

Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2007. "Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration." *Die Verwaltung* 3 (Schwerpunktheft "Zukunftsgestaltende Verwaltung"): 23–45.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



I. Einleitung

Migration und Integration werden jüngst als „Schlüsselaufgabe unserer Zeit“, ja als „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ empfunden¹. Dass diese Phänomene trotz der gemessen am Bestehen der Bundesrepublik Deutschland sehr langen und durchaus auch positiven Erfahrungen mit Migration und Integration² derzeit in besonderer Weise die politische Agenda bestimmen, hat ohne Fragen mehrere Ursachen. Neben verschiedenen, durch die Eigengesetzlichkeiten der Medien in besonderer Weise in den Blickpunkt geratenen dramatischen Einzelfällen – das Schicksal afrikanischer Flüchtlinge auf ihrem Weg nach Europa, die Auseinandersetzungen um den Bau von Moscheen in Deutschland, ein „Ehrenmord“ an einer jungen Türkin, die Situation an der Berliner Rütli-Schule – und dem seit dem 11. September 2001 auch in Deutschland zu beobachtenden Verständnis der Migrations- und Integrationspolitik als Baustein der Terrorabwehrpolitik trägt insbesondere die prognostizierte demographische Entwicklung in Deutschland zu der Forderung bei³, der Staat möge sich den Herausforderungen von Migration und Integration nicht nur reagierend, sondern regulierend stellen⁴. Das als Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes⁵ eingeführte Aufenthaltsgesetz, das zum 1. Januar 2005 das Ausländergesetz von 1990 abgelöst hat, dient ausweislich seines § 1 Abs. 1 denn auch der „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“.

Die intendierte Steuerung bezieht sich dabei vor allem auf die wirtschaftlich begründete und weniger auf die sozial und politisch motivierte Migration⁶. Aus Sorge um die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und im Bemühen um einen leistungs- und global wettbe-

¹ Vgl. (in Bezug auf die Integration) Bundesregierung, Der Nationale Integrationsplan, 12.7.2007, S. 7, S. 12.

² Zur historischen Entwicklung sowie deren wechselvoller Rezeption in der Wissenschaftsgeschichte *K. J. Bade*, in: ders. (Hrsg.), *Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter*, 2002, S. 7 ff.

³ Gerade der demographische Aspekt wurde speziell für Deutschland jüngst erneut durch die OECD hervorgehoben, vgl. OECD (Hrsg.), *International Migration Outlook*, 2007.

⁴ Auch vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetz ist Zuwanderung nicht nur passiv hingenommen, sondern durchaus gesteuert worden – vgl. Jahresgutachten des BAMF 2004, S. 125 ff.; *K. Hailbronner*, *Asyl- und Ausländerrecht*, 2005, Rn. 55; *G. Renner*, *Ausländerrecht*, Kommentar, 8. Aufl. 2005, § 1 Rn. 8.

⁵ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern v. 30.7.2004, BGBl. I S. 1950; geändert durch Gesetz v. 14.3.2005, BGBl. I S. 721.

⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420; S. 63: „Zur Förderung des Wissenschafts- und Hochschulstandorts Deutschlands müssen die Bedingungen für innovative Fachkräfte und Studenten aus dem Ausland attraktiv werden. Engpässe am Arbeitsmarkt müssen durch die Möglichkeit flexibler Arbeitsmigration beseitigt werden können. Vor diesem Hintergrund wird der bereits geltende Anwerbestopp für

werbsfähigen Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort steht nicht mehr primär der Schutz deutscher Arbeitsplätze im Vordergrund der politischen Maßnahmen. Vielmehr geht es zunehmend auch (wieder) um eine gezielte Anwerbung von solchen Arbeitnehmern aus dem Ausland, an deren Arbeitsleistung in Deutschland ein besonderer Bedarf besteht – vom ungelernen Saisonarbeiter bis hin zum hochqualifizierten IT-Spezialisten. Mit dem Motto „*‘brain gain’ statt ‘brain drain’*“ ist dabei zugleich die andere Facette der Migrationssteuerung angesprochen, die darauf zielt, die Abwanderung von deutschen Staatsangehörigen ins Ausland jedenfalls dann zu verhindern, wenn es sich um besonders qualifizierte Arbeitskräfte handelt. Die spezifisch wirtschaftliche Tragweite der Steuerung von Migration wird jenseits sonstiger Argumente in jüngster Zeit dabei auch für die Steuerung von Integration bemüht. So mahnt etwa die OECD, dass die demographische Entwicklung in Deutschland auch eine bessere Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer erfordere, da die zu erwartende Lücke auf dem Arbeitsmarkt selbst durch Zuwanderung nicht geschlossen werden könnte⁷. Ob dieser Befund zutrifft oder ob die Hervorhebung der wirtschaftlichen Bedeutung von Integration nur die staatliche Motivation stärken soll, Integration nicht allein als gesellschaftliches Phänomen zu begreifen und zu beobachten, sondern gezielt und das heißt wertend zu steuern, mag dahinstehen. Denn selbstverständlich hat der Staat aus verschiedenen Gründen ein Interesse an einer weitgehenden Integration der in Deutschland lebenden Ausländer.

1. Kontext und Konnexität von Migration und Integration

Werden die Begriffe Migration und Integration – wie im Rahmen dieses Beitrags – in direktem Zusammenhang verwendet, so determiniert dieser Kontext bereits die inhaltliche Reichweite, die den beiden Begriffen konkret zukommt. In diesem Kontext benutzt, beschränkt sich der Begriff der Integration auf die Integration von Migranten und, wie man erweiternd hinzufügen muss, um die nachfolgenden, im Inland geborenen bzw. aufgewachsenen Generationen von Migranten zu erfassen, auf Personen mit Migrationshintergrund⁸. Von seinen zahlreichen möglichen Bedeutungsgehalten⁹ ist der Begriff der Integration durch den Migrationsbezug

ausländische Arbeitnehmer aufgehoben und durch ein vielschichtiges Instrumentarium ersetzt, mit dem auch in Zukunft auf gewandelte Verhältnisse angemessen reagiert werden kann.“

⁷ Grundlage für diese Einschätzung ist neben dem jährlichen Migrationsbericht vor allem die vergleichende Studie über den Arbeitsmarktzugang von Migranten, OECD (Hrsg.), *Jobs for Immigrants* (Vol. 1). Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden, 2007.

⁸ Begrifflich z.T. als nachholende Integration bezeichnet, vgl. K. J. Bade, ZAR 2005, S. 217 (218).

⁹ Zum lateinischen Ursprung des Begriffs Integration (Wiederherstellung eines Ganzen), zur mathematischen, soziologischen, pädagogischen, sprachwissenschaftlichen und medizinischen Bedeutung sowie zu seiner Verwendung in der Technik vgl. etwa den Eintrag „Integration“ im Brockhaus, Bd. 10, 20. Aufl. 1996.

somit auf einen reduziert¹⁰. Ähnliches gilt für den Begriff der Migration, der im Kontext mit Integration regelmäßig nur die staatenüberschreitende und nicht auch die binnenstaatliche Bevölkerungswanderung meint und dabei jedenfalls in Deutschland (noch) weitgehend als Synonym für die Immigration von Ausländern nach Deutschland begriffen wird, obwohl er auch die Emigration von Deutschen ins Ausland umfasst.

Die Verwendung der Begriffe Migration und Integration im Kontext suggeriert freilich eine Konnexität, die schon bei tatsächlicher Betrachtung nicht immer gegeben und bei rechtlicher Betrachtung nicht geboten ist. Selbstverständlich besteht zwischen Migration und Integration ein enger sachlicher Zusammenhang, so dass es richtig ist, bei der Entscheidung über die Immigration nach Deutschland grundsätzlich auch stets die Integration in Deutschland mitzudenken¹¹. Dementsprechend können Migration und Integration auch rechtlich miteinander verbunden sein, etwa wenn die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit zur Voraussetzung der erlaubten Zuwanderung nach Deutschland gemacht wird¹². Doch die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland muss nicht zwangsläufig Integrationsprobleme mit sich bringen, und die Abwanderung von Deutschen ins Ausland ist regelmäßig gerade nicht Folge oder Zeichen fehlender oder unzureichender Integration. Migrationspolitik und Integrationspolitik bilden deshalb zwar eine mehr oder weniger große Schnittmenge, sind aber nicht identisch. Soll die Steuerung von Migration und Integration darüber hinaus durch Verwaltungsrecht erfolgen, sind unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten, weshalb jedenfalls bei normativer Betrachtung eine Lockerung der Konnexität zwischen Migration und Integration geboten ist.

2. Staatliche und private Akteure

Eine (jedenfalls auch) differenzierte Betrachtung von Migration und Integration ist schon im Hinblick auf die maßgeblichen Akteure geboten, die steuernd oder beeinflussend auf Migration und Integration einwirken. Denn während die Zuwanderung nach Deutschland grundsätzlich von einer staatlichen Entscheidung abhängt, sind es vor allem die privaten Akteure, die Migranten selbst wie auch die Inländer, die bewusst oder unbewusst über das Maß der Inte-

¹⁰ Dass der Begriff der Integration nicht nur kontext-, sondern auch zeitabhängig ist, lässt sich bspw. daran beobachten, dass unter der „schulischen Integration“ bzw. der „Integration in der Schule“ derzeit in erster Linie die Einbindung von Kindern mit Migrationshintergrund verstanden wird, obwohl der Begriff ursprünglich die Integration von behinderten Kindern, z.B. durch gemeinsamen Unterricht mit nicht behinderten Kindern, beschrieb.

¹¹ Vgl. T. Giegerich/R. Wolfrum (Hrsg.), *Einwanderungsrecht – national und international*, 2001, S. 8: „Zuwanderung und Integration sind untrennbar miteinander verbunden.“

¹² Dies ist für den Bereich des Familiennachzugs etwa jüngst durch das – umstrittene – Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union geschehen, vgl. BR-Drs. 224/07.

gration in Deutschland entscheiden¹³. Freilich muss diese prinzipielle Unterscheidung bei näherer Betrachtung relativiert werden. Denn ebenso, wie an der (materiellen) Entscheidung über die Zuwanderung nach Deutschland auch private Akteure beteiligt sind (im Bereich der Arbeitsmigration etwa die Wirtschaft, die ihren Bedarf an ausländischen Arbeitskräften meldet, im Bereich der Familienmigration etwa die Privatperson, die ihre im Ausland lebende Familie nachholen möchte), können die staatlichen Akteure durch verschiedene Maßnahmen die Integration von Ausländern in Deutschland ermöglichen, erleichtern und fördern. Für die Frage der Steuerung von Migration und Integration durch Verwaltungsrecht ist gleichwohl festzuhalten, dass die Entscheidung über die Zuwanderung unmittelbar den staatlichen und nur mittelbar den privaten Akteuren obliegt, während sich die Integration unmittelbar am Verhalten der privaten Akteure und nur mittelbar am Agieren der staatlichen Akteure bestimmt. Eine einheitliche Steuerung von Migration und Integration durch identische Instrumente des Verwaltungsrechts wird vor diesem Hintergrund nicht möglich sein. Vielmehr mag schon diese grob skizzierte Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren die Annahme rechtfertigen, dass zur Steuerung der Migration eher die klassischen direkten Instrumente des Verwaltungsrechts zum Einsatz kommen können, während zur Steuerung der Integration eher indirekte Instrumente gewählt werden müssen.

3. Steuerung von Migration und Integration als Querschnittsaufgabe

Innerhalb des Kompetenz- und Aufgabenbereichs staatlicher Akteure stellt sich die Steuerung von Migration und mehr noch die von Integration als Querschnittsaufgabe dar. In die Entscheidung über die Zuwanderung nach Deutschland, die im Wesentlichen auf der Grundlage des Ausländerrechts getroffen wird, gehen Sicherheitserwägungen ebenso ein wie menschenrechtliche Vorgaben, soziale Aspekte und wirtschaftliche Bedürfnisse. Stärker noch offenbart sich der Querschnittscharakter einer Integrationspolitik. Diesbezüglich enthält das Ausländerrecht seit dem Zuwanderungsgesetz zwar einige zentrale Kernaussagen zur Integrationsförderung durch den Staat. Darüber hinaus erstrecken sich die verwaltungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten in Bezug auf die Integration aber über sämtliche Verwaltungsrechtsgebiete. Am Baurecht etwa bemisst sich die Zulässigkeit des Baus einer Moschee, es stellt zugleich einen Rahmen für das Quartiersmanagement zur Verfügung. Im Schulrecht, um ein weiteres Beispiel zu nennen, können besondere Fördermaßnahmen für

¹³ Dem entspricht auf abstrakterer Ebene, dass Integration an sich bereits Voraussetzung eines staatlichen Gemeinwesens ist, die Integration den Staat insofern also erst bedingt. Vgl. dazu statt vieler *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 15. Aufl. 2007, § 7 I 1.

