

# Inhaltsverzeichnis

## Kapitel 1

Was bedeuten Fairness und Achtung  
im Bereich der Migration? . . . . . 17

1. Migrationspolitik im Spannungsfeld von  
Populismus, Pragmatismus und Humanität . . . . . 17
2. Fairness und Menschenrechte . . . . . 23
  - 2.1. Fairness und Gerechtigkeit . . . . . 23
  - 2.2. Menschenrechte als Kriterien der Gerechtigkeit . . 24
  - 2.3. Die Sichtweise des Grundgesetzes . . . . . 29
3. Gegenseitige Achtung als Bedingung einer fairen  
Gesellschaft . . . . . 31
  - 3.1. Gefahr einer einseitigen Fixierung auf Ansprüche  
gegen den Staat . . . . . 31
  - 3.2. Achtung von Menschenrechten und Sanktionen . . 32
  - 3.3. Obstruktion, Provokation und Rechtsmissbrauch . 34
4. Eckpunkte einer respektvollen und wirksamen  
Migrationspolitik . . . . . 36

## Kapitel 2

„Sein und Zeit“ im Bereich des Migrationsrechts . . . . . 39

1. Migrationsrecht als existenzielles Recht . . . . . 39
2. Zeitfaktoren im Migrationsrecht und ihre  
existenziellen Folgen im Überblick . . . . . 42
  - 2.1. Rechtliche Facetten eines Daseins auf Zeit . . . . . 42
  - 2.2. Befristete Lebensplanung aus dem Blickwinkel  
der Grundrechte . . . . . 44

3.	Antragsfristen und Verfahrensdauer .....	46
3.1.	Anträge und Antragsfristen .....	46
3.2.	Behördenzugang und Verfahrensdauer .....	47
3.3.	Verfahrensverlängerung durch Gerichtsverfahren ..	49
4.	Befristung .....	51
4.1.	Zwecke der Befristung im Migrationsrecht .....	51
4.2.	Befristung als Instrument der Migrationssteuerung	52
5.	Entfristung .....	53
5.1.	Aufenthaltsrechtliche Bedeutung der Entfristung ..	53
5.2.	Entfristung und Statuswechsel .....	53
6.	Willkürfreie Zukunftsperspektiven .....	55

### Kapitel 3

Migrationsgerechtigkeit . . . . .	58
1. Gerechtigkeit und Anspruchsbegründung . . . . .	58
2. Politische Wirkmacht und Durchsetzungs- schwäche der Menschenrechte . . . . .	60
2.1. Die Entfaltung der politischen Wirkmacht der Menschenrechte . . . . .	61
2.2. Die Durchsetzungsschwäche der Menschenrechte auf internationaler Ebene . . . . .	64
3. Das staatsrechtliche und rechtsphilosophische Denken in Nationen als Grenze der Begründung von Ansprüchen . . . . .	66
3.1. Die Rechtfertigung von Staatsgrenzen als Wanderungsbarrieren . . . . .	66
3.2. Die Grenze der kontraktualistischen Staats- und Gerechtigkeitstheorien für die Begründung von universalen Ansprüchen . . . . .	68
3.3. Der „detektivische Zug“ der Menschenrechts- debatte . . . . .	74
3.3.1. Verstärkungswirkung der Berichtssysteme .	75

3.3.2. Wirkung von thematisch spezialisierten Konventionen . . . . .	76
3.3.3. Unterstützungsfunktion nationaler Gerichte	77
4. Die Europäische Union als Modell einer regionalen Migrations- und Solidargemeinschaft . .	78
4.1. Das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger als neues Paradigma . . . . .	78
4.2. Die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen . . . .	83
4.3. Problematisches „Burden-Sharing“ im Bereich des Asylrechts und Kritik am Dublin II-System . . . . .	84
5. Ausblick . . . . .	86

## Kapitel 4

Die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen im System des europäischen und deutschen Migrationsrechts . . . . .	89
---	----

