förderung von Integrationsleistungen

Nachdem die fünf Regelungsinstrumente vorgestellt wurden, werden nun die ihnen jeweils zugeordneten Regelungen im Detail beschrieben, bevor im Anschluss die Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens in Deutschland herausgearbeitet werden.

a) Zulassung zu Integrationskursen

Zur Förderung von Integrationsleistungen zählt zunächst die Möglichkeit der Teilnahme an einem Integrationskurs innerhalb bestehender Kapazitäten gemäß § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG. Adressat*innen der

¹³⁸⁵ Eine Ausnahme bildet § 25 Abs. 5 AufenthG, der lediglich das negative Integrationskriterium des vorwerfbaren Fehlverhaltens enthält, s. hierzu 6)ea)).

¹³⁸⁶ S. dazu im Detail unter 6)e) und 6)i).

Regelung sind Asylsuchende sowie Geduldete, die über eine Ermessensduldung verfügen. Es handelt sich bei dieser Fördermaßnahme um eine Ermessensnorm; ein Anspruch auf die Teilnahme besteht – anders als für andere Gruppen, vgl. § 44 Abs. 1 S. 1 AufenthG – nicht. Die Integrationskurse sollen nicht nur Grundkenntnisse der deutschen Sprache vermitteln, sondern auch solche der deutschen Kultur, Geschichte und Rechtsordnung.¹³⁸⁷

Erklärter Zweck der Regelung ist es, den Adressat*innen „durch den frühzeitigen Erwerb deutscher Sprachkenntnisse die Aufnahme einer Beschäftigung zu erleichtern. Hierdurch soll die Abhängigkeit dieser Personengruppe von Sozialleistungen reduziert beziehungsweise vermieden werden.“¹³⁸⁸ Damit handelt sich zwar primär um ein Instrument zur Regelung des Spracherwerbs als Teil der kulturelle Dimension der Integration, dahinter steht jedoch auch das Ziel der Stärkung der ökonomischen Integrationsfähigkeit der Margizens.

b) Zulassung zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung

Eine weitere Förderung von Integrationsleistungen ist die berufsbezogene Deutschsprachförderung gemäß § 45a AufenthG, § 4 DeuFöV. Sie richtet sich grundsätzlich an alle ausländischen Staatsangehörigen außer Statuslose, auch an Asylsuchende und Geduldete. Letztere können jedoch nur dann eine Teilnahmeberechtigung erhalten, wenn sie entweder über eine Ermessensduldung verfügen oder sie arbeitsmarktnah oder beschäftigt sind oder sich in einer Berufsausbildung befinden (§ 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV). Die Zulassung zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung liegt im Ermessen der jeweils zuständigen Behörde¹³⁸⁹ (§ 5 DeuFöV), ein Anspruch auf Teilnahme besteht nicht. Zweck der Regelung ist die möglichst schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch die Vermittlung eines spezifischen berufsbezogenen Vokabulars. Auch hier handelt es sich mithin um ein Instrument zum Spracherwerb, dessen kulturelle Integrationsdimension aufgrund der Berufsbezogenheit hinter der ökonomischen zurücktritt.

1387 Zum Inhalt der Integrationskurse s. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/TraegerLehrFachkraefte/TraegerIntegrationskurse/Paedagogisches/InhaltAblauf/inhalt-ablauf-node.html>.

1388 BT-Drucksache 19/10053, S. 29.

1389 Zuständige Behörde ist entweder die BA oder das BAMF.

3) Verpflichtung zu Integrationsleistungen: Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Eine Verpflichtung zu Integrationsleistungen stellt die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs gemäß § 44a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG dar. Danach können unter anderem Personen, die zu dem in § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG genannten Personenkreis gehören und Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, zur Teilnahme an einem Integrationskurs durch die zuständige Leistungsbehörde verpflichtet werden¹³⁹⁰. Adressiert werden demnach Asylsuchende und Geduldete, die nach § 44 AufenthG grundsätzlich zu einem Integrationskurs zugelassen werden können, wenn sie Sozialleistungen nach dem AsylbLG beziehen. Ausgenommen von der Verpflichtung sind gemäß § 44a Abs. 2 AufenthG Auszubildende, Teilnehmer*innen eines vergleichbaren Bildungsangebots oder bei dauerhafter Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit einer Teilnahme. Die Verpflichtung zur Teilnahme steht im Ermessen der Leistungsbehörde und ist mit verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten wie dem Verwaltungszwang durchsetzbar;¹³⁹¹ die Verweigerung der Teilnahme kann zudem Leistungskürzungen nach dem AsylbLG zur Folge haben.¹³⁹² Darüber hinaus können die Verweigerung oder die erfolglose Teilnahme negative Folgen für die Erteilung oder Verlängerung (künftiger) Aufenthaltstitel haben.¹³⁹³

Zweck der Verpflichtung ist ausweislich der Gesetzesbegründung ein möglichst frühzeitiger Spracherwerb, wenn dieser „im konkreten Fall die Chancen auf eine rasche Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung erhöht oder aus anderen Gründen von einer besonderen Integrationsbedürftigkeit auszugehen ist.“¹³⁹⁴

4) Integrationsbarrieren

a) Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen

§ 47 AsylG regelt die Verpflichtung von Asylsuchenden und vollziehbar Ausreisepflichtigen, zu denen auch Geduldete zählen, in Aufnahmeeinrich-

1390 S. § 5b Abs. 1 AsylbLG.

1391 § 44a Abs. 3 S. 2 AufenthG.

1392 § 5b Abs. 2 S. 1 AsylbLG.

1393 § 44a Abs. 3 S. 1 AufenthG

1394 BR-Drucksache 266/16, S. 39.

tungen zu wohnen. Die Wohnverpflichtung gilt für Asylsuchende grundsätzlich bis zur Entscheidung über das Asylverfahren respektive bis zur Ausreise oder Abschiebung, allerdings längstens für die Dauer von 18 Monaten, bei Familien mit Kindern bis zu sechs Monaten (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG). Asylsuchende, die bestimmte Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG verletzen oder nicht unverzüglich nachholen, sind jedoch auch über 18 Monate hinaus verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 S. 3 AsylG). Davon ausgenommen sind lediglich minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihre volljährigen, ledigen Geschwister (§ 47 Abs. 1 S. 4 AsylG). Asylsuchende aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat sind verpflichtet, mindestens bis zur Entscheidung über den Asylantrag¹³⁹⁵ in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1a S. 1 AsylG). Auch hiervon sind allerdings minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihre volljährigen, ledigen Geschwister ausgenommen (§ 47 Abs. 1a S. 2 AsylG). Darüber hinaus können die Länder regeln, dass Asylsuchende – unabhängig von Verhalten oder Staatsangehörigkeit – bis zu 24 Monate einer Wohnverpflichtung unterliegen (§ 47 Abs. 1b S. 1 AsylG).

Vollziehbar Ausreisepflichtige, die fortgesetzt über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen, falsche Angaben machen oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllen, werden ebenfalls über 18 Monate hinaus verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 und 4 AsylG). Die Wohnverpflichtung ist allerdings zu beenden, wenn die Abschiebung nicht in angemessener Zeit möglich ist (§ 49 Abs. 1 Alt. 1 AsylG), was bei Geduldeten regelmäßig der Fall ist.¹³⁹⁶

Die Wohnverpflichtung soll grundsätzlich eine zügigere Bearbeitung der Asylverfahren ermöglichen und insbesondere bei Personen „ohne flüchtlingsrechtlich relevanten Schutzbedarf“¹³⁹⁷ dazu führen, dass sie rascher abgeschoben werden können, indem eine Weiterverteilung in die Kommunen unterbleibt. Die zahlreichen Verlängerungsmöglichkeiten der Wohnverpflichtung können dazu führen, dass die Adressat*innen mit Blick auf die oft abseitige Lage der Aufnahmeeinrichtungen kaum am regulä-

1395 Im Falle der Ablehnung des Asylantrags nach § 29a AsylG als offensichtlich unbegründet oder nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG als unzulässig gilt die Wohnverpflichtung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung.

1396 Heusch, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AsylG § 49 Rn. 5.

1397 BT-Drucksache 18/6185, S. 33 f.

ren gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Somit ist zunächst die gesellschaftliche Dimension der Integration von der Regelung betroffen. Durch das grundsätzliche Verbot der Erwerbstätigkeit während der Wohnverpflichtung¹³⁹⁸ wird allerdings auch eine ökonomische Integration verhindert. Dies gilt insbesondere für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, die unabhängig von der Dauer des Asylverfahrens dazu verpflichtet sind, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen.

b) Räumliche Beschränkung

Als Integrationsbarriere fungiert auch die – als Residenzpflicht bezeichnete – räumliche Beschränkung des Aufenthalts gemäß § 56 Abs. 1 AsylG und § 61 Abs. 1 bis 1b AufenthG. § 56 Abs. 1 AsylG beschränkt die Aufenthaltsgestaltung von Asylsuchenden räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde, in dem die für ihre Aufnahme zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt. § 61 Abs. 1 AufenthG beschränkt den Aufenthalt Geduldeter grundsätzlich räumlich auf das Gebiet des Landes; gemäß § 61 Abs. 1a AufenthG wird der Aufenthalt einer Person, die aufgrund einer gescheiterten Abschiebung eine Duldung nach § 60a Abs. 2a AufenthG besitzt, jedoch auf den Bezirk der zuletzt zuständigen Ausländerbehörde im Inland beschränkt. Bei der räumlichen Beschränkung handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, die grundsätzlich nach drei Monaten des erlaubten, geduldeten oder gestatteten Aufenthalts erlischt (§ 59a Abs. 1 S. 1 AsylG und § 61 Abs. 1b AufenthG).¹³⁹⁹ Abweichend davon erlischt sie solange nicht, wie die Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung fortbesteht (§ 59a Abs. 1 S. 2 AsylG).

Die räumliche Beschränkung bezweckt einerseits eine gute behördliche Erreichbarkeit zur Durchführung des Asylverfahrens bei Asylsuchenden¹⁴⁰⁰ respektive zur potenziellen Abschiebung bei Geduldeten.¹⁴⁰¹ Darüber hinaus soll die räumliche Beschränkung abschreckend auf Personen wirken, die vorrangig zur Erwerbstätigkeit einen Asylantrag in Deutschland stellen könnten.¹⁴⁰² Zumindest faktisch wird durch die räumliche Beschränkung nicht nur ihre ökonomische Integration, sondern auch die gesellschaftliche Integration der Margizens erschwert.

1398 S. e), auch zu der Ausnahme für Asylsuchende nach sechs Monaten.

1399 Zur gesonderten Anordnung oder dem Aufrechterhalten der räumlichen Beschränkung sogleich.

1400 Neundorff, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AsylG § 56 Rn. 1.

1401 Kluth, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 61 Rn. 2.

1402 Neundorff, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AsylG § 56 Rn. 1.

c) Gesonderte Anordnung der räumlichen Beschränkung

Die räumliche Beschränkung kann in bestimmten Fällen über die dreimonatige Frist hinaus gesondert angeordnet werden (§ 59b Abs. 1 AsylG, § 61 Abs. 1c AufenthG) und damit als weitere Integrationsbarriere wirken. Bei Asylsuchenden sowie bei Geduldeten ist die Anordnung zunächst aufgrund der Verurteilung wegen einer Straftat (§ 59b Abs. 1 Nr. 1 AsylG, § 61 Abs. 1c S. 1 Nr. 1 AufenthG), wegen des begründeten Verdachts¹⁴⁰³ auf Verstöße gegen das BtMG (§ 59b Abs. 1 Nr. 2 AsylG, § 61 Abs. 1c S. 1 Nr. 2 AufenthG) oder aufgrund bevorstehender Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung (§ 59b Abs. 1 Nr. 3 AsylG, § 61 Abs. 1c S. 1 Nr. 3 AufenthG) möglich; bei Asylsuchenden zudem, wenn von ihnen eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter ausgeht (§ 59b Abs. 1 AsylG). Bei einer geduldeten Person soll eine räumliche Beschränkung angeordnet werden, wenn sie die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben oder eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt (§ 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG).

Zweck der gesonderten Anordnung der räumlichen Beschränkung im Falle von Straftäter*innen ist die Verhinderung der Wiederholung der Begehung von Straftaten mit bestimmtem Ortsbezug respektive die Senkung der Bewegungsfreiheit von „mobilen Tätergruppen“¹⁴⁰⁴ im Rauschgiftmilieu. Geduldete, die über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen oder Mitwirkungspflichten verletzen, sollen laut Gesetzesbegründung enger an den Bezirk der Ausländerbehörde gebunden werden, um sie für etwaige erforderliche Mitwirkungshandlungen leichter erreichbar zu machen und ein mögliches Untertauchen zu erschweren.¹⁴⁰⁵

d) Wohnsitzauflage

Eine weitere Integrationsbarriere stellt die Wohnsitzauflage dar, die in § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG und § 61 Abs. 1d S. 1 AufenthG legaldefiniert ist. § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG bestimmt, dass Asylsuchende, die nicht mehr der Wohnverpflich-

1403 Es müssen Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass ein Verstoß gegen das BtMG vorliegt.

1404 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AufenthG § 61 Rn. 17.

1405 BT-Drucksache 18/11546, S. 22.

tung in einer Aufnahmeeinrichtung unterliegen, dazu verpflichtet werden, an einem bestimmten Ort¹⁴⁰⁶ ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen, wenn ihr Lebensunterhalt nicht gesichert¹⁴⁰⁷ ist. § 61 Abs. 1d S. 1 AufenthG verpflichtet entsprechend Geduldete, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, an einem bestimmten Ort¹⁴⁰⁸ ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen. In beiden Fällen handelt es sich um eine gebundene Entscheidung.

Zweck der Regelung ist eine angemessene Verteilung der Kosten für Sozialleistungen zwischen den Kommunen.¹⁴⁰⁹ Sie betrifft damit einerseits die gesellschaftliche Dimension der Integration, indem die Adressat*innen nicht frei darüber entscheiden können, wo sie ihren Wohnsitz nehmen. Zum anderen wird ein Anreiz gesetzt, durch Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt zu sichern, um so eine Befreiung von der Wohnsitzauflage zu erreichen. Indirekt ist damit also auch die ökonomische Dimension der Integration angesprochen.

e) Verbot der Erwerbstätigkeit

Eine bedeutende Integrationsbarriere stellt das Verbot der Erwerbstätigkeit dar. Dieses gilt während der ersten drei Monate des Aufenthalts sowohl für Asylsuchende (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylG) als auch für Geduldete (§ 32 Abs. 1 BeschV). Darüber hinaus dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben, solange sie der Wohnverpflichtung¹⁴¹⁰ unterliegen (§ 61 Abs. 1 S. 1 AsylG), wobei das Verbot grundsätzlich auf sechs Monate befristet ist.¹⁴¹¹ Unterliegen Geduldete einer Wohnverpflichtung, gilt das Verbot der Erwerbstätigkeit zumindest während der ersten sechs Monate der Duldung

1406 Der Ort wird durch eine Zuweisungsentscheidung durch die zuständige Landesbehörde nach § 50 Abs. 4 AsylG bestimmt.

1407 § 2 Abs. 3 AufenthG bestimmt, wann der Lebensunterhalt als gesichert gilt.

1408 Soweit die Ausländerbehörde nichts Anderes angeordnet hat, ist dies der Ort, an dem die Person zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Erteilung der Duldung ihren Wohnsitz hatte (§ 61 Abs. 1d S. 2 AufenthG). Die Ausländerbehörde kann die Wohnsitzauflage aber auch von Amts wegen oder auf Antrag der geduldeten Person ändern (§ 61 Abs. 1d S. 3 AufenthG).

1409 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AufenthG § 61 Rn. 19.

1410 S. a).

1411 Die Ausübung einer Beschäftigung ist zu erlauben, wenn das Asylverfahren nach sechs Monaten nicht unanfechtbar abgeschlossen ist, es sich nicht um Staatsangehörige eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates handelt und der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wurde (§ 61 Abs. 1 S. 2 AsylG). Letzteres ist nur dann unschädlich, wenn das Verwaltungsge-

(§ 61 Abs. 1 S. 2 a. E. AsylG). Ein unbefristetes absolutes Beschäftigungsverbot gilt für Asylsuchende aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben (§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG) und für Geduldete aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat, wenn sie keinen Asylantrag gestellt haben oder deren nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde (§ 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG). Auch Geduldete, die sich in die Bundesrepublik Deutschland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen (sogenannte Um-zu-Einreise) oder bei denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können, unterliegen gemäß § 60a Abs. 6 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG einem Beschäftigungsverbot. Statuslosen ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ebenfalls untersagt, ein Verstoß hiergegen stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße von bis zu 5.000 Euro geahndet werden kann.¹⁴¹²

Das umfassende Erwerbstätigkeitsverbot während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung sollte ursprünglich der zügigen Bearbeitung des Asylantrags dienen und eine Abschiebung im Falle eines erfolglosen Asylantrags nicht erschweren,¹⁴¹³ wobei die Wohnverpflichtung damals auf drei Monate beschränkt war. Zweck des Beschäftigungsverbots für Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten ist es, sie davon abzuschrecken, einen Asylantrag nur deshalb zu stellen, um in Deutschland arbeiten zu können.¹⁴¹⁴ Bereits 1990 stellte das BVerwG fest, dass „durch das Verbot einer Erwerbstätigkeit einer Verfestigung des Aufenthalts von Asylbewerbern vorgebeugt und dem Zustrom solcher Asylbewerber entgegengewirkt werden, die nur aus wirtschaftlichen Gründen einen Aufenthalt im Bundesgebiet anstreben“¹⁴¹⁵ und es auch bei Geduldeten möglich sei, dass dadurch eine die „spätere Entfernung aus dem Bundesgebiet u. U. hindernde Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse vermieden wird“¹⁴¹⁶. Die Regelung verhindert demnach eine ökonomische Integration aktiv.

richt die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamtes angeordnet hat (§ 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 2. Hs. AsylG).

1412 Gemäß § 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III i.V.m. § 4a Abs. 4 AufenthG bei illegaler Beschäftigung, gemäß § 98 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. § 4a Abs. 4 AufenthG bei illegaler selbständiger Tätigkeit.

1413 BT-Drucksache 12/2062, S. 38.

1414 Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AsylG § 61 Rn. 2.

1415 BVerwG, Beschluss v. 28.12.1990 – 1 B 14.90, BeckRS 1990, 31227965.

1416 BVerwG, Beschluss v. 28.12.1990 – 1 B 14.90, BeckRS 1990, 31227965.

f) Leistungen nach dem AsylbLG

Die Grundleistungen nach dem AsylbLG stellen ebenfalls eine Integrationsbarriere dar, indem sie deutlich unter den Leistungen des Bürgergelds liegen.¹⁴¹⁷ Adressat*innen respektive Leistungsberechtigte sind sowohl Asylsuchende, Geduldete als auch Statuslose.^{1418,1419} Gemäß § 3 Abs. 1 AsylbLG erhalten sie den sogenannten notwendigen Bedarf,¹⁴²⁰ der bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen durch Sachleistungen gedeckt wird sowie den notwendigen persönlichen Bedarf,¹⁴²¹ der ebenfalls soweit möglich durch Sachleistungen gedeckt werden soll.¹⁴²² Die Höhe der Bedarfssätze ist in § 3a AsylbLG gestaffelt geregelt: Wird der notwendige persönliche Bedarf vollständig durch Geldleistungen gedeckt, so beträgt er monatlich für erwachsene Leistungsberechtigte maximal 196 Euro, der notwendige Bedarf ohne Unterkunft und Heizung beträgt maximal 245 Euro.¹⁴²³ Die Leistungen der Gesundheitsversorgung sind in § 4 AsylbLG geregelt. Danach werden grundsätzlich nur die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderlichen Behandlungen und Leistungen gewährt; zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten werden Schutzimpfungen und die medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen erbracht.¹⁴²⁴ Dieser Leistungsumfang gilt für Margizens, vorbehaltlich weiterer Kürzungen (dazu sogleich), mindestens während der ersten 36 Monate ihres Aufenthalts, bevor gegebenenfalls sogenannte Analogleistungen nach dem SGB XII gewährt werden können¹⁴²⁵.

1417 Zum Vergleich: Der Regelsatz für Alleinstehende beträgt für das Jahr 2024 563 Euro monatlich.

1418 Zum begrenzten tatsächlichen Zugang Statusloser zu diesen Leistungen s. aber Kapitel 3 II.4) sowie ausführlich in Kapitel 1 III.2).

1419 § 1 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 5 AsylbLG.

1420 Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts, § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

1421 Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens, § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

1422 § 3 Abs. 2 S. 1 und 4 AsylbLG.

1423 § 3a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 AsylbLG. Die aktuellen Beträge ergeben sich entsprechend § 3a Abs. 4 AsylbLG für die Zeit ab 01.01.2025 aus der Bekanntmachung vom 23.10.2024 (BGBl. I Nr. 325).

(BGBl. 2023 I Nr. 288

1424 § 4 Abs. 1 S. 1 und 2 AsylbLG.

1425 Dazu sogleich unter 5)l).

g) Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG

Bei den Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG handelt es sich um eine weitere Integrationsbarriere. Adressat*innen der Leistungskürzungen sind zum einen Geduldete, die sich nach Deutschland begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen (§ 1a Abs. 2 Alt. 1 AsylbLG) und solche, bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können (§ 1a Abs. 3 S. 1 Alt. 1 AsylbLG). Zum anderen sind gemäß § 1a Abs. 5 S. 1 AsylbLG Asylsuchende, die bestimmten Mitwirkungspflichten oder Terminen während des Asylverfahrens nicht nachkommen (Nr. 1 bis 6)¹⁴²⁶ oder Angaben über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit verweigern (Nr. 7) Adressat*innen der Leistungskürzungen. Ihnen werden keine Analog- oder Grundleistungen (§§ 2, 3 AsylbLG), sondern nur Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt (§ 1a Abs. 1 S. 2 AsylbLG). Sonstige Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG, insbesondere solche, die zur Gesundheitssicherung unerlässlich sind, dürfen explizit nicht gewährt werden. Dazu zählen etwa notwendige Leistungen zur Versorgung chronisch Kranker, da diese nicht nach § 4 AsylbLG, der nur die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände umfasst, gewährt werden können.¹⁴²⁷ Dabei handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, die im Falle der Asylsuchenden endet, sobald sie die fehlenden Mitwirkungshandlungen erbracht oder den Termin wahrgenommen haben (§ 1a Abs. 5 S. 2 AsylbLG), und in den übrigen Fällen faktisch unbefristet¹⁴²⁸ gilt.

Die Gesetzgebung erachtet die Handlungen, die zu den Leistungskürzungen führen, als „besonders gravierende Pflichtverletzungen“¹⁴²⁹, die in der Regel bewirkten, dass der Aufenthalt in Deutschland und damit der Leistungsbezug rechtswidrig verlängert würden.¹⁴³⁰ Die Sanktionierung der Pflichtverletzung soll somit diesen längeren Leistungsbezug verhindern. Im Fall der verletzten Mitwirkungspflichten sollen Asylsuchende zur Erfüllung

1426 Dies gilt nicht, wenn sie die Verletzung der Mitwirkungspflichten nicht zu vertreten haben oder ihnen die Einhaltung aus wichtigem Grund nicht möglich war, § 1a Abs. 5 S. 1 a.E. AsylbLG.

1427 Dinter, NZS 2021, 285 (286).

1428 Zwar bestimmt § 14 Abs. 1 AsylbLG, dass die Anspruchseinschränkungen auf sechs Monate zu befristen sind, allerdings ist die Anspruchseinschränkung gemäß Abs. 2 im Anschluss fortzusetzen, wenn die Pflichtverletzung weiterhin besteht.

1429 BR-Drucksache 266/16, S. 33.

1430 BR-Drucksache 266/16, S. 33.

der Mitwirkungspflichten angehalten werden; Geduldete, die ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten haben, sollen dazu beitragen, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen vollzogen werden können. Im Fall der Umzu-Einreise soll dieses Verhalten sanktioniert werden und gegebenenfalls zu einer freiwilligen Ausreise führen. Insbesondere ist diesen Geduldeten auch die Erwerbstätigkeit verboten (s. § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 AufenthG), sodass der Leistungsbezug nicht durch eigene Lebensunterhaltssicherung durch Erwerbstätigkeit beendet werden kann.

Durch die Regelung werden der notwendige Bedarf, das sogenannte physische Existenzminimum, um Ge- und Verbrauchsgüter des Haushalts gekürzt und der notwendige persönliche Bedarf, das sogenannte soziokulturelle Existenzminimum, vollständig gestrichen. Die Regelung wirkt sich mithin insbesondere negativ auf die kulturelle und gesellschaftliche, aber auch auf die ökonomische Integration der Margizens aus.

h) Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

Zuletzt stellt auch die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität, oder „Duldung light“¹⁴³¹, eine Integrationsbarriere dar.¹⁴³² Gemäß § 60b Abs. 1 AufenthG wird einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person eine Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihr selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis selbst herbeiführt¹⁴³³ oder bestimmte in Abs. 2 und Abs. 3 normierte Passbeschaffungspflichten nicht erfüllt. Rechtsfolgen der Erteilung, die nicht im Ermessen der Ausländerbehörde steht, sind unter anderem ein umfassendes Verbot der Erwerbstätigkeit, die Erteilung einer Wohnsitzauflage und die Anordnung einer räumlichen Beschränkung.¹⁴³⁴ Zu den wichtigsten Rechtsfolgen zählt jedoch, dass die Aufenthaltszeiten mit der Duldung light etwa im Rahmen von Regularisierungen nicht als sogenannte Vorduldungszeiten berücksichtigt werden, sodass diesen Geduldeten die Möglichkeit der Aufenthalts-

1431 Eichler, Beilage zum Asylmagazin 8 - 9 2019, 64.

1432 Ausführlich *Nachtigall*, ZAR 2020, 271 (273 ff.).

1433 Durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben, § 60b Abs. 1 S. 1 AufenthG.

1434 § 60b Abs. 5 AufenthG.

verfestigung weitgehend verschlossen bleibt.¹⁴³⁵ Da Geduldete nach § 60b AufenthG ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten haben, unterliegen sie zudem den Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG. Die Regelung wirkt sich somit gewissermaßen als Meta-Integrationsbarriere negativ auf alle Integrationsdimensionen der betroffenen Geduldeten aus.

5) Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel

a) Zugang zum Arbeitsmarkt

Zum Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel zählt zunächst der Zugang zum Arbeitsmarkt für Margizens. Der Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende ist in § 61 AsylG geregelt. Asylsuchenden, die keiner Wohnverpflichtung unterliegen, kann grundsätzlich nach drei Monaten mit einer Aufenthaltsgestattung die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylG). Bei ihnen steht der Arbeitsmarktzugang also im Ermessen der Ausländerbehörde. Auch wenn Asylsuchende einer Wohnverpflichtung unterliegen und damit grundsätzlich nicht erwerbstätig sein dürfen,¹⁴³⁶ haben sie sechs Monate nach Stellung des Asylantrags Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn das Asylverfahren bis dahin nicht unanfechtbar abgeschlossen ist, sie nicht Staatsangehörige eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates sind und der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde.¹⁴³⁷ (§ 61 Abs. 1 S. 2 AsylG). Außerdem bedarf es der Zustimmung der BA oder der Zustimmungsfreiheit der Beschäftigung (§ 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AsylG). Geduldeten, die keinem Verbot der Erwerbstätigkeit unterliegen,¹⁴³⁸ kann grundsätzlich nach drei Monaten die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden (§ 32 Abs. 1 BeschV). Nach sechs Monaten soll sie ihnen erlaubt werden (§ 60a Abs. 5b S. 1 AufenthG), es sei denn, zum Zeitpunkt der Beantragung der Erlaubnis stehen konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevor (§ 60a Abs. 5b S. 2 AufenthG). Eine parallele

1435 Eine Ausnahme bildet das (neuere) Chancen-Aufenthaltsrecht, vgl. § 104c Abs. 1 S. 3 AufenthG.

1436 S. 4)e).

1437 Dies ist nur dann unschädlich, wenn das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamtes angeordnet hat, § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 2. Hs. AsylG.

1438 S. 4)e).

Regelung findet sich für Geduldete, die einer Wohnverpflichtung unterliegen (§ 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG). In beiden Fällen steht die Zugangsgewähr zum Arbeitsmarkt danach im gebundenen Ermessen der Ausländerbehörde, das eine möglichst bundeseinheitliche Praxis gewährleisten soll.¹⁴³⁹

Durch den – im historischen Vergleich¹⁴⁴⁰ – verhältnismäßig frühen Arbeitsmarktzugang nach drei Monaten und die Verdichtung zu einem Regelerteilungsanspruch für Geduldete respektive einem Anspruch für Asylsuchende nach sechs Monaten sollen Asylsuchende und Geduldete frühzeitig in Arbeit gebracht und die öffentlichen Haushalte entlastet werden.¹⁴⁴¹ Der Zugang zum Arbeitsmarkt stellt mithin die Aufhebung einer Integrationsbarriere (ohne Statuswechsel) dar, die der ökonomischen Integration der Margizens dient.

b) Zugang zur Berufsausbildung

Auch der Zugang zur Berufsausbildung hebt eine Integrationsbarriere ohne Statuswechsel auf und entspricht weitgehend der Regelung des Arbeitsmarktzugangs¹⁴⁴², da auch insofern die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde notwendig ist. Im Unterschied zum Arbeitsmarktzugang ist der Zugang zu einer Berufsausbildung jedoch ohne Wartefrist möglich, da diese gemäß § 32 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 4 BeschV keiner Zustimmung der BA bedarf.¹⁴⁴³ Für Asylsuchende und Geduldete, die keinem Verbot der Erwerbstätigkeit unterliegen und die nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen, ist die Ausübung einer Berufsausbildung somit nach Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis, die im Ermessen der Ausländerbehörde liegt, ohne Wartefrist möglich. Asylsuchende, die der Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung unterliegen, haben nach maximal sechs Monaten grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu einer Berufsausbildung. Der schnelle Zugang zur Berufsausbildung soll ebenso wie der Arbeitsmarktzugang die ökonomische Integration der Adressat*innen fördern.

1439 BT-Drucksache 20/10090, S. 17, 21.

1440 S. Kapitel 3.

1441 So bereits BR-Drucksache 183/14, S. 2, und hinsichtlich der erneuten Reduzierung auch bei einer Wohnverpflichtung BT-Drucksache 20/10090, S. 21.

1442 S. a).

1443 BR-Drucksache 183/14, S. 19.

c) Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)

Die Aufhebung einer Integrationsbarriere stellt auch die Förderung von BvB i.S.d. § 51 SGB III dar. Asylsuchende und Geduldete zählen zum Kreis der förderungsberechtigten jungen Menschen, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen nach § 52 Abs. 1 SGB III erfüllen, zusätzlich Zugang zum Arbeitsmarkt haben (§ 52 Abs. 2 S. 1 SGB III) und schulische Kenntnisse und Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen, die einen erfolgreichen Übergang in eine Berufsausbildung erwarten lassen (§ 52 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, S. 4 SGB III). Zudem müssen Asylsuchende, die vor dem 01.08.2019 in das Bundesgebiet eingereist sind, sich seit mindestens drei Monaten erlaubt, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten (§ 52 Abs. 2 S. 3 SGB III), solche, die nach dem 01.08.2019 eingereist sind, müssen sich seit mindestens 15 Monaten im Bundesgebiet aufhalten (§ 52 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SGB III). Bei Geduldeten, die vor dem 01.08.2019 in das Bundesgebiet eingereist sind, muss die Abschiebung seit mindestens drei Monaten ausgesetzt sein (§ 52 Abs. 2 S. 5 SGB III), bei solchen, die nach dem 01.08.2019 eingereist sind, seit mindestens neun Monaten (§ 52 Abs. 2 S. 4 SGB III). Ein Anspruch auf Förderung einer bestimmten BvB besteht gemäß § 51 Abs. 1 SGB III allerdings nicht, sondern steht im Ermessen der Agentur für Arbeit.