Kinder mit Migrationshintergrund, ebenso aber etwa auch Kopftuch-Verbote verankert werden. Neben dem Verwaltungsrecht wirken auch die anderen, hier nicht im Blickpunkt stehenden Teile der deutschen Rechtsordnung steuernd auf die Integration ein, etwa das Zivil- und Strafrecht und insbesondere auch das Arbeits- und Sozialrecht.

4. Steuerbarkeit von Migration und Integration durch Verwaltungsrecht?

Die Charakterisierung von Migration und Integration als Querschnittsaufgabe stellt den steuernden Staat vor besondere Schwierigkeiten. Diese verstärken sich in einem Föderalstaat, der noch dazu in die Europäische Union eingebettet ist, weil die Steuerung von Migration und Integration hier immer eine Mehrebenenpolitik ist, die insbesondere, wenn sie mit rechtlichen Mitteln durchgesetzt werden soll, die entsprechenden Kompetenzverteilungen zu wahren hat. Doch nicht nur der Charakter der Steuerung von Migration und Integration als kompetenzübergreifende Querschnittsaufgabe, vor allem auch die Komplexität des Themenfeldes lässt durchaus die Frage aufwerfen, ob Migration und Integration überhaupt durch Verwaltungsrecht steuerbar sind. Die Frage zu stellen heißt aber nicht, sie zu verneinen. Vielmehr ist ein differenzierter Blick geboten, der den vielfältigen Aspekten von Migration und Integration ebenso hinreichend Rechnung trägt wie den unterschiedlichen Instrumenten des Verwaltungsrechts. Dabei ließe sich auch die Integrationslehre *Smends*¹⁴ wieder aufgreifen und grundsätzlich nach der Integration durch Recht fragen¹⁵.

Doch in diesem Rahmen kann und soll es nur darum gehen, den rechtlichen Rahmen zu skizzieren und einige der möglichen Instrumente aufzuzeigen, in dem und mit denen das Verwaltungsrecht einen Beitrag zur Steuerung von Migration und Integration leisten kann. Weil der Gestaltungswille des Gesetzgebers dabei in erster Linie auf die Arbeitsmigration bezogen ist, konzentriert sich auch diese Arbeit auf diesen Zuwanderungszweck, vernachlässigt die Familienmigration¹⁶ und lässt insbesondere den Zugang von Asylbewerbern außen vor. Zugleich beschränkt sich der Beitrag auf die positiven Steuerungsinstrumente und spart die negativen, auf die Verhinderung einer Zuwanderung gerichteten Steuerungsinstrumente aus.

II. Rechtlicher Rahmen

Wie auch immer das Verwaltungsrecht bei der Steuerung von Migration und Integration genutzt wird, stets ist der rechtliche Rahmen zu beachten, der längst nicht mehr nur durch die

¹⁴ R. Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl. 1994, S. 482 f.

¹⁵ Vgl. dazu M. Kötter, in: K. Sahlfeld u.a. (Hrsg.) Integration und Recht, 2003, S. 31 ff.

¹⁶ Vgl. dazu jüngst T. Kingreen, ZAR 2007, S. 13 ff.; s. auch C. Hauschild, ZAR 2003, S. 266 ff.

nationale Verfassungsordnung, sondern zunehmend auch durch die Gemeinschaftsrechtsordnung¹⁷ und vereinzelt durch die Völkerrechtsordnung¹⁸ gezogen wird¹⁹. Dieser Rahmen ist durchaus nicht starr, sondern in Bezug auf das Verfassungsrecht in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG und im Übrigen nach Maßgabe der politischen Vorstellungen und Mehrheitsverhältnisse modifizierbar. Freilich sind maßgebliche Veränderungen der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Migration und Integration trotz mancher Reformbekundungen derzeit nicht absehbar, weshalb die Möglichkeiten einer verwaltungsrechtlichen Steuerung von Migration und Integration an den geltenden materiellen Grenzen und formellen Kompetenzzuweisungen gemessen werden sollen.

Dabei ist hinsichtlich der Bindungswirkungen dieses rechtlichen Rahmens darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Steuerungsinstrumente des Verwaltungsrechts möglicherweise unterschiedlichen Begrenzungen unterworfen sind. So stellt sich bei indirekten Instrumenten des Verwaltungsrechts wegen ihrer nur mittelbaren, allenfalls motivationsbeeinflussenden und rahmensetzenden Wirkungen²⁰ in materieller Hinsicht etwa stets die Frage, ob dem staatlichen Handeln überhaupt die notwendige Intensität innewohnt, um als Grundrechtseingriff mit entsprechenden Rechtfertigungsanforderungen qualifiziert zu werden²¹. Die Rechtsprechung und Diskussion zu den grundrechtlichen Grenzen staatlichen Informationshandelns mag hier als Beispiel für die noch nicht hinreichend gelösten Schwierigkeiten dienen, die „weichen“ Regelungsinstrumente des Staates rechtsstaatlich zu bändigen²². Ähnliches gilt für die formellen Grenzen. Vergleichbar mit der nach überwiegender Meinung beschränkten Reichweite des Gesetzesvorbehalts scheint sich hier eine Praxis herauszubilden, nach der die grundgesetzliche Kompetenzverteilung um so weniger bindend empfunden wird, je mittelbarer die gewählten Steuerungsinstrumente ausfallen.

¹⁷ Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Einwanderungen zusammenfassend *K. Raible*, in: T. Giegerich/R. Wolfrum (Hrsg.), *Einwanderungsrecht* (FN 11), S. 37 ff.; vgl. auch *M. Rossi*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl. 2007, Art. 61 Rn. 7 ff.

¹⁸ Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einwanderungen zusammenfassend *R. Wolfrum*, in: T. Giegerich/ders. (Hrsg.), *Einwanderungsrecht* (FN 11), S. 19 ff.

¹⁹ Zu der Einbindung des Verwaltungsrechts in geschichtete Rechtsordnungen vgl. grundlegend *M. Ruffert*, *Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 17.

²⁰ Vgl. *C. Franzius*, *Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht*, in: W. Hoffmann-Riem/W. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen* (FN 19), § 4 Rn. 38.

²¹ Fraglich ist in solchen Konstellationen stets, inwiefern das durch die indirekten Instrumente verursachte Verhalten Privater dem Staat tatsächlich zurechenbar ist, vgl. dazu deutlich jüngst BVerwG, NJW 2006, S. 1303 (1304).

²² Vgl. dazu grundlegend BVerfGE 105, 279; 105, 257; eingehend zu den dogmatischen Strukturen *W. Böckenförde*, *Der Staat* 42 (2003), S. 165 ff.; *W. Kahl*, *Der Staat* 43 (2004), S. 167 ff.; *W. Hoffmann-Riem*, *Der Staat* 43 (2004), S. 203 ff. m.w.N.

1. Grundrechtliche Gewährleistungen

In materieller Hinsicht hat der Gesetzgeber bei der Steuerung von Migration und Integration durch Verwaltungsrecht verschiedene grundrechtliche Gewährleistungen zu beachten, die zum Teil sein Entschließungsermessen, überwiegend aber nur sein Gestaltungsermessen beschränken²³. Ergänzt und zum Teil überlagert werden die verfassungsrechtlichen Grundrechtsgewährleistungen durch völker- und europarechtliche Bestimmungen. Im Einzelnen sind bezüglich Emigration (a), Immigration (b) und Integration (c) unterschiedliche Vorgaben zu beachten.

a) *Emigration*. Die staatliche Steuerung der Abwanderung (deutscher Staatsangehöriger) unterliegt geringeren verfassungsrechtlichen Anforderungen, als angesichts der faktisch nicht stattfindenden Steuerung anzunehmen wäre (aa), ist aber weitreichenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unterworfen (bb).

aa) *Verfassungsrechtliche Gewährleistungen*. Dem möglichen, wie auch immer begründeten Wunsch des Staates, die Abwanderung „seiner“ Staatsangehörigen zu verhindern, steht grundsätzlich deren Freiheit auf Ausreise und Auswanderung entgegen. Zwar sind diese Freiheiten im Grundgesetz nicht durch ein eigenständiges Grundrecht geschützt. Insbesondere umfasst die von Art. 11 Abs. 1 GG gewährleistete Freizügigkeit ausweislich des deutlichen Wortlauts und der Genese des Art. 11 GG nach ständiger Rechtsprechung²⁴ und h.M.²⁵ nicht die grenzüberschreitende Fortbewegung. Vielmehr wird die Ausreisefreiheit trotz erheblicher Kritik nach wie vor „nur“ von der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG umfasst²⁶ und ist deshalb nach Maßgabe der Schrankentrias beschränkbar. Die Ausreisefreiheit kann somit grundsätzlich – in den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips – zu jedem legitimen Zweck beschränkt werden²⁷. Ob staatliche Zielsetzungen wie etwa die Erhaltung (oder Schaffung) eines leistungsfähigen Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts, die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme oder der Schutz sicherheitsrelevanten „Geheimwissens“ die Beschränkung der Ausreisefreiheit tatsächlich zu rechtfertigen vermögen, ist letztlich eine Frage der Verhältnismäßigkeit des Einzelfalls, grundsätzlich aber stark zu bezweifeln. Ohne-

²³ Allgemein hierzu K. Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 429 ff.

²⁴ Grundlegend BVerfGE 6, 32 ff.; s. auch BVerwG, DÖV 1969, S. 74 ff.; OVG Münster, NVwZ 1986, S. 937; VG Frankfurt, NVwZ 1990, S. 401 ff.; OVG Münster, NWVBl. 1994, S. 63 f.

²⁵ Vgl. die Nachweise bei M. Rossi, AöR 127 (2002), S. 612 (615).

²⁶ Vgl. H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 2 I Rn. 35 m.w.N.

²⁷ A.A. A. Bleckmann/B. Busse, DVBl. 1977, S. 794 (795); nach denen die Ausreisefreiheit nur zugunsten solcher öffentlichen Interessen beschränkt werden dürfe, die in der Verfassung verankert seien; s. auch D.-

hin stehen dem generellen oder individualisierten, etwa an bestimmte Facharbeiter oder besonders renommierte Wissenschaftler gerichteten Verbot, aus Deutschland auszureisen, oder auch der Erhebung einer Ausreisesteuer nicht nur historische Gründe entgegen. Vielmehr ergeben sich Grenzen der nationalen Beschränkungs- und im Einzelfall auch der Steuermöglichkeiten jedenfalls insoweit aus gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben²⁸, soweit die Abwanderung in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union verhindert werden soll.

bb) Gemeinschaftsrechtliche Gewährleistungen. In gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht müsste sich eine Steuerung der Emigration von deutschen Staatsangehörigen vor allem an den Personenverkehrsfreiheiten in ihren sekundärrechtlichen Ausgestaltungen messen lassen, die wegen ihres Wirtschaftsbezugs gerade auch die Arbeitsmigration determinieren. Doch schon unabhängig von diesen Grundfreiheiten genießen deutsche Staatsbürger als Unionsbürger gemäß Art. 18 EGV eine allgemeine Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Europäischen Union. Die daraus resultierenden Rechte sind durch die Unionsbürgerrichtlinie weitgehend zusammengefasst und konkretisiert worden²⁹. Sie knüpft mit ihren Bestimmungen zur Freizügigkeit wie Art. 18 EGV nur an den Grenzübertritt an und erfasst insofern – anders als das zur Umsetzung der Richtlinie erlassene Freizügigkeitsgesetz/EU³⁰ – sowohl die Einreise als auch die Ausreise³¹. Allerdings verhält sie sich nicht zu besonderen Beschränkungsmöglichkeiten der Ausreise, sieht man einmal von dem in Art. 4 Abs. 2 RL 2004/38/EG normierten Verbot ab, die Ausreise von einem Visum oder einer sonstigen Formalität abhängig zu machen. Insofern steht die gemeinschaftsrechtlich gewährleistete Ausreisefreiheit letztlich unter dem in Art. 18 EGV angelegten und von Art. 27 RL 2004/38/EG konkretisierten Schrankenvorbehalt. Beschränkungen der gemeinschaftsweiten Freizügigkeit sind danach nur zulässig aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit. Ungeachtet der Notwendigkeit, dass auch zu diesen Zwecken ausgeübte Beschränkungen stets dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen, stellt Art. 27 Abs. 2 RL 2004/38/EG klar, dass diese Gründe nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden dürfen. Zur Verhinderung des „brain drain“ in das europäische Ausland kommen Ausreisebeschränkungen ungeachtet ihrer politi-

D. Hartmann, JöR n.F. 17 (1968), S. 437 (460): „Die Grenzen freier Ausreise können um ihres Ranges als Menschenrecht willen nicht die der allgemeinen Handlungsfreiheit sein.“

²⁸ Zu den völkerrechtlichen Gewährleistungen der Ausreisefreiheit vgl. *R. Wolfrum* (FN 18), S. 20 f.; *M. Rossi* (FN 25), S. 615 f.

²⁹ RL 2004/38/EG v. 30.4.2004, ABl. Nr. L 158/77.

