

## **ABSTRACTS**

### **Tag 1 (Freitag)**

#### **I. Einführung**

##### **Prof. Dr. Holger Hoffmann (Bielefeld): Vom besonderen Polizeirecht zu .... was eigentlich? - Überlegungen zur dogmatischen Entwicklung des Migrationsrecht**

Neben einem kurzen historischen Rückblick ( z.B. 1932 - Preuß PolizeiVO zum Ausländerwesen, 1965 - 1. AusländerG, 2005 - "das neue Zuwanderungsrecht" , dazwischen alle möglichen Ausgliederungen wie Asylverfahren, Unionsbürger etc.) wird versucht zu klären, ob ein Wandel vom Rechtsdenken "Ausländer als (polizeiliche) Gefahr" zu "Ausländer als integrierender Nachbar" stattgefunden hat und nachvollzogen wurde in Gesetzgebung und Rechtsprechung. Dazu gehört selbstverständlich auch die Frage, welchen Einfluss "Europa" in diesem Prozess hat, insbesondere, ob die europäische Ebene sich eher "bremsend" ("Kompromisse sind nötig und Ausländer wollen wir alle nicht") oder vielleicht auch - zumindest in Teilbereichen - fördernd insbesondere durch die Rechtsprechung des EUGH, aber auch z.B. durch die Regelungen für Unionsbürger (Unionsbürger - RL und FreizügigkeitsG) ausgewirkt hat.

#### **II. Grenzschutz und Sicherheitsparadigma**

##### **Emilia Jawad (Universität Wien) & Kevin Fredy Hinterberger (Universität Wien/ Justus-Liebig-Universität Gießen): Die (unionsverfassungsrechtliche) Prämisse „verstärkter Bekämpfung illegaler Einwanderung“ – eine politikwissenschaftliche und juristische Analyse**

Der AEUV definiert als Vorgabe für die Schaffung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik die „verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung“. Die Zielvorstellung eines Kampfes gegen das Phänomen der irregulären Einwanderung – in Abgrenzung zu legalen Formen von Migration – hat sich zu einem Paradigma der europäischen Migrationspolitik verfestigt. Eine solche Problematisierung scheint vor dem Hintergrund der Versicherheitlichung des Themenkomplexes Migration im Zuge des europäischen Integrationsprozesses nur stimmig. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Diskurs aus politikwissenschaftlicher und juristischer Perspektive erscheint besonders fruchtbar. Die Kombination der beiden Blickwinkel kann zu einer Versachlichung beitragen: Die politikwissenschaftliche untersucht zunächst, warum sich dieser hier kritisierte sicherheitspolitische Zugang zu (irregulärer) Migration entwickelt hat und wie er sich in Gesetzgebungsprozessen sowie politischem Handeln manifestiert. Die rechtliche identifiziert anschließend, dass diese „securitization“ in den Verträgen der EU nicht vorgegeben ist und zeigt eine mögliche Alternative auf. Die überladene Begrifflichkeit/Prämisse der Bekämpfung kann so dechiffriert werden.

Während Emilia Jawad beleuchtet, welche Ausdrucksformen diese sicherheitspolitische Perspektive in Form von Gesetzen und politischer Praxis auf EU-Ebene und mitgliedstaatlicher Ebene (mit Fokus auf Österreich) findet, geht Kevin Fredy Hinterberger

der Frage nach, Welche Vorgaben, Möglichkeiten und Schranken in der gewählten Begrifflichkeit („verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung“) in Art. 79 Abs. 1 AEUV zugrunde liegen und wie diese zu bewerten sind.

### **RA Dr. Matthias Lehnert (Berlin), Auslagerung von Verwaltung durch Agenturen – Am Beispiel der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex**

„Frontex tötet!“ – Wenn von der europäischen Grenzschutzagentur die Rede, geht es, zu recht, in erster Linie um Menschenrechte und das Unrecht der Bekämpfung illegalisierter Migration an den europäischen Außengrenzen. Doch was ist überhaupt diese ominöse *Agentur*, welchen Einfluss hat sie und wie wird sie kontrolliert?

Die Institution als Agentur ist kein Einzelfall: Die Verwaltung der Gegenwart wird zunehmend durch verselbständigte Stellen, eben Agenturen, wahrgenommen – Behörden, die keiner engen Kontrolle der Hauptverwaltung unterstehen, vom Gesetz mit einer bestimmten umgrenzten öffentlichen Aufgabe betraut sind – mehr von fachlicher Expertise als von demokratischer Kontrolle gekennzeichnet sind, mit dem Ziel, die Rechtswendung effektiver zu gestalten. Dieses Phänomen geht auf den anglo-amerikanischen Rechtsraum zurück, ist aber seit einiger Zeit auch in der Europäischen Union verbreitet. Ein Beispiel ist die Europäische Grenzschutzagentur Frontex.