Zweck der Einbeziehung von Margizens in BvB ist ihre frühzeitige Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt¹⁴⁴⁴, wofür ein allgemeiner Arbeitsmarktzugang vorausgesetzt wird. Da BvB laut Gesetzesbegründung langfristige Maßnahmen seien, sei es sachgerecht, ein derartiges Angebot für Asylsuchende und Geduldete erst nach bestimmten Vorfristen zu öffnen, um Fehlallokationen vorzubeugen.¹⁴⁴⁵ Damit die Bildungsmaßnahmen auch Erfolg hätte, seien zudem Deutschsprach- und schulische Kenntnisse Voraussetzung, die oftmals zuvor erworben werden müssten.¹⁴⁴⁶ Die Einbeziehung Asylsuchender und Geduldeter in BvB dient mithin ihrer Vorbereitung auf den Ausbildungsmarkt und soll damit die ökonomische Dimension der Integration fördern.

1444 BT-Drucksache 19/10053, S. 17.

1445 BT-Drucksache 19/10053, S. 23.

1446 BT-Drucksache 19/10053, S. 23.

d) Assistierte Ausbildung (AsA)

Auch der Zugang zur AsA gemäß §§ 74, 75 SGB III stellt die Aufhebung einer Integrationsbarriere dar. Die AsA zielt auf die Aufnahme einer Berufsausbildung und die Hinführung auf den Abschluss einer Berufsausbildung ab (§ 74 Abs. 2 SGB III). In ihrer begleitenden Phase umfasst sie eine sozialpädagogische Begleitung, Maßnahmen zur Stabilisierung des Berufsausbildungsverhältnisses oder der Einstiegsqualifizierung, Angebote zum Abbau von Bildungs- und Sprachdefiziten sowie zur Vermittlung fachtheoretischer Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten (§ 75 Abs. 2 SGB III). Sie steht allen Asylsuchenden und Geduldeten mit Arbeitsmarktzugang ohne Wartefrist offen. Zweck der Regelung ist es auch hier, die Margizens in den Ausbildungsmarkt zu integrieren, betrifft also ihre ökonomische Integration.

e) Förderung der Vorphase der AsA

Der Zugang zur Förderung während der Vorphase der AsA gemäß § 75a Abs. 1 SGB III stellt eine weitere Aufhebung einer Integrationsbarriere dar. Die Zugangsvoraussetzungen entsprechen im Wesentlichen denen der BvB¹⁴⁴⁷ und unterscheiden sich nur hinsichtlich der Wartefristen. Asylsuchende sowie Geduldete, die nach dem 01.08.2019 in das Bundesgebiet eingereist sind, müssen sich dort seit mindestens 15 Monaten aufhalten (§ 75a Abs. 1 S. 3 Nr. 1 SGB III).

Zweck der Regelung ist auch insofern die Integration von Margizens in den Ausbildungsmarkt, betrifft also ihre ökonomische Integration. Die Wartefrist wird mit dem „ausbildungsintegrativen Charakter“¹⁴⁴⁸ der Vorphase der AsA begründet und soll zugleich einer Fehlallokation vorbeugen,¹⁴⁴⁹ indem sie zügig abgelehnte Asylsuchende, die sodann ausreisepflichtig werden und Geduldete, bei denen das Abschiebehindernis zeitnah entfällt, ausschließt.

1447 S. c).

1448 BT-Drucksache 19/10053, S. 27.

1449 BT-Drucksache 19/10053, S. 27.

f) Berufsausbildungsbeihilfe (BAB)

Die Gewährung von BAB (§ 56 SGB III) während einer betrieblichen Berufsausbildung stellt ebenfalls die Aufhebung einer Integrationsbarriere dar. Gemäß § 60 Abs. 3 S. 2 SGB III gehören zum förderungsberechtigten Personenkreis Geduldete, die sich seit mindestens 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten und die sonstigen persönlichen Förderungsvoraussetzungen nach § 60 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 SGB III erfüllen. Implizit setzt die BAB einen Arbeitsmarktzugang voraus, da sie während einer Berufsausbildung gewährt wird, für die eine Beschäftigungserlaubnis notwendig ist.¹⁴⁵⁰ Sind die übrigen Voraussetzungen für den Bezug der BAB gemäß § 56 Abs. 1 SGB III erfüllt, haben die Geduldeten Anspruch auf Gewährung der BAB. Asylsuchende sind dagegen nicht zum Bezug von BAB berechtigt (§ 60 Abs. 3 S. 1 SGB). Durch die Einbeziehung Geduldeter in die Ausbildungsförderung sollen – nach einem starken Anstieg der Zahlen Geduldeter – die erheblichen „Herausforderungen bei der beruflichen Eingliederung insbesondere von Geduldeten“¹⁴⁵¹ gemeistert und Ausbildungsabbrüche verhindert werden.¹⁴⁵² Auch hier geht es um die ökonomische Integration der Geduldeten.

g) Ausbildungsgeld

Auch das Ausbildungsgeld für Menschen mit Behinderung hebt eine Integrationsbarriere auf. Gemäß § 122 Abs. 2 SGB III wird es unter den gleichen Voraussetzungen wie die BAB¹⁴⁵³ gewährt, sodass Geduldete mit einer Behinderung, die über einen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen, nach einem Aufenthalt von 15 Monaten Zugang zum Ausbildungsgeld haben, sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen nach § 122 Abs. 1 SGB III erfüllen. Auch das Ausbildungsgeld dient der ökonomischen Integration.

1450 S. b).

1451 BR-Drucksache 344/15, S. 13.

1452 BR-Drucksache 344/15, S. 2.

1453 S. c).

h) Ausbildungsförderung nach dem BAföG

Auch die Ausbildungsförderung nach dem BAföG baut eine Integrationsbarriere ab. Gemäß § 8 Abs. 2a BAföG wird sie an Geduldete geleistet, wenn sie sich seit mindestens 15 Monaten ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten. Dies soll im Wege der teleologischen Reduktion jedoch nicht gelten, wenn die geduldete Person wegen einer Straftat i.S.d. § 19d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG verurteilt wurde, da in diesem Fall die § 8 Abs. 2a BAföG zugrunde liegende Integrationserwartung nicht erfüllt werde.¹⁴⁵⁴ Zweck der Leistung von Ausbildungsförderung nach dem BAföG an Geduldete ist es, „einen Beitrag zur langfristigen Deckung des Fachkräftebedarfs dadurch zu leisten, dass aufenthaltsrechtliche Erleichterungen für solche jungen geduldeten Ausländerinnen und Ausländer geschaffen würden, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind“¹⁴⁵⁵. Auch die Ausbildungsförderung dient der ökonomischen Dimension der Integration.

i) Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung

Zur Aufhebung von Integrationsbarrieren zählen auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung: die Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung gemäß §§ 35 ff. SGB III, Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung gemäß § 45 SGB III und eine Förderung aus dem Vermittlungsbudget gemäß § 44 SGB III. Gemäß § 39a S. 1 SGB III haben Asylsuchende mit einer guten Bleibeperspektive, die (noch) einem Verbot der Erwerbstätigkeit gemäß § 61 AsylG unterliegen, Anspruch auf die Leistungen der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung gemäß §§ 35 ff. SGB III. Bei Asylsuchenden aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wird vermutet, dass keine gute Bleibeperspektive vorliegt (§ 39a S. 2 SGB III). Unter den gleichen Voraussetzungen können Asylsuchende eine Förderung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 Abs. 9 i.V.m. Abs. 1 S. 1 SGB III) sowie eine Förderung aus dem Vermittlungsbudget erhalten (§ 44

1454 BVerwG, Urt. v. 25.03.2014 – 5 C 13.13, NVwZ-RR 2014, 601.

1455 BVerwG, Urt. v. 25.03.2014 – 5 C 13.13, NVwZ-RR 2014, 601 (603).

Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 bis 3 SGB III), deren Gewähr jeweils im Ermessen der Arbeitsagentur steht.¹⁴⁵⁶

Zweck dieser Regelungen ist eine schnellere Eingliederung von Asylsuchenden mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive in den Arbeitsmarkt, indem die dafür notwendigen vermittlungsunterstützenden Leistungen bereits in der Wartezeit auf den Arbeitsmarktzugang erbracht werden können.¹⁴⁵⁷ Der Ausschluss von Asylsuchenden aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wird als Zielgruppenkohärenz gerechtfertigt, da insofern kein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt zu erwarten sei.¹⁴⁵⁸ Auch hier ist die ökonomische Dimension der Integration berührt.

j) Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung

Auch die Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung nach § 58 Abs. 1 AsylG und § 61 Abs. 1 S. 2, 3 AufenthG heben Integrationsbarrieren auf. Danach kann Asylsuchenden, die zwar keiner Wohnverpflichtung, aber einer räumlichen Beschränkung unterliegen, erlaubt werden, den Bezirk vorübergehend zu verlassen oder sich allgemein im Bezirk einer anderen Ausländerbehörde aufzuhalten. Gemäß § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG besteht insofern ein Regelerteilungsanspruch, wenn eine Beschäftigung ausgeübt werden soll oder wenn dies zum Zwecke des Schulbesuchs, der betrieblichen Aus- und Weiterbildung oder des Studiums an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule oder vergleichbaren Ausbildungseinrichtung erforderlich ist. Zuletzt besteht ein Anspruch auf eine Verlassenserlaubnis, wenn dies im dringenden öffentlichen Interesse liegt, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung eine unbillige Härte darstellen würde. Gemäß § 61 Abs. 1 S. 2, 3 AufenthG kann auch bei Geduldeten von der räumlichen Beschränkung abgewichen werden, wenn sie zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 berechtigt sind¹⁴⁵⁹ oder wenn dies zum Zwecke des Schulbesuchs, der betrieblichen Aus- und Weiterbildung oder des Studiums an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule oder vergleichbaren Ausbildungseinrichtung erforderlich ist

1456 Schmidt, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Mießling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, SGB III § 44 Rn. 3; Schmidt, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Mießling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, SGB III § 45 Rn. 3.

1457 BT-Drucksache 19/10053, S. 22.

1458 BT-Drucksache 18/6185, S. 59.

1459 Dies gilt seit der allgemeinen Abschaffung der Vorrangprüfung 2020 für alle Geduldeten, die erwerbstätig sind, s. Kapitel 3 IV.3).

oder der Aufrechterhaltung der Familieneinheit dient. Die Ausnahme steht mithin im Ermessen der Behörde.

Die Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung zwecks Berufstätigkeit oder (Aus-)Bildung verfolgen unmittelbar integrationspolitische Zwecke, indem sie die ökonomische Integration der Margizens fördern.¹⁴⁶⁰ Ausnahmen zur Aufrechterhaltung der Familieneinheit setzen Art. 14 Abs. 1 lit. a Rückführungs-RL um¹⁴⁶¹ und entsprechen zugleich den Vorgaben von Art. 6 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 8 EMRK.¹⁴⁶² Sie und die übrigen Ausnahmetatbestände können damit auch der gesellschaftlichen Integration dienen.

k) Ausnahmen von einer zeitlich unbegrenzten Wohnverpflichtung

Die Wohnverpflichtung gilt für Asylsuchende mit Kindern abweichend von der grundsätzlichen Regelung¹⁴⁶³ nur bis zu sechs Monate (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG). Asylsuchende mit minderjährigen Kindern und deren volljährige, ledige Geschwister sind von einer dauerhaften Wohnverpflichtung auch dann ausgenommen, wenn sie Mitwirkungspflichten verletzen (§ 47 Abs. 1 S. 4 AsylG) oder aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat stammen (§ 47 Abs. 1a S. 2 AsylG).

Auch diese Regelung dient der Umsetzung von Art. 6 Abs. 1 und 2 GG und Art. 8 EMRK, indem Familien mit Kindern zu deren Wohl nicht länger als sechs Monate in Sammelunterkünften mit oftmals nur eingeschränkter Privatsphäre untergebracht werden sollen. Die Regelung betrifft insbesondere die gesellschaftliche Dimension der Integration, indem sie eine schnellere private Unterkunftnahme und damit engeren Kontakt zur Gesellschaft ermöglicht.

l) Analogleistungen nach dem SGB XII

Auch die Gewähr sogenannter Analogleistungen nach dem SGB XII hebt Integrationsbarrieren auf. Gemäß § 2 Abs. 1 AsylbLG haben Asylsuchende

1460 Kluth, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 61 Rn. 13.

1461 BT-Drucksache 17/5470, S. 24.

1462 Kluth, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 61 Rn. 18.

1463 S. 4)a).

und Geduldete als Leistungsberechtigte des AsylbLG¹⁴⁶⁴ abweichend von §§ 3, 4, 6 und 7 AsylbLG einen Anspruch auf Leistungen analog der Vorschriften des SGB XII, wenn sie sich seit 36 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst haben.

Grund für die Leistungsangleichung, die erst 2024 erneut von 18 auf 36 Monate hochgesetzt wurde, ist laut Gesetzgebung der Gedanke, dass sich (erst) nach diesen 36 Monaten der Aufenthalt verfestigt habe und ein sozialer Integrationsbedarf bestehe.¹⁴⁶⁵ Die Regelung dient somit der gesellschaftlichen Dimension der Integration.

6) Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel

Eine Aufhebung von Integrationsbarrieren kann weiterhin im Wege des Statuswechsels durch Erteilung eines Aufenthaltstitels erfolgen. Während die einzelnen Regelungen, die sich diesem Regelungsinstrument zuordnen lassen, jeweils unterschiedliche Voraussetzungen aufstellen, sind ergänzend stets die in § 5 AufenthG geregelten allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen zu beachten. Danach setzt die Erteilung eines Aufenthaltstitels grundsätzlich voraus, dass der Lebensunterhalt gesichert und die Identität und, falls sie nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt ist, die Staatsangehörigkeit der ausländischen Person geklärt ist, die Passpflicht nach § 3 AufenthG erfüllt wird, kein Ausweisungsinteresse im Sinne des § 54 AufenthG besteht und der Aufenthalt der ausländischen Person nicht aus einem sonstigen Grund Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet, soweit kein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht (§ 5 Abs. 1 AufenthG). Soll ein humanitärer Aufenthaltstitel (nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG) erteilt werden, zu denen fast alle der folgend untersuchten Regelungen zählen,¹⁴⁶⁶ kann von diesen Voraussetzungen allerdings gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG abgesehen werden. Einige der folgenden Regelungen sehen auch explizit vor, dass von bestimmten Voraussetzungen abgesehen werden kann oder

1464 S. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 AsylbLG.

1465 BT-Drucksache 20/10090, S. 22.

1466 Lediglich die Aufenthaltsgewährung für qualifizierte Geduldete und die Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für Ausreisepflichtige befinden sich im Abschnitt der Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (Kapitel 2 Abschnitt 4).

soll. Darüber hinaus darf gemäß § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG ausländischen Staatsangehörigen, deren Asylantrag aufgrund bestimmter Umstände als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, vor ihrer Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden (sogenannte Titelerteilungssperre), außer im Falle eines Erteilungsanspruchs oder eines Abschiebungsverbots (§ 10 Abs. 3 S. 3 AufenthG).

a) Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Eine Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel bewirkt die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Die Bestimmung adressiert Geduldete, deren Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich und bei denen mit einem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist (§ 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die geduldete Person das Ausreisehindernis selbst zu verschulden hat, etwa, weil sie falsche Angaben macht, über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt (§ 25 Abs. 5 S. 3, 4 AufenthG). Sind die Voraussetzungen erfüllt, liegt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich im Ermessen der Ausländerbehörde; ist eine Abschiebung bereits seit 18 Monaten ausgesetzt, besteht allerdings ein Regelerteilungsanspruch (§ 25 Abs. 5 S. 2 AufenthG).

Zweck der Regelung ist es, unverschuldet Geduldeten eine Regularisierung zu ermöglichen und damit sogenannte Kettenduldungen zu verhindern.¹⁴⁶⁷ Insbesondere der später hinzugefügte Regelerteilungsanspruch nach 18 Monaten soll der restriktiven Erteilungspraxis der Ausländerbehörden entgegenwirken. Durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird der Aufenthalt der zuvor rechtswidrig aufhältigen Person regularisiert, was die rechtliche Dimension der Integration berührt und damit nach der Systematik des AufenthG den Integrationspfad zum Daueraufenthalt (Niederlassungserlaubnis und Daueraufenthalt – EU) eröffnet. Aus der Aufenthaltserlaubnis folgt jedoch nicht nur eine höhere Rechtssicherheit und ein gefestigter Aufenthalt; mit Erteilung eines Aufenthaltstitels werden auch weitere Integrationsbarrieren abgebaut. Die Ausübung selbständiger Tätigkeiten und einer Beschäftigung ist kraft Gesetzes möglich (§ 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG); ebenso der Bezug von BAföG (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG). Soweit

1467 BT-Drucksache 15/420, S. 80.

der Lebensunterhalt nicht selbständig gesichert werden kann, werden in den ersten 18 Monaten nach Erteilung der Duldung zunächst weiterhin Leistungen nach dem AsylbLG gewährt (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 lit. c AsylbLG), danach besteht ein Anspruch auf Sozialleistungen nach SGB II (§ 7 Abs. 1 SGB II) oder XII. Räumliche Beschränkungen sind zwar gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG grundsätzlich noch möglich, bedürfen aber stets einer besonderen Rechtfertigung, da die Aufenthaltserlaubnis dem Grundsatz nach für das ganze Bundesgebiet erteilt wird (§ 12 Abs. 1 S. 1 AufenthG).¹⁴⁶⁸

b) Ausbildungsduldung

Die Aufhebung einer Integrationsbarriere durch einen zeitlich abgestuften und konditionierten Statuswechsel findet mittels Ausbildungsduldung gemäß § 60c i.V.m. § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG statt. Sie ermöglicht es Geduldeten, eine qualifizierte Berufsausbildung durchzuführen, ohne dass in dieser Zeit aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergriffen werden (§ 60c Abs. 3 S. 4 AufenthG), und wird nach erfolgreichem Abschluss zwecks Arbeitsplatzsuche um sechs Monate verlängert (§ 60c Abs. 6 S. 2 AufenthG). Adressat*innen sind ausreisepflichtige ehemalige Asylsuchende, die bereits eine qualifizierte Berufsausbildung oder eine Assistenz- oder Helfer*innenausbildung während des Asylverfahrens aufgenommen haben und diese nach der Ablehnung des Asylantrags fortsetzen möchten (§ 60c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG), sowie Geduldete, die eine qualifizierte Berufsausbildung oder eine Assistenz- oder Helfer*innenausbildung aufnehmen wollen (§ 60c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG).

Allerdings existiert eine Reihe von Ausschlussgründen: Die Ausbildungsduldung wird gemäß § 60c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG nicht erteilt, wenn ein Ausschlussgrund nach § 60a Abs. 6 vorliegt, also der*die Adressat*in sich nur nach Deutschland begeben hat, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, der Aufenthalt aus von ihm*ihr zu vertretenden Gründen nicht beendet werden kann oder sie*er Staatsangehörige*r eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates ist. Auch wenn die Identität der betreffenden Person nicht fristgerecht zu klären ist, wird gemäß § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG grundsätzlich keine Ausbildungsduldung erteilt. Hat die Person die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, steht die Erteilung einer Ausbildungsduldung davon abweichend

¹⁴⁶⁸ Maor, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 12 Rn. 12.

im Ermessen der Ausländerbehörde (§ 60c Abs. 7 AufenthG). Zu den weiteren Ausschlussgründen zählen der Bezug zu extremistischen oder terroristischen Organisationen, die Verurteilung wegen bestimmter Straftaten und konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zum Zeitpunkt der Antragstellung (§ 60c Abs. 2 Nr. 4 und 5 AufenthG). Geduldete müssen zudem seit mindestens drei Monaten im Besitz einer Duldung sein, bevor sie eine Ausbildungsduldung beantragen können (§ 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung.

Zweck der Regelung ist es, sowohl Auszubildenden als auch Ausbildungsbetrieben mehr Rechtssicherheit zu bieten¹⁴⁶⁹ und den Fachkräftemangel durch Personen zu decken, die sich bereits im Inland befinden.¹⁴⁷⁰ Das Instrument dient somit einerseits der Aufenthaltssicherung der geduldeten Person als Vorstufe eines Statuswechsels, da bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 19d AufenthG¹⁴⁷¹ ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete besteht. Das Regelungsinstrument betrifft damit die rechtliche Dimension der Integration. Zum anderen richtet es sich auf die ökonomische Integration geduldeter Personen.

c) Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für Ausreisepflichtige

Die Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16g AufenthG stellt ebenfalls die Aufhebung einer Integrationsbarriere durch Statuswechsel dar und sollte ursprünglich die Ausbildungsduldung ersetzen.¹⁴⁷² Nachdem deren Streichung jedoch bereits vor Inkrafttreten der Regelung aufgrund zahlreicher Kritik an möglichen Auswirkungen ihrer Streichung wieder rückgängig gemacht wurde, existieren beide Vorschriften nun parallel.¹⁴⁷³

Wie bei der Ausbildungsduldung sind Adressat*innen ausreisepflichtige ehemalige Asylsuchende, die bereits eine qualifizierte Berufsausbildung oder eine Assistenz- oder Helfer*innenausbildung während des Asylverfahrens aufgenommen haben und diese nach der Ablehnung des Asylantrags

¹⁴⁶⁹ BT-Drucksache 18/8615, S. 48.

¹⁴⁷⁰ Kluth, NVwZ 2019, 1305 (1308).

¹⁴⁷¹ S. a).

¹⁴⁷² BT-Drucksache 20/7394, S. 26.

¹⁴⁷³ Hierzu ausführlich Habbe, Asylmagazin 2024, 90 (93); Hocks, InfAuslR 2024, 194 (194 f.).

fortsetzen möchten (§ 16g Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG), sowie Geduldete, die eine qualifizierte Berufsausbildung oder eine Assistenz- oder Helfer*innen-ausbildung aufnehmen wollen (§ 16g Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG).

Auch die Ausschlussgründe stimmen mit denen der Ausbildungsduldung überein: Die Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis wird gemäß § 16g Abs. 2 Nr. 1 AufenthG nicht erteilt, wenn ein Ausschlussgrund nach § 60a Abs. 6 vorliegt. Wenn die Identität der betreffenden Person nicht fristgerecht geklärt werden kann, wird gemäß § 16g Abs. 2 Nr. 3 AufenthG grundsätzlich keine Ausbildungsduldung erteilt. Hat die Person die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, steht die Erteilung einer Ausbildungsduldung davon abweichend im Ermessen der Ausländerbehörde (§ 16g Abs. 6 AufenthG). Zu den weiteren Ausschlussgründen zählen der Bezug zu extremistischen oder terroristischen Organisationen, die Verurteilung wegen bestimmter Straftaten und konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zum Zeitpunkt der Antragstellung (§ 16g Abs. 2 Nr. 4 und 5 AufenthG). Geduldete müssen zudem seit mindestens drei Monaten im Besitz einer Duldung sein, bevor sie eine Ausbildungsduldung beantragen können (§ 16g Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Aufgrund der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, von der § 16g AufenthG keine Ausnahme enthält, muss zudem der Lebensunterhalt gesichert sein, wobei der Bezug von BAB unschädlich ist (§ 16g Abs. 10 S. 3 AufenthG). Gemäß § 2 Abs. 3 S. 5 AufenthG gilt er zudem als gesichert, wenn Eigenmittel in Höhe von 736 Euro (§ 12 BAföG) vorliegen.

Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis. Von der Ausbildungsduldung unterscheidet sie sich somit im Wesentlichen dadurch, dass sie als Erteilungsvoraussetzung die Sicherung des Lebensunterhalts erfordert, im Gegenzug aber den Aufenthalt unmittelbar regularisiert.¹⁴⁷⁴ Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zudem zur Ausübung einer von der Ausbildung unabhängigen Beschäftigung von bis zu 20 Stunden die Woche (§ 16g Abs. 3a AufenthG). Die Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis dient – wie die Ausbildungsduldung – der ökonomischen als auch der rechtlichen Integration.

1474 *Habbe*, Asylmagazin 2024, 90 (97); zu den weiteren daraus folgenden Vor- und Nachteilen ausführlich *Hocks*, InfAuslR 2024, 194 (196 f.).

d) Beschäftigungsduldung

Auch die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG stellt die Aufhebung einer Integrationsbarriere durch einen zeitlich abgestuften und konditionierten Statuswechsel dar. Sie ermöglicht es erwerbstätigen Geduldeten (und ihren Ehegatt*innen sowie minderjährigen Kindern), unter bestimmten Voraussetzungen eine Ermessensduldung für einen Zeitraum von 30 Monaten zu erhalten und erleichtert die anschließende Erlangung eines Aufenthaltstitels nach § 25b AufenthG (§ 25b Abs. 6 AufenthG). Zu den Voraussetzungen zählt, dass ihre Identität innerhalb bestimmter Fristen geklärt wurde (§ 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), sie seit mindestens zwölf Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden pro Woche ausüben (§ 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und der Lebensunterhalt innerhalb der letzten zwölf Monate vor Antragstellung durch die Beschäftigung gesichert war und weiterhin ist (§ 60d Abs. 1 Nr. 4, 5 AufenthG). Die geduldete Person muss zudem über mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 verfügen (§ 60d Abs. 1 Nr. 6 AufenthG) und einen Integrationskurs erfolgreich beendet oder den Abbruch nicht zu vertreten haben, falls sie oder ihr*e Ehegatt*in zu einem Integrationskurs verpflichtet wurden (§ 60d Abs. 1 Nr. 11 AufenthG). Zudem darf weder die geduldete Person selbst noch ihr*e Ehegatt*in oder Lebenspartner*in wegen einer Straftat verurteilt worden sein (§ 60d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG), Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben (§ 60d Abs. 1 Nr. 8 AufenthG) und es darf keine Ausweisungsverfügung oder Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG gegen sie bestehen (§ 60d Abs. 1 Nr. 9 AufenthG). Soweit die geduldete Person Kinder im schulpflichtigen Alter hat, müssen diese zur Schule gehen und sie dürfen sich nicht bestimmter Straftaten schuldig gemacht haben (§ 60d Abs. 1 Nr. 10 AufenthG). Zudem müssen die Adressat*innen seit mindestens zwölf Monaten im Besitz einer Duldung sein (§ 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Die Norm richtet sich ausschließlich an Geduldete, die bis zum 31.12.2022 in das Bundesgebiet eingereist sind (§ 60d Abs. 1 AufenthG). Sind alle Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Regelerteilungsanspruch auf die Beschäftigungsduldung (§ 60d Abs. 1 AufenthG). Hat die*der Betroffene die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, konnte die Identität aber gleichwohl nicht geklärt werden, steht die Erteilung der Beschäftigungsduldung im Ermessen der Ausländerbehörde (§ 60d Abs. 4 AufenthG).

Zweck der Beschäftigungsduldung ist es, „einen verlässlichen Status Geduldeter“ zu schaffen, „die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind“.¹⁴⁷⁵ Sowohl Arbeitgeber*innen als auch Geduldete sollen durch die längerfristige Duldung Rechtsklarheit und -sicherheit und die Geduldeten durch die anschließende Möglichkeit des Übergangs in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG zudem eine Bleibeperspektive erhalten.¹⁴⁷⁶ Die Beschäftigungsduldung richtet sich mithin an bereits „gut integrierte Geduldete“¹⁴⁷⁷, fördert durch ihre lange Geltungsdauer und Regularisierungsperspektive aber auch die ökonomische und rechtliche Dimension der Integration.

e) Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung

Eine Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel stellt die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung gemäß § 19d AufenthG dar. Danach kann einer geduldeten Person eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erteilt werden, wenn sie in Deutschland entweder eine qualifizierte Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen, mit einem ausländischen Hochschulabschluss seit zwei Jahren ununterbrochen eine dem Abschluss angemessene Beschäftigung ausgeübt oder seit drei Jahren ununterbrochen eine qualifizierte Beschäftigung ausgeübt hat, die zumindest im letzten Jahr lebensunterhaltsdeckend war (§ 19d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Zu den weiteren in § 19d Abs. 1 Nr. 2 bis 7 AufenthG aufgelisteten Voraussetzungen zählt, dass die Person über ausreichend Wohnraum (Nr. 2) und Deutschkenntnisse (Nr. 3) verfügt, die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht (Nr. 4), behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert (Nr. 5), keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat (Nr. 6) und nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde (Nr. 7). Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1 AufenthG steht grundsätzlich im Ermessen der Ausländerbehörde. Befand sich eine geduldete Person zuvor in einer Ausbildungsduldung nach

1475 BT-Drucksache 19/8286, S. 2.

1476 BT-Drucksache 19/8286, S. 2.

1477 BT-Drucksache 19/8286, S. 18.

§ 60c AufenthG, ist nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von zwei Jahren zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des Abs. 1 Nr. 2 bis 3 und 6 bis 7 vorliegen. In diesem Fall besteht mithin ein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund § 19d AufenthG kann mit Blick auf die Qualifizierungsanforderungen frühestens nach zwei respektive drei Jahren Aufenthalt erteilt werden.

Zweck dieser Regelung ist es ausweislich der Gesetzesbegründung, zur Bekämpfung des Fachkräftemangels die „Potenziale derjenigen jungen Ausländer und Ausländerinnen [zu] nutzen, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind“¹⁴⁷⁸. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis fördert auch hier die rechtliche Integration der Margizens und hebt weitere Integrationsbarrieren auf, indem etwa neben der Beschäftigung kraft Gesetzes nun auch jede selbständige Tätigkeit erlaubt ist (§ 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG).¹⁴⁷⁹

Für räumliche Beschränkungen gilt das oben Gesagte.¹⁴⁸⁰ Der Abbau anderer Integrationsbarrieren, wie der Zugang zum BAföG, erfolgt qua Erfüllung der Wartezeit in der Regel schon vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG, der Zugang bleibt aber auch mit diesem Titel erhalten (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG).

f) Chancen-Aufenthaltsrecht

Eine weitere Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel bildet das Chancen-Aufenthaltsrecht gemäß § 104c AufenthG. Danach soll einer geduldeten Person bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie sich zum 31.10.2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat. Die Voraussetzungen mit einer „Duldung light“¹⁴⁸¹ (§ 60b AufenthG) werden hierbei ausdrücklich angerechnet (§ 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG). Weitere Voraussetzungen sind ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und keine Verurteilung wegen einer im Bun-

1478 BT-Drucksache 16/10288, S. 8.

1479 Erwerbstätigkeit erfasst gemäß § 2 Abs. 2 AufenthG sowohl die Beschäftigung i.S.d. § 7 SGB IV als auch die selbständige Tätigkeit (und die Tätigkeit als Beamter).

1480 S. a).

1481 Eichler, Beilage zum Asylmagazin 8 - 9 2019, 64.

desgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat, wobei Geldstrafen bis zu 50 respektive 90 Tagessätzen bei ausländerrechtlichen Straftaten außer Betracht bleiben (§ 104c Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 AufenthG). Ausdrücklich abgesehen wird gemäß § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), der Identitätsklärung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG) und der Erfüllung der Passpflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Ein Regelversagungsgrund ist gemäß § 104c Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG gegeben, wenn die geduldete Person wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch die Abschiebung verhindert. Beim Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen soll gemäß § 104c Abs. 3 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis für 18 Monate erteilt werden, so dass die Behörde nur in atypischen Konstellationen eine Erteilung versagen darf. Allerdings ist zu beachten, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht nicht verlängert werden kann (§ 104c Abs. 3 S. 2 AufenthG). In diesem Zeitraum ist eine langfristige Sicherung des Aufenthalts nur durch die Erteilung einer integrationsbezogenen Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25b oder 25a AufenthG möglich (§ 104c Abs. 3 S. 4 AufenthG).

Ziel des Chancen-Aufenthaltsrechts ist laut Gesetzentwurf die deutliche Senkung der Zahl Geduldeter, indem langjährig Geduldete die Chance erhalten, die notwendigen Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt zu erfüllen.¹⁴⁸² Das Chancen-Aufenthaltsrecht soll dabei „positive Anreize“¹⁴⁸³ für die Arbeitsmarktintegration und die Identitätsklärung setzen. Auch diese Regelung betrifft demnach insbesondere die rechtliche Dimension der Integration, indem mittels Erteilung eines Aufenthaltstitels der Aufenthalt der zuvor rechtswidrig aufhältigen Person regularisiert wird und zugleich weitere Integrationsbarrieren abgebaut werden. Allerdings ist zu beachten, dass es sich dabei nur um eine vorläufige Regularisierung und Aufenthaltssicherung handelt. Kann die begünstigte Person die weiteren Voraussetzungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25b oder 25a AufenthG nicht erfüllen, fällt sie in den Duldungs-Status zurück.