1. Das Konzept der schutzbedürftigen Personen: Genese und Entwicklung . . . . .	89
1.1. Semantische Vorbemerkung . . . . .	89
1.2. Genfer Flüchtlingskonvention und Menschenrechtspakte . . . . .	93
1.3. Ausdifferenzierung im Sekundärrecht der EU . . . .	94
1.4. Anliegen der Untersuchung . . . . .	94
2. Verfassungs- und menschenrechtliche Grundlagen als Verständnishorizont . . . . .	95
2.1. Der Schutz der Schwächeren als Anliegen des Sozialstaats . . . . .	95
2.2. Menschenrechtliche Schutzkonzepte . . . . .	97
3. Konkretisierung im europäischen und deutschen Migrationsrecht . . . . .	99
3.1. Regelungen in Gemeinsamen Europäischen Asylsystem . . . . .	99

3.2. Umsetzende Regelungen im deutschen Migrationsrecht .....	104
3.2.1. Umsetzung in migrationsspezifischen Gesetzen .....	105
3.2.2. Umsetzung in anderen Fachgesetzen .....	108
3.2.3. Umsetzung durch die Länder und Kommunen .....	108
3.2.4. Zwischenergebnis .....	110
4. Verletzlichkeit als Handlungsstrategie .....	111
4.1. Problembefund .....	111
4.2. Exemplarische Reaktionsstrategien .....	113
5. Aktuelle Aufmerksamkeitsfelder .....	116
5.1. Schutz in der Krise – Aufnahme von Kindern durch Länder und Kommunen .....	116
5.2. Unterschiede bei den nationalen Standards .....	117
5.3. Besserstellung gegenüber Inländern? .....	118
6. Ausblick und Forschungsbedarf .....	119

## Kapitel 5

Der Migrationspakt und seine Leitlinien für die bessere Ordnung und Ermöglichung der Fachkräftemigration .....	120
--	-----

1. Der Wettbewerb um Fachkräfte – (k)ein neues Phänomen? .....	120
1.1. Fachkräftemigration als Aspekt der Globalisierung	120
1.2. Eingewanderte Fachkräfte als Faktor der Wohlstandssicherung .....	123
1.3. Das Thema im Spiegel von Statistiken .....	124
2. Gesetzgeberische Maßnahmen der letzten fünfzehn Jahre .....	126
2.1. Das Zuwanderungsgesetz 2005 und die schrittweise Absenkung der Zugangsschwellen ...	126

2.3. Die fortbestehenden Hürden jenseits des Aufenthaltsrechts .....	128
2.4. Keine Niveauabsenkung bei der beruflichen Qualifikation .....	130
3. Die Bedeutung des Migrationspakts für die Fachkräftemigration .....	132
3.1. Der Migrationspakt als Ordnungsrahmen für nationale Gesetzgebung und internationale Kooperation .....	132
3.2. Der Abschnitt zur Fachkräftemigration .....	135
3.2.2. Aussagen in Ziel 6 .....	136
3.2.3. Aussagen in Ziel 18 .....	137
3.2. Rahmenbedingungen für eine zirkuläre Migration .....	140
4. Ausblick .....	142

## Kapitel 6

### Solidarität im Flüchtlingsrecht:

#### Von den Erwartungen der GFK zum komplexen

#### Solidaritätsmanagement im Entwurf der

#### Asyl-Management-Verordnung .....

1. Solidarität als offenes und universales Konzept der Rechtsordnung .....	144
2. Die Solidaritätserwartungen der Genfer Flüchtlingskonvention .....	148
2.1. Zur Bedeutung der Entstehungsgeschichte .....	148
2.2. Die Erwartungen an die internationale Zusammenarbeit im Vorspruch .....	149
2.3. Das Phänomen des „Refugee in orbit“ als Folge einer fehlenden Zuständigkeitsordnung und die Aufgaben des UNHCR .....	150
3. Die primärrechtliche Rahmung von Solidarität im Asylbereich durch Art. 80 AEUV .....	151