Der Vortrag wird die Besonderheiten von Agenturen innerhalb des Unionsrechts und die rechtlichen Rahmenbedingungen am Beispiel von Frontex darstellen und der Frage nachgehen, welche Implikationen eine derartige Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten in einem solchen Politikbereich, der Bekämpfung illegaler Migration, hat.

### **III. Zugänge und Ausschlüsse**

#### **Pauline Endres de Oliveira (Justus-Liebig-Universität Gießen): Legaler Zugang zu Schutz in der EU – eine kritische Perspektive**

Der Vortrag (der ursprünglich gemeinsam mit Johanna Gördemann gehalten werden sollte) widmet sich der Frage des legalen Zugangs zu Schutz in der EU. Dabei werden legale Zugangsmaßnahmen wie Resettlement, humanitäre Visa und Aufnahmeprogramme einerseits aus normativer Sicht bewertet, andererseits wird es darum gehen, sich den rechtstheoretischen Annahmen zu widmen, die sich im Diskurs über das Flüchtlingsrecht und mögliche Zugangswege widerspiegeln. Dabei werden unter Rückgriff auf Grundsätze der Willens- und der Interesstheorie die rechtspolitischen Ansätze zur Schaffung legaler Zugangswege in der EU kritisch hinterfragt. Ausgangspunkt ist dabei die Beobachtung, dass die rechtliche Debatte um Flüchtlinge und Migration zunehmend von Begriffen geprägt wird, die vor allem die Bedürftigkeit der Betroffenen hervorheben, und an die Etablierung eines Marktes erinnern, auf welchem Schutzquoten verhandelt und verteilt werden und die Betroffenen mehr als „Lasten“ und weniger als Trägerinnen und Träger von Rechten wahrgenommen werden. Diese interesstheoretische Argumentation steht in starkem Kontrast zu willensstheoretischen Begründungen von Rechten, die vor allem die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowie die normative „Power“ (Macht) von Rechtsträgerinnen und Rechtsträgern hervorhebt.

**Prof. Dr. iur Dr. phil. Paul Tiedemann (Richter a.D., Honorarprofessor an der Justus-Liebig-Universität Gießen), Ambivalenz der Zielsetzung im internationalen und europäischen Flüchtlingsrecht**

Die Geschichte des Flüchtlingsrechts, deren Beginn man auf das Jahr 1905 datieren kann, war und ist bis heute durch eine Ambivalenz der Zielsetzung gekennzeichnet. Zum einen geht es um Schutz für Personen, die aufgrund ihres politischen Engagements oder des Eintretens für ihre Religion Solidarität verdienen. Seit der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gehört dazu auch die Solidarität mit jenen, die aus rassistischen Gründen verfolgt werden. Zum anderen geht es um den Schutz von Menschen, die in ihren grundlegenden Menschenrechten bedroht werden und deshalb ihren Herkunftsstaat verlassen haben, ohne dass sie „Verdienste“ erworben haben, um derentwillen sie Solidarität verdienen. Zu dieser Gruppe zählen in jüngerer Zeit auch jene, die durch unmenschliche Lebensumstände bedroht werden, ohne dass ihnen eine zielgerichtete Verfolgung oder menschenrechtswidrige Behandlung droht. Die Unentschiedenheit in der Zielsetzung führt zu kuriosen Ergebnissen. Dazu gehört beispielsweise, dass nur jene, die wegen ihrer Religion, politischen Überzeugung, Rasse etc. verfolgt werden als Flüchtlinge bezeichnet werden, während die anderen keine eigenständige Bezeichnung haben. Wichtiger ist, dass Flüchtlinge ein höheres Schutzniveau erwarten können als die anderen, obwohl die Intensität der Bedrohung in ihrem Fall u.U. wesentlich geringer sein kann als das jener, die auf „subsidiäre“ Schutzniveaus verwiesen werden. Schließlich ist die Ambivalenz auch wesentlich mit dafür verantwortlich, warum das Flüchtlingsrecht vergleichsweise unverhältnismäßig kompliziert und schwer zu beherrschen ist.