1482 BT-Drucksache 20/3717, S. 1.

1483 BT-Drucksache 20/3717, S. 1.

g) Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels für gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige nach § 25a Abs. 1 AufenthG stellt ebenfalls die Aufhebung einer Integrationsbarriere dar. Gemäß § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG soll einer jugendlichen oder jungen volljährigen Person, die Inhaberin einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG oder seit zwölf Monaten im Besitz einer Duldung ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie im Bundesgebiet seit drei Jahren erfolgreich eine Schule besucht oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben hat (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG), es gewährleistet erscheint, dass sie sich auf Grund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG) und keine konkreten Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie sich nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG). Solange sich die jugendliche oder junge volljährige Person in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet, schließt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht aus (§ 25a Abs. 1 S. 2 AufenthG). Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben der geduldeten Person oder aufgrund ihrer Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist (§ 25a Abs. 1 S. 2 AufenthG). Der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis muss vor Vollendung des 27. Lebensjahres gestellt werden (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG) und setzt drei Jahre erlaubten, geduldeten oder gestatteten Voraufenthalt in Deutschland voraus (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG). Sind die Voraussetzungen erfüllt, so besteht ein Regelerteilungsanspruch (§ 25 Abs. 1 S. 1 AufenthG). Einem minderjährigen ledigen Kind der begünstigten Person, das mit ihr in einer familiären Lebensgemeinschaft lebt, soll ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25a Abs. 2 S. 5 AufenthG), ohne dass weitere Voraussetzungen zu erfüllen sind.

Zweck der Regelung ist es, gut integrierten geduldeten Jugendlichen und jungen Volljährigen „eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive zu eröffnen“¹⁴⁸⁴. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt also bereits eine

1484 BT-Drucksache 17/4401, S. 16.

weitgehende Integration voraus, fördert aber zugleich auch die rechtliche Integration Geduldeter durch eine gesicherte Aufenthaltsperspektive und hebt weitere Integrationsbarrieren auf. So ist die Ausübung selbständiger Tätigkeiten oder einer angestellten Beschäftigung ebenso wie der Bezug von BAföG (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG) etc. kraft Gesetzes möglich (§ 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG). Auch ein Familiennachzug von Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern ist eingeschränkt nach § 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG erlaubt.¹⁴⁸⁵ Die Aufenthaltserlaubnis für bereits in familiärer Lebensgemeinschaft lebende Kinder dient der Erfüllung der Schutzpflichten des Staates zum Schutz der familiären Lebensgemeinschaft insbesondere bei minderjährigen Kindern, wie sie sich aus Art. 6 GG und Art. 8 EMRK ergibt.¹⁴⁸⁶

h) Abgeleitete Aufenthaltsgewährung für Eltern und weitere Verwandte von gut integrierten Jugendlichen

Auch den Eltern oder einem personensorgeberechtigten Elternteil von minderjährigen Kindern, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 1 AufenthG besitzen, kann gemäß § 25a Abs. 2 S. 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Abschiebung nicht aufgrund falscher Angaben, Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit oder mangels Erfüllung zumutbarer Anforderungen an die Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird und der Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert werden kann. Die Erteilung des abgeleiteten Aufenthaltstitels liegt mithin im Ermessen der Behörde. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist gemäß § 25a Abs. 3 AufenthG ausgeschlossen, wenn der Elternteil wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen bis zu 50 respektive 90 Tagessätzen bei aufenthaltspezifischen Straftaten außer Betracht bleiben. Minderjährigen Kindern der begünstigten Person, die mit ihr in einer familiären Lebensgemeinschaft leben, kann ohne weitere Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25a Abs. 2 S. 2 AufenthG), Ehegatt*innen oder Lebenspartner*innen der begünstigten Person, die mit ihr in einer familiären Lebensgemeinschaft leben, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie die Voraussetzungen des § 25a Abs. 2 S. 1 AufenthG ebenfalls erfüllen (§ 25a Abs. 2 S. 3 AufenthG).

1485 Ihnen darf eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen Deutschlands erteilt werden.

1486 Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AufenthG § 25a Rn. 22.

Zweck der Regelung ist auch insoweit gemäß Art. 6 GG und Art. 8 EMRK die Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten zum Schutz der familiären Lebensgemeinschaft insbesondere bei minderjährigen Kindern.¹⁴⁸⁷ Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis soll zwar auch bei den Eltern davon abhängen, dass „sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben“¹⁴⁸⁸, fördert aber zugleich auch ihre rechtliche Integration durch eine gesicherte Aufenthaltsperspektive und hebt weitere Integrationsbarrieren auf.¹⁴⁸⁹

i) Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

Auch eine Aufenthaltserlaubnis, die aufgrund nachhaltiger Integration gemäß § 25b AufenthG erteilt wird, baut Integrationsbarrieren im Wege des Statuswechsels ab. Gemäß § 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG soll einer Person, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG oder eine Duldung innehat, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erteilt werden, wenn sie sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. Vorausgesetzt ist dafür regelmäßig, dass sie ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichert oder prognostiziert werden kann, dass sie ihren Lebensunterhalt in Zukunft sichern wird, sie über mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 verfügt, ihre schulpflichtigen Kinder zur Schule gehen und sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt sowie über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt (§ 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 AufenthG). In bestimmten Fällen ist der vorübergehende Bezug von Sozialleistungen unschädlich (§ 25b Abs. 1 S. 3 AufenthG) respektive wird vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung sowie der Sprachkenntnisse abgesehen (§ 25b Abs. 3 AufenthG). Zudem muss sich die geduldete Person in der Regel seit mindestens sechs respektive seit vier Jahren, wenn sie mit ihren minderjährigen Kindern zusammenwohnt, ununterbrochen geduldet, gestattet oder erlaubt in Deutschland aufhalten. Da die Voraussetzungen nur regelmäßig vorliegen müssen, können etwa „besondere Integrationsleistungen von vergleichbarem Gewicht ebenfalls zur Erteilung einer Auf-

1487 Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AufenthG § 25a Rn. 22.

1488 BT-Drucksache 17/4401, S. 16.

1489 Zu den konkret abgebauten Integrationsbarrieren, vgl.g).

enthaltserlaubnis nach § 25b führen [...], auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 im Einzelfall nicht vollständig erfüllt sind.“¹⁴⁹⁰

Liegt danach eine nachhaltige Integration der geduldeten Person vor, so besteht ein Regelerteilungsanspruch (§ 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG). Ist die geduldete Person seit 30 Monaten im Besitz einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG, soll ihr unabhängig von der Voraufenthaltszeit eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25b Abs. 6 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die antragstellende Person ihre Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert hat; ferner darf kein Ausweisungsinteresse aufgrund der Begehung bestimmter Straftaten bestehen (§ 25b Abs. 2 AufenthG).

Die Regelung bezweckt die Schaffung eines alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechts und soll dadurch „die Rechtsstellung derjenigen stärken, die auch ohne rechtmäßigen Aufenthalt aner kennenswerte Integrationsleistungen erbracht haben“¹⁴⁹¹. Integrationsleistungen sollen also gerade deshalb honoriert werden, weil sie ohne einen gesicherten Aufenthalt erbracht wurden. Auch diese Regelung betrifft insbesondere die rechtliche Dimension der Integration: Durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird der Aufenthalt der zuvor rechtswidrig aufhältigen Person regularisiert und es werden zugleich weitere Integrationsbarrieren abgebaut. Neben der kraft Gesetzes geltenden Berechtigung, selbständigen Tätigkeiten oder einer Beschäftigung nachzugehen (§ 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG), sind auch der Bezug von BAföG (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG) etc. möglich. Darüber hinaus können Inhaber*innen der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG die Teilnahme an einem Integrationskurs (§ 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. c Alt. 4 AufenthG) beanspruchen; der Familiennachzug von Ehegatt*innen und minderjährigen Kindern ist eingeschränkt nach § 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG möglich.¹⁴⁹²

1490 BT-Drucksache 18/4097, S. 42.

1491 BT-Drucksache 18/4097, S. 23.

1492 Ihnen darf eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen Deutschlands erteilt werden.

j) Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

Auch die Gewähr eines Aufenthaltstitels in Härtefällen nach § 23a AufenthG hebt Integrationsbarrieren qua Statuswechsel auf. Gemäß § 23a Abs. 1 S. 1 AufenthG kann die oberste Landesbehörde auf Ersuchen einer Härtefallkommission anordnen, dass einer ausreisepflichtigen Person, insbesondere Geduldeten, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.¹⁴⁹³ Die Anordnung steht im Ermessen der obersten Landesbehörde. Voraussetzung für ein Härtefallersuchen ist, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der Person im Bundesgebiet rechtfertigen (§ 23a Abs. 1 S. 4 AufenthG).¹⁴⁹⁴ Im Einzelfall kann die Anordnung unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen, ob der Lebensunterhalt gesichert ist oder von Dritten eine Verpflichtungserklärung zur Übernahme der Lebensunterhaltskosten (§ 68 AufenthG) abgegeben wird (§ 23a Abs. 1 S. 2 AufenthG). Ein Härtefall kommt regelmäßig nicht in Betracht, wenn die geduldete Person Straftaten von erheblichem Gewicht begangen hat oder ein konkreter Rückführungstermin feststeht (§ 23a Abs. 1 S. 3 AufenthG).

Zweck der Regelung ist es, in besonders gelagerten und außerordentlichen Einzelfällen Handlungsspielraum bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu schaffen, der dringende humanitäre und persönliche Härtefälle erfasst.¹⁴⁹⁵ Das Regelungsinstrument betrifft insbesondere die rechtliche Dimension der Integration: Durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird der Aufenthalt der zuvor rechtswidrig aufhältigen Person regularisiert und zugleich werden verschiedene Integrationsbarrieren abgebaut. Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG ist die Ausübung jeder Beschäftigung und selbständigen Tätigkeit kraft Gesetzes erlaubt (§ 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG). Räumliche Beschränkungen bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.¹⁴⁹⁶ Zugang besteht zudem etwa zur Ausbildungsförderung nach dem BAföG (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG), zur BAB¹⁴⁹⁷ und zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 52 Abs. 2 S. 1 SGB III).

1493 Zum Verfahren im Detail *Dittrich*, InfAuslR 2024, 50 (50 f.).

1494 Zu den Entscheidungskriterien *Schwantner*, Asylmagazin 2016, 63 (63 f.).

1495 *Göbel-Zimmermann*, in: Huber, Aufenthaltsgesetz, § 23a Rn. 1.

1496 *Maor*, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 12 Rn. 12.

1497 Sie wird unter Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen des § 60 SGB III gewährt, s. *Schmidt*, in: Rolf/Giesen/Kreikebohm/Mießling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, SGB III § 60 Rn. 5.

k) Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel

Eine weitere Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel stellt die Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel dar,¹⁴⁹⁸ deren Besonderheit darin besteht, dass sie auch vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung, also Statuslose, adressiert.¹⁴⁹⁹ Gemäß § 25 Abs. 4a S. 1 und 2 AufenthG soll dem Opfer einer Straftat nach den §§ 232 bis 233a StGB eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Anwesenheit für ein entsprechendes Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird, es jede Verbindung zu den Personen, die der Straftat beschuldigt werden, abgebrochen hat und bereit ist, als Zeug*in im Verfahren auszusagen. Der Aufenthaltstitel soll über den Zeitraum des Strafverfahrens hinaus verlängert werden, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit der betreffenden Person im Bundesgebiet erfordern (§ 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG). Zweck dieser Regelung mit eng umgrenzten Anwendungsbereich¹⁵⁰⁰ ist primär die „Erleichterung der Durchführung des gegen den Täter gerichteten Strafverfahrens“.¹⁵⁰¹ Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, diese kann aber erlaubt werden (§ 25 Abs. 4a S. 4 AufenthG).

l) Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Schwarzarbeit

Eine ähnliche Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel stellt die Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Schwarzarbeit dar, die ebenfalls neben Geduldeten auch Statuslose adressiert. Gemäß § 25 Abs. 4b AufenthG kann einem Opfer bestimmter Schwarzarbeitsdelikte¹⁵⁰² eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Anwesenheit für ein entsprechendes Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird und es bereit ist als Zeug*in im Verfahren auszusagen. Die Erteilung dieser eng begrenzten Aufenthaltserlaubnis steht damit im Ermessen der Ausländerbehörde; sie kann nur im Falle einer noch nicht erfolgten, zustehenden Vergütung ver-

1498 Ausführlich Herker, Bleiberecht für Opfer von Hasskriminalität, 2022, S. 242 ff.

1499 Hoffmann, Leben in der Illegalität, in: Falge, 2009, 13 (20).

1500 Zum Stichtag 31.12.2024 lebten gerade einmal 82 Personen mit einem entsprechenden Aufenthaltstitel in Deutschland, BT-Drucksache 21/192, S. 26.

1501 Zimmerer, in: Decker/Bader/Kothe, Migrations- und Integrationsrecht, AufenthG § 25 Rn. 75.

1502 Erfasst sind Straftaten nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

längert werden (§ 25 Abs. 4b S. 2 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, diese kann aber erlaubt werden (§ 25 Abs. 4b S. 3 AufenthG).

II. Spezifische Regelungsstrukturen des Integrationsregimes für Margizens

Nachdem die integrationsrelevanten Regelungen als unterschiedliche Instrumente des Integrationsregimes für Margizens identifiziert und beschrieben wurden, lassen sich anhand dieser Darstellung im folgenden Abschnitt die konkreten Regelungsstrukturen des Regimes herausarbeiten. Hierdurch soll die Ausgangsthese eines unaufgelösten Spannungsverhältnisses zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung im Integrationsregime überprüft werden. Unter Zuhilfenahme der vier in Kapitel 2 erarbeiteten Schlüsselfragen wird die Untersuchung wie folgt strukturiert:

1. Wer gilt als integriert und wer erhält die Möglichkeit zur Integration, anhand welcher Kriterien erfolgt also (k)eine Integration?
2. Was versteht das Integrationsregime unter Integration, welche Dimensionen der Sozialintegration werden mithin geregelt?
3. Wann, also nach welcher Aufenthaltsdauer respektive zu welchem Zeitpunkt, finden jeweils welche integrationsrelevanten Regelungen Anwendung?
4. Wie soll die Integration erreicht werden, welche Integrationsmodelle finden sich mithin im Integrationsregime der Margizens?

1) Integrationskriterien

In Bezug auf die Tatbestandsvoraussetzungen der Regelungsinstrumente lässt sich eine Reihe von Kriterien identifizieren, die für den Ein- oder Ausschluss von Margizens innerhalb des Integrationsregimes relevant sind. Diese Integrationskriterien erfüllen grundsätzlich zwei Funktionen:¹⁵⁰³ Zum einen definieren sie, wer als integriert gilt, sind also Indikatoren¹⁵⁰⁴ erfolgreicher Integration. Diese Indikatorfunktion ist insbesondere im Hinblick auf das Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel relevant, indem die Aufhebung vielfach ein

1503 Zu diesen ausführlich Kapitel 2 III.3).

1504 So etwa *Groß*, ZAR 2007, 315 (316).

bestimmtes Integrationsniveau hinsichtlich einzelner Integrationsdimensionen voraussetzt. Die Integrationskriterien fungieren zudem selektiv, indem sie die Voraussetzungen dafür festlegen, wer Adressat*in welcher Regelungsinstrumente wird und damit überhaupt eine Möglichkeit zur Integration bekommt oder aber aktiv von ihr ausgeschlossen wird. Die Selektionsfunktion wird in Bezug auf alle Regelungsinstrumente relevant.

Im Folgenden werden die wesentlichen Integrationskriterien, die im Integrationsregime für Margizens hinsichtlich ihrer Selektions- oder ihrer Indikationsfunktion bedeutsam werden, vorgestellt und analysiert. Als Indikatoren dafür, wer als (hinreichend) integriert gelten darf, dienen insbesondere ökonomische Leistungsfähigkeit, die Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens sowie ein bestimmtes Niveau an Deutschsprach- und Kenntnissen der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung.¹⁵⁰⁵ Selektiv wirken insbesondere die Kriterien ökonomische Leistungsfähigkeit, Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens und die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person. Zusätzlich spielen auch familiäre Bindungen und, gewissermaßen als Meta-Integrationskriterium mit Indikatorfunktion, das Sich-Einfügen in die Lebensverhältnisse eine (untergeordnete) Rolle als Integrationskriterien.

a) Ökonomische Leistungsfähigkeit

Die ökonomische Leistungsfähigkeit umfasst alle Tatbestandsvoraussetzungen, die darauf abzielen, dass der Lebensunterhalt aktuell oder künftig vollständig oder teilweise selbständig gesichert werden kann. Die Anforderungen reichen von der tatsächlichen Lebensunterhaltssicherung¹⁵⁰⁶ über den erfolgreichen Abschluss eines Schulbesuchs,¹⁵⁰⁷ eines Studiums¹⁵⁰⁸ oder einer Ausbildung,¹⁵⁰⁹ respektive den aktuellen Schulbesuch,¹⁵¹⁰ die

1505 Ähnlich, aber mit anderen Namen, auch Groß, ZAR 2007, 315 (316); Tryjanowski, Integration von Migrantinnen und Migranten – Risikoverteilung im Integrationsprozess, in: Arndt, 2009, 178 (185 f.).

1506 § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG, §§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 16g Abs. 1, 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. c, 23a Abs. 1 S. 2, 25a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 60d Abs. 1 Nr. 4, 5, 61 Abs. 1d S. 1 AufenthG.

1507 § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 AufenthG.

1508 § 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. a Alt. 2 AufenthG.

1509 §§ 16g Abs. 8, 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. a Alt. 1, Abs. 1a, 60c Abs. 6 S. 2 AufenthG.

1510 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, §§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 1, 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 5, 60d Abs. 1 Nr. 10, 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

Absolvierung eines Studiums,¹⁵¹¹ einer Ausbildung¹⁵¹² oder das Nachgehen einer Beschäftigung¹⁵¹³ bis hin zum Nichtvorliegen eines Beschäftigungsverbots.¹⁵¹⁴ Als Negativkriterium zählt zuletzt der Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG¹⁵¹⁵ zur ökonomischen Leistungsfähigkeit.

Kann der Lebensunterhalt selbständig gesichert werden, unterliegen diese Margizens keiner Wohnsitzauflage¹⁵¹⁶ und erfüllen eine wichtige Voraussetzung, um eine Beschäftigungsduldung¹⁵¹⁷ oder einen Aufenthaltstitel zu erhalten: Die Lebensunterhaltssicherung spielt sowohl bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 16g und 19d AufenthG als auch nach §§ 25a, 25b sowie bei § 23a AufenthG eine Rolle.¹⁵¹⁸ Wird überhaupt eine Beschäftigung ausübt, sind Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung¹⁵¹⁹ möglich; zudem können Margizens eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG erhalten.¹⁵²⁰ Die bloße Arbeitsmarktnähe respektive das Nichtvorliegen eines Erwerbstätigkeitsverbots eröffnen die Möglichkeit, Leistungen der Arbeits- und Ausbildungsförderung zu erhalten.¹⁵²¹ Ein Ausbildungsplatz ist Voraussetzung für die Erteilung einer Ausbildungsduldung¹⁵²² oder einer Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis.¹⁵²³ Haben Geduldete ein Studium oder eine Ausbildung erfolgreich abgeschlossen, können sie ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d¹⁵²⁴ respektive § 16g Abs. 8 AufenthG erlangen. Bereits aufgrund der Absolvierung eines Studiums oder einer Ausbildung sowie des Schulbesuchs können Margizens Ausnahmen¹⁵²⁵ von der räumlichen Beschränkung gewährt werden; zugleich ist ein erfolgreicher respektive tatsächlicher Schulbesuch der Kinder Voraussetzung für die Erteilung

1511 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

1512 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, §§ 16 g Abs. 1, 60c Abs.1, 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG, § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 DeuFöV.

1513 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, §§ 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. b, 60d Abs. 1 Nr. 3, 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG, § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 DeuFöV.

1514 §§ 52 Abs. 2 S. 1, 75a Abs. 2 S. 2 SGB III.

1515 § 44a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

1516 § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG, § 61 Abs. 1d S. 1 AufenthG.

1517 § 60d Abs. 1 Nr. 4, 5 AufenthG.

1518 §§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 16g Abs. 1, 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. c, 23a Abs. 1 S. 2, 25a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG.

1519 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

1520 § 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. b AufenthG.

1521 §§ 52 Abs. 2 S. 1, 75a Abs. 1 S. 2, 122 Abs. 2 SGB III.

1522 § 60c Abs. 1 AufenthG.

1523 § 16g Abs. 1 AufenthG.

1524 § 19d Abs. 1 Nr. 1 lit. a, Abs. 1a AufenthG.

1525 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

von Aufenthaltstiteln nach § 25a und § 25b AufenthG und die Beschäftigungsduldung.¹⁵²⁶ Zum Besuch eines Integrationskurses kann verpflichtet werden, wenn eine Zulassung zum Kurs möglich ist und Leistungen nach dem AsylbLG bezogen werden.¹⁵²⁷

Es zeigt sich, dass die (Prognose einer) ökonomische(n) Leistungsfähigkeit bei fast allen Regelungsinstrumenten eine Rolle spielt. Als positives Kriterium hebt sie mit unterschiedlichen Anforderungsgraden sowohl Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel als auch mittels Statuswechsel auf, als negatives Kriterium ist sie Voraussetzung für die Verpflichtung zu Integrationsleistungen. Es stellt sich daher die Frage, weshalb dem Kriterium der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Margizens eine derart hohe Bedeutung zukommt.

Die Verweigerung des Aufenthalts ökonomisch nicht leistungsfähiger ausländischer Staatsangehöriger hat eine lange Tradition.¹⁵²⁸ Schon vor gut 200 Jahren einigten sich Staaten auf die Verantwortung für eigene Staatsangehörige, die einem anderen Staat zur finanziellen Last wurden.¹⁵²⁹ In vertraglichen Vereinbarungen, etwa zwischen dem König von Bayern und dem König von Preußen 1818, wurde festgelegt, dass die Staaten jeweils Angehörige des anderen Staates in diesen abzuschieben könnten und der Aufnahmestaat seine eigenen Angehörigen aufnehmen würde.¹⁵³⁰ Eine Ausweisung respektive Abschiebung der hier untersuchten Personengruppen, den Asylsuchenden, Geduldeten und Statuslosen, ist aber gerade nicht zulässig oder nicht möglich.¹⁵³¹ Dies erklärt auch, weshalb die ökonomische Dimension der Integration eine derart dominante Rolle innerhalb der von den Regelungsinstrumenten berührten Integrationsdimensionen einnimmt.¹⁵³² Die Gesetzgebung versucht zum einen, die selbständige Lebensunterhaltssicherung etwa durch berufsbezogene Deutschsprachkurse zu fördern und durch den Zugang zu allgemeinen Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration zu erleichtern. Indem die Erteilung eines Aufenthaltstitels zudem von der ökonomischen Leistungsfähigkeit abhängig gemacht wird, setzt sie

1526 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG, §§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 1, 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 5, 60d Abs. 1 Nr. 10, 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

1527 § 44a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

1528 S. dazu ausführlicher Davy, ZAR 2004, 231 (235 f.); Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 76 ff.; Janda, Migranten im Sozialstaat, 2012, S. 28 ff.

1529 Zum Brüchigwerden dieses Konsenses Davy, ZAR 2004, 231 (236).

1530 Vgl. Davy, ZAR 2004, 231 (235), mit weiteren Vertragsbeispielen und Nachweisen.

1531 Zu diesem Grundproblem s. die Einleitung I.

1532 S. dazu sogleich unter 2)b).

Anreize zu ihrer Erfüllung. Andererseits verhindert sie durch die Selektionsfunktion des Kriteriums, dass die Durchsetzung der Ausreisepflicht ökonomisch nicht leistungsfähiger Margizens – sobald ihre Ausreisepflicht entsteht¹⁵³³ respektive durchsetzbar¹⁵³⁴ ist – nicht daran scheitert, dass sie zwischenzeitlich einen Aufenthaltstitel erlangt haben.

Zugleich befindet sich der Staat in einem Konflikt, insoweit er verhindern will, dass gering oder nicht qualifizierte Migrant*innen, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen möchten, hierfür das Asylrecht oder die Duldung wählen. Infolgedessen spricht er Personen, bei denen er entsprechende asylfremde Einreisemotive annimmt, ein pauschales Verbot der Erwerbstätigkeit aus, welches auch die Integration in anderen Bereichen sowie in der Regel die Regularisierung verhindert. Kriterium hierfür ist (auch) die Staatsangehörigkeit (eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates) der betreffenden Personen, die so zu einem Integrationskriterium wird.¹⁵³⁵

b) Vorwerfbares Fehlverhalten

Ein Negativ- oder Ausschlusskriterium für die Integration ist das Vorliegen eines – insofern graduell abgestuften – vorwerfbaren Fehlverhaltens. Hierzu zählen einerseits aufenthaltsrechtsunspezifische Fehlverhaltensweisen, wie die Begehung von Straftaten im Allgemeinen¹⁵³⁶, Verstöße gegen das BtMG¹⁵³⁷, die Einstufung als Gefahr für die innere Sicherheit oder Dritte¹⁵³⁸ oder Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen¹⁵³⁹. Andererseits existiert eine Reihe von Fehlverhaltensweisen, die im engen Zusammenhang zum Aufenthaltsrecht stehen. Dazu zählen die Einreise

1533 Bei Asylsuchenden aufgrund der Ablehnung des Asylantrags und dem Nichtvorliegen von Abschiebungsverboten und Duldungsgründen, bei Statuslosen gegebenenfalls aufgrund der Kenntnisnahme durch Behörden.

1534 Bei Geduldeten aufgrund des Wegfalls des Duldungsgrundes.

1535 S. c)bb).

1536 § 59b Abs. 1 Nr. 1 AsylG, §§ 19d Abs. 1 Nr. 2, 23a Abs. 1 S. 3 Alt. 1, 25a Abs. 3, 25b Abs. 2 Nr. 2, 60c Abs. 2 Nr. 4 bzw. 16g Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 19d Abs. 1 Nr. 7, 60d Abs. 1 Nr. 7, 61 Abs. 1c Nr. 1 AufenthG. Davon getrennt zu betrachten sind aufenthaltsrechtliche Straftaten i.S.d. § 95 AufenthG, der aufenthaltsbezogenes Fehlverhalten sanktioniert (s. etwa § 95 Abs. 1 Nr. 3, 6a, 7 AufenthG).

1537 § 59b Abs. 1 Nr. 2 AsylG, § 61 Abs. 1c Nr. 2 AufenthG.

1538 § 59b Abs. 1 Nr. 4 AsylG, § 60d Abs. 1 Nr. 9 Alt. 2 i.V.m. 58a Abs. 1 S. 1 AufenthG.

1539 §§ 19d Abs. 1 Nr. 6 AufenthG, 60c Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. § 19d Abs. 1 Nr. 7, § 60d Abs. 1 Nr. 8 AufenthG.

nach Deutschland zum Zweck des Leistungsbezugs nach dem AsylbLG¹⁵⁴⁰ sowie verschiedene Formen der rechtsmissbräuchlichen Beeinflussung des Aufenthalts¹⁵⁴¹ respektive der Aufenthaltsdauer¹⁵⁴² in Deutschland. Zu letzterer zählt auch das Verzögern oder Behindern der Aufenthaltsbeendigung¹⁵⁴³ sowie das eigene Vertretenmüssen des Abschiebehindernisses¹⁵⁴⁴ durch Täuschung der geduldeten Person über Identität oder Staatsangehörigkeit¹⁵⁴⁵, falsche Angaben,¹⁵⁴⁶ Mitwirkungspflichtverletzungen¹⁵⁴⁷ oder das Vertretenmüssen ungeklärter Identität¹⁵⁴⁸. Auch die Verletzung von Mitwirkungspflichten während des Asylverfahrens durch Asylsuchende stellt ein derartiges Fehlverhalten dar.¹⁵⁴⁹ Die Abgrenzung, wann eine Person ihre Mitwirkungspflichten erfüllt und wann nicht, respektive wann sie ihr Abschiebehindernis zu vertreten hat und wann nicht, kann indes in der Praxis schwer fallen.¹⁵⁵⁰

Im Folgenden werden die Konsequenzen eines aufenthaltsrechtsunspezifischen und eines aufenthaltsbezogenen Fehlverhaltens jeweils getrennt dargestellt und die mit den Rechtsfolgen verbundenen Zielsetzungen analysiert.

aa) Aufenthaltsrechtsunspezifisches Fehlverhalten

Die Verurteilung wegen der Begehung bestimmter Straftaten stellt einen Ausschlussgrund für die Erteilung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsguldung¹⁵⁵¹ sowie für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 16g,

1540 § 1a Abs. 2 AsylbLG, §§ 60a Abs. 6 S.1 Nr. 1, 60c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

1541 §§ 60c Abs. 1 S. 2, 16g Abs. 1 S. 2 AufenthG.

1542 § 2 Abs. 1 AsylbLG.

1543 §§ 19d Abs. 1 Nr. 5, 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

1544 § 1a Abs. 3 AsylbLG, §§ 25 Abs. 5 S. 3, 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

1545 § 47 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 AsylG, §§ 19d Abs. 1 Nr. 4 (Täuschen über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände), 25 Abs. 5 S. 4 Alt. 2, 25a Abs. 1 S. 3 Alt. 2, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 2, 25b Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2, 60a Abs. 6 S. 2 Alt. 1, 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

1546 § 47 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 AsylG, §§ 25 Abs. 5 S. 4 Alt. 1, 25a Abs. 1 S. 3 Alt. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 1, 25b Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1, 60a Abs. 6 S. 2 Alt. 2, 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

1547 § 47 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 AsylG, §§ 25 Abs. 5 S. 4 Alt. 3, 25a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 3, 25b Abs. 2 Nr. 1 Alt. 3, 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

1548 §§ 16g Abs. 2 Nr. 3, 60c Abs. 2 Nr. 3, 60d Abs. 1 Nr. 1, 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

1549 § 1a Abs. 5 AsylbLG, § 47 Abs. 1 S. 3 Nr. 1, 2 AsylG.

1550 Dazu ausführlich Kapitel 6 I.2)b).

1551 §§ 60c Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. § 19d Abs. 1 Nr. 7, 60d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG.

19d, 23a, 25a, 25b und 104c AufenthG¹⁵⁵² dar. Im Wege der teleologischen Reduktion wird auch die Gewähr von BAföG verweigert, wenn die geduldete Person wegen einer Straftat i.S.d. § 19d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG verurteilt wurde.¹⁵⁵³ Daneben kann bei verurteilten Straftäter*innen und bei Verstößen gegen das BtMG eine räumliche Beschränkung angeordnet werden.¹⁵⁵⁴ Stellt eine Person eine Gefahr für die innere Sicherheit oder Dritte dar, darf keine Beschäftigungsduldung erteilt werden¹⁵⁵⁵ und eine Anordnung der räumlichen Beschränkung ist möglich¹⁵⁵⁶. Weist eine geduldete Person Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen auf, wird ebenfalls weder eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung¹⁵⁵⁷ noch eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 16g oder 19d erteilt¹⁵⁵⁸. Aufenthaltsrechtsunspezifisches Fehlverhalten führt mithin zum Ausschluss zahlreicher Integrationsmöglichkeiten. Insbesondere die Regularisierungsmöglichkeit für Geduldete bleibt weitgehend verschlossen; lediglich über § 25 Abs. 5 AufenthG kann eine Aufenthaltserlaubnis erlangt werden.¹⁵⁵⁹ Allerdings zählt das Nichtvorliegen eines Ausweisungsinteresses i.S.d. § 54 AufenthG zu den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG), das jedoch insbesondere bei der Verurteilung wegen verschiedener Straftaten angenommen wird. Es stellt sich die Frage, weshalb die rechtskräftige Verurteilung wegen Straftaten gerade für Margizens ein derart relevantes negatives Integrationskriterium darstellt.