³⁰ Nach § 1 FreizügG/EU regelt dieses Gesetz nur „die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen.“

³¹ Vgl. insb. Art. 4 RL 2004/38/EG.

schen Durchsetzbarkeit deshalb schon aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen grundsätzlich nicht in Betracht.

b) Immigration. Die Entscheidung über den Zugang zum Staatsgebiet ist wie die Bestimmung der Zugehörigkeit zum Staatsvolk Ausdruck staatlicher Souveränität³². Dementsprechend unterliegt die Bundesrepublik Deutschland bei ihrer „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“ ins Inland kaum rechtlichen Grenzen. Beschränkt wird ihr Gestaltungsspielraum im Wesentlichen nur durch die menschen- und grundrechtliche Gewährleistung des Asylrechts (aa) sowie durch den grund- und konventionsrechtlich gewährleisteten besonderen Schutz von Ehe und Familie (bb). Darüber hinaus verlangt das Gemeinschaftsrecht eine besondere Behandlung von Unionsbürgern, so dass insofern nicht mehr strikt zwischen deutschen Staatsangehörigen und Ausländern, sondern zwischen Staatsangehörigen, Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen zu unterscheiden ist (cc). Fraglich ist schließlich, ob bei der Behandlung von Drittstaatsangehörigen gleichheitsrechtliche Gewährleistungen zum Tragen kommen (dd).

aa) Asylrecht. Völkerrechtlich begründet³³ und gemeinschaftsrechtlich zunehmend harmonisiert³⁴, ist der Spielraum zur Steuerung der Einwanderung von Asylbewerbern relativ gering. Die materiellen Vorgaben ergeben sich weitgehend aus der Genfer Flüchtlingskonvention, deren praktische Hauptbedeutung heute in der verbindlichen Verankerung des non-refoulement-Prinzips liegt. Normiert in Art. 33 Abs. 1 GFK, verbietet es den vertragsschließenden Staaten, eine Person an der Grenze abzuweisen oder eine (legal oder illegal) im Lande befindliche Person in einen Staat auszuweisen, in dem sie politisch verfolgt wird. In Deutschland ist das Asylrecht mit seiner verfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 16a GG als subjektives Recht ausgestaltet. Allerdings wird diese individualschützende Asylrechtsgarantie durch die gemeinschafts- und verfassungsrechtlich determinierten Konzepte der sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten weitgehend eingeschränkt. Das Asylverfahrensgesetz nimmt diese völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben auf und konkretisiert sie zu differenzierenden Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl von politisch Verfolgten und ihren Familienangehörigen.

³² K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 8 I 1; vgl. R. Grawert, in: P. Kirchhof/J. Isensee (Hrsg.), HStR II, 3. Aufl. 2004, § 16 Rn. 2 ff.

³³ Vgl. umfassend H.G. Maaßen, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers im Völkerrecht, 1997, S. 12 ff.

³⁴ Vgl. jüngst etwa D. Kugelmann, ZAR 2007, S. 81 ff.

bb) Schutz der Familie. Die grundsätzliche Freiheit des Staates, über die Zuwanderung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu entscheiden, wird durch Art. 6 Abs. 1 GG beschränkt, nach dem Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen. Denn dieses Grundrecht gewährleistet nicht nur die Freiheit, die Ehe zu schließen und eine Familie zu gründen, sondern auch das Recht, in der Ehe und Familie zusammen zu leben. In Bezug auf Migration begründet das Grundrecht aus Art. 6 Abs. 1 GG aber grundsätzlich keinen Anspruch auf Aufenthalt oder Nachzug³⁵. Vielmehr müssen Ausländer und Deutsche, die Ehen mit Ausländern eingegangen sind, damit rechnen, dass ihr eheliches oder familiäres Zusammenleben nicht (fortwährend) in der Bundesrepublik Deutschland erfolgen kann. Aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegenüber einzelnen Familienmitgliedern wird deshalb zum Teil schon die Qualität eines Eingriffs in den Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG abgesprochen³⁶. Unabhängig von dieser dogmatischen Frage sind solche Ehen und Familien nicht völlig schutzlos gestellt. Denn die Behörden und Gerichte haben bei Entscheidungen über Aufenthaltsbegehren von ausländischen oder staatenlosen Grundrechtsberechtigten aus Art. 6 GG deren familiäre Bindungen an im Bundesgebiet rechtmäßig lebende Personen angemessen zu berücksichtigen³⁷. Dabei reichen allerdings formal-rechtliche personelle Bindungen zur Entfaltung von grundrechtlichen Schutzwirkungen nicht aus. Voraussetzung ist vielmehr, dass zwischen den Familienmitgliedern eine tatsächliche Verbundenheit besteht, was eine Prüfung im Einzelfall zwingend notwendig macht³⁸.

Neben Art. 6 GG ist der Gesetzgeber bei seiner Steuerung der Migration von Familienangehörigen auch an Art. 8 EMRK gebunden, der jedermann einen Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens einräumt. Zwar betont der EGMR regelmäßig, dass „die Vertragsstaaten gemäß den anerkannten Regeln des Völkerrechts vorbehaltlich ihrer vertraglichen Verpflichtungen das Recht haben, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Fremden zu kontrollieren.“³⁹ Den „Vorbehalt ihrer vertraglichen Verpflichtungen“ hat er in seiner Rechtsprechung aber beständig konkretisiert und die grundsätzliche Autonomie der Mitgliedstaaten immer weiter beschränkt⁴⁰.

³⁵ BVerfGE 76, 1 (47 f.); 80, 81 (93).

³⁶ Vgl. etwa C. Gusy, DÖV 1986, S. 321 (327); für eine Behandlung des Ausweisungsproblems auf der Schrankenebene R. Gröschner, in: H. Dreier (Hrsg.), GG (FN 26), Art. 6 Rn. 94.

³⁷ BVerfGE 76, 1 (49 ff.); 80, 81 (93); BVerfG, DVBl. 2006, 247; Gröschner, in: H. Dreier (Hrsg.), GG (FN 26), Art. 6 Rn. 93.

³⁸ BVerfG, DVBl. 2006, S. 247.

³⁹ Vgl. EGMR, Urteil vom 18.2.1991 (Moustaquim/Belgien), EuGRZ 1993, S. 552 ff. Vgl. im Einzelnen die Nachweise bei U. Davy, ZAR 2004, S. 231 (234).

⁴⁰ Zu Einzelheiten vgl. D. Thym, EuGRZ 2006, S. 541 ff.

cc) *Privilegierung der Unionsbürger.* Die wohl weitestgehenden Vorgaben für die verwaltungsrechtliche Steuerung der Immigration folgen aus dem Gemeinschaftsrecht. Unabhängig von den einzelnen besonderen materiellen Vorgaben gebieten insbesondere die allgemeine Freizügigkeit nach Art. 18 EGV sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit eine im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen privilegierte Behandlung der Unionsbürger. Sie haben ein gemeinschaftsrechtlich verbrieftes Recht auf Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Europäischen Union und einen ebensolchen Anspruch auf Inländergleichbehandlung. Die grundsätzliche, völkergewohnheitsrechtlich anerkannte staatliche Entscheidungsfreiheit über die Zuwanderung und den Aufenthalt von Ausländern wird dadurch weit zurückgenommen und beschränkt sich auf die Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In personeller Hinsicht erstreckt sich diese Privilegierung nach der Rechtsprechung des EuGH und sekundärrechtlicher Ausgestaltung übrigens auch auf Familienangehörige von Unionsbürgern, die selbst nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und deshalb keine Unionsbürger sind⁴¹. Der Gesetzgeber ist der gebotenen Unterscheidung zwischen Unionsbürgern (und ihren Familienangehörigen) und Drittstaatsangehörigen (und deren Familienangehörigen) dadurch nachgekommen, dass er die erste Personengruppe vollständig aus dem Anwendungsbereich des allgemeinen Aufenthaltsgesetzes ausgenommen hat und sie im Freizügigkeitsgesetz EU besonderen Regelungen unterstellt hat. Die Privilegierung der Unionsbürger kommt dabei schon darin zum Ausdruck, dass der Aufenthalt nicht genehmigungs-, sondern nur meldepflichtig ist.

dd) *Gleichheitsrechtliche Gewährleistungen?* Fraglich ist, ob es über die gemeinschaftsrechtlich gebotene Privilegierung von Unionsbürgern gegenüber Drittstaatsangehörigen hinaus weitere gleichheitsrechtliche Gewährleistungen gibt, die den Gestaltungsspielraum bei der verwaltungsrechtlichen Steuerung der Zuwanderung beeinflussen. Denn die grundsätzlich positive Konnotation des Begriffs „Steuerung“ verstellt zuweilen den Blick dafür, dass es sich bei der Steuerung von Zuwanderung der Sache nach um eine nach quantitativen und qualitativen Kriterien vorgenommene Auswahl unter den Zuwanderungswilligen handelt⁴², die von diesen selbst unter Umständen als „Willkür“ empfunden werden muss. Problematisch erscheint dabei nicht die grundsätzliche Differenzierung der Zulassung nach dem Zuwanderungszweck, weil die humanitär und familiär begründete Zuwanderung insoweit anderen völ-

⁴¹ Vgl. den Überblick bei C. Tietje, in: E. Riedel (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen im Einwanderungs- und Asylrecht*, 2004, S. 9 (21).

⁴² U. Davy (FN 39), S. 233, weist insofern darauf hin, dass die Entscheidung über die Aufenthaltsberechtigung nicht nur Inklusions-, sondern auch Exklusionsmechanismen sind.

ker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben unterliegt als die wirtschaftlich motivierte Arbeitsmigration und eine Ungleichbehandlung insoweit nicht nur zulässig, sondern sogar geboten erscheint. Problematisch erscheint es hingegen, innerhalb der Arbeitsmigration die Steuerung streng am Wirtschaftsinteresse Deutschlands auszurichten und insoweit die Steigerung des Bruttosozialprodukts und/oder der Geburtenrate als primäres Ziel für die Zuwanderung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu erheben⁴³. *Ulrich Beck* hat in diesem Zusammenhang vor der gefährlichen Illusion gewarnt, „zwischen guten und schlechten Ausländern am Maßstab des nationalen Nutzens unterscheiden zu können, ohne die Basis des zivilisatorischen Zusammenlebens – die Grundrechte – zu zerstören.“⁴⁴ Jenseits dieser bedenkenswerten Überlegung ist aus rechtlicher Perspektive nüchtern festzustellen, dass sich die Entscheidung über die Zuwanderung im Bereich der Arbeitsmigration jedenfalls aus der Perspektive der Zuwanderungswilligen im rechtlich freien Raum bewegt. Weder besteht eine Bindung an materielle Vorgaben noch führt die Zulassungspraxis zu einer Selbstbindung des Staates.

c) *Integration*. „Das erste steht uns frei, beim zweiten sind wir Knechte.“ Dieses Zitat von *Goethe* beschreibt im übertragenen Sinne den staatlichen Spielraum bei der Zulassung von Zuwanderern auf der einen Seite und der Behandlung der Zugewanderten auf der anderen Seite. Denn während die staatliche Entscheidung über die Zulassung von Zuwanderern grundsätzlich im Ermessen des Staates steht, das nur durch vereinzelte menschenrechtliche Gewährleistungen beschränkt ist, ist der Staat auch gegenüber den Zugewanderten gemäß Art. 1 Abs. 3 GG umfassend an die Grundrechte gebunden⁴⁵. Dieser Grundrechtsbindung entspricht umgekehrt eine Grundrechtsberechtigung der sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Ausländer, die es bei der Steuerung von Integration durch Verwaltungsrecht insbesondere bei der Auferlegung von Integrationspflichten und der Sanktionierung ihrer Nichtbefolgung zu beachten gilt (aa). Freilich ist die Grundrechtsberechtigung von Ausländern nach der deutschen Grundrechtsordnung insoweit zurückgenommen, als bestimmte Freiheitsgrundrechte nur als Deutschengrundrechte und inhaltlich somit als Bürgerrechte ausgestaltet sind (bb) und es darüber hinaus kein besonderes Gleichheitsrecht gibt, das die Staatsangehörigkeit als Anknüpfungskriterium für Differenzierungen verbietet (cc).

⁴³ Kritisch insoweit *H.-P. Schneider*, NJW 2001, S. 3465 ff.

⁴⁴ Zitiert nach *M. Bürsch*, in: T. Giegerich/R. Wolfrum (Hrsg.), *Einwanderungsrecht* (FN 11), S. 8.

⁴⁵ Zu den entsprechenden Konsequenzen aus völkerrechtlichen Verpflichtungen vgl. *T. Giegerich*, in: ders./R. Wolfrum (Hrsg.), *Einwanderungsrecht* (FN 11), S. 11.

aa) *Freiheitsgrundrechte*. Ausländer partizipieren in Deutschland unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus grundsätzlich an dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes. Eine allgemeine Schranke, nach der Ausländer generell oder in Abhängigkeit von ihrem Aufenthaltsstatus nur eingeschränkt grundrechtsberechtigt sind, kennt das Grundgesetz nicht⁴⁶. Ausländer dürfen deshalb grundsätzlich wie Inländer entsprechend ihren subjektiven Vorstellungen von der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit leben, solange sie dabei die jeweiligen (verfassungsmäßigen) Schranken beachten. Staatliche Eingriffe in diese Freiheiten sind rechtfertigungspflichtig und müssen sich insbesondere am Maßstab der Verhältnismäßigkeit messen lassen.