3.1. Entstehungsgeschichte und Regelungsgehalt . . . . .	151
3.2. Exemplarische Umsetzung in der Massenzustromrichtlinie . . . . .	153
3.3. Instrumente und Praxis im Übrigen . . . . .	155
4. Die Konkretisierung von Solidarität im Entwurf der Asyl-Management-Verordnung . . . . .	156
4.1. Entstehungsgeschichte und Normierung der Grundsätze . . . . .	156
4.2. Steuerungsansatz des Verordnungsvorschlags . . . . .	157
4.3. Informationsgewinnung als Grundlage . . . . .	158
4.4. Die Empfehlung an den Rat und ihre weitere Behandlung . . . . .	159
5. Der mehrstufige Solidaritätsmechanismus in Fällen von Überlastung . . . . .	161
5.1. Die Struktur des Mechanismus . . . . .	161
5.2. Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen . . . . .	162
5.3. Vorgesehene Unterstützungsmaßnahmen . . . . .	162
5.4. Anpassungsmechanismen . . . . .	163
6. Steuerungswissenschaftliche Beurteilung . . . . .	165
7. Einordnung in das GEAS . . . . .	166

## Kapitel 7

Lässt sich Massenmigration menschenrechtskonform steuern? . . . . .	168
--	-----

1. Der Abschied vom Friedenstraum der „Wendezeit“ . . . . .	168
2. Fluchtsommer 2015 . . . . .	170
3. Menschen-Rechtsbuch? . . . . .	172
4. Ein Blick auf die Details . . . . .	174

Kapitel 8

Deutsche Staatsraison und  
aufenthaltsrechtliche Sanktionen ..... 181

1. Staatsraison – eine rechtliche Verortung ..... 181
2. Schutz des Integritätsinteresses des Staates Israel  
als Teil deutsche Staatsraison ..... 183
3. Voraussetzungen für aufenthaltsrechtliche  
Reaktionen ..... 189

Kapitel 9

Vorschlag zur Einrichtung einer Fachstelle zur  
Klärung von Gefahrenlagen in Herkunfts- und  
Drittstaaten im Asylrecht und Ausländerrecht beim  
Bundesverwaltungsgericht ..... 191

1. Die Ausgangslage ..... 191
  - 1.1. Tatsachen, Wertungen, Prognosen ..... 192
  - 1.2. Verfahrenspraxis ..... 195
2. Ziele des Reformvorschlags ..... 196
  - 2.1. Beschränkung auf die Entscheidungsvorbereitung . 197
  - 2.2. Interdisziplinarität und Praxisnähe ..... 197
  - 2.3. Absicherung der Berücksichtigung von  
Erkenntnissen ..... 198
3. Organisation, Arbeitsweise und Aufgaben  
der Stelle ..... 200
  - 3.1. Organisatorische Verortung ..... 200
  - 3.2. Arbeitsweise ..... 201
  - 3.3. Arbeitsfelder ..... 202
4. Ausblick ..... 204

Kapitel 10

Anforderungen an eine gute Verwaltung im Migrationsbereich .....	205
1. Das Recht auf gute Verwaltung .....	205
2. Gute Gesetzgebung als Voraussetzung guter Verwaltung .....	207
2.1. Was meint gute Gesetzgebung? .....	207
2.2. Vollziehbarkeit von Gesetzen als Anforderung guter Gesetzgebung .....	208
2.3. Defizite in der Praxis .....	209
3. Exekutive Normfeinsteuerungen als Bindeglied zwischen guter Gesetzgebung und guter Verwaltung .....	211
3.1. Funktion von Rechtsverordnungen .....	211
3.2. Funktionen von Verwaltungsvorschriften .....	212
3.3. Qualitätsanforderungen aus dem Blickwinkel guter Verwaltung .....	214
4. Zweck und Grenzen von (Einzel-)Weisungen .....	217
5. Organisations- und Zuständigkeitsfragen .....	218
6. Handlungsorientierte Thesen .....	219
Quellenverzeichnis .....	221