Der Ausschluss von ausländischen Straftäter*innen zum Zwecke der Gefahrenabwehr hat eine ebenso lange Tradition wie der von ökonomisch nicht leistungsfähigen, armen Migrant*innen. Beide Ordnungsprobleme, Armut und Straffälligkeit, wurden oft nicht trennscharf voneinander abgegrenzt.¹⁵⁶⁰ Da als Sanktionsinstrument für die Straffälligkeit bei den hier

1552 §§ 16g Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. § 19d Abs. 1 Nr. 7, 19d Abs. 1 Nr. 7, 23a Abs. 1 S. 3 Alt. 1, 25a Abs. 3, 25b Abs. 2 Nr. 2, 104c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

1553 BVerwG, Urt. v. 25.03.2014 – 5 C 13.13, NVwZ-RR 2014, 601.

1554 § 59b Abs. 1 Nr. 1 und 2 AsylG, § 61 Abs. 1c Nr. 1 und 2 AufenthG.

1555 § 60d Abs. 1 Nr. 9 Alt. 2 i.V.m. 58a Abs. 1 S. 1 AufenthG.

1556 § 59b Abs. 1 Nr. 4 AsylG.

1557 §§ 60c Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. 19d Abs. 1 Nr. 6, 60d Abs. 1 Nr. 8 AufenthG.

1558 §§ 16g Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. 19d Abs. 1 Nr. 6, 19d Abs. 1 Nr. 6 AufenthG.

1559 Auch hier kann sich eine vorherige Straffälligkeit aber gegebenenfalls negativ auf die Ermessensentscheidung der Behörde auswirken, wenn diese die Integration der betreffenden Person in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik prüft, s. *Bundesministerium des Innern*, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, 26.10.2009, 25.5.6.

1560 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 75.

untersuchten Personengruppen eine Ausweisung oder Abschiebung wie bereits erläutert ausscheidet, bedarf es aus staatlicher Perspektive anderer Instrumente zur Sanktionierung des missbilligten Verhaltens. Bei Vorliegen eines vorwerfbaren Fehlverhaltens wird daher als Minus zur Ausweisung zumindest eine Regularisierung ausgeschlossen. Dieser Ausschluss soll verhindern, dass bei späterem Wegfall des aktuellen Abschiebehindernisses eine Abschiebung am zwischenzeitlichen Erwerb eines Aufenthaltstitels scheitern könnte. Die Anordnung einer räumlichen Beschränkung dient unmittelbar Überwachungszwecken einer straffällig gewordenen Person und soll die erneute Begehung von Straftaten und Verstöße gegen das BtMG erschweren.¹⁵⁶¹

Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt hingegen grundsätzlich geöffnet und somit, anders als bei aufenthaltsrechtsbezogenem Fehlverhalten, auch die daran geknüpften Integrationsmöglichkeiten. Grund hierfür ist, dass ein Beschäftigungsverbot wegen begangener (und abgegotener) Straftaten repressiver Natur wäre und so einer Doppelbestrafung nahekäme. Dennoch existieren Ansätze, die Arbeitsmarktintegration von straffällig gewordenen Margizens zu verhindern, indem etwa die Delinquenz im Rahmen des behördlichen Ermessens berücksichtigt wird. So beschäftigte sich der VGH Baden-Württemberg mit der Ablehnung einer Beschäftigungserlaubnis für eine geduldete Person, die wegen Kriegsverbrechen in Deutschland verurteilt worden war.¹⁵⁶² Das Gericht argumentierte, dass die Vorenthaltung einer Beschäftigungserlaubnis in diesem Fall keine Doppelbestrafung darstelle, weil sie nicht auf strafrechtlichen, sondern auf spezifisch aufenthaltsrechtlichen Erwägungen beruhe; es liege nicht im Interesse der Bundesrepublik Deutschland, außenpolitisch zu signalisieren, Kriegsverbrecher*innen würde eine Integration und damit ein Rückzugsort geboten.¹⁵⁶³

1561 Kretschmer, in: Decker/Bader/Kothe, Migrations- und Integrationsrecht, AufenthG § 61 Rn. 8.

1562 VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 08.01.2021 – 12 S 3651/20, BeckRS 2021, 481.

1563 VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 08.01.2021 – 12 S 3651/20, BeckRS 2021, 481. Zur Bewertung dessen s. Kapitel 6 II.2)a).

bb) Aufenthaltsrechtsbezogenes Fehlverhalten

Neben allgemeinem Fehlverhalten wird auch das aufenthaltsrechtsbezogene Fehlverhalten als negatives Integrationskriterium herangezogen: Wird der Aufenthalt durch die oben aufgezählten Handlungen missbräuchlich beeinflusst oder werden die in der Regel pass- oder identitätsbezogenen Mitwirkungspflichten verletzt, werden keine Analogleistungen nach SGB XII gewährt¹⁵⁶⁴ oder die Leistungen nach dem AsylbLG weiter gekürzt¹⁵⁶⁵. Für Asylsuchende hat die Verletzung von Mitwirkungspflichten eine dauerhafte, mit einem Erwerbstätigkeitsverbot und der Anordnung der räumlichen Beschränkung einhergehende Wohnverpflichtung zur Folge.¹⁵⁶⁶ Für Geduldete greift ein Erwerbstätigkeitsverbot¹⁵⁶⁷ (mit den bereits genannten weiteren Konsequenzen wie der Wohnsitzauflage); eine räumliche Beschränkung soll angeordnet werden¹⁵⁶⁸. Darüber hinaus haben Geduldete keinen Zugang zur Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung¹⁵⁶⁹ und können keine Aufenthaltstitel nach §§ 16g, 19d, 25 Abs. 5, 25a, 25b, 104c AufenthG erhalten¹⁵⁷⁰. Zusätzlich können falsche Identitätsangaben oder Mitwirkungspflichtverletzungen auch zur Annahme eines Ausweisungsinteresses gemäß § 54 Abs. 2 Nr. 8 lit. a und b AufenthG führen, sodass diese Handlungen auch im Rahmen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) die Versagung eines Aufenthaltstitels nach sich ziehen können. Ist eine geduldete Person nur eingereist, um Leistungen nach dem AsylbLG zu beziehen, werden diese gekürzt¹⁵⁷¹; zudem unterliegt sie einem Erwerbstätigkeitsverbot¹⁵⁷² und kann auch keine Ausbildungsduldung oder Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis erhalten¹⁵⁷³.

Mitwirkungspflichtverletzenden Asylsuchenden wird eine Integration somit während des Asylverfahrens, mitwirkungspflichtverletzenden Geduldeten jede Form der Integration verwehrt. Diese umfassende Integrations-sperre reicht damit weiter als im Falle der Begehung von Straftaten. Auch

1564 § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

1565 § 1a Abs. 3 S. 1, Abs. 5 AsylbLG.

1566 § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG.

1567 § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

1568 § 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

1569 §§ 60c Abs. 1 S. 2, Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3, 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

1570 §§ 16g Abs. 1 S. 2, Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3, 19d Abs. 1 Nr. 4, Nr. 5, 25 Abs. 5 S. 4, 25a Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

1571 § 1a Abs. 2 AsylbLG.

1572 § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 AufenthG.

1573 §§ 16g Abs. 2 Nr. 1, 60c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

hier stellt sich die Frage, welche Zwecke die Normierung eines aufenthaltsbezogenen Fehlverhaltens als negatives Integrationskriterium verfolgt. Im Folgenden sollen drei mögliche Zwecke unterschieden werden: die Erfüllung von Mitwirkungspflichten (1), generalpräventive Zielsetzungen (2) und repressive Zwecke (3).

(1) Erfüllung von Mitwirkungspflichten

Ein Ziel des aufenthaltsbezogenen Fehlverhaltens als negatives Integrationskriterium könnte darin liegen, die Margizenz zur (erneuten) Erfüllung von Mitwirkungspflichten zu bewegen, um die damit verbundenen Ziele der ordnungsgemäßen Durchführung des Asylverfahrens respektive der Aufenthaltsbeendigung (etwa durch Passbeschaffung) zu erreichen. Eine entsprechende Anreizwirkung zur Mitwirkung würde voraussetzen, dass Integrationsbarrieren aufgehoben würden, sobald eine Mitwirkung (wieder) erfolgt, es also eine *ex nunc* Heilungsmöglichkeit für die Ausschlüsse gibt. Daher ist zu untersuchen, inwieweit die Regelungen Heilungsmöglichkeiten für Pflichtverletzungen vorsehen.

(a) Heilungsmöglichkeit von Pflichtverletzungen

Verschiedene Regelungen enthalten Heilungsmöglichkeiten, die Integrationsbarrieren aufheben. Ausdrücklich ist dies etwa für die im AsylbLG vorgesehenen Leistungskürzungen für Asylsuchende aufgrund von Mitwirkungspflichtverletzungen¹⁵⁷⁴ der Fall: Gemäß § 1a Abs. 5 S. 2 AsylbLG endet die Leistungskürzung, sobald die fehlende Mitwirkungshandlung erbracht oder der Termin zur Antragstellung wahrgenommen wurde. Auch die Leistungskürzungen für Geduldete, die ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten haben,¹⁵⁷⁵ können aufgehoben werden, indem das rechtsmissbräuchliche Verhalten abgestellt wird.¹⁵⁷⁶ Gleiches gilt für das Erwerbstätigkeitsverbot für Geduldete, die ihr Abschiebehindernis zu vertreten haben.¹⁵⁷⁷ Ist das Mitwirkungsversäumnis nicht mehr gegenwärtig, weil die geduldete

1574 § 1a Abs. 5 S. 1 AsylbLG.

1575 § 1a Abs. 3 S. 1 AsylbLG.

1576 *Korff*, in: Rolf/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, AsylbLG § 1a Rn. 21.

1577 § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2, S. 1 AufenthG.

Person etwa wieder mitwirkt oder wurde die Abschiebung nur in der Vergangenheit behindert oder verzögert, sind die Voraussetzungen für ein Erwerbstätigkeitsverbot nicht mehr erfüllt.¹⁵⁷⁸ Auch die Wohnverpflichtung für Asylsuchende aufgrund von Mitwirkungspflichtverletzungen¹⁵⁷⁹ endet, wenn die Mitwirkungspflichten hinreichend erfüllt werden, da die Regelung „keine zeitlich unbegrenzte Dauerstrafe“¹⁵⁸⁰ darstellt. Im Falle der räumlichen Beschränkung für Geduldete¹⁵⁸¹ sprechen der Wortlaut und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für eine Begrenzung der Anordnung auf den Zeitraum, in dem das Mitwirkungsversäumnis respektive die Täuschungshandlungen andauern. Eine Regularisierung nach § 25b AufenthG ist trotz Mitwirkungspflichtverletzungen und Täuschungen in der Vergangenheit ebenfalls nicht ausgeschlossen worden. So heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 25b AufenthG ausdrücklich: „Diese Regelung knüpft nur an aktuelle Mitwirkungsleistungen des Ausländers an, ist jedoch keine Amnestie für jedes Fehlverhalten in den vorangegangenen Verfahren. Anders als bei bisherigen Regelungen können beispielsweise zu Beginn des Verfahrens begangene Täuschungshandlungen zur Staatsangehörigkeit/Identität unberücksichtigt bleiben, sofern diese nicht allein kausal für die lange Aufenthaltsdauer gewesen sind. Diese Regelung ist einerseits eine Umkehrmöglichkeit für Ausländer, 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, die ansonsten weiterhin keiner Lösung zugeführt werden könnten.“¹⁵⁸² Entsprechendes dürfte auch für eine Regularisierung nach § 25a AufenthG gelten, bei der der Ausschlussgrund ebenfalls im Präsens formuliert ist.¹⁵⁸³ Für das Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG stellen sogar nur solche wiederholten Falschangaben und Täuschung einen Ausschlussgrund dar, die zum Zeitpunkt der Antragstellung noch ein gegenwärtiges Abschiebehindernis begründen.¹⁵⁸⁴

1578 Kluth/Breidenbach, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 60a Rn. 54.

1579 § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG.

1580 Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AsylG § 47 Rn. 3.

1581 § 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

1582 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

1583 Göbel-Zimmermann/Hupke, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, AufenthG § 25a Rn. 17.

1584 Dazu ausführlich *Nachtigall*, ZRP 2022, 184 (186).

(b) Ausschluss von Heilungsmöglichkeiten

Eine Heilung von Mitwirkungspflichtverletzungen ist allerdings nicht in allen Regelungen vorgesehen. Wurden im Falle der Ausbildungs- und der Beschäftigungsduldung nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsklärung ergriffen, stellt dies einen Ausschlussgrund für die Erteilung dar, der nachträglich nicht geheilt werden kann (vgl. §§ 60c Abs. 2 Nr. 3, 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).¹⁵⁸⁵ Auch im Falle der Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG können eine erfolgte Täuschung über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände¹⁵⁸⁶ und eine Hinauszögerung oder Behinderung von Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung (§ 19d Abs. 1 Nr. 4 und 5 AufenthG) nicht nachträglich geheilt werden.¹⁵⁸⁷ Anders als bei §§ 25a und 25b AufenthG beruht der Ausschluss insofern auf der negativen Tatbestandsvoraussetzung, dass die Person die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtliche relevante Umstände getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat.¹⁵⁸⁸ Keine Heilungsmöglichkeit besteht nach geltendem Recht auch bei allen Ausschlüssen, die auf der sogenannte Um-zu-Einreise beruhen.¹⁵⁸⁹ Da das Motiv der Einreise, Leistungen nach dem AsylbLG zu beziehen, gemäß dem Wortlaut zum Zeitpunkt der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland vorgelegen haben muss,¹⁵⁹⁰ sei es unerheblich, ob sich diese Motivations später wandelt.¹⁵⁹¹

1585 Mit guten Argumenten anders *Wittmann/Röder*, ZAR 2019, 412 (425), die darauf verweisen, dass die Fristen nicht als absolute Ausschlussfristen ausgestaltet wurden und der Ausländerbehörde daher ein Ermessen zustehe.

1586 Die Täuschung muss allerdings kausal für eine ungerechtfertigte Aufenthaltsverlängerung gewesen sein, s. *Dienelt/Dollinger*, in: *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, AufenthG § 19d Rn. 22.

1587 *Dienelt/Dollinger*, in: *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, AufenthG § 19d Rn. 22 f.

1588 § 19d Abs. 1 Nr. 4 und 5 AufenthG.

1589 § 1a Abs. 2 AsylbLG, §§ 16g Abs. 2 Nr. 1, 60a Abs. 6 S.1 Nr. 1, 60c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

1590 *Korff*, in: *Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Mießling/Udsching*, BeckOK Sozialrecht, AsylbLG § 1a Rn. 13.

1591 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 (188).

(c) Fälle strittiger Heilungsmöglichkeiten

Zuletzt ist es bei einigen Ausschlüssen umstritten, ob die Mitwirkungsversäumnisse oder Täuschungen, auf denen sie beruhen, geheilt werden können. So setzt die Regularisierung nach § 25 Abs. 5 AufenthG voraus, dass die ausländische Person unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden liegt insbesondere vor, wenn die Person falsche Angaben macht, über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt (§ 25 Abs. 5 S. 4 AufenthG). Nach Auffassung des BVerwG ist es dabei unerheblich, ob die Täuschung schon mehrere Jahre zurückliegt. So widerspreche es dem Telos der Norm, jemandem, „der sich [...] den Aufenthalt in Deutschland von vornherein erschlichen und durch Täuschung weiter langfristig gesichert hat, dadurch zu privilegieren, dass man nach Aufdeckung der Täuschung seinen Aufenthalt erneut legalisiert.“¹⁵⁹² Allerdings ist auch nach dieser Ansicht die Täuschung nur solange für die Beurteilung des Verschuldens beachtlich, wie das Ausreisehindernis darauf beruht und nicht durch andere Ursachen für ein Ausreisehindernis – in der Art einer überholenden Kausalität – überlagert wird.¹⁵⁹³ Eine andere Auffassung verweist auf den Wortlaut der Regelbeispiele, die sich allesamt auf gegenwärtiges Verhalten beziehen: Es werde daher nur bestraft, wer die Ausreise aktuell noch sabotiere.¹⁵⁹⁴ Korrigiere die betroffene Person aber ihr ursprünglich geschaffenes Abschiebungshindernis, entfalle auch der Versagungsgrund.¹⁵⁹⁵

Keinerlei Heilungsmöglichkeiten bestehen einer Auffassung nach auch bei der Verwehrung von Analogleistungen gemäß § 2 AsylbLG, wenn die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich beeinflusst wurde: Es sei Folge der generell-abstrakten Betrachtungsweise der Norm, dass die Gewähr von Analogleistungen selbst dann noch ausgeschlossen sein könne, wenn das entsprechende Verhalten aufgegeben worden sei.¹⁵⁹⁶ Es sei nämlich unerheblich, ob zwischen dem Verhalten und der Aufenthaltsdauer im Einzelfall ein kausaler Zusammenhang bestehe.¹⁵⁹⁷ Dafür spreche auch der Wortlaut, der nicht auf die Beeinflussung der 36-Monatsfrist, sondern der Dauer des

1592 BVerwG, Urt. v. 19.04.2011 – 1 C 3/10, NVwZ 2011, 1277 (1278).

1593 BVerwG, Urt. v. 19.04.2011 – 1 C 3/10, NVwZ 2011, 1277 (1278).

1594 *Fränkel*, in: Hofmann, Ausländerrecht, AufenthG § 25 Rn. 88.

1595 *Fränkel*, in: Hofmann, Ausländerrecht, AufenthG § 25 Rn. 89.

1596 *Cantzler*, in: Cantzler, Asylbewerberleistungsgesetz, § 2 Rn. 32.

1597 *Cantzler*, in: Cantzler, Asylbewerberleistungsgesetz, § 2 Rn. 32.

Aufenthalts abstelle.¹⁵⁹⁸ Einer anderen Ansicht zufolge ist diese Rechtsfolge verfassungsrechtlich bedenklich, weshalb im konkreten Einzelfall auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zurückzugreifen sei, um die Entscheidung gegebenenfalls zu korrigieren, wenn die Identität offenbart werde und das missbräuchliche Verhalten keinerlei Bedeutung mehr habe.¹⁵⁹⁹

(d) Zwischenergebnis

Es zeigt sich ein differenziertes Bild: Eine Vielzahl von Mitwirkungspflichtverletzungen können durch erneute Mitwirkung geheilt werden, sodass als Zweck der Ausschlüsse die Motivierung zur (erneuten) Mitwirkung plausibel erscheint. Bei einer nicht unerheblichen Zahl an Ausschlüssen ist allerdings entweder die Heilungsmöglichkeit umstritten oder eindeutig geregelt, dass eine Heilung der Mitwirkungspflichtverletzungen nicht möglich ist, sodass die entsprechenden Integrationsbarrieren irreversibel fortstehen. Insofern kann der Regelungszweck nicht in der Motivierung zur (erneuten) Mitwirkung liegen, da sich hieraus keine Vorteile für die betroffene Person ergäben.

(2) Generalprävention

Der Ausschluss aufgrund vergangenen aufenthaltsbezogenen Fehlverhaltens der Margizens könnte indes von generalpräventiven Erwägungen geleitet sein. So sieht etwa das BVerwG die Annahme eines Ausweisungsinteresses aufgrund von Falschangaben zur Verhinderung der Abschiebung als typische generalpräventive Zielsetzung an. Es bestehe bei aufgedeckter Identitätstäuschung keine Wiederholungsgefahr,¹⁶⁰⁰ vielmehr ziele das Ausweisungsinteresse darauf ab, „verhaltenslenkend auf andere Ausländer einzuwirken, indem ihnen aufenthaltsrechtliche Nachteile im Falle eines pflichtwidrigen Verhaltens aufgezeigt werden“¹⁶⁰¹. Diese generalpräventiven Erwägungen dürften auf vorliegende Ausschlüsse wie die Versagung eines Aufenthaltstitels nach § 19d AufenthG aufgrund früherer Täuschungshand-

1598 Cantzler, in: Cantzler, Asylbewerberleistungsgesetz, § 2 Rn. 32.

1599 Leopold, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, AsylbLG § 2 Rn. 30 f.; Korff, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Mießling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, AsylbLG § 2 16a.

1600 Eine solche würde spezialpräventive Maßnahmen rechtfertigen.

1601 BVerwG, Urt. v. 12.07.2018 – 1 C 16.17, ZAR 2019, 113 (114).

lungen, oder die Versagung von Analogleistungen gemäß § 2 AsylbLG im Falle rechtsmissbräuchlicher Aufenthaltsbeeinflussung übertragbar sein.

(3) Repression

Andererseits kann der Ausschluss von Margizens aufgrund aufenthaltsbezogenen Fehlverhaltens auch repressive Ziele verfolgen. So sollen sich die betreffenden Personen nicht auf eine Rechtsposition berufen können, die sie selbst treuwidrig herbeigeführt haben.¹⁶⁰² Rechtsmissbräuchliches Verhalten soll also nicht die Verfestigung des Aufenthalts in Deutschland durch Integration ermöglichen, obwohl die Betroffenen bei Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten zur Passbeschaffung etc. das Land gegebenenfalls wieder verlassen müssten und dies auch durchsetzbar wäre.

cc) Zwischenergebnis

Ein wichtiges negatives Integrationskriterium ist das Vorliegen eines vorwerfbaren Fehlverhaltens. Zu diesem zählen einerseits aufenthaltsrechtsunspezifische Fehlverhaltensweisen wie die Begehung von Straftaten und andererseits aufenthaltspezifisches Fehlverhalten wie die Verletzung von Mitwirkungspflichten oder das Täuschen über die eigene Identität. Der Ausschluss straffälliger Ausländer*innen zur Gefahrenabwehr hat eine lange Tradition. In Bezug auf Margizens dient eine Integrationsverhinderung insbesondere dazu, den Status der Abschiebungsmöglichkeit zu erhalten und eine Aufenthaltsverfestigung zu unterbinden, bis ihre Rückführung gegebenenfalls möglich wird. Die Sanktionierung aufenthaltspezifischen Fehlverhaltens verfolgt drei unterschiedliche Zwecke: Soweit das Fehlverhalten geheilt werden kann, soll der Ausschluss von Integrationsmaßnahmen zur Beendigung des Fehlverhaltens motivieren; ist eine Heilung nicht möglich, kann die Sanktionierung sowohl generalpräventiven als auch repressiven Zwecken dienen.

¹⁶⁰² BSG, Urt. v. 17.06.2008 – B 8/9b AY 1/07 R, NVwZ-RR 2009, 243 (246).

c) Staatsangehörigkeit

Ein weiteres Integrationskriterium der oben untersuchten Regelungen stellt die Staatsangehörigkeit der betreffenden Margizens dar. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit umfasst im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Tatbestandsmerkmale der Staatsangehörigkeit eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates¹⁶⁰³ und der als gute Bleibeperspektive bezeichneten Prognose eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts,¹⁶⁰⁴ die ebenfalls an die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person gekoppelt ist.

aa) Gute Bleibeperspektive

Der Zugang zu Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen setzt voraus, dass für die Asylsuchenden „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“¹⁶⁰⁵, was allgemein als gute Bleibeperspektive bezeichnet wird.¹⁶⁰⁶ Besteht eine solche, können Asylsuchende Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung in Anspruch nehmen, bevor sie Zugang zum Arbeitsmarkt haben.¹⁶⁰⁷ Als unbestimmtes, nicht legaldefiniertes Tatbestandsmerkmal obliegt die Auslegung den zuständigen Behörden, vorliegend also BAMF¹⁶⁰⁸ und der BA¹⁶⁰⁹. Sowohl das BAMF als auch die BA bejahen eine gute Bleibeperspektive, wenn die asylrechtliche Anerkennungsquote des Staates, dessen Staatsangehörigkeit die antragstellende Person innehat, bei über 50 Prozent liegt.¹⁶¹⁰

1603 § 47 Abs. 1a S. 1, 61 Abs. 2 S. 4 AsylG, §§ 44 Abs. 4 S. 2 lit. b, Abs. 4 S. 3, 45a Abs. 2 S. 3 Nr. 2, S. 4, 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG, § 39a S. 2 SGB III.

1604 § 39a S. 1 SGB III.

1605 § 39a S. 1 SGB III.

1606 BT-Drucksache 18/6386, S. 4.

1607 § 39a S. 1 SGB III.

1608 Das BAMF ist für die Zulassung zu den Integrationskursen zuständig, s. § 5 Abs. 1 S. 1 IntV und in bestimmten Fällen für die Zulassung zu den berufsbezogenen Deutschsprachkursen, s. § 5 DeuFöV.

1609 Die Agenturen für Arbeit sind in bestimmten Fällen für die Zulassung zu den berufsbezogenen Deutschsprachkursen zuständig, s. § 5 DeuFöV sowie für Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration, s. etwa https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-201907025_ba045631.pdf.

1610 Zur Problematik der Auslegung der guten Bleibeperspektive s. Kapitel 6 II.1).

bb) Sicherer Herkunftsstaat

Ein Negativ- oder Ausschlusskriterium für die Integration stellt die Staatsangehörigkeit eines sogenannten sicheren Herkunftsstaates dar.¹⁶¹¹ Daraus resultiert für Asylsuchende unmittelbar eine unbefristete Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen¹⁶¹² und für Asylsuchende sowie Geduldete ein dauerhaftes Erwerbstätigkeitsverbot¹⁶¹³ sowie die ausdrückliche Verwehrung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung¹⁶¹⁴. Als mittelbare Folge des dauerhaften Erwerbstätigkeitsverbots bleibt diesen Margizens die Teilnahme an Ausbildungs- und Berufsfördermaßnahmen versagt und Wohnsitzauflagen dauerhaft bestehen. Geduldete haben aufgrund des Erwerbstätigkeitsverbots keine Möglichkeit, eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung zu erhalten; auch die Voraussetzungen für den Erhalt eines Aufenthaltstitels nach §§ 19d, 25a und 25b AufenthG können dadurch in aller Regel nicht erfüllt werden.¹⁶¹⁵

Eine Regularisierung ist nach §§ 23a oder 25 Abs. 5 AufenthG zwar denkbar, allerdings muss aufgrund der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 AufenthG auch hier der Lebensunterhalt grundsätzlich gesichert sein. Der Aufenthalt von Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten unterliegt nach drei Monaten allerdings keiner räumlichen Beschränkung mehr, wenn sie nicht aus anderen Gründen angeordnet wird; es drohen auch keine Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG. Nach 36 Monaten können sie Analogleistungen nach SGB XII beziehen. Es stellt sich insoweit die Frage, was das Integrationskriterium der Staatsangehörigkeit bezweckt.

cc) Zweck der Differenzierung anhand der Staatsangehörigkeit

Als Gründe für die Differenzierung anhand der Staatsangehörigkeit führen die Gesetzesbegründungen die gute Bleibeperspektive von bestimmten Staatsangehörigen und die gleichzeitig fehlende Bleibeperspektive von Per-

1611 Derzeit sind dies Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, Kosovo, Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Senegal und Serbien, vgl. Anlage II zu § 29 AsylG.

1612 § 47 Abs. 1a S. 1 AsylG.

1613 §§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG, 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

1614 § 39a S. 2 SGB III.

1615 S. aber die Ausnahmen zur Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung in §§ 25a Abs. 1 S. 2, 25b Abs. 1 S. 3 und Abs. 3 AufenthG.

sonen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten an (1), das generalpräventive Ziel der Vermeidung von Fehlanreizen dafür, in Deutschland einen Asylantrag zu stellen (2), sowie die Verfahrensbeschleunigung und -bündelung während des Asylverfahrens (3). Im Folgenden werden diese Begründungsansätze vorgestellt.¹⁶¹⁶

(1) Staatsangehörigkeit als Prognoseinstrument für die Bleibeperspektive

Ein erster Begründungsansatz basiert auf der Annahme, dass die Staatsangehörigkeit einer asylsuchenden oder geduldeten Person eine Prognose über ihre Bleibeperspektive in der Bundesrepublik zulässt. Offensichtlich wird diese Sichtweise in der Tatbestandsvoraussetzung, dass ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt zu erwarten ist. Eine solche sogenannte gute Bleibeperspektive wird nur angenommen, wenn die asylrechtliche Anerkennungsquote des Herkunftsstaates, dessen Staatsangehörigkeit die antragstellende Person innehat, bei über 50 Prozent liegt. Für sowohl Asylsuchende als auch Geduldete aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wird dabei gesetzlich vermutet, dass kein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt zu erwarten ist.

Diese Prämisse, anhand der Staatsangehörigkeit einer Person eine Prognose über ihre Bleibeperspektive treffen zu können, führt in einem zweiten Schritt zur Legitimierung des Ausschlusses dieser Personen von integrationsrelevanten Regelungen. Denn wenn die betroffene Person ohnehin nicht für einen längeren Zeitraum in der Bundesrepublik leben wird, erscheint es weder erforderlich noch sinnvoll, sie in ein Integrationsregime einzubeziehen. Die Gesetzgebung bezeichnet dieses Vorgehen als „Zielgruppenkohärenz“¹⁶¹⁷.

(2) Abschreckung von missbräuchlichem Aufenthalt

Der zweite Begründungsansatz vermutet, dass Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten – ohne tatsächlich schutzbedürftig zu sein – missbräuchlich Asylanträge stellen, um von der Rechtsstellung als Asylsuchende zu profitieren und insbesondere, um Geld durch Erwerbsarbeit zu verdienen. Als

1616 Eine Bewertung dieser Begründungsansätze erfolgt in Kapitel 6 II.1).

1617 BT-Drucksache 18/6185, S. 59.

Stütze dieser Annahme dient die geringe asylrechtliche Anerkennungsquote von Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten. Relevant ist zudem die These der sogenannten Pull-Effekte¹⁶¹⁸: Dieser zufolge führe die großzügige Ausgestaltung der Rechtsstellung von Asylsuchenden und Geduldeten – mit Zugang zu Erwerbstätigkeit, der Gewährung von Sozialleistungen etc. – zu einer Sogwirkung unerwünschter Migration in das Zielland Deutschland.¹⁶¹⁹ Der Ausschluss von Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten von zahlreichen integrationsrelevanten Regelungen verfolgt daher auch den Zweck, potenzielle Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten durch eine möglichst restriktive Rechtsstellung von einer missbräuchlichen Asylantragstellung abzuschrecken und dadurch das Asylsystem zu entlasten.¹⁶²⁰ Diese Zielsetzung hat demnach einen klar generalpräventiven Charakter.

Als komplementäre Steuerungsmaßnahme – und Teil des politischen Kompromisses zur Einstufung weiterer Herkunftsstaaten als sicher – wurde für Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, die einen Großteil der als sicher eingestuften Herkunftsstaaten ausmachen, durch das Westbalkanprogramm ein niedrighschwelliger Zugang zur Erwerbsmigration geschaffen.¹⁶²¹ Eine Kombination des Programms und der oben genannten Ausschlüsse soll Anreize dafür setzen, über erwerbsmigrationsrechtliche Wege nach Deutschland zu kommen, statt einen Aufenthalt mittels eines asylrechtlichen Schutzgesuchs zu erwirken.

(3) Verfahrensbeschleunigung

Drittens sollen Integrationsbarrieren für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, die insbesondere die Freizügigkeit betreffen, verfahrensbeschleunigend wirken. Mittels durchgehender Wohnverpflichtung und räumlicher Beschränkung für Asylsuchende soll „bei Personen ohne flüchtlingsrechtlich relevanten Schutzbedarf“¹⁶²² eine „schnellere Bearbei-

1618 Dazu ausführlich Kapitel 6 IV.1).

1619 *Thym*, ZAR 2016, 241 (242).

1620 „Deutschland soll dadurch als Zielland für Antragsteller aus diesen Staaten, die aus nicht asylrelevanten Motiven Asylanträge stellen, weniger attraktiv werden“, s. BT-Drucksache 18/1528, S. 19.

1621 *Kolb*, ZAR 2020, 267.

1622 BT-Drucksache 18/6185, S. 33 f.

tung der Asylverfahren sowie eine raschere Beendigung des Aufenthalts gewährleistet werden“¹⁶²³.

d) (Sprach-)Kenntnisse und Bekenntnisse

Weitere Integrationskriterien bilden – hier zusammengefasst – Kenntnisse der deutschen Sprache und der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie ein Bekenntnis zur demokratischen Grundordnung. Verschiedene integrationsrelevante Regelungen verlangen ein gewisses Niveau¹⁶²⁴ an Deutschsprachkenntnissen¹⁶²⁵, respektive den erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses¹⁶²⁶ sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet¹⁶²⁷, die ebenfalls durch eine erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nachgewiesen werden können.¹⁶²⁸ Zuletzt wird teilweise ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung¹⁶²⁹ gefordert. Das Kriterium der (Sprach-)Kenntnisse und Bekenntnisse wird vor allem, aber nicht nur, beim Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel relevant und erfüllt dort eine Indikatorfunktion¹⁶³⁰. Es dient also dazu, anzuzeigen, wer in kultureller und gesellschaftlicher Hinsicht¹⁶³¹ bis zu einem bestimmten Grad als integriert gelten kann und daher reguliert werden soll.