Diese grundsätzliche Grundrechtsberechtigung von Ausländern impliziert die Möglichkeit, dass diese von ihren Grundrechten in anderer Weise Gebrauch machen, als unter Umständen von ihnen erwartet wird. Besonders deutlich wird dies regelmäßig am Grundrecht der Glaubensfreiheit, die jeder Person, Ausländern ebenso wie deutschen Staatsangehörigen mit oder ohne Migrationshintergrund, das Recht gibt, einen bestimmten, auch einen nicht-christlichen Glauben zu haben und zu leben. Äußere und zum Teil unerwünschte Erscheinungsformen dieser Freiheit sind etwa das Schächten von Tieren, der Bau von Moscheen oder das Tragen von Kopftüchern. Doch schon im Vorfeld wird von Art. 4 GG, auch in seiner Ausgestaltung als Gewissensfreiheit, das *forum internum* als innere Seite der Glaubens- bzw. Gewissensfreiheit geschützt. In dieser Ausgestaltung schützt Art. 4 GG die Bildung und Beibehaltung innerer Vorstellungen vor einer Beeinflussung durch den Staat⁴⁷, ist es dem Staat prinzipiell verwehrt, rechtliche Folgen an bestimmte religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder Gewissensentscheidungen zu knüpfen.

Diese – je nach sachlichem Schutzbereich auch für die anderen Grundrechte geltende – Differenzierung zwischen Überzeugungen und Handlungen⁴⁸ ist ganz maßgeblich bei dem Versuch zu beachten, die Integration verwaltungsrechtlich zu steuern. Gewähren die Grundrechte Freiheiten, die individuell ganz unterschiedlich gelebt werden können, stellt sich jede Vorgabe, die Grundrechte in einer ganz bestimmten Art und Weise zu leben, und abgemildert auch jeder Versuch, die Grundrechtsträger dazu zu bewegen, die Grundrechte in einer ganz bestimmten Art und Weise leben zu wollen, als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff dar, der zudem die gewünschte Integration auf eine grundsätzlich unerwünschte Assimilation reduziert⁴⁹. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für einen solchen Eingriff kommt insbesondere dann

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 111, 160 (169).

⁴⁷ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG (FN 26), Art. 4 Rn. 58; C. Starck, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 4 Rn. 34 f.

⁴⁸ So für Religionsgemeinschaften R. Poscher, FAZ v. 28.6.2007, S. 7.

⁴⁹ Vgl. zu Integration und Assimilation grundlegend H. Esser, in: K. J. Bade/M. Bommes (Hrsg.), Migration - Integration - Bildung. Grundfragen und Problembereiche, 2004, S. 41 ff.

nicht in Betracht, wenn negative Folgen bereits an bloße (vermutete) innere Überzeugungen geknüpft werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist etwa die Religionsfreiheit selbst dann zu achten, „wenn sich diese Gemeinschaften dem Staat sowie seiner Verfassungs- und Rechtsordnung gegenüber kritisch verhalten.“⁵⁰ Ein Verbot von Religionsgemeinschaften kommt deshalb erst unter den Voraussetzungen eines Vereinsverbots in Betracht, „wenn ... sich die Vereinigung aktiv-kämpferisch gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Verfassungsgrundsätze richtet.“⁵¹ Noch deutlicher wird das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Frage der Anerkennung der Zeugen Jehovas: „Ob einer antragstellenden Religionsgemeinschaft der Körperschaftsstatus zu versagen ist, richtet sich nicht nach ihrem Glauben, sondern nach ihrem Verhalten.“⁵²

Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung im nationalen Integrationsplan, nach der von den Zuwandernden die Bereitschaft verlangt wird, „unser Grundgesetz und unsere gesamte Rechtsordnung vorbehaltlos zu akzeptieren“,⁵³ in dieser Rigidität mit der Grundrechtsordnung selbst nicht vereinbar. Sie offenbart vielmehr die Gefahr, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu verändern, gar zu beschränken, obwohl deren Wahrung doch gerade das Ziel der Integrationsbemühungen sein soll. Selbst sofern die verwaltungsrechtliche Steuerung von Integration nur freiheitsermöglichend, quasi als Grundrechtsvoraussetzungsschutz, eingesetzt wird, sind die Grundrechtsträger, auch die ausländischen, frei, die angebotenen Freiheiten nicht zu gebrauchen. In ihrer negativen Ausgestaltung umfassen die Grundrechte somit auch das Recht, sich nicht zu integrieren. Insofern versagen alle Integrationsinstrumente, nicht nur die verwaltungsrechtlichen, wo die bewusste Exklusion als Identifikation verstanden wird, wo Integration offensichtlich nicht gewollt ist. Diese Möglichkeit spricht deshalb nicht gegen die verwaltungsrechtliche Steuerung von Integration als solche und schon gar nicht gegen ihre Zulässigkeit, weist aber doch auf die Grenzen der Steuerbarkeit hin.

bb) Deutschengrundrechte und Menschengrundrechte. In Bezug auf die Grundrechtsberechtigung von in Deutschland lebenden Ausländern aktualisiert sich freilich die Unterscheidung zwischen Deutschen- und Menschengrundrechten. Ausländern ist die Berufung auf die Deutschengrundrechte prinzipiell nicht möglich. Sie werden in dem jeweiligen Sachbereich nur nach Maßgabe des Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, so dass ihre Freiheiten prinzipiell sehr viel leichter zu beschränken sind und vor allem eine etwaige Ungleichbehandlung mit Deutschen

⁵⁰ BVerfG, NJW 2004, S. 47 (48), vgl. auch BVerfGE 105, 279 (293 ff.).

⁵¹ BVerfG, NJW 2004, S. 47 (48).

⁵² BVerfGE 102, 370 (393).

⁵³ Bundesregierung, Integrationsplan (FN 1), S. 13.

grundsätzlich durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist⁵⁴. Unabhängig von diesen rechtlichen Folgen bringt die Unterscheidung die besondere Bedeutung der als Deutschengrundrechte ausgestalteten Bürgerrechte zum Ausdruck. Bürgerrechte gehen über Menschenrechte hinaus. Der Bürgerstatus impliziert politische Mitwirkungsrechte und garantiert Schutzansprüche. Zugleich ist er Anknüpfungspunkt für die verschiedenen Pflichten, insbesondere etwa für die Wehrpflicht. Letztlich manifestiert der Bürgerstatus die Zugehörigkeit zur Schicksalsgemeinschaft Staat.

Eine Sonderstellung nehmen wiederum die Unionsbürger ein. Erneut steht das gemeinschaftsrechtlich in Art. 12 EGV normierte allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit einer Differenzierung zwischen Deutschen und Staatsangehörigen zwar nicht in jedem Einzelfall, doch jedenfalls grundsätzlich entgegen⁵⁵. Es wäre deshalb prinzipiell unzulässig, den Aufenthalt von Unionsbürgern von einer Teilnahme an Integrationskursen abhängig zu machen, die nicht auch von nicht oder wenig integrierten deutschen Staatsangehörigen besucht werden müssen. Freilich steht es dem Gesetzgeber umgekehrt frei, Unionsbürger gesetzlich zu berechtigen, an solchen Kursen teilzunehmen.

Die an die Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Ausländern anknüpfende Differenzierung zwischen Deutschengrundrechten und Menschengrundrechten rechtfertigt überhaupt erst eine Ungleichbehandlung von Ausländern in Bezug auf die Freizügigkeit⁵⁶ (Art. 11 GG), auf den Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt⁵⁷ (Art. 12, Art. 33 GG) sowie in Bezug auf politische Partizipationsrechte (Art. 8, 9, 38 GG). Für die verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration bedeutet dies zum einen, dass der Staat nicht verpflichtet ist, Ausländer in Bezug auf diese Rechte wie Inländer zu behandeln. Zum anderen werden aber umgekehrt doch zugleich mögliche Integrationsinstrumente aufgezeigt: Wenn mit zunehmender Verweildauer in Deutschland als Ziel die Einbürgerung steht, dann bieten sich als Integrationsinstrumente vor allem die einfach-gesetzliche Überwindung der Ungleichbehandlung durch Gleichbehandlungsgebote bzw. Diskriminierungsverbote an, die in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer gestuft sein können. Am Ende eines solchen Integrationspfades steht dann die Integration in das Staatsvolk durch Einbürgerung.

⁵⁴ Vgl. H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG (FN 26), Vorb. Rn. 74.

⁵⁵ Zur Frage, wie die gemeinschaftsrechtlich gebotene Gleichstellung von nicht-deutschen Unionsbürgern und deutschen Staatsangehörigen mit dem Wortlaut und der Systematik des Grundgesetzes zu vereinbaren ist, vgl. H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG (FN 26), Vorb. Rn. 115 ff.; s. auch M. Rossi, EuR 2000, S. 197 (214 f.).

⁵⁶ Etwa durch die Verteilung der Asylbewerber auf die einzelnen Bundesländer nach §§ 45 ff. AsylVfG.

⁵⁷ Vgl. § 18 ff. AufenthG.

cc) *Gleichheitsrechte*. Ohnehin fragt sich, ob neben der Unterscheidung zwischen Deutschen- und Menschengrundrechten eine Differenzierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verfassungsrechtlich zulässig ist. Diese Frage aktualisiert sich etwa in dem Problem, ob Kinder von sich illegal in Deutschland aufhaltenden Drittstaatsangehörigen einen verfassungsrechtlichen Teilhabeanspruch auf chancengleichen Zugang zu Pflichtschulen haben⁵⁸, wobei streng genommen nicht an die Staatsangehörigkeit, sondern an den Aufenthaltsstatus angeknüpft wird. Davon abgesehen ließe es sich durchaus vertreten, dass eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nur im Schutzbereich der Deutschengrundrechte zulässig, im Übrigen aber unzulässig ist. Gleichwohl kennt das Grundgesetz kein allgemeines Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Die Staatsangehörigkeit fällt auch nicht unter eines der Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG, weder unter den Begriff der Heimat noch unter das Merkmal der Herkunft⁵⁹, zumal dieses besondere Gleichheitsrecht nur vor unmittelbaren, nicht auch vor mittelbaren Diskriminierungen schützt⁶⁰. Insofern wird der Spielraum bei der verwaltungsrechtlichen Steuerung von Integration nicht wesentlich durch Gleichheitsrechte determiniert. Es ist demnach prinzipiell zulässig, bei der Steuerung von Integration zwischen Deutschen und Unionsbürgern auf der einen Seite und Drittstaatsangehörigen auf der anderen Seite und im Übrigen auch nach dem konkreten Aufenthaltstitel und der Länge des Aufenthalts zu differenzieren⁶¹.

2. Kompetenzzuweisungen

Im Rahmen dieser skizzierten materiellrechtlichen Grenzen können die einzelnen hoheitlichen Ebenen innerhalb ihrer gemeinschaftsrechtlich bzw. verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen an der Steuerung von Migration mitwirken und zur Integration beitragen.

a) *Regelungsbefugnisse der Europäischen Union*. Mit der Überführung der Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik von der dritten in die erste Säule stehen der Gemeinschaft umfassende Regelungsbefugnisse zur Steuerung der Migration in die Europäische Union zur Verfügung⁶², von denen sie bereits rege Gebrauch gemacht hat⁶³ und die sie weiter in An-

⁵⁸ Dafür *H. Wißmann*, in: K. Sahlfeld u.a. (Hrsg.), *Integration* (FN 15), S. 289 (302); *H. Krieger*, NVwZ 2007, S. 165 (167).

⁵⁹ Vgl. *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG (FN 26), Art. 3 Rn. 130 m.w.N.

⁶⁰ *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG (FN 26), Art. 3 Rn. 124.

⁶¹ Vgl. dazu etwa BVerfGE 111, 160 (174 f.).

⁶² Vgl. hierzu *W. Kluth*, ZAR 2006, S. 1 ff.

⁶³ Vgl. den Überblick bei *M. Rossi*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV (FN 17), Art. 63 EGV Rn. 3.

spruch nehmen will⁶⁴. Im Einzelnen weist Art. 63 EGV der Gemeinschaft die Kompetenz für die Asylpolitik (Nr. 1), für die Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik (Nr. 2), für die Einwanderungspolitik (Nr. 3) und für die kurzfristige Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen (Nr. 4) zu. Von besonderem Interesse hinsichtlich der Steuerung von Arbeitsmigration ist dabei die Frage, ob Art. 63 S. 1 Nr. 3a EGV mit seiner Befugnis zu einer konstruktiven Einwanderungspolitik⁶⁵ auch arbeitsmarktpolitische Entscheidungen zulässt oder nicht, ob also die Gemeinschaft in ihren Rechtsakten den Zugang zum Arbeitsmarkt für Zuwanderer regeln darf⁶⁶. Entsprechende Begehrlichkeiten der Europäischen Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten in ihrer konsensualen Interpretation der kompetenziellen Reichweite des Art. 63 EGV im Haager Programm allerdings zurückgewiesen. Dort heißt es: „Der Europäische Rat unterstreicht, dass die Festlegung der Anzahl zuzulassender Arbeitsmigranten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.“⁶⁷ In ähnlicher Formulierung wird diese Haltung auch von Art. III-267 Abs. 5 EVV bestätigt⁶⁸. Die Regelung des Zugangs von Migrantinnen zum Arbeitsmarkt wird vielmehr als Teil der Sozialpolitik verstanden, bei der die Kompetenz der Gemeinschaft – unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung – auf unterstützende und ergänzende Tätigkeiten beschränkt ist. Die weiten Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaft im Bereich der Einwanderungspolitik erlauben also keine Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt. Die Kompetenzen für Migrationspolitik und Integrationspolitik fallen deshalb jedenfalls insoweit grundsätzlich auseinander⁶⁹, wie die Integration primär über den Zugang zum Arbeitsmarkt erfolgen soll.

b) Regelungskompetenzen des Bundes. Der Bund verfügt zunächst über die exklusive und umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Migration. Gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG hat er die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Ein- und Auswanderung. Der gesamte Politikbereich der (außengrenzenbezogenen) Migration im ordnungspolitischen Sinne fällt somit innerstaatlich in die alleinige Regelungskompetenz des Bundes. Diese Zuständigkeit wird ergänzt durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG, der dem Bund auch die ausschließliche

⁶⁴ Vgl. das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom 3.3.2005, ABl. Nr. C53/1.

⁶⁵ Die Bezeichnung als konstruktive Einwanderungspolitik soll zum Ausdruck bringen, dass die jeweiligen Maßnahmen tatsächlich auf die Zuwanderung zielen, während die Kompetenz nach Art. 63 Abs. 1 Nr. 3b EGV zu Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung zielt, die deshalb als limitative Einwanderungspolitik bezeichnet werden können.

⁶⁶ Vgl. hierzu M. Knauff, ZEuS 2004, S. 11 (20 ff.).

⁶⁷ Haager Programm, ABl. 2005, C 53/1, Abschn. III 1.4.

⁶⁸ Vgl. dazu B. Kretschmer, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EVV, 2007, Art. III-267 Rn. 2.

⁶⁹ Vgl. M. Knauff (FN 66), S. 23; W. Weiß, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 63 Rn. 39 m.w.N.; L. Schmahl, in: H. von der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), EUV, 6. Aufl. 2004, Art. 63 Rn. 13, ebenso, wenn auch skeptisch T. Wiedmann, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 63 EGV Rn. 37.

Gesetzgebungskompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten zuweist. Damit verfügt er nicht nur für die direkten, sondern auch für die indirekten Instrumente der Migrationssteuerung über eine ausschließliche Regelungskompetenz.

Im Bereich der Integration kommt dem Bund zunächst gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die Staatsangehörigkeit im Bund sowie gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer zu. Vor allem diese letztgenannte Kompetenzzuweisung, die je nach Definition zum Teil auch noch dem Bereich der Migration zugeordnet werden kann, stellt die zentrale Steuerungsmöglichkeit für den Bund im Bereich der Integration auf ordnungspolitischer Ebene zur Verfügung. Daneben kommen dem Bund nur sehr eingeschränkte, punktuelle Kompetenzen zu, die in ihrem Kernbereich auf andere Politikbereiche zielen, im Randbereich dabei aber auch integrationsspezifische Belange betreffen können. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz betrifft dies die Zuständigkeit für die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG. Über diesen Kompetenztitel vermag der Bund die Eingliederung von Migranten oder Personen mit Migrationshintergrund in den öffentlichen Dienst des Bundes zu beeinflussen.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind es vor allem Kompetenzen im Bereich sozialer Belange, die den Bund ermächtigen, auch Fragen der Integration mitzuregeln. Dies betrifft etwa die Kompetenzen zur Regelung der öffentlichen Fürsorge gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, des Arbeitsrechts gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sowie der Ausbildungsbeihilfen gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG. Auf der Grundlage dieser Kompetenzen hat der Bund die Möglichkeit, Rahmenbedingungen festzulegen, unter denen Migranten und Personen mit Migrationshintergrund am Arbeits- und Ausbildungsleben und – in Fällen sozialer Bedürftigkeit – auch am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Eng verwandt mit dem Gebiet der Ausbildungsbeihilfen ist schließlich der Bereich der Hochschulzulassung, für den der Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit besitzt und damit auch die Integration von Migranten in die Hochschullandschaft regeln kann. Allerdings unterliegt dieser Bereich gem. Art. 72 Abs. 3 GG der Abweichungsbefugnis der Länder: Bund und Länder können also gleichwertig nebeneinander Gesetze in diesem Bereich erlassen, wobei aufgrund des spezifischen lex-posterior-Grundsatzes des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG das jeweils spätere Gesetz Anwendungsvorrang genießt. Schließlich kann der Bund auf der Grundlage seiner aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG folgenden Kompetenz über das Bodenrecht besonde-

re bau- und stadtplanerische Instrumente bereitstellen, mit denen die Kommunen die Ghettoisierung ganzer Stadtteile verhindern können.

c) Regelungskompetenzen der Länder. Wenn dem Bund auch mit der Regelungskompetenz über das Zuwanderungs- und das Ausländerrecht aus ordnungspolitischer Sicht die zentralen Kompetenzen im Bereich der Migration und Integration zustehen, verfügen die Länder doch hinsichtlich indirekter Steuerungsinstrumente der Integration über einen weitaus größeren Spielraum. Dies betrifft nicht nur die Bereiche im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, die die Länder ausfüllen können, solange der Bund keine Regelungen getroffen hat – und für den Hochschulzugang sogar darüber hinaus. Jenseits der Integration in den Arbeitsmarkt verfügen die Länder mit ihrer Kulturhoheit vielmehr über die maßgeblichen Kompetenzen zur tatsächlichen gesellschaftlichen Integration. Dies betrifft nicht nur den zentralen Bereich der Schul- sowie Hochschulbildung und der daran anküpfenden Integration durch Bildung. Auch alle anderen kulturellen Belange, mit denen sowohl den Migranten die Kultur Deutschlands als auch umgekehrt den Deutschen die Kultur der Migranten nähergebracht werden kann, fallen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.

d) Regelungskompetenzen der Gemeinden. Angesichts des Umstands, dass Integration vor Ort stattfindet, sind als unterste Ebene die Gemeinden gefordert, die nach Art. 28 Abs. 2 GG alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln. Sie können dabei insbesondere ihre bau- und stadtplanerischen Zuständigkeiten nutzen, um etwa die Wohn- und Lebensqualität in benachteiligten Stadtteilen zu verbessern. Das Baugesetzbuch gibt ihnen für solche städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen eine Reihe von Instrumenten an die Hand, die wie etwa das Programm „Soziale Stadt“ in erheblichem Umfang vom Bund mitfinanziert werden⁷⁰. Darüber hinaus kommt ihnen ein weiter integrationspolitischer Spielraum hinsichtlich ihrer Kompetenz zur kommunalen Kulturpolitik zu. So können sie nicht nur im Bereich der gemeindlichen Kindertagesstätten, sondern auch im Bereich kommunaler Erwachsenenbildung, etwa über die Volkshochschulen, maßgebliche Akzente im Kanon integrationspolitischer Maßnahmen setzen.

⁷⁰ Zum Programm Soziale Stadt vgl. *J. Goldbaum*, DVBl. 2005, S. 81 ff.; *J. Stemmler*, ZfBR 2004, S. 128 ff.; zur Segregation in der Schule als Teilproblem benachteiligter Stadtviertel vgl. *J. Kersten*, DÖV 2007, S. 50 ff.

3. Zwischenergebnis

Den kurzen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Steuerung von Migration und Integration zusammenfassend, lässt sich festhalten, dass die Steuerung der Migration ausschließlich in die Gestaltungsbefugnis des Bundes fällt, der dabei seinerseits weitgehend gemeinschaftsrechtlich gebunden ist, während die Integration überwiegend in den Aufgabenbereich der Länder und vor allem der Gemeinden fällt. Überspitzt formuliert steht die Steuerung von Migration und Integration somit vor der Besonderheit, dass dem europäischen Migrationsraum⁷¹ ein nationaler, ja ein kommunaler oder – verwaltungsorganisationsunabhängig – lokaler Integrationsraum gegenüber steht. Diese rechtliche Kompetenzverteilung birgt grundsätzlich die Gefahr, die sachlichen Zusammenhänge zwischen Migration und Integration nicht immer hinreichend abbilden zu können. Das – teilweise – Auseinanderfallen der Rechtsetzungsbefugnisse für Migration und Integration sollte aber angesichts der Tatsache, dass Integration tatsächlich auf lokaler Ebene stattfindet, nicht dazu verleiten, die Kompetenzen für die Integration und insbesondere auch für den Zugang zum Arbeitsmarkt auf die europäische Ebene hochzuzonen. Umgekehrt muss die weitgehende Kompetenzübertragung auf die EU im Migrationsbereich auch nicht bedauert werden, denn nach wie vor bleiben den Mitgliedstaaten und ihren Untergliederungen ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten. Die einzelnen Kompetenzen müssen nur hinreichend aufeinander abgestimmt und widerspruchsfrei ausgeübt werden. Im Übrigen folgt aus der Kompetenzverteilung auf verschiedene Ebenen auch in Bezug auf die Migrations- und Integrationspolitik – wie generell im Föderalismus – jedenfalls die Befugnis, vielleicht sogar die Aufgabe zur Ungleichheit.

III. Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration

Ob und wie Migration durch den Staat nicht nur passiv hingenommen, sondern aktiv und mit Mitteln des Verwaltungsrechts gesteuert werden kann, ist Gegenstand unterschiedlichster politischer Vorschläge. Eine Rechtsvergleichung in der Zeit⁷² und im Raum⁷³ offenbart eine Vielzahl von Konzepten, denen – wiederum oft in Abhängigkeit von politischen Grundüberzeugungen – Erfolg oder Versagen beschieden wird. Die folgende Darstellung konzentriert

⁷¹ Vgl. J. Bast, Der Staat 2007, S. 1 ff.

⁷² Vgl. zur Entwicklung in Deutschland etwa U. Davy, in: dies. (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern, 2001, S. 932 ff.; K. Schönwälder, in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?, 2006, S. 8 (14 ff.).

⁷³ Vgl. bspw. die Länderberichte bei T. Giegerich/R. Wolfrum (Hrsg.), Einwanderungsrecht (FN 11), passim; sowie die Beiträge von M. Pöschl (Österreich), K. Groenendijk (Niederlande) und C. Saas (Frankreich), in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel (FN 72), S. 102 ff.

sich auf Strukturen der Migrationssteuerung und rekurriert auf die geltenden Regelungen des Aufenthaltsrechts zur Steuerung der Arbeitsmigration.

1. Verwaltungsrechtliche Steuerung von Emigration

Vorab sei hervorgehoben, dass eine koordinierte Steuerung von Emigration derzeit nicht zu beobachten ist. Allerdings fällt die Abwanderung deutscher Staatsangehöriger ins Ausland bei demographischer Betrachtung entgegen mancher medialer Inszenierungen auch weder quantitativ noch qualitativ ins Gewicht⁷⁴. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass keine direkten Steuerungsinstrumente wie die Erteilung von Ausreiseverboten oder die Erhebung einer Ausreisesteuer zum Einsatz kommen. Angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen erscheint das (Verwaltungs-)Recht ohnehin als nur bedingt zulässiges und darüber hinaus wenig taugliches Mittel, um die Abwanderung von deutschen Staatsangehörigen ins Ausland zu verhindern. Wesentlich effektiver dürfte es sein, die allgemeinen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes in Deutschland zu verbessern und gezielte Anreize für diejenigen Berufsgruppen zu setzen, die nach dem Wunsch des Staates im Inland verbleiben sollen. Der Staat hat dabei unmittelbaren Einfluss nur auf seine Bediensteten, von denen insbesondere Wissenschaftler von den zum Teil besseren Forschungs- und Arbeitsbedingungen dauerhaft in das Ausland gelockt werden. Die sogenannte Exzellenz-Initiative des Bundes und der Länder, die den Wissenschaftsstandort Deutschland durch die Entstehung weltweit anerkannter „Leuchttürme der Wissenschaft“ nicht nur für ausländische, sondern auch für inländische Wissenschaftler attraktiv machen soll, ist ein Beispiel für eine solche Anreizpolitik. Sie wird ergänzt durch mehrere private Initiativen, die ebenfalls die Abwanderung von exzellenten Wissenschaftlern durch die Auslobung von Preisen verhindern wollen⁷⁵. Diese beiden Beispiele sollen reichen um zu verdeutlichen, dass die Entscheidung von Deutschen, dauerhaft ins Ausland zu ziehen, auf unterschiedlichsten Motiven beruhen kann, die gezielt zu steuern dem Staat kaum möglich sein wird.