1623 BT-Drucksache 18/6185, S. 33 f.

1624 Sie reichen von „hinreichenden mündlichen Deutschkenntnissen“, was dem Niveau A2 entspricht (§ 2 Abs. 10 AufenthG), über „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“, dem Niveau B1 entsprechend (§ 2 Abs. 11 AufenthG), bis hin zu „Kenntnissen der deutschen Sprache [...], die einen erfolgreichen Übergang in eine Berufsausbildung erwarten lassen“ (§ 52 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 SGB III).

1625 §§ 19d Abs. 1 Nr. 3, 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 4, Abs. 6 AufenthG, §§ 52 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, 75a Abs. 2 S. 3 Nr. 2 SGB III

1626 § 60d Abs. 1 Nr. 6, 11 AufenthG.

1627 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG.

1628 Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AufenthG § 25b Rn. 16.

1629 §§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 2, 104c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

1630 S. dazu ausführlich Kapitel 2 III.3)a).

1631 S. zu den kulturellen und gesellschaftlichen Dimensionen der Integration Kapitel 2 III.1).

Nachweise über Kenntnisse der Sprache des Ziellandes gehören erst seit vergleichsweise kurzer Zeit zu den Integrationskriterien,¹⁶³² auch wenn sie heutzutage als eines der klassischen Kriterien gelten.¹⁶³³ Es ist allgemein anerkannt, dass der Spracherwerb zu den grundlegenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration hinsichtlich der übrigen Dimensionen zählt.¹⁶³⁴ Insbesondere die ökonomische Integration wird wesentlich erleichtert, wenn Migrant*innen zumindest grundlegende Sprachkenntnisse vorweisen können. Deshalb werden den Margizens spezielle berufsbezogene Sprachkurse angeboten, die hinsichtlich ihres Niveaus auf dem der Integrationskurse aufbauen. Die Integrationskurse vermitteln aber nicht nur Sprachkenntnisse, sondern sollen die Margizens auch dazu befähigen, den Alltag selbständig zu bewältigen. Daher behandeln die Kurse schwerpunktmäßig Alltagssituationen wie Einkaufen und Wohnen, Gesundheit, Arbeit und Beruf, Ausbildung und Erziehung von Kindern, Freizeit und soziale Kontakte, Medien und Mobilität.¹⁶³⁵ Darüber hinaus werden in einem Orientierungskurs Kenntnisse der deutschen Kultur, regionale Gepflogenheiten, Geschichte, Rechtsordnung, das demokratische System und grundlegende Werte vermittelt.

Die Vermittlung dieser Kenntnisse dient mithin nicht nur ökonomischen und gewissermaßen wertneutralen Zwecken. Vielmehr wird über die Integrationskriterien der Sprach- und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse auch die Bereitschaft der Margizens zur soziokulturellen Integration geprüft; das „Bemühen um einen interkulturellen Dialog und idealiter am gemeinsamen Diskurs über die öffentlichen Angelegenheiten“¹⁶³⁶. Besonders sichtbar wird diese kulturelle Zielsetzung am Integrationskriterium des Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung. Hierbei handelt es sich um einen der wenigen Fälle, in denen ein ausdrückliches Loyalitätsbekenntnis gefordert wird, das ansonsten erst im Rahmen der Einbürgerung notwendig wird (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG).¹⁶³⁷

1632 Erst im Jahr 1978 wurden erstmals ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache als Voraussetzung für ein Daueraufenthaltsrecht für Arbeitsmigrant*innen eingeführt, s. *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 96 f.

1633 Siehe Kapitel 2 III.2)b)aa).

1634 S. Kapitel 2 III.1).

1635 S. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/TraegerLehrFachkraefte/TraegerIntegrationskurse/Paedagogisches/InhaltAblauf/inhalt-ablauf-node.html>.

1636 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 96.

1637 Röder, in: Decker/Bader/Kothe, Migrations- und Integrationsrecht, AufenthG § 25b Rn. 36.

e) Weitere Kriterien

aa) Einfügen in die Lebensverhältnisse

Ein Integrationsmerkmal, das als Metakriterium eine umfassende positive Integrationsprognose¹⁶³⁸ verlangt, ist das Kriterium des Sich-Einfügens-in-die-deutschen-Lebensverhältnisse, das in dieser Form für Geduldete¹⁶³⁹ einzig in der Regularisierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen nach § 25a AufenthG vorkommt.¹⁶⁴⁰ Der Rechtsprechung zufolge besteht eine derartige positive Integrationsprognose, „wenn konkrete Umstände – wie etwa die Kenntnisse der deutschen Sprache, das soziale Umfeld, das Vorhandensein eines festen Wohnsitzes und enge persönlicher Beziehungen zu dritten Personen außerhalb der eigenen Familie, die Schul- und Berufsausbildung, die Ausübung von Erwerbstätigkeiten, das bürgerschaftliche Engagement, die Dauer des Aufenthalts, das Lebensalter im Zeitpunkt der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland und die Rechtstreue, insbesondere das Fehlen strafgerichtlicher Verurteilungen – die begründete Annahme zu tragen geeignet sind, der Ausländer werde sich künftig in sozialer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen“¹⁶⁴¹. Dieses Kriterium vereint damit einen Großteil der vorgenannten Integrationskriterien wie ökonomische Leistungsfähigkeit, die Abwesenheit vorwerfbarer Fehlverhaltens sowie deutsche Sprachkenntnisse, berücksichtigt daneben aber noch weitere Aspekte insbesondere der gesellschaftlichen Integrationsdimension wie das soziale Umfeld, enge Beziehungen zu Dritten und bürgerschaftliches Engagement. Auch zeitliche Indizien wie die Aufenthaltsdauer und das Lebensalter bei Einreise sollen berücksichtigt werden.¹⁶⁴² Einzig auf die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person kommt es hier nicht explizit an. Dennoch sind Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten vorliegend zumindest insoweit benachteiligt, als dass sie aufgrund eines umfassenden Erwerbstätigkeitsverbots eine Erwerbstätigkeit und damit Lebensunterhaltssicherung bereits aus rechtlichen Gründen nicht nachweisen können.

1638 BT-Drucksache 17/5093, S. 15.

1639 S. zu diesem Kriterium im Rahmen der Einbürgerung aber etwa *Tabbara*, DÖV 2023, 185.

1640 § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG.

1641 OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 11.10.2011 – 2 M 92/11, Rn. 9, abrufbar unter: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/NJRE001078016>.

1642 OVG Niedersachsen, Beschluss v. 19.03.2010 – 8 ME 42/10, DÖV 2010, 531; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 11.10.2011 – 2 M 92/11.

bb) Familiäre Bindungen

Ein weiteres Integrationskriterium sind familiäre Bindungen und die (Art der) Beziehung zu Familienmitgliedern. Dieses Merkmal wirkt in einigen Fällen selektiv, dergestalt, dass familiäre Bindungen eine Integration ermöglichen, in anderen Fällen wirkt es als Indikator für eine bis zu einem gewissen Grad erfolgreiche Integration.

In positiver Weise wirkt das Kriterium selektiv, indem familiäre Bindungen den Abbau von Integrationsbarrieren ermöglichen. Dies ist etwa der Fall bei Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung, die unter anderem zur Wahrung der Familieneinheit möglich sind.¹⁶⁴³ Zudem sind Eltern minderjähriger Kinder von einer dauerhaften Wohnverpflichtung befreit (§ 47 Abs. 1 S. 1, S. 4, Abs. 1a S. 2 AsylG); diese ist selbst dann auf maximal sechs Monate befristet, wenn sie im Asylverfahren Mitwirkungspflichten verletzen oder aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommen. Darüber hinaus ist für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25b AufenthG ein vorübergehender Sozialleistungsbezug unschädlich, wenn es sich bei den Antragstellenden um Familien oder Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern handelt (§ 25b Abs. 1 S. 3 Nr. 2 und 3). Zudem können Eltern, deren minderjährige Kinder aufgrund guter Integration einen Aufenthaltstitel nach § 25a AufenthG erhalten haben, bei Erfüllung bestimmter zusätzlicher Voraussetzungen ebenfalls einen Aufenthaltstitel nach § 25a AufenthG erlangen¹⁶⁴⁴; ähnliches gilt für weitere Familienangehörige¹⁶⁴⁵. Die Erteilung einer Beschäftigungsduldung erstreckt sich auch auf Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen und Kinder (§ 60d Abs. 1, der Abs. 2 AufenthG). Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen und minderjährigen ledigen Kindern von Inhaber*innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG soll ohne Voraufenthaltszeit ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erteilt werden.¹⁶⁴⁶ Auch § 104c Abs. 2 AufenthG enthält ein akzessorisches Aufenthaltsrecht für Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen und minderjährige ledige Kinder sowie minderjährig eingereiste, volljährig gewordene Kinder, das lediglich auf die Voraussetzung des notwendigen Voraufenthaltszeitraums verzichtet, die weiteren Er-

1643 § 61 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

1644 § 25a Abs. 2 S. 1 AufenthG.

1645 Geschwister, Ehegatt*innen oder Lebenspartner*innen sowie minderjährige ledige Kinder der jugendlichen oder heranwachsenden Person, s. § 25a Abs. 2 S. 2 bis 5 AufenthG.

1646 § 25b Abs. 4 AufenthG.

teilungsvoraussetzungen und Versagungsgründe jedoch beibehält.¹⁶⁴⁷ Die notwendige Voraufenthaltszeit im Rahmen des § 25b Abs. 1 S. 2 AufenthG wird für Personen, die mit einem minderjährigen ledigen Kind im gleichen Haushalt leben, von sechs auf vier Jahre reduziert.

Im weiteren Sinne werden familiäre Bindungen auch beim Zugang zu Integrationskursen für Geduldete relevant. Diese stehen ausschließlich solchen Geduldeten offen, denen eine Ermessensduldung erteilt wurde, was unter anderem aus dringenden persönlichen Gründen der Fall sein kann. Hierzu zählen etwa die Pflege von kranken Angehörigen, die Anwesenheit des werdenden Vaters zum Schutz von Mutter und Kind oder die Erledigung wichtiger persönlicher oder finanzieller Angelegenheiten etwa nach dem Tod naher Angehöriger.¹⁶⁴⁸ Auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus Härtefallgründen gemäß § 23a AufenthG setzt das Vorliegen von dringenden humanitären oder persönlichen Gründen voraus,¹⁶⁴⁹ so dass familiäre Bindungen hier ebenfalls Berücksichtigung finden können.

Andererseits werden für Eltern mit Kindern zusätzliche Integrationsanforderungen gestellt, indem schulpflichtige Kinder tatsächlich die Schule besuchen müssen¹⁶⁵⁰ und keine BtMG-Verstöße oder Straftaten begangen haben dürfen.¹⁶⁵¹ Sind diese Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllt, schließen sie als negative Integrationsindikatoren den Abbau bestimmter Integrationsbarrieren aus.

Das Integrationskriterium der familiären Bindungen dient insbesondere der Umsetzung grund- und menschenrechtlicher Vorgaben zum Schutz des Familienlebens nach Art. 6 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 8 EMRK;¹⁶⁵² zum Teil werden auch darauf fußende konkrete Vorgaben des EU-Sekundärrechts implementiert.¹⁶⁵³ Die Existenz familiärer Bindungen in Deutschland allein scheint die Gesetzgebung nicht als Integrationsindikator anzusehen; umgekehrt werden Integrationsbarrieren aus den oben genannten menschenrechtlichen Gründen schneller abgebaut, wenn die betreffenden Personen mit minderjährigen Kindern zusammenleben. Gleichzeitig wer-

1647 Nachtigall, ZRP 2022, 184 (186).

1648 Röder, in: Decker/Bader/Kothe, Migrations- und Integrationsrecht, AufenthG § 60a Rn. 91.

1649 § 23a Abs. 2 S. 4 AufenthG.

1650 §§ 25b Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 60d Abs. 1 Nr. 10 AufenthG.

1651 § 60d Abs. 1 Nr. 10 AufenthG.

1652 Kluth, in: Kluth/Heusch, Ausländerrecht, AufenthG § 61 Rn. 18; Röcker, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, AufenthG § 25a Rn. 22.

1653 Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung setzen etwa die Vorgaben des Art. 14 Abs. 1 lit. a Rückführungs-RL um, s. BT-Drucksache 17/5470, S. 24.

den Integrationserwartungen auch auf die Kinder erstreckt, wenngleich an die Eltern gerichtet. So darf den Kindern kein vorwerfbares Fehlverhalten zu Last gelegt werden und durch einen Schulbesuch und den damit verbundenen Erwerb von Sprach- und sonstigen Kenntnissen müssen kulturelle Integration und ökonomische Leistungsfähigkeit prognostizierbar sein. Der Staat versucht so, über die Eltern Einfluss auf die Integrationssteuerung der Kinder zu nehmen. Im Rahmen der hier untersuchten integrationsrelevanten Regelungen spielt das Kriterium der familiären Bindungen aber eine vergleichsweise untergeordnete Rolle.

2) Dimensionen der Integration

Nachdem die wichtigsten Integrationskriterien des Integrationsregimes herausgearbeitet wurden, soll es im folgenden Abschnitt um die Frage gehen, was für die Zwecke des Integrationsregimes zur Integration zählt, welche Dimensionen der Integration also geregelt werden und weshalb. Integrationsdimensionen meint hier die verschiedenen Felder oder Bereiche, die zur Sozialintegration von Migrant*innen gehören und namentlich die kulturelle, ökonomische, gesellschaftliche, rechtliche und politische Integration.¹⁶⁵⁴

a) Relevante Integrationsdimensionen des Integrationsregimes

Die Untersuchung der einzelnen Regelungsinstrumente zeigt, dass sie die genannten Integrationsdimensionen in unterschiedlicher Intensität betreffen. Das Instrument der Förderung von Integrationsleistungen beschränkt sich auf Angebote zur Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogenen Deutschsprachkursen. Staatlicherseits steht damit zunächst die kulturelle Integration der Margizens im Mittelpunkt, indem ihnen Grundkenntnisse der deutschen Sprache sowie Kenntnisse der deutschen Kultur, Geschichte und Rechtsordnung vermittelt werden.¹⁶⁵⁵ Dahinter steht jedoch, wie oben erörtert, auch das Ziel der Stärkung der ökonomischen Integrationsfähigkeit der Margizens. Dies gilt insbesondere für die berufsbezogenen Deutschsprachkurse, die ausweislich § 45a Abs.1 S.1 AufenthG die Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Die gleichen Ziele verfolgt das Regelungsinstrument der Verpflichtung zu Integrationsleistungen,

¹⁶⁵⁴ S. Kapitel 2 III.1).

¹⁶⁵⁵ S. 1)d).

durch das der Staat die Margizens zum Erwerb der genannten Kenntnisse verpflichten und mittels Zwangsmittel durchsetzen kann.

Die Integrationsbarrieren wirken verschiedenen Dimensionen der Integration entgegen. Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, erschwert zunächst den Kontakt zur Aufnahmegesellschaft und berührt somit die gesellschaftliche Dimension der Integration. Das hieran geknüpfte Verbot der Erwerbstätigkeit wirkt jedoch auch als Hindernis einer ökonomischen Integration. Gleiches gilt für die räumliche Beschränkung des Aufenthalts auf den Bezirk der Ausländerbehörde. Auch die Wohnsitzauflage betrifft einerseits die gesellschaftliche Dimension der Integration, indem die Adressat*innen nicht frei entscheiden können, wo sie ihren Wohnsitz nehmen; andererseits setzt sie einen Anreiz zur Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit, um so eine Befreiung von der Wohnsitzauflage zu erreichen. Indirekt ist damit also auch die ökonomische Dimension der Integration angesprochen. Das Verbot der Erwerbstätigkeit selbst zielt unmittelbar darauf ab, eine ökonomische Integration zu verhindern. Leistungskürzungen nach dem AsylbLG wirken sich insbesondere negativ auf die kulturelle und gesellschaftliche Integration der Margizens aus, indem bestimmte Leistungen des soziokulturellen Existenzminimums nicht mehr in Anspruch genommen werden können.

Das Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren betrifft überwiegend die ökonomische Dimension der Integration. Dies gilt sowohl für den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Berufsausbildung selbst als auch für die unterschiedlichen Regelungen zur Ausbildungsförderung und Arbeitsmarktintegration. Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung zum Zwecke der Ausübung einer Beschäftigung, des Schulbesuchs, Studiums oder der Ausbildung dienen ebenfalls der ökonomischen Integration der Margizens, Ausnahmen zur Aufrechterhaltung der Familieneinheit können sich förderlich auf die gesellschaftliche Integration auswirken. Die Gewähr von Analogleistungen nach dem SGB XII zielt ebenfalls auf eine stärkere gesellschaftliche Integration ab, indem die Leistungen Bedürfnisse nach Angleichung an hiesige Lebensverhältnisse anerkennen.

Die Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel zielt insbesondere auf die rechtliche Integration ab, indem die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Aufenthaltssicherheit der vormalig Geduldeten stärkt und sich ihr rechtswidriger in einen rechtmäßigen Aufenthalt wandelt. Im Zuge dessen werden weitere Integrationsbarrieren abgebaut, die die ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Dimension der Integration betreffen.

Bei der Analyse der Regelungsinstrumente fällt zuletzt auf, dass keine der untersuchten Regelungen speziell die politische Integration der Margizens betrifft,¹⁶⁵⁶ insbesondere keine Möglichkeiten politischer Partizipation außerhalb des Wahlrechts speziell für Margizens geregelt werden, etwa der Beitritt zu politischen Parteien, die Teilnahme an Demonstrationen oder das Engagement in Vereinen und Organisationen.¹⁶⁵⁷ Das AufenthG enthält in § 47 bestimmte Verbote und Beschränkungen der politischen Betätigung, die allerdings für alle ausländischen Staatsangehörigen gleichermaßen gelten. Die Abwesenheit von Regelungen, welche die frühkindliche und schulische Bildung von Margizens betreffen, begründet sich aus der Länderkompetenz für diesen Bereich, sodass sie vorliegend nicht untersucht werden.¹⁶⁵⁸

b) Dominanz der ökonomischen Integration

Die dargestellten Regelungsinstrumente des Integrationsregimes berühren einige Dimensionen der Integration stärker als andere. Ganz überwiegend betreffen die Regelungen zumindest auch die ökonomische Integration der Margizens. Diese Beobachtung passt zunächst zum Regelungsgegenstand der untersuchten Gesetze: Neben dem SGB III, das sich explizit auf die Arbeitsförderung bezieht, und dem AsylbLG, das Leistungen aufgrund mangelnden Einkommens oder Vermögens gewährt, gilt dies auch für das AufenthG. Zweck des AufenthG ist gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 AufenthG die Regelung der Einreise, des Aufenthalts, der Erwerbstätigkeit und der Integration von Ausländer*innen. Die Erwerbstätigkeit wird, als ökonomische Komponente der Integration, an dieser Stelle also ausdrücklich erwähnt.

Die Tatsache, dass das Integrationsregime der Margizens sich vor allem auf die ökonomische Integration der Margizens konzentriert, steht in Übereinstimmung zur Feststellung, dass das Kriterium der ökonomischen Integrationsfähigkeit eines der wichtigsten Integrationskriterien darstellt. Wie bereits ausgeführt,¹⁶⁵⁹ ist der wirtschaftliche Nutzen von Migrationsvorgängen ein relevanter Faktor im Rahmen der allgemeinen Migrationssteuerung: Aus utilitaristischer Perspektive können erwerbsfähige Migrant*innen etwa einen Fachkräftemangel lindern und den Wohlstand

1656 Zu dieser Integrationsdimension s. Kapitel 2 III.1)b).

1657 SVR, Steuern, was zu steuern ist, 2018, S. 75 f.

1658 Zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit s. die Einleitung III.

1659 S. 1)a).

der Bevölkerung mehren; gleichzeitig soll indessen auch das inländische Arbeitsmarktregime geschützt werden.¹⁶⁶⁰ Daneben wird Erwerbstätigkeit oftmals als Katalysator für eine Integration in anderen Dimensionen, etwa der gesellschaftlichen oder kulturellen Integration, bewertet.

c) Verhältnis von Integrationskriterien und -dimensionen

Des Weiteren zeigt sich, dass die im geltenden Recht identifizierten Integrationskriterien grundsätzlich unterschiedlichen Integrationsdimensionen dienen.¹⁶⁶¹ Das Kriterium der ökonomischen Leistungsfähigkeit soll der ökonomischen Dimension der Integration dienen. Indem Asylsuchenden etwa der Zugang zur Erwerbstätigkeit eröffnet wird, haben sie die Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit selbständig zu sichern und dadurch in ökonomischer Hinsicht als integriert zu gelten. Der Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache soll zum einen die kulturelle Integration fördern, zum anderen dienen Deutschsprachkenntnisse aber auch der ökonomischen Integration, indem sie oftmals eine notwendige Voraussetzung zur Integration in den deutschen Arbeitsmarkt sind. Kenntnisse der und Bekenntnisse zur Rechts- und Gesellschaftsordnung dienen sowohl der kulturellen¹⁶⁶² als auch der gesellschaftlichen Integration, indem sie die Margizens dazu befähigen, sich im Alltag zurechtzufinden und Kontakte zur Bevölkerung zu knüpfen. Die Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens dient der gesellschaftlichen Integration, indem solche Verhaltensweisen sanktioniert werden, die ein friedliches Zusammenleben der Gesellschaft gefährden. Dazu zählen neben Straftaten und terroristischen Handlungen auch die Nichtbefolgung aufenthaltsrechtlicher Normen. Das Integrationskriterium der Staatsangehörigkeit unterscheidet sich von den übrigen Integrationskriterien hingegen grundlegend, da es keiner konkre-

1660 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 90 f.

1661 Eine Einschränkung ist allerdings hinsichtlich der rechtlichen Integration der Margizens vorzunehmen, die ausschließlich durch den Staat erfolgen kann: Die rechtliche Integrationsdimension fördert der Staat durch das Instrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel. Voraussetzung hierfür sind wiederum die Erfüllung verschiedener Integrationskriterien durch die Margizens.

1662 Kritisch zum Erfordernis derartiger Bekenntnisse als Teil einer kulturellen Integration Groß, ZAR 2007, 315 (319).

ten Dimension der Integration im sozialwissenschaftlichen Sinne¹⁶⁶³ zu dienen scheint.¹⁶⁶⁴

3) Zeitpunkt der Integration

Ein wichtiges Regelungselement fast aller Regelungsinstrumente ist die Zeit. Das Zeitelement definiert hinsichtlich einer konkreten integrationsrelevanten Regelung, ab wann eine Integration möglich sein respektive wie lange keine Integration erfolgen soll. Es findet sich als Tatbestandsvoraussetzung etwa in Form der Festlegung einer bestimmten Voraufenthaltsdauer oder Wartefrist für die Aufhebung von Integrationsbarrieren sowie als Gegenstück dazu in Form ihrer (Höchst-)Geltungsdauer. Im Folgenden soll die Rolle des Faktors Zeit im Rahmen der einzelnen Regelungsinstrumente zusammengefasst werden, bevor die unterschiedlichen Funktionen des Zeitelements analysiert werden.

a) Rolle der Zeit im Rahmen der Regelungsinstrumente

Integrationsbarrieren gelten oftmals für einen gewissen Anfangszeitraum des Aufenthalts für alle Margizens¹⁶⁶⁵ oder enthalten eine Höchstgeltungsdauer¹⁶⁶⁶, adressieren dann aber gesondert einige Margizens für längere Zeit oder unbefristet: Betroffen von dieser Perpetuierung von Integrationsbarrieren sind insbesondere Geduldete¹⁶⁶⁷ sowie Asylsuchende, denen jeweils ein aufenthaltsbezogenes Fehlverhalten vorgeworfen wird.¹⁶⁶⁸ Dane-

1663 S. Kapitel 2 III.1).

1664 Zur Bewertung dieses Befundes s. Kapitel 6 II.1).

1665 Die räumliche Beschränkung und das Verbot der Erwerbstätigkeit gelten etwa während der ersten drei Monate mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung ausnahmslos.

1666 Die Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen endet grundsätzlich nach 18 Monaten und das Verbot der Erwerbstätigkeit für Asylsuchende gilt grundsätzlich maximal sechs Monate.

1667 Etwa indem sie vorsätzlich falsche Angaben machen, oder über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen, indem sie Mitwirkungshandlungen zur Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht vornehmen, oder nach Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten.

1668 Für entsprechende Geduldete gilt die räumliche Beschränkung über drei Monate hinaus, gegebenenfalls greift auch eine Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung, es gilt ein Verbot der Erwerbstätigkeit, daraus resultiert regelmäßig

ben sind aber auch Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten maßgeblich von einer dauerhaften Aufrechterhaltung der Integrationsbarrieren betroffen¹⁶⁶⁹, ohne dass ihnen ein bestimmtes Verhalten vorgeworfen würde.¹⁶⁷⁰ Statuslose sind bis auf enge Ausnahmen ebenfalls dauerhaft von Integrationsmöglichkeiten ausgeschlossen.¹⁶⁷¹

In den meisten Fällen setzt die rechtliche Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel eine bestimmte Wartefrist voraus. Diese Zeiträume variieren von drei Monaten¹⁶⁷² über 15¹⁶⁷³ bis hin zu 36 Monaten¹⁶⁷⁴. Bei der Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel sind die (faktisch) geforderten Voraufenthaltszeiten noch einmal deutlich länger und reichen von 18 Monaten¹⁶⁷⁵ über zwei respektive drei Jahre¹⁶⁷⁶ bis hin zu vier respektive sechs¹⁶⁷⁷ und fünf¹⁶⁷⁸ Jahren.

eine Wohnsitzauflage und sie erhalten nur die gekürzten Leistungen nach dem AsylbLG. Für die entsprechenden Asylsuchenden gilt eine zeitlich unbefristete Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung, daraus resultiert ein Verbot der Erwerbstätigkeit (für maximal sechs Monate) und sie erhalten nur gekürzte Leistungen nach dem AsylbLG.

1669 Für sie gilt eine unbefristete Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen während des gesamten Asylverfahrens, sowohl Asylsuchende als auch Geduldete unterliegen dem Verbot der Erwerbstätigkeit, woraus zudem in der Regel eine Wohnsitzauflage resultiert.

1670 Ursprünglich wurde etwa beim Verbot der Erwerbstätigkeit für Geduldete an das vorherige (angeblich) rechtsmissbräuchliche Stellen eines Asylantrags angeknüpft, doch auch das Nichtstellen eines Asylantrags ist nunmehr Grund für ein Verbot der Erwerbstätigkeit, s. § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

1671 Zu den wenigen Ausnahmen zählen die Regularisierungsmöglichkeiten nach § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG sowie das (theoretische) Recht auf den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG.

1672 Frühester Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Geduldete, Erteilung einer Ausbildungsduldung oder Ausbildungs-Aufenthaltsurlaubnis.

1673 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Förderung der Vorphase der assistierten Ausbildung, Berufsausbildungsbeihilfe, BAföG, Ausbildungsgeld, Erteilung einer Beschäftigungsduldung.

1674 Analogleistungen nach dem SGB XII.

1675 Sie sind Voraussetzung für einen Regelerteilungsanspruch nach § 25 Abs. 5 S. 2 AufenthG.

1676 Gemäß § 19d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG setzt die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zwei respektive drei Jahre Beschäftigung respektive Berufsausbildung in Deutschland voraus, die Mindestaufenthaltszeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a beträgt gemäß § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG drei Jahre.

1677 § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

1678 § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG.

b) Funktionen des Zeitelements

Diese Zeitelemente, die in einem Großteil der Regelungsinstrumente bedeutsam sind, verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen, die im Folgenden gesondert untersucht werden. Es handelt sich um eine zeitliche Staffelung der Integration anhand einer Bleibeperspektive (aa)), den Erhalt des Vorrangs der Aufenthaltsbeendigung (bb)) und den dauerhaften Ausschluss zur Integrationsverhinderung (cc)).

aa) Zeitliche Staffelung anhand der Bleibeperspektive

Eine frühzeitige Förderung der Integration von Margizens birgt stets die Gefahr vergeblicher Anstrengungen, wenn sich der Aufenthalt in Deutschland im Nachhinein als nur vorübergehend und kurzzeitig herausstellt. Andererseits hat sich auch der langzeitige Ausschluss von Margizens in der Vergangenheit nicht als zielführend erwiesen.¹⁶⁷⁹ Die unterschiedlichen Argumente, die teils für eine frühe, teils für eine erst spätere Integration streiten, und der Zwiespalt, der sich hieraus ergibt, lassen sich gut an folgender Gesetzesbegründung ablesen: „Je früher Integration beginnt, umso erfolgreicher kann sie sein. Lange Phasen der Untätigkeit bergen die Gefahr, dass die hohe Motivation der Menschen ungenutzt verloren geht. Integration auf Zeit ist dabei einer Zeit ohne Integration vorzuziehen. Insbesondere bei Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten ist es jedoch gerechtfertigt, aufgrund der individuell geringen Bleibewahrscheinlichkeit bis zur Klärung des Status zunächst auf eine Förderung mit dem Ziel der Integration zu verzichten.“¹⁶⁸⁰ Mittels einer Prognoseentscheidung zur Bleibewahrscheinlichkeit will die Gesetzgebung also anhand des Herkunftsstaates¹⁶⁸¹ abwägen, ob die Integrationsförderung möglichst frühzeitig beginnt (etwa bei Personen mit guter Bleibeperspektive, also aus bestimmten Herkunftsstaaten) oder ob in den ersten Monaten des Aufenthalts zunächst keine Integrationsförderung und kein Abbau von Integrationsbarrieren vorgenommen werden. Einen Motivationsverlust zur Integration nimmt die Gesetzgebung dabei bewusst in Kauf.

1679 S. Kapitel 3 III.7).

1680 BT-Drucksache 18/8615, S. 22.

1681 Zur Bewertung dieses Kriteriums s. Kapitel 6 II.1).

bb) Vorrang der Aufenthaltsbeendigung

In Bezug auf den Abbau von Integrationsbarrieren für Geduldete verfolgt eine Wartefrist oftmals den Zweck, der Ausländerbehörde Zeit für die Durchsetzung der Ausreisepflicht zu geben. So wird im Rahmen der Beschäftigungsduldung die Voraussetzung der zwölfmonatigen Vorduldungszeit ausdrücklich damit begründet: „Durch die Anforderung des Besitzes einer Duldung seit zwölf Monaten [...] wird ausgeschlossen, dass unter Umständen die Beschäftigungsduldung direkt anschließend an einen ablehnenden Asylbescheid erteilt wird. Der Zeitraum gibt den Ausländerbehörden die Möglichkeit, aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzuführen.“¹⁶⁸² Entsprechend soll auch bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG die Voraussetzung der zwölfmonatigen Vorduldungszeit (§ 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG) die direkte Erteilung nach Ablehnung eines Asylantrags verhindern.¹⁶⁸³ Auch die Tatbestandsvoraussetzung, dass keine Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen dürfen, verfolgt den Zweck, die Aufenthaltsbeendigung durch die Ausländerbehörde nicht zu vereiteln.¹⁶⁸⁴ In diesen Fällen wird einer Beendigung des Aufenthalts damit ein Vorrang vor der Integration von Margizens eingeräumt, die Zuwanderungsbegrenzung also über die Integrationsförderung gestellt.

cc) Dauerhafter Ausschluss zur Integrationsverhinderung

Zuletzt soll Margizens, die bestimmte Integrationskriterien nicht erfüllen, eine Integration dauerhaft verschlossen bleiben. Das betrifft einerseits Personen, denen ein Fehlverhalten vorgeworfen wird, andererseits aber auch Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten sowie grundsätzlich alle Statuslosen. In diesen Fällen spielt die Tatsache, dass sie gegebenenfalls bereits seit langer Zeit in Deutschland leben oder sich ein langfristiger Aufenthalt prognostizieren lässt, keine Rolle. Dieser dauerhafte Ausschluss entspricht dem Modell der Integrationsverhinderung, das aufgrund unterstellter Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit die Eingliederung aktiv versperrt.¹⁶⁸⁵ Die Zielsetzung des Ausschlusses hinsichtlich eines Fehlver-

1682 BT-Drucksache 19/8286, S. 17.

1683 BT-Drucksache 20/4700, S. 14.

1684 § 59b Nr. 3 AsylG, §§ 16g Abs. 2 Nr. 5, 23a Abs. 1 S. 3 Alt. 2, 60c Abs. 2 Nr. 5, 61 Abs. 1c Nr. 3 AufenthG.