2. Verwaltungsrechtliche Steuerung von Immigration durch Auswahl

Ähnliches gilt grundsätzlich für die Steuerung der Immigration. Im Unterschied zur Abwanderung steht die Zuwanderung allerdings grundsätzlich (von der Zuwanderung von Unionsbürgern einmal abgesehen) unter einem Erlaubnisvorbehalt. Wenn der Staat also auch nicht unmittelbar und schon gar nicht durch Verwaltungsrecht die Motivation von Ausländern steu-

⁷⁴ Im Jahr 2006 wanderten knapp 145.000 Deutsche ins Ausland ab, 128.000 Deutsche kehrten zurück.

ern kann, sich für oder gegen eine Zuwanderung nach Deutschland zu entscheiden, hat er doch immerhin die Möglichkeit, unter den Zuwanderungswilligen nach bestimmten Kriterien auszuwählen. In dieser Möglichkeit erschöpft sich aber auch die verwaltungsrechtliche Steuerbarkeit der Zuwanderung, sieht man einmal von der Wirkung ab, die die gesetzlich oder in sonstiger rechtlicher Form festgelegten Kriterien für die Auswahl der Zuwanderungswilligen auf eben diese haben mögen.

3. Verwaltungsrechtliche Steuerung durch Differenzierung

Die Steuerung der Immigration durch Auswahl kann durch eine Differenzierung nach verschiedenen Zuwanderungsgruppen weiter präzisiert werden. Wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf der einen Seite und der verschiedenen Migrationsmotive auf der anderen Seite ist es sogar geboten, etwa nach dem Zweck der Zuwanderung und/oder nach anderen Kriterien zu unterscheiden, um die rechtlichen Steuerungsinstrumente entsprechend zu variieren bzw. differenziert zum Einsatz zu bringen.

Das Aufenthaltsgesetz trägt den für die einzelnen Zuwanderungsgruppen geltenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen dadurch Rechnung, dass es zwischen dem Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung (§§ 16 f. AufenthG), zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§§ 18 ff. AufenthG), dem Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22 ff. AufenthG) sowie dem Aufenthalt aus familiären Gründen (§§ 27 AufenthG) differenziert und zusätzlich besondere Aufenthaltsrechte für ehemalige Deutsche normiert (§§ 37 f. AufenthG). Die Zuwanderung und der Aufenthalt von EU-Bürgern ist aus den geschilderten Gründen weitgehend aus dem Anwendungsbereich des AufenthaltG ausgenommen⁷⁶ und wird insofern abschließend im FreizügG/EU geregelt. Asylbewerber und Flüchtlinge schließlich werden nach den Vorschriften des AsylVfG behandelt.

Mit etwas anderer Gewichtung unterscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) derzeit zwischen zehn Zuwandergruppen: EU-Binnenmigration von Unionsbürgern; Ehegatten- und Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen; Spätaussiedler; Jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion; Asylzuwanderung; Kriegs-, Bürgerkriegs- und De-facto-Flüchtlinge; zeitlich begrenzte Arbeitsmigration aus den neuen EU-Staaten und aus Nicht-EU-Staaten; IT-Fachkräfte; Ausländische Studierende sowie Rückkehr deutscher

⁷⁵ Vgl. bspw. das auf die Hirnforschung zugeschnittene sog. Hertie-Exzellenz-Programm der Hertie-Stiftung.

⁷⁶ Für Staatsangehörige der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, die zum 1.5.2005 zur Europäischen Union beigetreten sind, findet § 39 Abs. 6 AufenthG Anwendung.

Staatsangehöriger. Hinzu tritt die sogenannte „unkontrollierte Migration“, die begrifflich die ohne Aufenthaltberechtigung in Deutschland lebenden Ausländer erfasst.

Diese Gruppe verdeutlicht vielleicht am besten die (Schwächen der) Steuerungswirkungen des Verwaltungsrechts im Bereich der Zuwanderung: Das Recht definiert zwar die Grenze zwischen legaler und illegaler Zuwanderung, kann letztere aber nicht verhindern. Sie ereignet sich jenseits der rechtlich-ordnungspolitischen Bestimmungen und folgt primär sozialen und ökonomischen Regeln, etwa dem Angebot an freien (wenn auch nicht gemeldeten) Arbeitsplätzen, ausreichendem Wohnraum oder sozial-ethischen Gemeinschaften. Das Verwaltungsrecht kann auf diese Form der Zuwanderung nur reagieren, indem es Regelungen über die Duldung oder die Aufenthaltsbeendigung bereit hält, steuern kann es sie kaum. Zur Steuerung und d.h. zur Verhinderung der illegalen Zuwanderung sind andere Instrumente gefragt, die den Migrationswunsch im besten Falle gar nicht entstehen lassen, etwa durch eine Verbesserung der Lebensumstände im Heimatstaat mittels einer nachhaltigen Entwicklungspolitik, und im Übrigen schlicht tatsächlich die Zuwanderung durch entsprechende Grenzkontrollen verhindern müssen.

3. Steuerung durch Erlaubnisvorbehalte, Ermessen und Nebenbestimmungen

Die verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration erfolgt im Wesentlichen mit den klassischen Instrumenten des Verwaltungsrechts. Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet unterfällt nach § 4 AufenthG grundsätzlich (Ausnahmen können durch Rechtsverordnung festgelegt werden) einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt – sie bedürfen eines Aufenthaltstitels. Unionsbürger hingegen obliegt gemäß § 5 FreizügG/EU nur eine Meldepflicht; sie sind von dem Erfordernis eines Aufenthaltstitels ausdrücklich befreit. Der Staat beschränkt sich bei ihnen – entsprechend den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben – auf eine laufende Kontrolle, die unter bestimmten engen Voraussetzungen zum Verlust des Aufenthaltsrechts und zur Ausreisepflicht führen kann, während er sich bei Drittstaatsangehörigen grundsätzlich eine Eröffnungskontrolle vorbehält.

Die Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltstitels und damit über die Zuwanderung wird anhand von allgemeinen (§ 5 AufenthG) sowie von besonderen, an dem jeweiligen Zweck der Zuwanderung sowie an individuellen Merkmalen ausgerichteten Kriterien getroffen. Die Zulässigkeit von Arbeitsmigration etwa orientiert sich nach § 18 Abs. 1 AufenthG „an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen.“ Dieser generelle Maßstab wird im Folgenden weiter präzisiert und differenziert:

Für „Hochqualifizierte“ – das Gesetz nennt beispielhaft Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Position sowie Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung enthalten – ist der Arbeitsmarktzugang nach § 19 AufenthG unbeschränkt eröffnet. Fachkräften steht der Arbeitsmarkt dagegen nach § 18 Abs. 2, 4 AufenthG nur insoweit offen, als die Stelle nicht durch bevorrechtigt Arbeitssuchende besetzt werden kann. Geringqualifizierte schließlich sind vom Arbeitsmarktzugang nach § 18 Abs. 3 AufenthG grundsätzlich ausgenommen, es gilt insofern nach wie vor ein Anwerbestopp⁷⁷.

Auch hinsichtlich des Entscheidungsspielraums kommen zur Steuerung der Migration allgemeine verwaltungsrechtliche Instrumente zum Einsatz. Der Gesetzgeber bindet die über die Zuwanderung im Einzelfall entscheidenden Ausländerbehörden in unterschiedlicher Art und Weise⁷⁸: Die Erteilung eines Aufenthaltstitels steht grundsätzlich im Ermessen der Behörde (§ 18 Abs. 2 AufenthG: „kann erteilt werden“), das aber etwa bei der Entscheidung über Geringqualifizierte tatbestandlich erheblich reduziert ist (§ 18 Abs. 3 AufenthG „darf nur erteilt werden“) und in anderen Fällen, etwa bezüglich der Aufenthaltstitels für ehemalige Deutschen nach § 38 AufenthG, grundsätzlich durch eine gebundene Entscheidung ersetzt wird („ist zu erteilen“).

Schließlich greift das Ausländerrecht zur Steuerung der Migration auch insoweit auf allgemeine verwaltungsrechtliche Instrumente zurück, als es den Erlass von Nebenbestimmungen ausdrücklich vorschreibt oder doch zulässt. Der wohl wichtigste Aufenthaltstitel, die Aufenthaltserlaubnis, ist schon entsprechend seiner Legaldefinition in § 7 Abs. 1 AufenthG stets zu befristen, wobei die Frist gemäß § 7 Abs. 2 AufenthG unter Berücksichtigung des beabsichtigten Aufenthaltszwecks zu bestimmen ist. Darüber hinaus kann die (grundsätzlich erforderliche) Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 Abs. 4 AufenthG den Umfang der prinzipiell erlaubten beruflichen Tätigkeit zeitlich, regional und auf einzelne Arbeitsplätze beschränken. Der andere Aufenthaltstitel, die Niederlassungserlaubnis, ist dagegen nicht nur qua Legaldefinition in § 9 Abs. 1 AufenthG unbefristet, sondern darüber hinaus auch nebenbestimmungsfeindlich.

⁷⁷ Vgl. näher *G. Renner* (FN 4), § 18 AufenthG Rn. 2 ff.

⁷⁸ Ausführlich zum neuen Ausländerbeschäftigungsrecht *D. Feldgen*, ZAR 2006, S. 168 ff.

4. Steuerung durch Rechtsverordnung

Mit einer umfassenden Verordnungsermächtigung greift § 42 AufenthG auf ein weiteres Instrument des Verwaltungsrechts zurück, um zur Steuerung der Migration beizutragen. Besondere Bedeutung erlangt diese Verordnungsermächtigung im Bereich der Arbeitsmigration dadurch, dass die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen von dem Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Zuwanderungen zum Zwecke der Beschäftigung befreien können (§ 39 Abs. 1 AufenthG). Mit der Beschäftigungsverordnung (sie findet für die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung Anwendung) und der Beschäftigungsverfahrensverordnung (sie findet für die Zulassung von im Inland lebenden Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung Anwendung) ist bereits Gebrauch von der Ermächtigung gemacht worden. Die Rechtsform der Rechtsverordnung ist dabei besonders geeignet, um relativ schnell auf eine veränderte Situation am Arbeitsmarkt zu reagieren und weitere Berufsgruppen von der grundsätzlich erforderlichen Arbeitserlaubnis freizustellen bzw. sie wieder diesem Erfordernis zu unterstellen. Freilich mag die Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates der Flexibilität dieses Instruments ein wenig entgegen stehen⁷⁹.

5. Steuerung durch Organisation und Verfahren

Die Steuerung von Migration durch Verwaltungsrecht vollzieht sich schließlich auch durch eine entsprechende Ausgestaltung von Organisation und Verfahren. Gerade für den Bereich der Arbeitsmigration gewinnen diese Steuerungsaspekte an Bedeutung, weil neben dem Aufenthaltstitel regelmäßig auch eine Arbeitserlaubnis benötigt wird, über die nicht die Ausländerbehörde, sondern die Bundesagentur für Arbeit entscheidet. Insofern ist aber das Außenverhältnis zwischen dem Zuwanderungswilligen und dem Staat auf der einen Seite von dem staatlichen Binnenverhältnis zwischen den beiden Behörden auf der anderen Seite zu unterscheiden.

Hinsichtlich des Außenverhältnisses zwischen dem Zuwanderungswilligen und „dem Staat“ ist durch das AufenthG das sogenannte One-Stop-Government-Verfahren eingeführt worden, die das von *Carl Zuckmayer* im „Hauptmann von Köpenick“ als „Kaffeemühle“ beschriebenes Problem beendet, dass die Aufenthaltserlaubnis von der Arbeitserlaubnis und diese von

⁷⁹ So die Befürchtung von *D. Feldgen* (FN 78), S. 170.

der Aufenthaltserlaubnis abhängt⁸⁰. An die Stelle des doppelten Genehmigungsverfahrens, das zu beschreiten den Zuwanderern allenfalls durch die räumliche Nähe von Ausländeramt und Arbeitsamt erleichtert wurde, ist ein internes Zustimmungsverfahren getreten, bei dem die Arbeitsgenehmigung *uno actu* mit dem Aufenthaltstitel von der Ausländerbehörde erteilt wird. Der Zuwanderungswillige erhält somit eine „Genehmigung aus einer Hand“⁸¹.

Allerdings stellt sich dieses *Procedere* nur im Außenverhältnis zum Zuwanderer als einheitliches Verfahren dar. Im Innenverhältnis der Behörden untereinander bleibt es grundsätzlich bei einer strikten Aufgabenverteilung. Die entscheidende Frage, ob ein Drittstaatsangehöriger im Inland einer Beschäftigung nachgehen darf, wird insoweit nach wie vor von der Bundesagentur für Arbeit entschieden, so nicht der Verordnungsgeber eine generelle berufsgruppenspezifische Entscheidung getroffen hat. Die Bundesagentur für Arbeit trifft ihre Entscheidung gemäß § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG auf der Grundlage einer Arbeitsmarkt- und einer Vorrangprüfung. Während mittels der Arbeitsmarktprüfung zunächst alle möglichen nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt auszuschließen sind, wird mit der Vorrangprüfung festgestellt, ob ein bevorzogter Arbeitnehmer (dazu gehören neben deutschen Staatsangehörigen auch Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörige mit verfestigtem Aufenthalt) für den Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Alternativ kann die Bundesagentur auch an Stelle der individuellen Vorrangprüfung für bestimmte Berufsgruppen oder einzelne Wirtschaftszweige festlegen, „dass die Besetzung offener Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist“ (§ 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG). An die Stelle der individuellen tritt somit eine allgemeine Vorrangprüfung, wodurch eine erhebliche Flexibilisierung erreicht wird. Auch in diesem Fall muss die Bundesagentur schließlich aber auch noch prüfen, ob die Beschäftigung des Drittstaatsangehörigen möglicherweise unter diskriminierenden Bedingungen stattfinden wird⁸².

6. Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das Verwaltungsrecht vielfältige Verfahrensregelungen bereit stellen kann, um zur Steuerung von Migration, verstanden weitgehend als Selektion unter Zuwanderungswilligen, beizutragen. Von der Möglichkeit, bestimmte Beschäftigungen durch Rechtsverordnung von dem Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit aus-

⁸⁰ Zur Bedeutung der Beschäftigungstitel im One-Stop-Government vgl. *E. Eichenhofer*, in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), *Paradigmenwechsel* (FN 72), S. 23 ff.; zur Bedeutung der Aufenthaltstitel im One-Stop-Government s. *H. Hoffmann*, in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), *Paradigmenwechsel* (FN 72), S. 42 ff.

⁸¹ *G. Renner*, ZAR 2004, S. 266 (267).

⁸² Zu Einzelheiten und Ausnahmen von diesen Prüfungsschritten vgl. *D. Feldgen* (FN 78), S. 174 ff.

zunehmen, über deren Möglichkeit, eine generelle Vorrangprüfung für einzelne Berufsgruppen und Wirtschaftszweige vorzunehmen, bis hin zur individuellen Vorrangprüfung enthält das Aufenthaltsgesetz eine Reihe von Instrumenten zur Steuerung der Arbeitsmigration, deren Effizienz sich letztlich danach bestimmt, inwieweit sie von den politisch Verantwortlichen bzw. administrativ Zuständigen tatsächlich eingesetzt werden.

Das verwaltungsrechtliche Instrumentarium scheint somit grundsätzlich geeignet, eine Steuerung der Zuwanderung im Sinne des jeweils politisch Gewünschten gerade auch im Bereich der Arbeitsmigration zu gewährleisten. Freilich darf nicht übersehen werden, dass der Bedarf an Arbeitskräften nicht durch eine staatliche Behörde festgelegt werden kann, sondern sich nach der jeweiligen Nachfragesituation am Markt bestimmt. Insofern steht die gewünschte Steuerung der Arbeitsmigration nach wie vor vor dem Problem, die Nachfrage zunächst einmal zu erkennen und sodann durch die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte rasch darauf zu reagieren. Freilich darf sich die Arbeitsverwaltung auch nicht zum Büttel der Arbeitgeber machen, die ihre Nachfrage nach Arbeitskräften unter Umständen lieber kurzfristig durch die (befristete) Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen decken als durch eine nachhaltige Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik Eigenvorsorge zu treffen. Denn der Staat muss sich bei seiner Entscheidung über die Zulassung von Zuwanderern auch von anderen Interessen leiten lassen und insbesondere auch die Integration der Migranten und gegebenenfalls ihrer Familienangehörigen berücksichtigen. Insofern deutet sich bei struktureller Hinsicht ein Zielkonflikt zwischen der Steuerung von Arbeitsmigration auf der einen Seite und von Integration auf der anderen Seite an: Die Steuerung der Arbeitsmigration ist – jedenfalls zum Teil – auf Flexibilität und d.h. kurz- bis mittelfristig ausgerichtet, während eine Steuerung von Integration grundsätzlich langfristig angelegt ist. Dies spricht dafür, die Entscheidung über die Zulassung von Migranten nicht allein an dem jeweiligen Bedürfnis des Arbeitsmarktes festzumachen, sondern die Nachfrage des privaten Marktes nach ausländischen Arbeitnehmern und die staatliche Entscheidung hierüber ein wenig zu entkoppeln. Insofern sind weiterhin alternative Instrumente zur Steuerung der Arbeitsmigration in Betracht zu ziehen, wie etwa das bereits viel diskutierte Punktesystem⁸³, das eine Zuwanderung unabhängig vom konkreten Bedarf an anderen Kriterien wie Alter, Qualifikation oder Sprachkenntnissen ausrichtet, oder auch ökonomische Instrumente, nach denen die Arbeitgeber für die Zuwanderung jeder Arbeitskraft aus dem Ausland eine bestimmte Abgabe zu zahlen haben, die zu leisten sie nur bereit sind, wenn die benötigten Arbeitskräfte am heimischen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen⁸⁴.

⁸³ Zum britischen Punktemodell als Vorbild vgl. *D. Thym*, ZAR 2006, S. 184 ff.

IV. Verwaltungsrechtliche Steuerung von Integration

Sehr viel schwieriger als die verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration stellt sich die Steuerung von Integration durch Verwaltungsrecht dar. „Integration kann nicht von oben verordnet werden“, ist selbst die Einsicht des auf Integration zielenden Nationalen Integrationsplans, der insofern erkennt, dass Integration nur als ein gesellschaftlicher Prozess funktionieren kann, ihre Förderung jedoch zur Staatsaufgabe erklärt⁸⁵. Darin muss freilich kein Widerspruch liegen. Vielmehr kann sich hier einmal mehr der „aktivierende Staat“ präsentieren, der vermeintlich weniger fordernd als vielmehr fördernd auf die Freiheitsbereiche der Menschen einwirkt, der durch seine Aktivitäten erst die Voraussetzungen für den Grundrechtsgebrauch schafft. Diese Art der staatlichen Steuerung ist allerdings zwangsläufig auf mittelbare Instrumente angewiesen. Die vom Staat intendierten Ziele entziehen sich seiner unmittelbaren Beeinflussung, er kann sie nicht durch Gebot und Verbot durchsetzen, sondern nur Anreize schaffen und hoffen, dass sich die Adressaten wunschgemäß verhalten.

Schon die Formulierung der zehn Themenfelder des nationalen Integrationsplans verdeutlichen den mittelbaren Charakter der möglichen Instrumente: Es geht um die *Verbesserung* der Integrationskurse, die *Förderung* der deutschen Sprache, die *Erhöhung* der Arbeitsmarktchancen, die *Verbesserung* der Lebenssituation von Frauen und Mädchen und die *Verwirklichung* der Gleichberechtigung, die *Unterstützung* der Integration vor Ort, die *Stärkung* der Integration durch bürgerschaftliches Engagement, die *Stärkung* der interkulturellen Kompetenz, die *Nutzung der Potenziale* der Integration durch Sport, der Vielfalt der Medien und einer weltoffenen Wissenschaft. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Vorschläge, wie eine Integration von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund integriert werden können. Einige von ihnen werden im Folgenden aufgegriffen. Zunächst einmal soll aber überhaupt die Bezugsgröße von Integration ermittelt werden, deren Bestimmung vielleicht schon Aufschluss darüber gibt, welchen Beitrag das Verwaltungsrecht zur Integration von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund diesseits politischer Vorschläge leisten kann.

1. Relative Bezugsgröße von Integration

Die Frage nach der möglichen Steuerung von Integration durch Verwaltungsrecht setzt zunächst die Beantwortung der Frage voraus, welches die Bezugsgröße von Integration, was das „einheitliche Ganze“ ist, in das die Integration von Ausländern erfolgen soll. Ist es der Staat,

⁸⁴ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, S. 87.

⁸⁵ Vgl. schon T. Groß, in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel (FN 72) S. 87 (88).

ist es die Gesellschaft, ist es die Rechtsordnung, eine wie auch immer definierte Werteordnung? Ist es das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden, um die Definition der guten Sitten zu zitieren? Man hört Forderungen nach der Integration in den Arbeitsmarkt, in das Bildungswesen – sind dies die Bezugsgrößen von Integration?

§ 43 Abs. 1 AufenthG, der das erstmals im Ausländerrecht enthaltene Kapitel zur Förderung der Integration einleitet⁸⁶, spricht von der „Integration ... in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland.“ Zur Unterstützung dieser Integration sind bestimmte Zuwanderer zur Teilnahme an einem Integrationskurs berechtigt aber regelmäßig auch verpflichtet, der „die Ausländer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland heranzuführen“ soll. Die Integrationskurse sollen bewirken, dass „Ausländer ... dadurch mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können.“

Auch diese Bestimmung hilft sich eher mit einer Beschreibung als mit einer exakten Definition der Bezugsgröße von Integration. Dies kann dem Gesetzgeber nicht zum Vorwurf gemacht werden, denn die Bezugsgröße von Integration ist in zweifacher Hinsicht von Besonderheit: Sie ist relativ und sie ist unverbindlich.

Relativ ist die Bezugsgröße von Integration, weil sie sich mit der Integration der zu Integrierenden verändert⁸⁷. Integration ist insoweit ein ständiger Lern- und Findungsprozess, nicht nur für die zu Integrierenden, sondern auch für die bereits Integrierten. Nicht zuletzt wegen ihrer Relativität ist die Bezugsgröße von Integration prinzipiell auch unverbindlich. Es gibt keinen staatlich oder sonst wie begründeten Zwang, sich zu integrieren. Vielmehr trägt man umgekehrt durch seine Entscheidung, sich nicht zu integrieren, ebenso zur Bestimmung der Bezugsgröße von Integration bei wie durch eine bewusste Integration.

2. Integrationssteuerung durch Gleichbehandlung

Angesichts der Relativität und Unverbindlichkeit der Bezugsgröße von Integration liegt es auf der Hand, dass sich die Integration von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund verwaltungsrechtlich am ehesten durch Gleichbehandlung steuern lässt. Durch eine weitgehende Gleichbehandlung verringert sich der Gegensatz zwischen den Ausländern und den Inländern; die Ausländer sind in gewissem Sinne nicht mehr die „anderen“, sondern im „wir“

⁸⁶ Zu den Strukturen dieser Integrationsförderung vgl. C. Hauschild, ZAR 2004, S. 83 ff.

⁸⁷ Vgl. H. Wißmann, in: K. Sahlfeld u.a. (Hrsg.), Integration (FN 15), S. 289 (291): „Der Beitrag des Einzelnen, den der Staat fordern kann, ist nicht nur Anpassungsleistung, sondern Beitrag zur Einheitsbildung.“

angekommen und partizipieren damit auch an der Bestimmung der Bezugsgröße der Integration.

Eine solche Gleichbehandlung liegt weitgehend in der Natur des Rechts, das in den meisten seiner Ausgestaltungen gleichermaßen auf In- wie auf Ausländer Anwendung findet. Nur wo das Recht zwischen deutschen Staatsangehörigen und Unionsbürgern auf der einen Seite und Drittstaatsangehörigen auf der anderen Seite differenziert, sind Gleichbehandlungsgebote oder Diskriminierungsverbote gefragt, um den Status von Drittstaatsangehörigen weitgehend dem der Staatsangehörigen anzupassen.

Eine völlige Rechtsgleichheit mit deutschen Staatsangehörigen kann nur über die Einbürgerung erreicht werden⁸⁸, die erst den Menschen zum Bürger macht. Insoweit sind Erleichterungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit meist auch ein Beitrag zur politischen Integration⁸⁹. Allerdings darf der Anreiz für Ausländer, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen, nicht überschätzt werden. Nach jüngsten Statistiken hat die Zahl der Einbürgerungen nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 2000 nicht zu-, sondern abgenommen. Die Ursachen dafür werden vielfältig und ohne Frage nicht und schon gar nicht allein mit rechtlichen Kategorien beschreibbar sein. Der Aussicht auf umfassende Wahlrechte und visafreies Reisen steht unter Umständen der Verlust der eigenen nationalen und kulturellen Identität entgegen. Darüber hinaus wird die These vertreten, dass das schwierige Verhältnis der Deutschen zu sich selbst, die im internationalen Vergleich recht schwach ausgeprägte nationale Identität derjenige Grund ist, der auch lange in Deutschland lebende Fremde davon Abstand nehmen lässt, sich einbürgern zu lassen⁹⁰.

Unabhängig von der Frage, ob ein Einbürgerungsberechtigter von seinem Anspruch Gebrauch macht oder nicht, stets ist der Integrationspfad⁹¹ bis zur Einbürgerung durch eine zunehmende Verbesserung der Rechtspositionen gekennzeichnet, die denen von deutschen Staatsangehörigen immer ähnlicher sind. Eine solche weitgehende Angleichung des Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen an den der Deutschen verhindert im Übrigen auch eine rechtlich vorstrukturierte Unterschicht⁹².