1685 Dazu sogleich im Detail unter 4)e).

halts kann sowohl repressiver als auch generalpräventiver Natur sein, indem die Personen für ihr Fehlverhalten bestraft und zugleich andere Personen davon abgeschreckt werden sollen, sich entsprechend zu verhalten.¹⁶⁸⁶ Hinsichtlich des Ausschlusses von Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten werden ebenfalls generalpräventive Gründe relevant.

4) Integrationsmodelle

Nachdem die relevanten Integrationskriterien, ihre Verknüpfung mit den geregelten Integrationsdimensionen und die Rolle des Integrationszeitpunkts dargelegt wurden, sollen diese Befunde nun zuletzt mit Integrationsmodellen verbunden werden, die sich im Integrationsregime identifizieren lassen. Zur Erinnerung: Integrationsmodelle beschäftigen sich mit der Frage, wie der Staat die Integration der Margizens erreichen respektive verhindern will. Im Allgemeinen lassen sich fünf Integrationsmodelle unterscheiden: das Modell der Rechtsgleichheit, das selektive Integrationsmodell, das Modell der Chancengleichheit, das Verpflichtungsmodell und zuletzt das Modell der Integrationsverhinderung.¹⁶⁸⁷

Die Systematisierung zeigt, dass die Regelungsinstrumente im Integrationsregime für Margizens nicht ein einzelnes Integrationsmodell verfolgen, sondern dass durch die verschiedenen Instrumente unterschiedliche Integrationsmodelle miteinander verknüpft werden:

a) Modell der Rechtsgleichheit

Das Modell der Rechtsgleichheit¹⁶⁸⁸ nimmt an, dass eine – auch graduelle – rechtliche Gleichstellung von Migrant*innen mit den Staatsangehörigen eines Staates das effektivste Mittel zur Integration darstellt. Indem der Staat Migrant*innen also bestimmte Rechte, wie etwa einen Arbeitsmarktzugang, gewährt, verbessere sich die „Platzierung“¹⁶⁸⁹ der Migrant*innen. Dies bildet wiederum die Grundlage zur Stärkung weiterer Integrationsdi-

1686 S. I)b)bb).

1687 Zu diesen ausführlich Kapitel 2 III.4).

1688 S. Kapitel 2 III.4)a).

1689 Esser, Soziologie, 2000, S. 271. S. zu diesem Kapitel 2 I.1)c).

mensionen.¹⁶⁹⁰ Je mehr Rechte Migrant*innen gewährt werden, desto eher könnten sie also Integrationsleistungen erbringen.

Auf diesem Modell basiert, um einen zeitlichen Aspekt modifiziert, das Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel und damit alle Regelungen des AufenthG, die diesem Instrumententypus entsprechen. Dessen Mechanismus beruht darauf, bestimmte Integrationsbarrieren zwar nicht voraussetzungslos abzubauen, setzt aber vielfach nur die Erfüllung gewisser Voraufenthaltszeiten voraus. Die Adressat*innen müssen daher noch keine eigenen Integrationsleistungen erbracht haben¹⁶⁹¹, sondern können nach gewissen Aufenthaltszeiten bestimmte Rechte in Anspruch nehmen, die auch den Staatsangehörigen gewährt werden. So soll etwa der Zugang zu allgemeinen Maßnahmen der Arbeitsmarktintegrationen die Migrant*innen dazu befähigen, sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

b) Modell der Chancengleichheit

Das Modell der Chancengleichheit¹⁶⁹² geht von der Prämisse aus, dass Migrant*innen gegenüber Inländer*innen aufgrund ihres Migrationsprozesses mit Blick auf Sprachbarrieren etc. ungleiche Startchancen hinsichtlich ihrer Sozialintegration haben. Das Modell sieht es zugleich als Aufgabe des Staates im Integrationsprozess an, diese ungleichen Bedingungen der im Land lebenden Menschen auszugleichen. Es sollen daher spezielle Sonderrechte respektive Fördermaßnahmen geschaffen werden, welche die Migrant*innen bei der Erreichung gleicher Bedingungen unterstützen. Mittels aktiver Integrationsförderung lasse sich eine Integration daher am besten erreichen, so die These des Modells, das auch als Anspruchsmodell bezeichnet wird.¹⁶⁹³

Dem Integrationsmodell der Chancengleichheit trägt das Regelungsinstrument der Förderung von Integrationsleistungen Rechnung. Bei diesem Regelungsinstrument werden seitens des Staates etwa Integrationskurse speziell für Migrant*innen etabliert, welche das Angebot der Integrationsförderung durch Spracherwerb und den Erwerb sonstiger rechtlicher und

1690 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 267.

1691 S. hierzu sogleich das selektive Integrationsmodell.

1692 S. Kapitel 2 III.4)b).

1693 Groß, ZAR 2007, 315 (317).

gesellschaftlicher Kenntnisse annehmen können. Durch die Herstellung gleicher oder zumindest verbesserter Startchancen soll so etwa die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert werden.

c) Verpflichtungsmodell

Das Verpflichtungsmodell¹⁶⁹⁴ modifiziert das Modell der Chancengleichheit um einen Zwangsaspekt. Es sieht zwar die aktive Förderung der Integration von Migrant*innen ebenfalls als Notwendigkeit, geht aber davon aus, dass die Integration von Migrant*innen durch eine Verpflichtung zur Wahrnehmung von Integrationsfördermaßnahmen effektiver erreicht werden kann.¹⁶⁹⁵ Ein Angebot zur Integrationsförderung wird daher zu einer Verpflichtung, die gegebenenfalls mit Zwangsmaßnahmen durchsetzbar ist.

Diesem Modell entspricht das Regelungsinstrument der Verpflichtung zu Integrationsleistungen, das Migrant*innen etwa zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet, die auch durch Maßnahmen des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann. Die erwarteten positiven Effekte auf den weiteren Integrationsprozess entsprechen jenen des Modells der Chancengleichheit.

d) Selektives Integrationsmodell

Das selektive Integrationsmodell¹⁶⁹⁶ beruht auf der Annahme, dass eine Aufenthaltsverfestigung – und als stärkste Form die Erteilung der Staatsangehörigkeit – erst nach erfolgreich abgeschlossener Integration erfolgen sollte. Die Statusverfestigung soll dabei hinreichender Anreiz – und bei Gelingen die Belohnung – für Migrant*innen sein, sich zu integrieren. Das Modell selektiert dabei zwischen Migrant*innen, denen eine (selbständige) Integration gelingt und solchen, denen sie nicht gelingt. Letztere werden von einer Statusverfestigung ausgeschlossen.

Dieses Modell findet sich in Ansätzen insbesondere im Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel wieder. Da die vorliegend untersuchten Margizens einen prekären Aufent-

1694 S. Kapitel 2 II.2)d)cc) .

1695 Joppke, *West European Politics* 30 (2007), 1 (9).

1696 S. Kapitel 2 III.4)d).

haltsstatus ohne Aufenthaltssicherheit haben, funktioniert das Instrument gewissermaßen in kleinerem Rahmen: Zwar ist die Rechtsfolge nicht die Erteilung der Staatsangehörigkeit oder eines Daueraufenthaltsstatus; umgekehrt setzt der Tatbestand indes auch keine abgeschlossene Integration voraus, sondern enthält gegenüber den Einbürgerungsvoraussetzungen¹⁶⁹⁷ niedrigere Anforderungen wie etwa ein geringeres Sprachniveau oder eine nur überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts etc. Der Mechanismus ist hingegen vergleichbar: Die Margizens werden – trotz aller Hürden ihres prekären Aufenthalts – für selbständig erbrachte Integrationsleistungen belohnt, indem ihnen ein gesicherterer Aufenthaltsstatus in Gestalt einer Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

e) Modell der Integrationsverhinderung

Ein letztes, gewissermaßen negatives Integrationsmodell der Integrationsverhinderung¹⁶⁹⁸ nimmt an, dass ein „Mangel an Integration oder die angenommene Unfähigkeit, sich zu integrieren“¹⁶⁹⁹ dazu führt, den Aufenthalt der entsprechenden Person zu verweigern. Je nachdem, ob sich die betroffene Person bereits im Land befindet oder erst immigrieren möchte, kann insofern zwischen einer Einreiseverweigerung und einer Aufenthaltsbeendigung unterschieden werden. Im letzten Fall reagiert der Staat auf eine mutmaßliche Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit der Migrant*innen mit dem Ausschluss von Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung. Dementsprechend wird das Verhalten sanktioniert und zielt auf eine Aufenthaltsbeendigung ab.

Diesem Modell entsprechen einige Regelungen des Instruments der Integrationsbarrieren. Zwar sieht dessen Mechanismus in der Rechtsfolge die aktive Verhinderung einer Integration durch staatlich implementierte Barrieren vor, in den Tatbestandsvoraussetzungen lassen sich jedoch unterschiedliche Gründe hierfür finden.

Einige Regelungen, wie die gesonderte Anordnung einer räumlichen Beschränkung beim Verdacht auf Straftaten oder Sozialleistungskürzungen im Falle von Mitwirkungspflichtverletzungen, setzen ein den Migrant*innen vorwerfbares Fehlverhalten voraus, das als Rechtsfolge mit staatlicher Inte-

1697 Dazu Kapitel 2 IV.2)e).

1698 S. Kapitel 2 III.4)e).

1699 *Groenendijk*, Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Barwig/Davy, 2004, 50 (52).

grationsverhinderung sanktioniert wird. Andere Integrationsbarrieren, wie etwa das absolute Verbot der Erwerbstätigkeit während der ersten drei Monate des Aufenthalts, beruhen hingegen lediglich auf einer noch nicht erreichten Mindestaufenthaltsdauer.¹⁷⁰⁰ Sie stellen damit lediglich zeitlich befristete Integrationsbarrieren dar, die unabhängig von der Integrationswilligkeit oder -fähigkeit der Migrant*innen existieren. Diese Barrieren sind gewissermaßen die Kehrseite der zeitbezogenen rechtlichen Gleichstellung im Rahmen des Integrationsmodells der Rechtsgleichheit. Integrationsbarrieren gegenüber Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten setzen dagegen kein zusätzliches Fehlverhalten voraus, scheinen dies aber implizit aufgrund der Staatsangehörigkeit anzunehmen.¹⁷⁰¹

5) Das Integrationsregime als komplexes System der selektiven Zug-um-Zug-Integration

Das Integrationsregime für Margizens im geltenden deutschen Recht ist äußerst komplex ausgestaltet. Die Gesetzgebung bedient sich fünf Regelungsinstrumenten, um verschiedene Dimensionen der Sozialintegration der Margizens zu steuern. Dabei folgt sie nicht einem einzelnen Integrationsmodell; vielmehr enthalten die Regelungsinstrumente Elemente unterschiedlicher Modelle, die miteinander verknüpft werden. Für einen Teil der Margizens entsteht durch die Verknüpfung von Integrationsmodellen eine Art zeitlich gestaffelte Zug-um-Zug-Integration: In der Ausgangslage existieren für alle Margizens verschiedene Integrationsbarrieren.¹⁷⁰² Anhand bestimmter Integrationskriterien (Selektionsfunktion) werden bestimmte Integrationsbarrieren dann zunächst durch den Staat unter vergleichsweise niedrigen Voraussetzungen wie die Erfüllung einer bestimmten Wartefrist aufgehoben; ergänzend werden Förderungsangebote zur Erbringung von Integrationsleistungen geschaffen, zu deren Wahrnehmung die Margizens teils auch verpflichtet werden können. Anschließend liegt es in der Verantwortung der Margizens, diese Rechte respektive Chancen zu nutzen. Sind sie damit erfolgreich und lernen etwa die deutsche Sprache oder finden einen Arbeitsplatz zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, so honoriert der Staat nach einem bestimmten Zeitraum die erreichten Integrationskri-

1700 Zu diesem zeitlichen Aspekt s. 3).

1701 Eine ausführliche Bewertung dessen folgt in Kapitel 6 I.1).

1702 Eine räumliche Beschränkung, die Verpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, eine Wohnsitzauflage, ein Erwerbstätigkeitsverbot etc.

terien (Indikatorfunktion), indem er durch einen Statuswechsel weitere Integrationsbarrieren aufhebt und den Margizens eine bessere Rechtsposition gewährt. Wie ausgeführt steht jedoch nicht allen Margizens diese Zug-um-Zug-Integration offen. Statuslose bleiben von einer Integrationschance grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁷⁰³ Die Integration Asylsuchender und Geduldeter wird in allen Stadien von der Erfüllung unterschiedlicher Integrationskriterien abhängig gemacht: In ihrer Selektionsfunktion entscheiden sie darüber, wer grundsätzlich Adressat*in integrationsrelevanter Regelungen wird und mithin eine Chance auf Integration erhält, in ihrer Indikatorfunktion stellen sie Merkmale erfolgreicher Integration dar. Da die Integrationskriterien als Tatbestandsvoraussetzungen in den Integrationsinstrumenten formuliert sind, entscheiden sie also unmittelbar über den Ein- respektive Ausschluss von Margizens. Zu den wesentlichen Integrationskriterien zählen die ökonomische Leistungsfähigkeit, die Abwesenheit vorwerfbarer Fehlverhaltens sowie die Staatsangehörigkeit; deutsche Sprachkenntnisse, (Be-)Kenntnisse zur Rechts- und Gesellschaftsordnung und familiäre Bindungen spielen als Kriterien eine eher untergeordnete Rolle.

III. Das Integrationsregime im Spannungsfeld zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung und die Neugruppierung der Margizens

Mittels der Systematisierung des Integrationsregimes für Margizens als komplexes System der selektiven Zug-um-Zug-Integration lässt sich im folgenden Fazit die Ausgangsthese der Arbeit überprüfen. Es wird gezeigt, dass das Integrationsregime in seiner derzeitigen Form weiterhin von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist. Durch eine zunehmende aufenthaltsrechtliche Ungleichheit der Margizens hat das Integrationsregime eine Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten und Neugruppierung innerhalb der Margizens bewirkt.

¹⁷⁰³ Sieht man von den beiden Instrumenten der Aufhebung von Integrationsbarrieren des § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG ab, welche einen äußerst geringen Anwendungsbereich besitzen und auf unionsrechtliche Vorgaben zurückgehen.

1) Ein Regime zwischen Integrationsförderung und
Zuwanderungsbegrenzung

Als 2015 zahlreiche Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration und Ausbildungsförderung (selektiv) für Margizens geöffnet, ihnen ein Zugang zu Integrationskursen ermöglicht, und damit erstmals ihr Spracherwerb aktiv gefördert wurde, schien ein Paradigmenwechsel eingeläutet: weg von einer Politik der Abschreckung und Integrationsverhinderung, hin zu einer frühzeitigen, aktiven Integrationsförderung – ein Integrationsregime für Margizens war entstanden.¹⁷⁰⁴ Im Zusammenhang mit den Ereignissen des langen Sommers der Migration und der stetig ansteigenden Asylantragszahl und Verfahrensdauer schien sich die Gesetzgebung für eine Integration von Anfang an – also auch für Margizens mit ihrer unklaren Aufenthaltsdauer – anstelle langer Phasen der Integrationsverhinderung entschieden zu haben. Als Gründe für eine frühzeitige Integration der Margizens in Deutschland wurden insbesondere der Fachkräftemangel und die wirtschaftlichen Bedarfe an künftigen Arbeitskräften angeführt; ein starker Fokus lag somit auf der ökonomischen Dimension ihrer Integration.

In den darauffolgenden Monaten und Jahren wurden jedoch zahlreiche weitere integrationsrelevante Rechtsänderungen an den Regelungsinstrumenten des Integrationsregimes vorgenommen, welche die Ambivalenzen im Umgang mit den Margizens (wieder) deutlicher zu Tage treten ließen:¹⁷⁰⁵ Auf der einen Seite ist die aktive Integrationsförderung des Spracherwerbs mittels Zugang zu Integrations- und berufsbezogenen Sprachkursen (mittlerweile) für alle Asylsuchenden sowie für Geduldete mit einer Ermessensduldung geöffnet. Eine aktive Integrationspolitik findet auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration und Ausbildungsförderung statt: Dem Modell der Rechtsgleichheit folgend werden Integrationsbarrieren abgebaut, indem verschiedene Leistungen der Ausbildungsförderung, Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung und Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung für Asylsuchende sowie Geduldete mit Arbeitsmarktzugang geöffnet sind.

Auf der anderen Seite existieren weiterhin zahlreiche Integrationsbarrieren, die dem Modell der Integrationsverhinderung folgen. Mangels Arbeitsmarktzugang sind Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten von Maßnahmen der beruflichen Integration ausgeschlossen. Hinsichtlich

1704 S. Kapitel 3 V.

1705 Ein ähnliches Fazit „unterschiedlicher Signale“ zieht auch *Eichenhofer*, Integration im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht, in: Thym, 2024, 31 (39).

der Regelung der Freizügigkeit ist die räumliche Beschränkung für Geduldete zunehmend ausdifferenziert ausgestaltet, immer mehr Fehlverhaltensweisen sollen sanktioniert und die Kontrolle ihres Aufenthaltsorts zwecks Abschiebbarkeit ermöglicht werden. Für Asylsuchende ist insbesondere die Wohnverpflichtung auf mittlerweile die gesamte Dauer des Asylverfahrens ausgeweitet; zugleich ist auch sie durch Sonderregelungen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten, solche, denen aufenthaltsbezogenes Fehlverhalten vorgeworfen wird, und für Familien mit minderjährigen Kindern zunehmend ausdifferenziert. Begründet werden die Restriktionen zwar mit einer effektive(re)n Durchführung der Asylverfahren, zugleich verhindern sie aber auch aktiv eine gesellschaftliche und ökonomische Integration und erhalten so die Abschiebbarkeit derjenigen Margizens aufrecht, denen eine schlechte Bleibeprognose attestiert wird. Insbesondere die Ausweitung der Wohnverpflichtung wirkt sich erheblich negativ auf eine ökonomische Integration aus, indem sie zu einem Erwerbstätigkeitsverbot führt. Dieses ist (mittlerweile) zwar grundsätzlich auf sechs Monate beschränkt, gilt für Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten aber dauerhaft. Den vorwiegend wirtschaftlich motivierten Integrationsbestrebungen mittels Aufhebung von Integrationsbarrieren in den Bereichen der Arbeitsmarktintegration und Ausbildungsförderung stehen damit ordnungsrechtlich begründete Integrationsbarrieren in Form von Freizügigkeitsbeschränkungen und einem selektiven Arbeitsmarktzugang (konterkarierend) gegenüber.

Weitere Integrationsbarrieren stellen die den Margizens gewährten Sozialleistungen nach dem AsylbLG dar: Diese Barrieren reichen von der Gewähr selbst des notwendigen persönlichen Bedarfs in Aufnahmeeinrichtungen als Sachleistungen, über die Höhe und Dauer der (niedrigeren) Leistungen, bis hin zur deutlichen Ausweitung und -differenzierung von Leistungskürzungen gemäß § 1a AsylbLG. Teils, um Margizens zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten zu bewegen, teils aus generalpräventiven, teils aus repressiven Gründen werden auch hier seit 2016 zunehmend Fehlverhaltensweisen durch Ausschlüsse sanktioniert. Auch die Gewähr von Leistungen nach dem AsylbLG zielt damit wieder stärker auf eine Integrationsverhinderung denn auf die Herstellung von Rechtsgleichheit und erschwert damit insbesondere die gesellschaftlichen und kulturellen Dimensionen der Integration zugunsten ordnungspolitischer Zielsetzungen.

Dagegen ist die Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel, welche die rechtliche Dimension der Integration betrifft, in Form zahlreicher Regularisierungspfade für Geduldete seit 2015/16 stetig ausgeweitet worden: Teils wurden neue Regularisierungsmöglichkeiten geschaffen, teils

bestehende Erteilungsvoraussetzungen abgesenkt und das Erteilungsermessen der Ausländerbehörden durch Soll-Regelungen eingeschränkt. Auch von dieser Integrationsmöglichkeit werden jedoch zahlreiche Margizens etwa anhand der negativen Integrationskriterien der Staatsangehörigkeit eines sicheren Herkunftsstaates oder des vorwerfbaren Fehlverhaltens teils dauerhaft ausgeschlossen. Das Regelungsinstrument der Aufhebung von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel entspricht dem selektiven Integrationsmodell; es stellt regelmäßig verhältnismäßig hohe Anforderungen an die zu erfüllenden Integrationskriterien. Hervorzuheben ist hier das Chancen-Aufenthaltsrecht, das unter vergleichsweise niedrigeren Anforderungen den probeweisen Übergang in den Zwischenstatus eines befristeten Aufenthalts ermöglicht, um aus dieser Position heraus weitere Integrationsanforderungen erfüllen zu können. Einer selektiven Logik folgend fallen Personen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, allerdings nach 18 Monaten in den Status der Duldung zurück, zudem ist die Regelung derzeit zeitlich befristet und als Stichtagsregelung ausgestaltet.

Auf der einen Seite wurden somit zahlreiche Integrationsmöglichkeiten zur Stärkung der ökonomischen Integrationsdimension geschaffen; auf der anderen Seite wurde unter Verweis auf ordnungspolitische Gründe eine aktive Verhinderung von Integration ausgeweitet. Die Ausweitung des Zugangs zu Integrationsmöglichkeiten verlief dabei parallel zu einer zunehmenden Selektion der Margizens.

2) Die Neugruppierung der Margizens und die Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten

Bis 2015/16 ließen sich Asylsuchende und Geduldete hinsichtlich ihrer aufenthaltsrechtlichen Stellung als vergleichsweise homogene Gruppe von Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel beschreiben und gemeinsam mit statuslosen Migrant*innen der Kategorie der Margizens zuordnen.¹⁷⁰⁶ Das Integrationskonzept des AufenthG, das als „Grundakkord“¹⁷⁰⁷ die stufenweise Verbesserung der Rechtsstellung von Migrant*innen unter Erfüllung staatlicher Integrationserwartungen vorsieht, richtete sich ursprünglich¹⁷⁰⁸

1706 S. Kapitel 1 III.3).

1707 So Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 218 ff.

1708 Also bei Inkrafttreten des AufenthG 2005.

nur an Migrant*innen mit befristetem Aufenthaltstitel.¹⁷⁰⁹ Während diese Migrant*innen im Zwischenstatus des vorübergehenden Aufenthalts also aktiv integriert werden sollten und ihnen dafür ein Daueraufenthaltstitel (Denizenship) oder gar die Einbürgerung (Citizenship) in Aussicht gestellt wurde, waren die Integrationspfade für Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel, die Margizens, deutlich hürdenreicher: Der Aufstieg von Asylsuchenden mit einer Aufenthaltsgestattung in den Zwischenstatus erfolgt erst nach Schutzzuerkennung durch einen erfolgreichen Asylantrag, für dessen Ausgang Integrationsbemühungen irrelevant sind.¹⁷¹⁰

Diese Verfestigungsperspektive durch Integrationsanstrengungen ist für Margizens insbesondere ab 2015/16 durch das Integrationsregime erweitert worden. Dieses folgt in seiner aktuellen Ausgestaltung allerdings einer selektiven Logik: Die Integrationskriterien, insbesondere die Staatsangehörigkeit, das vorwerfbare Fehlverhalten und die ökonomische Leistungsfähigkeit, haben zu einer zunehmenden aufenthaltsrechtlichen Ungleichheit innerhalb der Kategorie der Margizens geführt. Diese Ungleichheit soll vorliegend als aufenthaltsrechtliche Neugruppierung in *superiore*, *inferiore* und sonstige Margizens beschrieben werden, um die hierarchische Unterscheidung sichtbar zu machen. Tatsächlich handelt es sich dabei aber nicht um eine Dreiteilung, sondern vielmehr um eine Art Spektrum der Ungleichheit mit fließend ineinander übergehenden Status. Diese Ungleichheiten lassen sich nicht mehr am Aufenthaltsstatus Duldung oder Aufenthaltsgestattung ablesen,¹⁷¹¹ sondern richten sich wesentlich nach den Hauptintegrationskriterien. Es ist also eine Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten zu beobachten. Statuslose bleiben dagegen konsequent von fast jeder Statusverfestigungsmöglichkeit ausgeschlossen,¹⁷¹² *inferiore* Geduldete und Asylsuchende werden ihnen angenähert.

Dennoch lässt sich (noch) nicht von einer Auflösung der Kategorie der Margizens sprechen. Wesentlich kategorienbildend ist der fehlende Aufenthaltstitel der Margizens, der weiterhin eine formale Trennlinie zwischen den *superioren* Margizens und der Zwischenkategorie der Migrant*innen mit befristetem Aufenthaltstitel bildet. Das Entfallen des Abschiebehindernisses bei Geduldeten ermöglicht etwa die unmittelbare Aufenthaltsbeendigung; bei Negativbescheidung des Asylantrags und fehlenden Abschiebe-

1709 Vgl. § 43 Abs. 1 AufenthG, der sich an rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige richtet.

1710 Davy, ZAR 2004, 231 (232 f.).

1711 So etwa noch die Beobachtung von Mohr, ZfSoz 34 (2005), 383 (388 f.).

1712 S. Kapitel 5 III.

hindernissen kann auch der Aufenthalt abgelehnter Asylsuchender jederzeit beendet werden. Gleiches gilt für Statuslose, deren Aufenthalt aufgedeckt wird. Durch neuere Aufenthaltsstatus wie die Ausbildungsduldung oder das Chancen-Aufenthaltsrecht verwischt jedoch auch diese Trennlinie zusehends. So wurde bereits zutreffend festgestellt, dass es sich bei der Ausbildungsduldung um einen „verkappten Aufenthaltstitel“¹⁷¹³ handelt,¹⁷¹⁴ der sich von einer Regularisierung nur noch durch die weiterhin bestehende Ausreisepflicht unterscheidet.¹⁷¹⁵ Es mutet beinahe absurd an, dass sie seit 2024 zudem parallel zum neu geschaffenen Ausbildungs-Aufenthaltstitel mit weitgehend übereinstimmenden Tatbestandsvoraussetzungen existiert.¹⁷¹⁶ Das Chancen-Aufenthaltsrecht stellt als „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“¹⁷¹⁷ ein ähnliches Zwischenkonstrukt dar: Es regularisiert zwar vorläufig den Aufenthalt langjährig Geduldeter, irregularisiert sie jedoch wieder, wenn die Betroffenen nicht innerhalb der 18-monatigen Erteilungsdauer die weiteren Voraussetzungen für eine dauerhafte Regularisierung erfüllen.

3) Fazit: Ein unaufgelöstes Spannungsverhältnis

Die Systematisierung der integrationsrelevanten Regelungen konnte damit die Ausgangsthese dieser Arbeit bestätigen: Die Gesetzgebung hat 2015/16

1713 *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.

1714 Eine Beurteilung, die mittlerweile auch das BVerwG vertritt, wie *Groß*, JZ 78 (2023), 617 (619) darstellt.

1715 Inhaltlich bietet die Ausbildungsduldung mit einer Geltungsdauer von rund drei Jahren und dem Anspruch auf Erteilung eines zweijährigen Aufenthaltstitels im Falle einer qualifikationsentsprechenden Beschäftigung einen gesicherteren Aufenthalt als mancher Aufenthaltstitel. Im Vergleich zum humanitären Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4 AufenthG lassen sich kaum inhaltliche Unterschiede zwischen den Status erkennen: Letzter wird während der ersten 18 Monate für einen Zeitraum von jeweils maximal sechs Monaten erteilt (§ 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG), setzt für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit eine Beschäftigungserlaubnis voraus (§ 25 Abs. 4 S. 3 AufenthG), berechtigt in den ersten 18 Monaten nur zu Leistungen nach dem AsylbLG (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 lit. b AsylbLG), ermöglicht die Anordnung einer Residenzpflicht (§ 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG) und erlaubt keinen Familiennachzug (§ 29 Abs. 3 S. 3 AufenthG).

1716 S. I.6)c).

1717 *Nachtigall*, ZRP 2022, 184.

in Verdichtung eines langfristigen Trends ein Integrationsregime auch für Margizens hervorgebracht, das sich systematisch beschreiben lässt.¹⁷¹⁸ Zugleich ist es aber in seiner derzeitigen Form weiterhin von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt. Hinsichtlich der adressierten Margizens haben die selektiven Regelungen eine Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten bewirkt, dergestalt, dass sich die aufenthaltsrechtliche Stellung der Margizens insbesondere nach den Integrationskriterien ökonomische Leistungsfähigkeit, Fehlverhalten und Staatsangehörigkeit richtet, statt nach ihren jeweiligen Aufenthaltsstatus. Die zunehmende aufenthaltsrechtliche Ungleichheit, die diese Integrationskriterien bewirkt haben, lässt sich als aufenthaltsrechtliche Neugruppierung in *superiore*, *inferiore* und sonstige Margizens beschreiben.

1718 S. II.5).

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 integrations-relevanter 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-cducsu-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 Ausbildungsduldung gemäß § 60c AufenthG und Beschäftigungsduldung 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 Sichtvermerkpfllichten 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 zügigen Integration der Margizens konterkarierend entgegen. Begründet werden diese auch¹⁸⁵⁴ damit, dass die Instrumente Förderung von Integrationsleistungen und Aufhebung von Integrationsbarrieren zwar für die bereits aufhältigen 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 *Lee*¹⁸⁵⁹ 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/einzelsicht/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.*, Fachkräfteengpässe 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 einschränkt, 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.

Zentrale Forschungsergebnisse

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war der Eindruck, dass infolge des langen Sommers der Migration 2015 erstmals auch Asylsuchende und Geduldete Adressat*innen einer aktiven Integrationspolitik in Deutschland wurden. Aufenthaltsrechtlich handelte es sich bei diesem Vorgehen um einen zunächst einmal überraschenden Ansatz: Es sollten offenbar Drittstaatsangehörige integriert werden, die (noch) über keinerlei Aufenthaltstitel verfügen und einen äußerst unsicheren und prekären Aufenthaltsstatus innehaben. Die vorliegende Arbeit wollte diesem scheinbaren Widerspruch auf den Grund gehen und untersuchte daher folgende Fragestellung: Wurde seit 2015/16 ein überzeugendes und effektives Integrationsregime für Margizens geschaffen? Die Untersuchung wurde dabei von der Hypothese geleitet, dass das Integrationsregime für Margizens in seiner derzeitigen Form möglicherweise von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist. Die Untersuchung kam zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

I. Kapitel 2

In der Vergangenheit wurden nicht nur eine Vielzahl soziologischer Theorien zur Erklärung des Integrationsprozesses von Migrant*innen in die Gesellschaft entwickelt, es haben sich auch verschiedenste (rechts-)politische Ansätze im Umgang mit Migrant*innen und Verständnisse des Integrationsbegriffs herausgebildet. Betrachtet man die Rolle des Rechts für den Integrationsprozess, so kann es diesen nur teilweise steuern. Im begrenzten Rahmen dieser Steuerbarkeit von Integration durch Recht zeichnet sich ein Integrationsregime durch folgende Regulationsstrukturen aus: Integrationsrelevante Rechtsnormen können verschiedene Dimensionen der Integration regeln, die sich in eine ökonomische, eine politische, eine rechtliche, eine gesellschaftliche und eine kulturelle Dimension unterteilen lassen. Indem die Regelungen auf Tatbestandsseite Integrationskriterien aufstellen, bestimmen sie zum einen darüber, wann eine Person als (partiell) integriert gilt; den Kriterien kommt also eine Indikatorfunktion zu. Zu den im deutschen Aufenthaltsrecht verwendeten Kriterien zählen die ökonomische Leistungsfähigkeit, die Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehl-

verhaltens, Kenntnisse der deutschen Sprache sowie weitere (Be-)Kenntnisse zur deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung. Zum anderen können Integrationskriterien darüber entscheiden, wer überhaupt Adressat*in der jeweiligen integrationsrelevanten Regelung wird, sie wirken also selektiv. Auf Tatbestandsseite ist zudem regelmäßig ein Zeitelement enthalten, das den Zeitpunkt einer möglichen Integration festlegt. Die Regelungen können dabei unterschiedlichen Integrationsmodellen folgen, also die Frage, wie Integration am besten erreicht oder auch verhindert werden kann, unterschiedlich beantworten.

In inhaltlicher Hinsicht lässt sich erst dann von einem Integrationsregime sprechen, wenn die Summe der integrationsrelevanten Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet. Hierfür muss das Regime Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb umfassen, um zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension abzudecken.

II. Kapitel 3

Bis zum langen Sommer der Migration 2015 folgte die Entwicklung integrationsrelevanter Regelungen für Margizens stets einem ähnlichen Muster: In Zeiten niedriger Zahlen Asylsuchender und Geduldeter wurde ihr Aufenthalt oftmals verhältnismäßig liberal ausgestaltet, bestimmte Aspekte nicht oder nur rudimentär geregelt und ihre faktische Integration nicht aktiv verhindert. Je mehr Asylsuchende nach Deutschland kamen und je mehr Duldungen erteilt wurden, desto dringlicher erschien der Gesetzgebung die Regelung ihres Aufenthalts und desto restriktiver fielen die Änderungen zumeist aus. Ein gesetzgeberisches Ziel der Restriktionen war die Senkung der Zahl der Margizens aufgrund von Abschreckungseffekten; eine frühzeitige Integration sollte vermieden werden. Diese Steuerungsversuche waren indes oftmals wenig erfolgreich. Über die Jahre wurde das Ziel der Reduzierung der Margizens, insbesondere Geduldeter, ergänzend durch ihre rechtliche Integration verfolgt, indem erste Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung geschaffen wurden.

Als sich die Zahl der Asylanträge ab 2013 jährlich nahezu verdoppelte und 2016 einen historischen Höchststand erreichte, griffen zwar erneut bestimmte Restriktionsreflexe: Sozialleistungen wurden gesenkt, Freizügigkeitsbeschränkungen wurden ausgeweitet. Daneben zeichnete sich jedoch

ein neuer rechtspolitischer Ansatz im Umgang mit Asylsuchenden und Geduldeten ab: Insbesondere die ökonomische Integration ausgewählter Margizens sollte nun aktiv und ausdrücklich als wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration gefördert werden. Die rechtliche Integration von Margizens wurde durch weitere Regularisierungsmöglichkeiten ebenfalls deutlich gestärkt. Indem die Gesetzgebung zudem den Spracherwerb als wesentliche Integrationsvoraussetzung herausstellte und ihn für ausgewählte Margizens aktiv förderte, wurde der Integrationsansatz für Margizens schließlich erstmals um eine kulturelle Komponente ergänzt.

Dadurch verdeutlichte die Gesetzgebung ab 2015/16 den politischen Willen zur Eröffnung einer umfassenden Teilhabeperspektive für ausgewählte Margizens. Die zunächst vereinzelt integrationsrelevanten Regelungen für Margizens haben sich somit über die Jahrzehnte zu einem umfänglichen Integrationsregime verdichtet.

III. Kapitel 4

In Frankreich existiert dagegen (bislang) kein Integrationsregime für Margizens: Das französische aufenthaltsrechtliche Regime für Asylsuchende ist anders als das deutsche nicht auf deren (vorläufige) Integration in die französische Gesellschaft mittels Spracherwerb, Erwerbstätigkeit und feste Wohnsitznahme ausgerichtet. Mit Ausnahme der Gesundheitsversorgung sind die Aufnahmebedingungen so restriktiv ausgestaltet, dass Abschreckung und die Vermeidung vermeintlicher Pull-Effekte weiterhin im politischen Fokus stehen. Asylsuchende werden stärker als künftige Abgelehnte denn als künftige Schutzberechtigte behandelt. Irregulär aufhältige Migrant*innen können zwar eine Gesundheitsversorgung erhalten und ihre ökonomische Integration wird faktisch geduldet und durch einige der vielfältigen Regularisierungsmöglichkeiten sogar indirekt befördert. Dennoch ist ihre aufenthaltsrechtliche Situation extrem unsicher und Abschiebungshindernisse haben in der Praxis keine Statusänderung zur Folge; ein mit der Duldung in Deutschland vergleichbarer Status existiert nicht. Ihre gesellschaftliche Integration wird dadurch wesentlich erschwert, Ansätze zur Förderung ihrer kulturellen Integration mittels Spracherwerb existieren ebenfalls nicht.

Zu den Folgen dieses französischen Ansatzes im Umgang mit den Margizens zählt es, dass diese verbreitet im informellen Sektor arbeiten. Die Schwarzarbeit macht die Margizens vulnerabel für zahlreiche Ausbeutungs-

konstellationen und führt für den Staat unter anderem zu Steuerverlusten. Aufgrund von Menschenrechtsverletzungen im Umgang mit den Margizens wurde der französische Staat zudem bereits mehrfach vom *Conseil d'État* und dem EGMR verurteilt. Der französische Ansatz im Umgang mit den Margizens erscheint somit nicht zielführend, lediglich ihre Gesundheitsversorgung ist verhältnismäßig gut gesichert. Demgegenüber erscheint der deutsche Ansatz einer (selektiven) Integration der Margizens jedenfalls plausibel und gegebenenfalls vielversprechender.

IV. Kapitel 5

Das Integrationsregime im deutschen Aufenthaltsrecht für Margizens ist äußerst komplex. Die Gesetzgebung verwendet fünf Regelungsinstrumente: die Förderung von Integrationsleistungen, die Verpflichtung zu Integrationsleistungen, Integrationsbarrieren, den Abbau von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel sowie den Abbau von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel. Mittels dieser Regelungsinstrumente steuert sie die ökonomische, die kulturelle, die gesellschaftliche und die rechtliche Dimension der Sozialintegration der Margizens. Dabei folgt sie nicht einem einzelnen Integrationsmodell, vielmehr enthalten die Regelungsinstrumente Elemente unterschiedlicher Modelle, die miteinander verknüpft werden.

Für einen Teil der Margizens entsteht dadurch eine Art zeitlich gestaffelte Zug-um-Zug-Integration. Insbesondere zur Stärkung der ökonomischen Integrationsdimension wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Integrationsmöglichkeiten geschaffen. Zugleich wurden unter Verweis auf ordnungspolitische Gründe und Bleibeperspektive die Möglichkeiten aktiver Integrationsverhinderung von Margizens ausgeweitet. Statuslose bleiben von einer Integrationschance grundsätzlich ausgeschlossen. Die Integration Asylsuchender und Geduldeter wird wesentlich von der Erfüllung unterschiedlicher Integrationskriterien abhängig gemacht, die als Tatbestandsvoraussetzungen in den Integrationsinstrumenten formuliert sind.

Im Integrationsregime für Margizens werden drei Integrationskriterien besonders relevant: Das Kriterium der ökonomischen Leistungsfähigkeit soll insbesondere die Kostenlast des Staates reduzieren, die Abwesenheit vorwerfbarer Fehlverhaltens dient je nach konkretem Fehlverhalten der Gefahrenabwehr, der Befolgung von Mitwirkungspflichten oder repressiven Zwecken, und das Kriterium der Staatsangehörigkeit dient insbesondere als Prognosegrundlage für die Bleibeperspektive sowie der Abschreckung

vermeintlich missbräuchlich aufhältiger Margizens. Deutsche Sprachkenntnisse, (Be-)Kenntnisse zur Rechts- und Gesellschaftsordnung und familiäre Bindungen spielen als Kriterien eine eher untergeordnete Rolle.

Die Ausweitung des Zugangs zu Integrationsmaßnahmen im Rahmen der Schaffung eines Integrationsregimes für Margizens ging also mit einer zunehmenden Selektion der Margizens anhand der drei wesentlichen Integrationskriterien einher. Das Integrationsregime ist dadurch in seiner aktuellen Form von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationsbegrenzung geprägt.

Zugleich ist zu konstatieren, dass die Integrationskriterien eine Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten bewirkt haben: Aufenthaltsrechtliche Ungleichheiten lassen sich nicht mehr vornehmlich an den Aufenthaltsstatus Aufenthaltsgestattung und Duldung ablesen – für die Statuslosigkeit gilt dies jedoch noch –, sondern richten sich insbesondere nach den Hauptintegrationskriterien ökonomische Leistungsfähigkeit, Staatsangehörigkeit und vorwerfbares Fehlverhalten. Es ist daher eine genauere Unterscheidung der Gruppe der Margizens in *inferiore*, *superiore* und sonstige Margizens vorzunehmen. Wenngleich die Systematisierung gezeigt hat, dass Statuslose (bislang) praktisch kaum Adressat*innen des Integrationsregimes für Margizens sind, wird vorliegend an der Sinnhaftigkeit ihrer Zuordnung zur Kategorie der Margizens und damit ihrer Einbeziehung in die Untersuchung festgehalten. Denn erstens diene diese dazu, die andauernde Verunsichtbarung Statusloser durch die Gesetzgebung zu thematisieren und kritisch hinterfragen. Zweitens konnte gezeigt werden, dass das Integrationsregime auch bestimmte Asylsuchende und Geduldete dem äußerst prekären Rechtsstatus Statusloser durch selektive Regelungen angenähert hat, sodass sie sich gemeinsam als *inferiore* Margizens fassen lassen. Drittens und vor allen Dingen konnte die Gegenüberstellung von deutschen Statuslosen und den Sans-Papiers, den irregulär aufhältigen Migrant*innen in Frankreich, mögliche Alternativen im Hinblick auf den rechtlichen Umgang mit ihnen, etwa hinsichtlich der Gesundheitsversorgung und auch damit einhergehenden Kontrollmöglichkeiten, aufzeigen.

V. Kapitel 6

Ein wesentlicher Kritikpunkt an diesem Integrationsregime betrifft die Integrationskriterien Staatsangehörigkeit und vorwerfbares Fehlverhalten. Zunächst ist die dem Integrationsregime zugrundeliegende Prämisse, an-

hand der Staatsangehörigkeit die Bleibewahrscheinlichkeit und die Integrationsfähigkeit der Margizens prognostizieren zu können, ein Fehlschluss. Die auf dieser fehlerhaften Annahme basierenden staatlichen Selektionsprozesse strukturieren die tatsächlichen Integrationschancen der Margizens entscheidend vor und wirken sich auf die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft aus. Hierdurch bewahrheitet sich die anfängliche fehlerhafte Annahme gleich einer selbsterfüllenden Prophezeiung: Margizens mit einer Staatsangehörigkeit, aus der eine sogenannte gute Bleibeperspektive abgeleitet wird, halten sich mit höherer Wahrscheinlichkeit rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland auf als Margizens aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten.

Hinsichtlich des Integrationskriteriums des vorwerfbaren Fehlverhaltens sollte stets eine gründliche Abwägungsentscheidung zwischen den staatlichen (Sanktions-)Interessen der Gefahrenabwehr, der Migrationssteuerung und der Verhinderung von Rechtsmissbrauch auf der einen und den berechtigten Interessen der Margizens auf der anderen Seite getroffen werden, wobei zu beachten ist, dass auch der Schutz der Menschenrechte der Margizens zu den staatlichen Interessen zählt. Neben grund- und menschenrechtlichen Grenzen sind auch solche der Wirksamkeit zu beachten: Wo die individuellen Nachteile einer Aufenthaltsbeendigung gegenüber jeder (menschen-)rechtlich zulässigen Sanktion überwiegen, da bleiben sie ohne die bezweckte Folge. In unklaren, ambivalenten oder festgefahrenen Situationen sollten daher pragmatische Lösungswege abseits von dauerhaften Sanktionen erwogen werden.

Insgesamt erweist sich das Integrationsregime an verschiedenen Stellen als ineffektiv, etwa hinsichtlich der Ausgestaltung vieler Regelungsinstrumente als Ermessensvorschriften, die zu einer uneinheitlichen Anwendungspraxis führen, oder aufgrund der mangelnden Berücksichtigung existierender beruflicher Fähigkeiten sowie der Gesundheit als Integrationsfaktor. Zudem ist das Integrationsregime von der unzutreffenden Prämisse geprägt, dass die Gewährung von Rechten an Migrant*innen unmittelbare sogenannte Pull-Effekte auslöse. Diese konnten empirisch bislang nicht bewiesen werden, vielmehr kommen neuere Studien zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Migrationspolitik sich kaum auf die Wahl des Zufluchtslands auswirkt, restriktive Regelungen aber zu einem Anstieg irregulärer Migrationen führen.

Hinsichtlich der Auswirkungen des Integrationsregimes auf die Margizens führt die Entkopplung von Status und Rechten schließlich zu einer zunehmenden Intransparenz staatlicher Sortier- und Selektionsprozesse, was

auch in der Praxis erhebliche negative Konsequenzen für alle Margizens zeitigt.

Literaturverzeichnis

- Acosta Arcarazo, Diego*, The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law. Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive), *Eur. J. Migr. Law* 11 (2009), S. 19–39.
- Adam, Pauline*, Ouvrir la Boîte Noire des Chiffres. Étudier les Catégories Statistiques de la Migration Irrégulière à l'Échelle Européenne, *Migrations Société* 2022, S. 25–39.
- Adamitz, Stefanie*, Engagement im Wandel – Wandel durch Engagement. Eine Ethnografie der Geflüchtetenhilfe in Leipzig 2015/2016, 2022.
- Akoka, Karen*, L'Asile et l'Exil, 2020.
- Arslan, Emre*, Symbolische Ordnung und Fluchtbewegungen. Eine sozioanalytische Reflexion, in: ders./Kemal Bozay (Hrsg.), *Symbolische Ordnung und Flüchtlingsbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft*, 2019, S. 11–30.
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde*, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Politik der Inklusion und Exklusion*, 2013, S. 9–17.
- Dies.*, Inklusion/Exklusion. Ein relationales Konzept der Migrationsforschung, in: dies. (Hrsg.), *Politik der Inklusion und Exklusion*, 2013, S. 35–52.
- Aulanier, Audran*, Le Rôle du Système d'Accueil sur les Relations entre les Demandeurs d'Asile et les Travailleurs sociaux en France et en Allemagne, *Migrations Société* 2022, S. 115–131.
- Aulanier, Audran/Bartel, Anja*, Les Demandeurs d'Asile et les Réfugiés en France et en Allemagne depuis 2015, *Migrations Société* 2022, S. 19–35.
- Bade, Klaus J.*, *Ausländer, Aussiedler, Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, 1994.
- Ders.*, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 2002.
- Ders.*, *Nachholende Integrationspolitik*, *ZAR* 2005, S. 217–222.
- Ders.*, *Migration, Flucht, Integration. Kritische Politikbegleitung von der „Gastarbeiterfrage“ bis zur „Flüchtlingskrise“*, 2017.
- Baer, Susanne*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, S. 223–251.
- Baldaccini, Anneliese*, The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law. An Analysis of the Returns Directive, *Eur. J. Migr. Law* 2009, S. 1–17.
- Barrot, Jean-Noël/Dupont, Stella*, Rapport d'Information N° 3357 Déposé en Application de l'Article 146 du Règlement, par la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire Relatif à l'Intégration Professionnelle des Demandeurs d'Asile et des Réfugiés, 23.09.2020, abrufbar unter : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b3357_rapport-information#.
- Bartel, Anja*, *Personnes en Exil. Expériences en France et en Allemagne*, *Migrations Société* 2022, S. 133–147.

- Basilien-Gainche, Marie-Laure*, Les Droits des Migrants en Outre-Mer. Guyane et Mayotte, Paradigmes des Confins, in: Gérard Cahin/Sandra Szurek/Florence Poirat (Hrsg.), *La France et Ses Outre-Mer*, 2025 (im Erscheinen).
- Bast, Jürgen*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012.
- Ders.*, Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, *ZAR* 2013, S. 353–357.
- Ders.*, Zur Territorialität des Migrationsrechts, in: Frederik von Harbou/Jekaterina Markow (Hrsg.), *Philosophie des Migrationsrechts*, 2020, S. 17–37.
- Ders./Harbou, Frederik von/Wessels, Janna*, Human rights challenges to European migration policy. The REMAP Study, 2022.
- Ders./Nachtigall, Rhea*, Rechtswissenschaftliche Literatur zum Migrationsrecht im Jahr 2021, in: Uwe Berlit/Michael Hoppe/Winfried Kluth (Hrsg.), *Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2021, 2022*, S. 337–361.
- Bauböck, Rainer*, Integration von Einwanderern. Reflexionen zum Begriff und seinen Anwendungsmöglichkeiten, in: Harald Waldrauch (Hrsg.), *Die Integration von Einwanderern*, 2001, S. 27–52.
- Bauer, Angela/Schreyer, Franziska*, Ausländerbehörden und Ungleichheit. Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 39 (2019), S. 112–142.
- Baumer, Andreas*, Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, 2017.
- Bell, John/Lichère, François*, *Contemporary French Administrative Law*, 2022.
- Bendel, Petra*, Integrationspolitik der Europäischen Union. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.
- Dies.*, Alter Wein in neuen Schläuchen? Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl, *APuZ* 67 (2017), S. 4–9.
- Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus* (Hrsg.), *Ausländerrecht. Kommentar*, 14. Aufl. 2022.
- Berli, Oliver/König, Alexandra*, Migration und Stadt im Fokus der Chicago School of Sociology. Urbane Lebenswelten zwischen Segregation und Integration am Beispiel von Harvey W. Zorbaughs „The Gold Coast and the Slum“, in: Julia Reuter/Paul Mecheril (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Migrationsforschung*, 2015, S. 61–75.
- Berlit, Uwe-Dietmar*, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise. Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht, 2017.
- von Bogdandy, Armin*, Internationalisierung der deutschen Rechtswissenschaft, in: Eric Hilgendorf/Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Selbstreflexion der Rechtswissenschaft*, 2015, S. 133–150.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine /Proeller, Isabella*, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, 2019.
- Bolat, Hacer*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016.
- Bommes, Michael*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, 1999.
- Born, Manuela*, Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Leistungen für Asylbewerber, 2014.

- Bosniak, Linda*, Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers' Convention, in: Barbara Bogusz (Hrsg.), *Irregular Migration and Human Rights. Theoretical, European and International Perspectives*, 2004, S. 311–341.
- Bourdieu, Pierre*, *Die Intellektuellen und die Macht*, 2022.
- Breitenmoser, Stephan*, Migrationssteuerung im Mehrebenensystem, VVDStRL 76 (2017), S. 9–48.
- Breyer, Insa*, „Wenn ich Papiere habe, dann gehen in der Welt die Türen auf...“ „Irreguläre“ Migrantinnen und Migranten in Deutschland und Frankreich, in: Markus Ottersbach/Claus-Ulrich Prölß (Hrsg.), *Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung*, 2011, S. 103–131.
- Brocard, Blandine*, Avis N°341 Fait au Nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République sur le Projet de Loi (N° 273) de Finances pour 2023. Tome II. Immigration, Asile et Intégration; 17.10.2022, abrufbar unter : www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b0341-tii_rapport-avis#.
- Brubaker, Rogers*, Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging, *J. Interdiscip. Hist.* 41 (2010), S. 61–78.
- Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam/Trübswetter, Parvati/Blažević, Lana/Trmkoli, Mirejeta*, *Evaluierung der Westbalkanregelung. Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien*, 2020.
- Bryde, Brun-Otto*, Verfassungsrechtliche Irritationen in der Integrationsdebatte, in: Klaus Barwig/Stephan Beichel-Benedetti/Gisbert Brinkmann (Hrsg.), *Solidarität. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012, 2013*, S. 19–25.
- Buchholtz, Gabriele*, Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext. Integration – Migrationshintergrund – Postmigrantisch, in: Daniel Thym (Hrsg.), *Deutschland als Einwanderungsland*, 2024, S. 51–70.
- Bukow, Wolf-Dietrich*, Die Entdeckung der „ethnischen Gruppe“. Gesellschaftlicher Kontext und migrationstheoretische Kontextualisierung von Milton M. Gordons „Assimilation in American Life“, in: Julia Reuter/Paul Mecheril (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Migrationsforschung*, 2015, S. 77–96.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, *Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration*, 2013, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2012.html.
- Dass.*, *Das Bundesamt in Zahlen 2021. Asyl, Migration und Integration*, 2022, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2021.html?nn=284738.
- Dass.*, *Das Bundesamt in Zahlen 2022. Asyl*, 2023, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2022.html?nn=284738.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Faktenpapier Migrationspaket. Was hat sich für Gestattete und Geduldete durch das „Migrationspaket“ der Bundesregierung verbessert?, 2019, abrufbar unter:
<https://integrationsbeauftragte.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/AGSA/Integrationsbeauftragte/faktenpapier-migrationspaket.pdf>.
- Burgi, Martin*, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl 2016, S. 1015–1022.
- von Busse, Carl-David*, Die Methoden der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht als richterliches Instrument der Interpretation von nationalem Recht, 2015.
- Candeias, Mario*, Genealogie des Prekariats, in: Claudio Altenhain/Anja Danilina/Erik Hildebrandt (Hrsg.), Von „Neuer Unterschicht“ und Prekariat. Gesellschaftliche Verhältnisse und Kategorien im Umbruch. Kritische Perspektiven auf aktuelle Debatten, Bielefeld 2008, S. 121–138.
- Cantzler, Constantin* (Hrsg.), Asylbewerberleistungsgesetz. Handkommentar, 2019.
- Carrère, Violaine/Giraudet, Carole*, L'Inspection du Travail. Lutter Contre le Travail Illégal et Défendre les Droits des Travailleurs Sans Papiers, Plein droit 135 (2022), S. 38–44.
- Castel, Robert*, Die Metamorphosen der sozialen Fragen. Eine Chronik der Lohnarbeit, 2000.
- Castles, Stephen/Davidson, Alastair*, Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging, 2000.
- Cheliotis, Leonidas K.*, Punitive Inclusion. The Political Economy of Irregular Migration in the Margins of Europe, Eur. J. Criminology 14 (2017), S. 78–99.
- Colombeau, Sara Casella*, Les Régularisations, Composantes des Politiques Migratoires, Plein droit 126 (2020), S. 3–6.
- Constantinesco, Léontin-Jean*, Die rechtsvergleichende Methode. Band 2, 1972.
- Cornelisse, Galina/Moraru, Madalina*, Judicial Interactions on the European Return Directive. Shifting Borders and the Constitutionalisation of Irregular Migration Governance, European Papers 7 (2022), S. 127–149.
- Costello, Cathryn*, The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law, 2016.
- Crawley, Heaven/Hagen-Zanker, Jessica*, Deciding Where to Go. Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences, Int. Migr. 57 (2019), S. 20–35.
- Crawley, Heaven/Skleparis, Dimitris*, Refugees, Migrants, Neither, Both. Categorical Fetishism and the Politics of Bounding in Europe's "Migration Crisis", JEMS 44 (2018), S. 48–64.
- Cyrus, Norbert*, Im menschenrechtlichen Niemandsland. Illegalisierte Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Katja Dominik/Marc Jünemann (Hrsg.), Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 205–231.
- Cyrus, Norbert*, Irreguläre Migration. Zum Stand der Diskussion menschenrechtlicher Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland, ZAR 2010, S. 317–322.

- Davy, Ulrike, Die Integration von Einwanderern. Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: dies. (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, 2001, S. 925.
- Dies., Einwanderung und Integrationspfade, ZAR 2004, S. 231–236.
- Dies., Integration von Einwanderern in Deutschland. Instrumente und Barrieren, in: Klaus Barwig/dies. (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern, 2004, S. 83–95.
- Dies., Einbürgerung in Deutschland. Blinde Flecken in einem Rechtsstaat, Die Verwaltung 41 (2008), S. 31–62.
- Dies./Çinar, Dilek, Deutschland, in: Ulrike Davy (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, 2001, S. 227–424.
- Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hrsg.), Migrations- und Integrationsrecht. Kommentar. 2. Aufl. 2021.
- Défenseur des droits, Personnes Malades Étrangères. Des Droits Fragilisés, des Protections à Renforcer, 2019.
- Deibel, Klaus, Die Neuregelungen im Asylbewerberleistungsrecht durch die Asylpakete II und III, ZFSH/SGB 2016, S. 520–530.
- Deimann, Andreas, Die Duldung der Duldung. Ein empirischer Beitrag zur Rekonstruktion unerwünschter Migration und Integration, 2012.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 3. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 1997.
- Dies., 4. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000.
- Dies., 5. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002.
- Dies., 6. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005.
- Dies., 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007.
- Dies., 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2012.
- Dies., 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2014.
- Diekmann, Maren-Kathrin, Menschenrechtliche Grenzen des Rückführungsverfahrens in Europa, 2016.
- Dinter, Katharina, Die medizinische Versorgung Geflüchteter aus rechtlicher Sicht, NZS 2021, S. 285–290.
- Dies., Neuentwicklungen im Asylbewerberleistungsrecht, ZAR 2024, S. 373–381.
- Dittrich, Lars, Die Härtefallkommission als Härtefall für das Staatsorganisationsrecht – Besprechung zum Kammerbeschl. des BVerfG v. 14.09.2023 – 2 BvR 107/21 (Härtefallkommission), InfAuslR 2024, S. 50–55.

- Döring, Harald, Die Bedeutung von Sprach- und Orientierungskursen für die Integration der Flüchtlinge in Deutschland, ThürVBl. 2016, S. 1–4.
- Dourgnon, Paul/Guillaume, Stéphanie/Jusot, Florence/Wittwer, Jérôme, Etudier l'Accès à l'Aide Médicale de l'État (AME) des Personnes sans Titre de Séjour. L'Enquête Premiers Pas, Questions d'économie de la Santé 244 (2019), S. 1–6.
- EASO, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration. A Literature Review, 2016.
- Eichenhofer, Johannes, Aufenthaltsrecht und Spracherwerb, in: Eva Dick/Alessandra Frazzetto/Andrea Kirsch (Hrsg.), Sprache und Integration, 2011, S. 145–158.
- Ders., Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013.
- Ders., Integration im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht. Entwicklungspfade und Zukunftsperspektiven, in: Daniel Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 31–49.
- Ders., Vom Provisorium zum Staatsziel? 40 Jahre Integrationspolitik und -recht in Deutschland, ZAR 2021, S. 19–27.
- Eichler, Kirsten, Das Sanktionsregime der „Duldung light“, Beilage zum Asylmagazin 8–9 2019, S. 64–72.
- EMN, Responses to Long-Term Irregularly Staying Migrants. Practices and Challenges in the EU and Norway, 2021.
- Endres de Oliveira, Pauline, Safe Access to Asylum in Europe, 2024.
- Esser, Hartmut, Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, 1980.
- Ders., Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2: Die Konstruktion der Gesellschaft, 2000.
- Ders., Integration und ethnische Schichtung, Arbeitspapiere Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 40, 2001, abrufbar unter: <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/9754/>.
- Europäische Kommission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027. COM(2020) 758 final, 24.11.2020.
- Dies., Factsheet EU action plan on integration and inclusion. 2021–2027 24.11.2020, abrufbar unter: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2179.
- Fabini, Giulia, Managing Illegality at the Internal Border: Governing Through “Differential Inclusion” in Italy, Eur. J. Criminology 14 (2017), S. 46–62.
- Fachkommission Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, 2020.
- Farahat, Anuscheh, Progressive Inklusion. Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht, 2014.
- Dies., Wettbewerb um Migranten? Die Stratifikation von Freizügigkeitsrechten in der EU, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), Wettbewerb der Systeme – System des Wettbewerbs in der EU, 2017, S. 101–121.

- Dies.*, Die Objektivierung des Asylverfahrens aus verwaltungsrechtswissenschaftlicher Sicht. Überlegungen am Beispiel der sogenannten Anker-Zentren, *Die Verwaltung* 52 (2019), S. 311–336.
- Farcy, Jean-Baptiste*, Unremovability under the Return Directive: An Empty Protection?, in: Mădălina Moraru/Galina Cornelisse/Philippe de Bruycker (Hrsg.), *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, 2020.
- Ferré, Nathalie*, Les Demandeurs d'Asile, Privés du Droit de Travailler, *Plein droit* 135 (2022), S. 12–16.
- Frankenberg, Günter*, Critical Comparisons. Re-thinking Comparative Law, *Harv. Int. Law J.* 26 (1985), S. 411–455.
- Ders.*, *Comparative Law as Critique*, 2019.
- Fuest, Clemens*, Was kostet die Integration?, *leibniz* 2016, S. 64.
- Gabarro, Céline*, L'Accès aux Soins des Étrangers en Situation Irrégulière en France. Une Prise en Charge au Titre de la Pauvreté et de la Compassion, *Migrations Société* 2018, S. 93–104.
- Gauthier, Jérémie*, Origines Contrôlées, *Sociétés contemporaines* 2015, S. 101–127.
- Geiger, Theodor*, *Arbeiten zur Soziologie. Methode, moderne Großgesellschaft, Rechtssoziologie, Ideologiekritik*, 1962.
- Geis, Wido*, Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Antworten auf den Fachkräftemangel?, *APuZ* 67 (2017), S. 27–33.
- Geisser, Vincent*, La Fabrication Étatique de l'Indignité, *Migrations Société* 2021, S. 3–10.
- Genge, Joachim*, Das geänderte Asylbewerberleistungsgesetz, *Beilage zum Asylmagazin* 8-9 2019, S. 14–22.
- Gerloff, Volker*, Aktuelle Entwicklungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), *Asylmagazin* 2024, S. 148–159.
- Giegerich, Thomas*, Rechtliche Steuerung der Einwanderung. Vergleichende Analyse nationaler Modelle im Spiegel zunehmender internationalrechtliche Verflechtung, in: *Ders./Rüdiger Wolfrum (Hrsg.)*, *Einwanderungsrecht – national und international. Staatliches Recht, Europa- und Völkerrecht*, 2001, S. 481–511.
- GISTI*, Régularisation: La Circulaire „Valls“ du 28 Novembre 2012. Analyse et Mode d'Emploi, 2013.
- Göbel-Zimmermann, Ralph/Masuch, Thorsten*, Integrationspolitik im „Reformstau“, *ZAR* 1998, S. 250–258.
- Gomes, Barbara*, Capitalisme de Plateforme. Les Travailleurs Sans Papiers Toujours en Bout de Chaîne, *Plein droit* 135 (2022), S. 17–22.
- Gonod, Pascale*, § 75 Frankreich, in: *Armin von Bogdandy/Peter Michael Huber (Hrsg.)*, *Ius Publicum Europaeum. Band V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, 2014.
- Gordon, Milton M.*, Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion, and National Origins, 1964.
- Graser, Alexander*, Gemeinschaften ohne Grenzen? Zur Dekonzentration der rechtlichen Zugehörigkeiten zu politischen Gemeinschaften, 2008.

- Grimm, Dieter, Notwendigkeit und Bedingungen interdisziplinärer Forschung in der Rechtswissenschaft, in: Stephan Kirste (Hrsg.), Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften. Ein interdisziplinärer und internationaler Dialog, 2016, S. 21–34.
- Groenendijk, Kees, Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Klaus Barwig/Ulrike Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern, 2004, S. 50–82.
- Ders., Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Anneliese Baldaccini/Elspeth Guild/Helen Toner (Hrsg.), Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, 2007, S. 429–450.
- Groß, Thomas, Integration durch Sprache. Der deutsche Kompromiss, KJ 2006, S. 2–11.
- Ders., Das deutsche Integrationskonzept. Vom Fördern zum Fordern?, ZAR 2007, S. 315–320.
- Ders., Das Ausländerrecht zwischen obrigkeitsstaatlicher Tradition und menschenrechtlicher Herausforderung, AöR 139 (2014), S. 420.
- Ders., Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl 2014, S. 1217–1222.
- Ders., Das rechtliche Migrationsregime der Aufenthaltszwecke, in: Andreas Pott/Christoph Rass/Frank Wolff (Hrsg.), Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime?, 2018, S. 225–237.
- Ders., Grund- und menschenrechtliche Grenzen der Migrationssteuerung, JZ 2019, S. 327–334.
- Ders., Aufenthaltsstatus und Wählbarkeit zu einem kommunalen Integrationsbeirat, JZ 2023, S. 617–619.
- Ders., Entwicklungsstadien des Visums als Grenzinfrastruktur, ZAR 2024, S. 187–191.
- Grube, Christian/Wahrendorf, Volker/Flint, Thomas (Hrsg.), SGB XII. Sozialhilfe mit Eingliederungshilfe (SGB IX Teil 2) und Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar. 8. Aufl. 2024.
- Gusy, Christoph/Müller, Sebastian, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, S. 265–272.
- Habbe, Heiko, Einen Schritt vorwärts, einen halben zurück. Die neue Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis für Geduldete (§ 16g AufenthG), Asylmagazin 2024, S. 90–97.
- Haberstroh, Friederike/Kreienbrink, Axel/Lechner, Claudia, Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland. Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen, EMN Working Paper 93, 2022, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp93-uneraubter-aufenthalt.html?nn=282772.
- Haguenau-Moizard, Catherine, Introduction au Droit Comparé, 2018.
- Dies., The 2018 French Asylum and Immigration Act. Verfassungsblog 17.08.2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-2018-french-asylum-and-immigration-act/>.
- Hailbronner, Kay, Der aufenthaltsrechtliche Status der verschiedenen Gruppen von Einwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Albrecht Weber (Hrsg.), Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten, 1997, S. 225–249.