Obwohl nicht als verwaltungsrechtliches Steuerungsinstrument zu charakterisieren, sei abschließend darauf hingewiesen, dass auch an Private gerichtete Diskriminierungsverbote prinzipiell ein geeignetes Mittel zur Integration von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund sind. Denn im Kontext der Einwanderungs- und Integrationspolitik sind rassistische

⁸⁸ Vgl. U. Davy (FN 39), S. 232.

⁸⁹ Vgl. U. Davy, in: dies. (Hrsg.), Integration (FN 72), S. 931.

⁹⁰ U. Schmidtd-Denter, in: Canan Topçu, EinBÜRGERung, Lesebuch über das Deutschwerden, xxx...

⁹¹ Zum Begriff und zum Konzept von Integrationspfaden U. Davy (FN 39), S. 232 f.

⁹² Vgl. U. Davy, in: dies. (Hrsg.), Integration (FN 72), S. 931.

und ethnische Diskriminierungen ebenso relevant wie Diskriminierungen wegen der Religionszugehörigkeit. Durch einen weitgehenden Schutz gegenüber solchen Diskriminierungen von Privaten, sei es durch das Strafrecht, sei es durch ein Allgemeines Gleichstellungsgesetz, kann der Staat erheblich zur Integration von Ausländern beitragen⁹³.

3. Absolutierung der Bezugsgröße von Integration

Die Relativität und die damit einhergehende Unverbindlichkeit der Bezugsgröße von Integration weckt im besten Falle Unbehagen, im schlimmsten Falle Angst vor Überfremdung. Dabei wird deutlich, dass das Integrationsproblem in Deutschland auch ein Identitätsproblem ist⁹⁴. Die Identität wird dann zum Teil in bestimmten Werten gesucht, die bspw. durch die Grundrechte⁹⁵ oder durch eine näher zu definierende Leitkultur⁹⁶ definiert werden und etwa mit einer Einwanderungsfibel⁹⁷ vermittelt werden. Auch das Staatsangehörigkeitsgesetz ist diesen Weg gegangen, wenn es den Einbürgerungsanspruch in § 10 StAG unter anderem davon abhängig macht, dass sich der Ausländer zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennt. In diesem Zusammenhang ist noch einmal hervorzuheben, dass der Respekt vor der Rechtsordnung keine Identifikation, sondern lediglich die Wahrung des für alle geltenden Rechts durch das äußere Verhalten verlangt⁹⁸. Verfassungstreue verlangt das Grundgesetz nur von den Trägern der staatlichen Gewalt, nicht hingegen von seinen Bürgern und auch nicht von den in der Bundesrepublik Deutschland sich aufhaltenden Ausländern.

Das geltende AufenthG hat von einer derartigen materiellen Absolutierung der Bezugsgröße von Integration (bislang) abgesehen und statt dessen die deutsche Sprache zum maßgeblichen Integrationskriterium erhoben. Die Regelung knüpft an die Staatsangehörigkeitsnovelle im Jahre 1999 an: § 86 AuslG stellte damals klar, dass kein Anspruch auf Einbürgerung bestand, wenn der Bewerber „nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.“ Ähnlich verlangen jetzt §§ 43 ff. AufenthG jedenfalls Grundkenntnisse der deutschen Sprache⁹⁹.

⁹³ Vgl. *P. Fellmar-Otto*, in: in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), *Paradigmenwechsel* (FN 72), S. 190 (191).

⁹⁴ Vgl. *E. Denninger*, *Integration und Identität*, KJ 2002, S. 442 ff.; Freilich darf nicht übersehen werden, dass auch Nationen wie Frankreich oder Italien, denen man wohl zu Recht ein sehr viel größeres Identitätsgefühl bestätigen kann, ebenfalls mit Problemen bei der Integration von Ausländern konfrontiert sind.

⁹⁵ Für die Grundrechte als Integrationsmaßstab *E. Röper*, ZRP 2006, S. 187.

⁹⁶ Zur These „Ohne Leitkultur keine Integration“ vgl. *B. Tibi*, *Gesellschaft & Politik* 2004, S. 8 ff.

⁹⁷ Zu Einbürgerungsschulen vgl. *B. John*, ZAR 2006, S. 301 ff.

⁹⁸ So für Religionsgemeinschaften *R. Poscher*, FAZ v. 28.6.2007, S. 7.

⁹⁹ Zum Grundrecht der Sprachenfreiheit vgl. *W. Kahl*, JuS 2007, S. 201 ff.

4. Integrationsteuerung durch Förderung und Forderung

Es sind aber nicht allein die Migranten und die bereits im Inland lebende Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die von den §§ 43 ff. AufenthG in die Pflicht genommen werden. Vielmehr steht das derzeitige Konzept der Integration durch Verwaltungsrecht unter dem Leitgedanken „Förderung und Forderung“ – Integration wird durch den Staat gefördert und vom Zuwanderer bzw. in der Form der sogenannten nachholenden Integration¹⁰⁰ auch von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gefordert.

Die (Förderung der) Integration wird durch die gesetzliche Verankerung zunächst zur Pflichtaufgabe des Staates¹⁰¹. Zentrales Instrument zur Integrationsförderung ist der Integrationskurs. Dabei zeigt die gegenwärtige Rechtslage, wie das Verwaltungsrecht differenzierend auf die Integration bzw. ihre Förderung einwirken kann: Die Teilnahme am Integrationskurs ist zum Teil als Anspruch, zum Teil als Verpflichtung ausgestaltet und im Übrigen nach Maßgabe entsprechender Kapazitäten der freiwilligen Entscheidung überlassen. Soweit sie als Pflicht ausgestaltet ist, kann ihre Verweigerung negative Rechtsfolgen auslösen: Die Ausländerbehörde soll gemäß § 44 Abs. I S. 1 AufenthG zunächst auf die Folgen einer Verletzung der Teilnahmepflicht hinweisen, die darin bestehen, dass die Verletzung bei der Entscheidung über die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen ist (§ 8 Abs. 3 AufenthG). Außerdem sieht § 44a Abs. 3 S. 2 AufenthG die Möglichkeit vor, Leistungen nach SGB II und bis zu zehn Prozent zu kürzen. Ob diese Sanktionen ausreichend sind, um diejenigen zur Teilnahme an den Integrationskursen zu bewegen, die sie am nötigsten haben, muss bezweifelt werden. Im Übrigen vermag die Pflicht zur Teilnahme noch nichts über den Erfolg der Teilnahme auszusagen. Die Steuerungswirkung des Verwaltungsrechts für die Integration liegt deshalb eher in der allgemeinen Verpflichtung des Staates, die Integration von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund zu fördern, als in individuell messbaren Erfolgen.

5. Steuerung durch Organisation

Schließlich vermag das Verwaltungsrecht auch durch die Gestaltung einer entsprechenden Organisationsstruktur zur Steuerung der Integration beizutragen. Diese erlangt nicht nur wegen der Charakterisierung der Integration als Querschnittsaufgabe besondere Bedeutung, sondern vor allem auch wegen der Beteiligung zahlreicher privater Akteure. Informationserhe-

¹⁰⁰ Vgl. K. J. Bade, ZAR 2005, S. 217 (220).

¹⁰¹ Näher T. Groß, in: U. Davy/A. Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?, 2006, S. 87 ff.

bung und -vermittlung sowie Koordination sind für die Steuerung von Integration deshalb zentrale Aufgaben, die einer entsprechenden Organisation bedürfen.

Auf Bundesebene werden diese Aufgaben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wahrgenommen, das aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervorgegangen ist. Es entscheidet nicht nur über Asylanträge und Abschiebeschutz von Flüchtlingen, sondern fördert und koordiniert die sprachliche, soziale und gesellschaftliche Integration von Zuwanderern in Deutschland.

Die Länder haben in organisatorischer Hinsicht sehr unterschiedlich auf die politischen Herausforderungen reagiert, vor die sie die Themen Integration und Migration stellen. Dies beginnt bereits bei der Verortung der Themen innerhalb der Ressorts. Während die meistens Länder mittlerweile das Thema als Teil ihres Sozialressorts begreifen und damit den politischen Schwerpunkt auf die gesellschaftliche Dimension der Integration legen, verorten einige Länder die Themen Migration und Integration nach wie vor im Innenressort, womit sie nicht nur den inhaltlichen Schwerpunkt auf die Zuwanderung statt der Integration legen, sondern innerhalb dieses Bereichs auch die ordnungspolitische Komponente besonders hervorheben. Ausnahmen von dieser Aufteilung gibt es lediglich in zwei Bundesländern. Während Nordrhein-Westfalen mittlerweile über ein Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration verfügt, das das Thema Integration als gleichberechtigt in die Ressortbezeichnung aufgenommen hat, ist die Integration in Baden-Württemberg sachlich beim Justizministerium angesiedelt, da der Justizminister selbst Integrationsbeauftragter der Landesregierung ist.

Diese Unterteilung setzt sich auch in Bezug auf beratende Organe zu diesem Thema fort. So verfügen diejenigen Länder, in denen der Themenbereich Integration im Innenressort verankert ist, meist über einen Ausländerbeauftragten der jeweiligen Landesregierung, in Einzelfällen auch des Parlaments. Wird dieser Beauftragte – wie in Schleswig-Holstein – Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Migrationsfragen genannt, tritt die klassische ausländerrechtliche Schwerpunktsetzung noch deutlicher in den Vordergrund. Die Länder, in denen das Thema Integration dem Sozialressort zugeordnet ist, verfügen demgegenüber statt über einen Ausländerbeauftragten oft über einen Integrationsbeauftragten. Daneben existieren in vielen Ländern Integrationsbeiräte oder -foren, in denen Vertreter verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen als Gremium der jeweiligen Landesregierung in Integrationsfragen beratend beiseite stehen. Einen Sonderweg hat darüber hinaus das Land Brandenburg eingeschlagen, das neben einer Integrationsbeauftragten auch über eine Antidiskriminierungsstelle verfügt und so die besondere gleichheitsrechtliche Bedeutung von Integrationsfragen auch institutionell verankert.

6. Zwischenergebnis

Im Vergleich zur verwaltungsrechtlichen Steuerung der Migration fallen die Möglichkeiten der verwaltungsrechtlichen Steuerung von Integration bescheiden aus. Ohnehin auf indirekte Instrumente beschränkt, kann es hier bestenfalls rahmensetzend und dadurch motivationsbeeinflussend wirken. Exklusive Steuerungsfunktionen kommen dem Verwaltungsrecht in Bezug auf die Integration nicht zu¹⁰². Seine Gestaltungsmöglichkeiten entfaltet das Verwaltungsrecht hinsichtlich der Steuerung von Integration am ehesten durch Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote. Allerdings geht damit prinzipiell eine Nivellierung zwischen dem Rechtsstatus von Ausländern und denen der Staatsbürger einher, die in ihren letzten Konsequenzen nicht gewollt ist und nicht gewollt sein kann. Das richtige Maß an Integration zu bestimmen, bleibt insofern der weiteren politischen Diskussion überlassen, die zugleich auch immer eine Diskussion über die nationale Identität ist.

Abstract

Migration and integration are recently considered again to be key challenges, which the state has to face not only in a reacting but also in a controlling way. Thereby migration and integration are without any doubt two strongly linked topics. From a legal point of view as well both themes do in fact overlap, e.g. when the capacity and willingness to integrate decides on the permission to immigrate. Nevertheless, dealing with the question if and how law can govern them, migration and integration has firstly to be strictly differed. This necessity to differ the two topics yet results from the fact that the regulation of migration is subject to a different legal frame than the regulation of integration. While migration policy primarily is part of the European Union's competencies and from a human rights point of view is mainly determined by freedom rights, integration policy in all its aspects is primarily part of the member states's competencies and therefore spreads out to all levels of a federal state: the federation, the Länder and the municipalities. Furthermore, integration is mainly determined by equal rights: integration means above all equal participation in the economic, political, social and cultural life and therefore can primarily be realised by discrimination bans. Nevertheless the fact has

¹⁰² Allgemein C. Franzius, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 4 Rn. 38.

always to be respected that a licit immigration regulation finds its bonds where liberty rights include also the liberty to not integrate.

Beneath this sophisticated framework the regulation of migration and integration through administrative law is additionally hindered by the fact that integration regulation is as well and particularly a challenge of the civil society. In this respect immigration turns out to be a typical field for “governance”. Against this background it does not wonder that integration is only to a small extent controllable through administrative law. Administrative law can only set a framework and therefore allow and facilitate integration. Regarding migration the extent of controllability is a bit greater. Beneath classical measures as permissions and prohibitions the administrative law contains numerous other instruments to affect immigration according to the current political objectives. Nevertheless, the administrative law’s regulative power seems to be limited to a screening of those willing to immigrate. The proper incentives bringing strangers to immigrate to Germany cannot be controlled by administrative law.