- Ders.*, Presence and Rights. A Response to Linda Bosniak, Amsterdam Law Forum 2008, S. 10–14.
- Hammar, Tomas*, Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, 1990.
- Han, Petrus*, Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven. 3. Aufl. 2010.
- Ders.*, Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen. 2. Aufl. 2018.
- Handoll, John*, Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers. Ensuring “Mere Subsistence” or a “Dignified Standard of Living”?, in: Anneliese Baldaccini/Elspeth Guild/Helen Toner (Hrsg.), Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, 2007, S. 195–228.
- Hark, Sabine/Villa, Paula-Irene*, Unterscheiden und herrschen. Ein Essay zu den ambivalenten Verflechtungen von Rassismus, Sexismus und Feminismus in der Gegenwart, 2017.
- Hauschild, Christoph*, Strukturen zur Integrationsförderung, ZAR 2004, S. 83–86.
- Heckmann, Friedrich*, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität, 1981.
- Ders.*, Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung, 2015.
- Herbert, Ulrich*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, 2001.
- Ders.*, Deutschland, in: Ulrich Herbert/Jakob Schönhagen (Hrsg.), Migration und Migrationspolitik in Europa 1945–2020, 2023, S. 152–188.
- Herker, Simon*, Bleiberecht für Opfer von Hasskriminalität. Konzept, Analyse und Ausblick, 2022.
- Hess, Sabine/Karamanidou, Lena/Kasperek, Bernd*, The Expanding Significance of Borders for the European Migration Regime After 2015, in: Andreas Önver Cetreş/Soner Barthoma (Hrsg.), RESPONDing to Migration. A Holistic Perspective on Migration Governance, 2022, S. 45–65.
- Hinterberger, Kevin Fredy*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten. Deutschland, Österreich und Spanien im Rechtsvergleich, 2020.
- Ders.*, A Critical-Contextual Approach in Comparative Migration Law, IJMBS 7 (2023), S. 114–131.
- Hocks, Stephan*, Die neue Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer (§ 16g AufenthG), InfAuslR 2024, S. 194–197.
- Hoffmann, Holger*, Leben in der Illegalität. Exklusion durch Aufenthaltsrecht, in: Christiane Falge (Hrsg.), Gesundheit in der Illegalität. Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, 2009, S. 13–22.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim*, Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, 1973.
- Ders.*, Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Migration, Ethnizität, Konflikt. Systemfragen und Fallstudien, 1996, S. 103–126.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht. Kommunikation in einer multidisziplinären Scientific Community, Die Verwaltung. Beiheft 2 1999, S. 83–102.
- Hofmann, Rainer M.* (Hrsg.), *Ausländerrecht. Kommentar*, 3. Aufl. 2023.
- Höhn, Charlotte*, Die demographischen Trends und die bevölkerungswissenschaftlichen Aufgaben in den 70er Jahren, in: Dies. (Hrsg.), *Demographische Trends, Bevölkerungswissenschaft und Politikberatung*. Aus der Arbeit des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), 1973 bis 1998, 1999, S. 37–69.
- Hörich, Carsten*, Die Rückführungsrichtlinie. Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, ZAR 2011, S. 281–286.
- Hradil, Stefan/Schiener, Jürgen*, *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. 8. Aufl. 2005.
- Hruschka, Constantin*, Hyperactive and Incoherent Legislation and Policy. Germany's Fragmented Migration Management Within the European Framework, in: Marie-Claire Foblets/Jean-Yves Carlier (Hrsg.), *Law and Migration in a Changing World*, 2022, S. 369–407.
- Hruschka, Constantin/Schader, Miriam*, Wir haben das geschafft – und uns verändert. Ausgewählte Ergebnisse aus der Forschung der Max-Planck-Wissenschaftsinitiative „Herausforderungen der Migration, Integration und Exklusion“ zu den Auswirkungen des „langen Sommers der Migration“, 2020.
- Huber, Bertold/Mantel, Johanna* (Hrsg.), *Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz. Mit Freizügigkeitsgesetz/EU, ARB 1/80*. 3. Aufl. 2021.
- Imbert, Louis*, Endorsing Migration Policies in Constitutional Terms. The Case of the French Constitutional Council, EJLS Special Issue May 2022, S. 64–95.
- Izambert, Caroline*, Un Accès aux Soins Marqué du Sceau de l'Humanité? Les Ambiguïtés de l'Accès à la Santé des Étrangers en Situation Irrégulière en France, *Communications* 2019, S. 95–106.
- Janda, Constanze*, *Migranten im Sozialstaat*, 2012.
- Dies.*, Migrationssteuerung durch Recht? Die Abschreckung von armen Zuwanderern am Beispiel von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten, in: Joachim Hruschka/Jan C. Joerden (Hrsg.), *Jahrbuch für Recht und Ethik* 2017, S. 239–255.
- Joppke, Christian*, Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain, 1999.
- Ders.*, Beyond National Models. Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, *West European Politics* 30 (2007), S. 1–22.
- Juretzka, Imke*, Eine rechtspolitische Betrachtung des Arbeitsmarktzuganges von Asylsuchenden und Geduldeten, in: Maren Gag/Franziska Voges (Hrsg.), *Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit*, 2014, S. 92–107.
- Jusot, Florence/Dourgnon, Paul/Wittwer, Jérôme/Sarhiri, Jahwar*, Le Recours à l'Aide Médicale de l'État des Personnes en Situation Irrégulière en France. Premiers Enseignements de l'Enquête Premiers Pas, *Questions d'économie de la Santé* 245 (2019), S. 1–8.
- Kähler, Lorenz*, Die asymmetrische Interdisziplinarität der Rechtswissenschaft, in: Markus Rehberg (Hrsg.), *Der Erkenntniswert von Rechtswissenschaft für andere Disziplinen*, 2018, S. 105–151.

- Karamanidou, Lena/Kasperek, Bernd/Hess, Sabine*, Border Management and Migration Control. Comparative Report, Respond Working Paper Nr. 46, 2020, abrufbar unter: https://researchonline.gcu.ac.uk/files/41192969/Karamanidou_L._et_al_2020_Border_Management_and_Migration_Control_Comparative_Report.pdf.
- Kau, Marcel*, Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Integrationsanforderungen, ZAR 2007, S. 185–191.
- Kerbo, Harold R.*, Social Stratification and Inequality. Class Conflict in Historical, Comparative, and Global Perspective. 6. Aufl. 2006.
- Kienzle, Isabel/Nachtigall, Rhea*, Chancen-Gleichheit für Geduldete? Verfassungsblog 02.12.2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/chancen-gleichheit-fur-geduldete/>.
- Kirste, Stephan*, Voraussetzungen der Interdisziplinarität der Rechtswissenschaften, in: Ders. (Hrsg.), Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften. Ein interdisziplinärer und internationaler Dialog, 2016, S. 36–85.
- Kischel, Uwe*, Rechtsvergleichung, 2015.
- Klarmann, Tobias*, Illegalisierte Migration. Die (De-)Konstruktion migrationsspezifischer Illegalitäten im Unionsrecht, 2021.
- Klaus, Sebastian*, Die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben. Determinante der staatlichen Möglichkeiten zur Aufenthaltsbeendigung durch Ausweisung und der staatlichen Legalisierungspflichten eines bisher geduldeten Aufenthalts, 2015.
- Klausser, Nicolas*, L'Étranger Gravement Malade. Un Statut Fragmenté pour des Garanties Augmentées?, revdh 15 (2019), S. 1–15.
- Ders.*, L'Accès au Statut Juridique d'Étranger Gravement Malade, 2021.
- Kluth, Winfried/Heusch, Andreas* (Hrsg.), Ausländerrecht. AufenthG, BeschV, AsylG, FreizügG/EU, ARB 1/80, AEUV, EMRK, GG, StAG. Kommentar, 2. Aufl. 2021.
- Kluth, Winfried*, Next Steps. Die Gesetze des Migrationspakets 2019 folgen jeweils eigenen Pfaden, NVwZ 2019, S. 1305–1313.
- Kobelinsky, Carolina*, Accueil ou Contrôle?, Plein droit 105 (2015), S. 14–17.
- Kolb, Holger*, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die „Westbalkanregelung“. Spannungen und Widersprüche, ZAR 2020, S. 267–270.
- Kompatscher, Anna/Mayr, Annalena*, Kein Recht auf Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere? Motive für die Abschaffung der Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG am Beispiel reproduktiver und sexueller Rechte, ZAR 2022, S. 401–406.
- Koopmans, Ruud*, Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität. Integration von Immigranten, Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich, in: Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven, 2010, S. 55–94.
- Kostakopoulou, Theodora*, The Future Governance of Citizenship, 2008.
- Kymlicka, Will*, Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights, 1995.

- Lechner, Claudia/Atanisev, Kaan, Integration von Migrantinnen in Deutschland. Politiken und Maßnahmen, EMN Deutschland Paper 1, 2023, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/EMNDeutschlandPaper/emn-dp-1-2023-integration-migrantinnen.pdf.
- Lee, Everett S., A Theory of Migration, *Demography* 3 (1966), S. 47–57.
- Lembke, Ulrike/Liebscher, Doris, Postkategoriales Antidiskriminierungsrecht? Oder: Wie kommen Konzepte der Intersektionalität in die Rechtsdogmatik?, in: Veronika Apostolovski/Isabella Meier/Simone Philipp/Karin Maria Schmidlechner/Klaus Starl (Hrsg.), *Intersektionelle Benachteiligung und Diskriminierung*, 2014, S. 261–290.
- Liebscher, Doris/Naguib, Tarek/Plümecke, Tino/Remus, Juana, Wege aus der Essentialismusfalle. Überlegungen zu einem postkategorialen Antidiskriminierungsrecht, *KJ* 45 (2012), S. 204–218.
- Lindemann, Ute, Sans-Papiers-Proteste und Einwanderungspolitik in Frankreich, 2001.
- Lochak, Danièle, Les Politiques de l'Immigration au Prisme de la Législation sur les Étrangers, in: Didier Fassin/Alain Morice/Catherine Quiminal (Hrsg.), *Les Lois de l'Inhospitalité. Les Politiques de l'Immigration à l'Épreuve des Sans-Papiers*, 1997, S. 29–45.
- Dies., Les Circulaires Marcellin-Fontanet, *Plein droit* 126 (2020), S. 10–11.
- Lockwood, David, Civic Integration and Class Formation, *BJS* 47 (1996), S. 531.
- Ludwig, Katharina, Citoyen Sans-Papiers. Irreguläre MigrantInnen als politische AkteurInnen in Frankreich, 2008.
- Luft, Stefan, Zum Integrationsgesetz des Deutschen Bundestages, *Recht und Politik* 2016, S. 166–170.
- Lutz, Fabian, Non-removable Returnees under Union Law. Status Quo and Possible Developments, *Eur. J. Migr. Law* 20 (2018), S. 28–52.
- Maaroufi, Mouna, Precarious Integration. Labour Market Policies for Refugees or Refugee Policies for the German Labour Market?, *Refugee Review* 2017, S. 15–33.
- Maffei, Stefania, Migration als Menschenrecht? Theoretische und politische Debatten in Europa, *Analysen* Nr. 56 der Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2019, abrufbar unter: www.rosalux.de/publikation/id/40439/migration-als-menschenrecht.
- Majcher, Izabella/Strik, Tineke, Legislating without Evidence. The Re-cast of the EU Return Directive, *Eur. J. Migr. Law* 23 (2021), S. 103–126.
- Marsch, Nikolaus, Frankreich, in: Jens-Peter Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in Europa. Frankreich, Polen und Tschechien*, 2009, S. 33–229.
- Marshall, Thomas Humphrey, *Citizenship And Social Class. And other Essays*, 1950.
- Martiniello, Marco, *Leadership et Pouvoir dans les Communautés d'Origine Immigrée. L'Exemple d'une Communauté Ethnique en Belgique*, 1992.
- Ders., Citizenship of the European Union. A Critical View, in: Rainer Bauböck (Hrsg.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, 1994, S. 29–47.
- Marx, Karl, *Das Kapital*. Band 3. Kritik der politischen Ökonomie, 1953.

- Marx, Reinhard/Waringo, Karin*, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina. Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“, 2014, abrufbar unter: www.proasyl.de/material/gutachten-zur-einstufung-von-serbien-mazedonien-und-bosnien-herzegowina-zu-sicheren-herkunftsstaaten/.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquin/Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adela/Taylor, J. Edward*, Theories of International Migration. A Review and Appraisal, *Popul. Dev. Rev.* 19 (1993), S. 431.
- Mattes, Monika*, „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik, 2005.
- Menezes Queiroz, Benedita*, Illegally Staying in the EU. An Analysis of Illegality in EU Migration Law, 2018.
- Merton, Robert K.*, Soziologische Theorie und soziale Struktur, 1995.
- Michaels, Ralf*, The Functional Method of Comparative Law, in: Mathias Reimann/Reinhard Zimmermann (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Law, 2006, S. 340–382.
- Michalowski, Ines*, Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, 2007.
- Dies.*, Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: Wichard Woyke/Dirk Halm (Hrsg.), Integration und Einwanderung. Eine Einführung, 2007, S. 33–58.
- Mimentza, Janire*, Die sozialrechtliche Stellung von Ausländern mit fehlendem Aufenthaltsrecht. Deutschland und Spanien im Rechtsvergleich, 2012.
- Mohr, Katrin*, Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat, *ZfSoz* 34 (2005), S. 383–398.
- Möllers, Christoph*, Theorie, Praxis und Interdisziplinarität in der Verwaltungsrechtswissenschaft, *VerwArch* 93 (2002), S. 22–61.
- Moreno-Lax, Violeta*, The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights. The “Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection” Paradigm, *JCMS* 56 (2018), S. 119–140.
- Morris, Lydia*, Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights, 2002.
- Dies.*, Transnationale Migration und die Dynamik von Rechten, *WSI Mitteilungen* 2015, S. 365–373.
- Motomura, Hiroshi*, Americans in Waiting. The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States, 2006.
- Mouchard, Daniel*, Etre Représenté. Mobilisations d’“Exclus” dans la France des Années 1990, 2009.
- Müller, Stephan*, Westbalkan-Regelung. *FluchtforschungsBlog* 11.06.2019, abrufbar unter: <https://blog.fluchtforschung.net/westbalkan-regelung-wie-eine-bevolkerungsgruppe-ausgeschlossen-wird/>.
- von Münch, Ingo/Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar. 7. Aufl. 2021.
- Münch, Ursula*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, 1993.
- Nachtigall, Rhea*, Die Ausdifferenzierung der Duldung, *ZAR* 2020, S. 271–278.

- Dies., Die List(e) mit den „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“. Verfassungsblog 06.09.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-liste-mit-den-kleinen-sicheren-herkunftsstaaten/>.
- Dies., Chancen-Aufenthaltsrecht. Tatsächliche Chance für Geduldete?, ZRP 2022, S. 184–186.
- Neumann, Sybille/Berg, Oliver, Einführung in das französische Recht, 2020.
- Nielsen-Dietrich, Julia, Integration und Staatsangehörigkeit, ZAR 2012, S. 85–93.
- Oberndörfer, Dieter, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat. Ziele und Aufgaben, in: Yves Bizeul (Hrsg.), Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich, 2004, S. 13–31.
- Odendahl, Kerstin, Migrationssteuerung im Mehrebenensystem, VVDStRL 76 (2017), S. 49–97.
- OECD/Europäische Kommission, Indikatoren der Integration von Zugewanderten 2023. Settling In, 2023.
- Orschler, Martin, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers. Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht, Sozialrecht, 1983.
- Oswald, Ingrid, Migrationssoziologie, 2007.
- Parnreiter, Christof, Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hrsg.), Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, 2000, S. 25–52.
- Parrot, Karine, Carte blanche. L'État Contre les Étrangers, 2019.
- Peitz, Laura/Carwehl, Anne-Kathrin, Zwischen Duldung und Bleiberecht. Wie und für wen wirkt das Chancen-Aufenthaltsrecht?, BAMF-Kurzanalyse 03/2025, 2025, abrufbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse3-2025-chancen-aufenthaltsrecht.pdf.
- Pelzer, Marei, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020.
- Piek, Sarah, Die Kritik an der funktionalen Rechtsvergleichung, ZEuP 2013, S. 60–87.
- Pierdicca, Marika, Integrationsregime in der Arbeitswelt. Eine Ethnographie migrantischer Praktiken der Selbstständigkeit in Norditalien, 2022.
- von Planta, Christoph, Vereinfachung der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden, NJW 2016, S. 18–22.
- Portes, Alejandro/Böröcz, József, Contemporary Immigration. Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation, Int'l Migration Rev. 23 (1989), S. 606–630.
- Portes, Alejandro/Rumbaut, Rubén G., Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation, 2005.
- Pries, Ludger, Transnationalisierung. Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung, 2010.
- Ders., Teilhabe in der Migrationsgesellschaft. Zwischen Assimilation und Abschaffung des Integrationsbegriffs, IMIS-Beiträge 47 (2015), S. 7–35.

- Ders., Integration. Soziologische Theorien und Gegenstandsbereiche, in: Gert Pickel/Oliver Decker/Steffen Kailitz/Antje Röder/Julia Schulze Wessel (Hrsg.), Handbuch Integration, 2020, S. 1–18.
- Reuter, Enrico, Weniger ist mehr. Plädoyer für einen „exklusiven“ Exklusionsbegriff, in: Rolf Eickelpasch/Claudia Rademacher/Philipp Ramos Lobato (Hrsg.), Metamorphosen des Kapitalismus – und seiner Kritik, 2008, S. 171–190.
- Riecken, Philipp-Asmus, Die Duldung als Verfassungsproblem. Unrechtmäßiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2006.
- Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Meißling, Miriam/Udsching, Peter (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 59. Ed. 01.12.2020.
- Röper, Erich, Integrationsverwaltung – Wertevermittlung, ZRP 2016, S. 140–142.
- Rosenstein, Jan, Neuregelung der Residenzpflicht. Die Analyse des Gesetzes aus der Sicht der ausländerbehördlichen Praxis, ZAR 2015, S. 226.
- Rossi, Matthias, Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, Die Verwaltung 40 (2007), S. 384–417.
- Saas, Claire, Das Integrationskonzept in Frankreich. Die Unsicherheit des Aufenthaltsrechts im Namen der Integration, in: Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, 2006, S. 142–151.
- Sall, Fossar Badara, L'Étranger en Situation Irrégulière en France, 2017.
- Sayad, Abdelmalek/Dupuy, Éliane, Un Nanterre Algérien, Terre de Bidonvilles, 1995.
- Scherschel, Karin, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Marion Müller (Hrsg.), Ethnowissen. Soziologische Beiträge zu ethnischer Differenzierung und Migration, 2010, S. 237–256.
- Schirner, Sebastian/Malin, Lydia/Hickmann, Helen/Werner, Dirk, Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Fachkräftemangel und Nachwuchsqualifizierung im Handwerk, KOFA-Studie 1/2021, abrufbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/233865>.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Zum Standort der Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht, ZaöRV 2018, S. 807–862.
- Schneider, Friedrich/Boockmann, Bernhard, Die Größe der Schattenwirtschaft. Methodik und Berechnungen für das Jahr 2024, 2024, abrufbar unter: www.iaw.edu/aktuelle-meldungen-detail/erneut-starker-anstieg-der-schattenwirtschaft-im-jahr-2024-2.html.
- Schönberger, Christoph, § 71 Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft, 2011.
- Schotel, Bas, „Populism? It's Administrative Law, Stupid!“. How Administrative Law Subverts Legal Resilience, in: Vladislava Stoyanova/Stijn Smet (Hrsg.), Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe, 2022, S. 355–376.
- Schreyer, Franziska/Bauer, Angela, Civic stratification, Geflüchtete mit Duldung und unklare Identität. FluchtforschungsBlog 23.02.2021, abrufbar unter: <https://blog.fluchtforschung.net/gefluchtete-mit-duldung-civic-stratification-und-unklare-identitaet/>.

- Schulte, Axel, Politische Steuerung von Integrationsprozessen und Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, ZAR 2012, S. 289–297.
- Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte, Integrationsgesetze auf Länderebene. Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022–3, 2022, abrufbar unter: www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/12/SVR-Studie_Integrationsgesetze_2022_barrierefrei.pdf.
- Schuster, Andre/Voigt, Claudius, Neuerungen beim Arbeitsmarktzugang. Die Schere geht auseinander, Asylmagazin 2020, S. 64–72.
- Schwantner, Andreas, Zur Arbeit der Härtefallkommissionen, Asylmagazin 2016, S. 63–64.
- Siefert, Jutta, Leistungen für Asylbewerber nach dem Asylpaket II, jM 2016, S. 329–334.
- Siouti, Irini/Spies, Tina/Tuider, Elisabeth/Unger, Hella von/Yildiz, Erol, Methodologischer Eurozentrismus und das Konzept des Othering, in: dies. (Hrsg.), Othering in der Postmigrantischen Gesellschaft. Herausforderungen und Konsequenzen für die Forschungspraxis, 2022, S. 7–30.
- Slama, Serge, Dispositifs d'Hébergement. La Grande Centrifugeuse Étatique des Demandeurs d'Asile, remi 36 (2020), S. 255–267.
- Slingenberg, Lieneke, The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality, 2014.
- Söhn, Janina, Rechtsstatus und Bildungschancen. Die staatliche Ungleichbehandlung von Migrantengruppen und ihre Konsequenzen, 2011.
- Dies., Unequal Welcome and Unequal Life Chances. How the State Shapes Integration Opportunities of Immigrants, Eur. J. Soc. 54 (2013), S. 295–326.
- Soysal, Yasemin, Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, 1994.
- Sperling, Simon/Muy, Sebastian, Zur Rolle der „Bleibeperspektive“ im bayerischen Unterbringungssystem, in: Julia Devlin/Tanja Evers/Simon Goebel (Hrsg.), Praktiken der (Im-)Mobilisierung. Lager, Sammelunterkünfte und Ankerzentren im Kontext von Asylregimen, 2021, S. 261–279.
- Starck, Christian, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 52 (1997), S. 1021–1030.
- Stobbe, Holk, Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers, 2004.
- Stumpf, Juliet, The Crimmigration Crisis. Immigrants, Crime, and Sovereign Power, Am. U. L. Rev. 56 (2006), S. 367–419.
- Sutre, Adèle/Zougbedé, Emeline, Chronologie, De facto – Actu 1 (2023), S. 6–7.
- SVR, Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, 2012.
- Ders., Steuern, was zu steuern ist. Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten, 2018.
- Tabbara, Tarik, Zur Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Einbürgerungsvoraussetzung. Anzeichen in der Praxis für einen allgemeinen Kulturvorbehalt für Einbürgerungen, DÖV 2023, S. 185–194.

- Tangermann, Julian/Grote, Janne*, Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 2017.
- Then, Vincent*, Droit des Étrangers, 2. Aufl. 2022.
- Ders.*, Droit des Étrangers, 3. Aufl. 2024.
- Tewocht, Hannah*, Drittstaatsangehörige im europäischen Migrationsrecht, 2016.
- Thym, Daniel*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012.
- Ders.*, Schnellere und strengere Asylverfahren Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, NVwZ 2015, S. 1625–1633.
- Ders.*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, ZAR 2016, S. 241–251.
- Ders.*, Einwanderungsgesetzgebung. Chancen und Illusionen (Teil 1), ZAR 2017, S. 297–304.
- Ders.*, Migrationsfolgenrecht, VVDStRL 76 (2017), S. 169–216.
- Ders.*, Vom „Fremdenrecht“ über die „Denizenship“ zur „Bürgerschaft“. Gewandeltes Selbstverständnis im deutschen Migrationsrecht, Der Staat 57 (2018), S. 77–117.
- Ders.*, 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, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/645296/A-Drs-19-4-287-E.pdf>.
- Tiedemann, Paul*, Das konstitutionelle Asylrecht in Deutschland, ZAR 2009, S. 161–168.
- Tifine, Pierre*, Droit Administratif Français, 2014.
- Tjaden, Jasper/Heidland, Tobias*, Does Welcoming Refugees Attract more Migrants? The Myth of the “Merkel Effect”, ifw Kiel Working Paper Nr. 2194, 2021, abrufbar unter: www.econstor.eu/bitstream/10419/240206/1/1768001278.pdf.
- Tometten, Christoph*, Entrechtet, aber nicht ohne Schutz?! Rechtsschutz gegen die Bestimmung „sicherer Herkunftsstaaten“, Asylmagazin 2016, S. 301–308.
- Tort, Maheba Nuria Goedeke/Guenther, Lars/Ruhrmann, Georg*, Von kriminell bis willkommen. Wie die Herkunft über das mediale Framing von Einwanderern entscheidet, M&K 64 (2016), S. 497–517.
- Tourette, Lucie*, La Régularisation des Travailleurs Sans Papiers. Vingt Ans de Combats Syndicaux, Plein droit 135 (2022), S. 23–30.
- Triandafyllidou, Anna/Bartolini, Laura*, Understanding Irregularity, in: Sarah Spencer/Anna Triandafyllidou (Hrsg.), Migrants with Irregular Status in Europe. Evolving Conceptual and Policy Challenges, 2020, S. 11–31.
- Trute, Hans-Heinrich*, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, 1999, S. 13–45.

- Tryjanowski, Alexandra, Integration von Migrantinnen und Migranten – Risikoverteilung im Integrationsprozess. Integrationsbegriffe und -normen und rechtliche Relevanz erbrachter Integrationsleistungen, in: Felix Arndt (Hrsg.), Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit. 48. Assistententagung Öffentliches Recht, 2009, S. 178–195.
- Turpin, Dominique, La Loi N° 2011–672 du 16 Juin 2011 relative à l’Immigration, à l’Intégration et à la Nationalité. De l’Art de Profiter de la Transposition des Directives pour Durcir les Prescriptions Nationales, Rev. crit. DIP 3 (2011), S. 499–551.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001.
- Vertovec, Steven, Considering the Work of „Integration“, MMG Working Paper 20–04, 2020, abrufbar unter: www.mmg.mpg.de/565490/WP_20-04_Vertovec_Integration.pdf.
- Vester, Heinz-Günter, Kompendium der Soziologie I. Grundbegriffe, 2009.
- Vogel, Dita, Kurzdossier: Umfang und Entwicklung der Zahl der Papierlosen in Deutschland, AbIB-Arbeitspapier 2/2016, abrufbar unter: www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/fachbereiche/fb12/fb12/Interkulturelle_Bildung/Arbeitspapiere/VogelDita_Kurzdossier_Umfang_Papierlose_in_Deutschland_Abib-Arbeitspapier_2.pdf.
- Vogtenhuber, Stefan/Steiber, Nadia/Leitner, Andrea, Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen. Integrationsregime, Arbeitsmarktbedingungen und Charakteristika der Herkunftsländer, IHS Sociological Series Working Paper 122, 2018, abrufbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60256-9>.
- Voigt, Claudius, Asylbewerberleistungsgesetz. Feindliche Übernahme durch das Ausländerrecht, infoalso 2016, S. 99–107.
- Ders., Die „Bleibeperspektive“. Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert, Asylmagazin 2016, S. 245–251.
- Walburg, Christian, „Crimmigration“. Die Ausweisung als Mittel der Migrations- und Kriminalitätskontrolle, NK 28 (2016), S. 378–388.
- Weber, Ferdinand, Staatsangehörigkeit und Status. Statik und Dynamik politischer Gemeinschaftsbildung, 2018.
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl. 1985.
- Weiser, Barbara, Arbeitsmarktzugang und „Spurwechsel“. Wie ist der Stand bei der Umsetzung des Koalitionsvertrags?, Asylmagazin 2024, S. 69–79.
- Weiß, Anja, Soziologie globaler Ungleichheiten, 2017.
- Weizsäcker, Esther, Grundrechte und freiwillige Migration. Die Bedeutung der Grundrechte im Grundgesetz für die Regelungen von Einreise und Aufenthalt zu Arbeits-, Ausbildungs- oder Besuchszwecken, 2007.
- Welte, Hans-Peter, Der „Spurwechsel“ in Anwendung von § 10 Abs. 3 AufenthG. Überblick und Neuregelung zur Fachkräftegewinnung, InfAuslR 2024, S. 401–405.
- Wendel, Kay, Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000 – 2014, 2014, abrufbar unter: www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2014/08/Kettenduldung.pdf.

- Wendel, Mattias, Verwaltungsermessen als Mehrebenenproblem. Zur Verbundstruktur administrativer Entscheidungsspielräume am Beispiel des Migrations- und Regulierungsrechts, 2019.
- Wieviorka, Michel, Zur Überwindung des Konzeptes der Integration. Eine Lektion aus französischen Erfahrungen der Gegenwart, in: Yves Bizeul (Hrsg.), *Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich*, 2004, S. 1–11.
- Wihitol de Wenden, Catherine, Irregular Migration in France, in: Anna Triandafyllidou (Hrsg.), *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, 2010, S. 115–124.
- Wilcke, Holger, Illegal und unsichtbar? Papierlose Migrant*innen als politische Subjekte, 2018.
- Will, Annegret, Ausländer ohne Aufenthaltsrecht. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen – Arbeitsrecht – Soziale Rechte, 2008.
- Will, Anne-Kathrin, Die „Guten“ in den Arbeitsmarkt, die „Schlechten“ ins Abschiebezentrum. Selektionsgrundlagen der neuen symbolischen Ordnung der (Nicht-)Aufnahme von Geflüchteten, in: Emre Arslan/Kemal Bozay (Hrsg.), *Symbolische Ordnung und Flüchtlingsbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft*, 2019, S. 95–122.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung. WD 1 – 3000 – 027/20, 04.11.2020, abrufbar unter: www.bundestag.de/resource/blob/799860/b555457732_e3ec012177cdf4357110a0/WD-1-027-20-pdf-data.pdf.
- Wittmann, Philipp, Vom migrationspolitischen Mindeststandard zum „Bleiberecht im Duldungsgewand“. Entwicklungslinien der deutschen Migrations- und Integrationsgesetzgebung im Bereich der Duldung, ZAR 2020, S. 183–192.
- Ders./Röder, Sebastian, Aktuelle Rechtsfragen der Ausbildungsduldung gem. § 60c AufenthG, ZAR 2019, S. 412–426.
- Wittwer, Jérôme/Raynaud, Denis/Dourgnon, Paul/Jusot, Florence, Protéger la Santé des Personnes Étrangères en Situation Irrégulière en France, *Questions d'économie de la Santé* 243 (2019), S. 1–8.
- Zetter, Roger, More Labels, Fewer Refugees. Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization, *J. Refug. Stud.* 20 (2007), S. 172–192.
- Ziller, Jacques, § 130 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: Armin von Bogdandy/Peter M. Huber (Hrsg.), *Ius Publicum Europaeum*. Band VIII: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren, 2019.
- Zissmann, Agnès, Sanctions d'Employeurs, le Renoncement Français, *Plein droit* 113 (2017), S. 15–18.
- Zweigert, Konrad/Kötz, Hein, Einführung in die Rechtsvergleichung. Auf dem Gebiete des Privatrechts. 3. Aufl. 1996.