**IV. Gibt es ein Recht auf globale Freizügigkeit?**

**Andreas Cassee (Freie Universität Berlin), Globale Bewegungsfreiheit**

Die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb eines Landes ist ein anerkanntes Menschenrecht. Ein Recht auf globale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit sieht das geltende Völkerrecht hingegen nicht vor. Gibt es eine überzeugende moralische Rechtfertigung für diese Asymmetrie? Oder muss, wer das Recht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit gutheißt, aus Konsistenzgründen auch ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit akzeptieren?

**Dr. Stefan Schlegel (MPI Göttingen), Staaten als Institutionengefüge, Migration als Marktzugang – die unterbehandelte Perspektive des Migrationsrechts**

Für Ökonomen ist relativ klar, warum Migration ein derart wirkungsmächtiges Phänomen ist. Sie erlaubt es nicht nur, Arbeitskraft an einen anderen Ort zu tragen und damit die Anzahl der möglichen Nachfrager nach Arbeit enorm zu erhöhen, sie erlaubt es vor allem auch, Arbeitskraft von einem verhältnismäßig dysfunktionalen Setting aus Institutionen in ein verhältnismäßig funktionales Setting zu tragen. Es ist dieses institutionelle Umfeld, zusammengesetzt aus verhältnismäßig gut funktionierenden politischen und juristischen

Institutionen und relativ gut funktionierenden privatwirtschaftlichen Nachfragern nach Arbeitskraft, die aus Migration ein Phänomen machen, das auf die ökonomischen Chancen eines Individuums in vielen Fällen eine sehr viel stärkere Auswirkung hat, als sonst eine Option, die ihm zur Verfügung steht. Migration ist aus dieser Perspektive in erster Linie ein Phänomen, das Zugang zu Institutionen, besonders zu Märkten schafft – ob regulär, oder irregulär. Es ist aber diese Perspektive, die in den Prämissen des Migrationsrechts seltsam abwesend ist, jedenfalls in dem Recht, das Drittstaatenmigration regelt. Zur Substantiierung dieses Eindrucks mag die wohl ausführlichste Erörterung der konkurrierenden Perspektiven der rechtlichen Steuerung von Migration im deutschen Recht gelten; Jürgen Bast's „Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung“ (2011). Bast identifiziert fünf solcher Perspektiven: Die Gefahren-Abwehr-Perspektive, die zwischenstaatliche Perspektive, die ökonomische Perspektive, die kulturelle Perspektive und die individualrechtliche Perspektive. Die Perspektive des Marktzugangs fehlt darin. Sie könnte behelfsmäßig untergebracht werden, in der ökonomischen und der individualrechtlichen Perspektive. Aber es ist an sich schon bemerkenswert, dass der Aspekt Marktzugang an Migration nicht eine eigene Perspektive bildet. Hinzu kommt, dass sich bei einer genaueren Betrachtung der beiden Perspektiven, in denen sich Marktzugang unterbringen ließe, zeigt, dass Marktzugang auch dort kaum reflektiert ist. In der ökonomischen Perspektive dominiert die Sicht auf Migrierende als Humanressource. Sie sind Produktionsfaktoren aus der Sicht des Zielstaates, nicht Marktteilnehmer, die durch die Möglichkeit, an diesem verhältnismäßig gut funktionierenden Markt teilzunehmen eine Emanzipation erfahren. Migrierende erscheinen als Ressourcen, nicht als Akteure, für die ihrerseits der Marktzugang ein Produktionsfaktor ist.

Die individualrechtlichen Perspektive, die geeigneter scheint, die Interessen und Bedürfnisse von Migrierenden selber zu betonen, konzentriert sich auf die Frage des Flüchtlingsschutzes, den Schutz vor Ausweisung und den Familiennachzug. Marktzugang als Freiheit, die auch grundrechtliche Aspekte aufweist, ist auch in dieser Perspektive kaum verankert.

Das vorgeschlagene Referat entwickelt diese Marktzugangs-Perspektive und argumentiert, dass sie notwendig ist; nicht um die bereits besser ausgeprägten Perspektiven auf das Migrationsrecht zu ersetzen, sondern um sie zu ergänzen. Das Referat argumentiert, dass eine Marktzugangs-Perspektive dem Migrationsrecht wichtige Analogien erschließen kann, die bisher unternutzt blieben. Den Zugang zu Arbeits- und Dienstleistungsmärkten ins Zentrum der Analyse zu stellen, macht das Migrationsrecht vergleichbar mit anderen Rechtsgebieten, die sich mit Marktzugang beschäftigen, insbesondere mit dem Handels- und dem Kartellrecht. Marktzugang kann als Ressource und als Produktionsfaktor thematisiert werden. Umgekehrt wird Marktausschluss als negativer externer Effekt erkennbar, den Migrationsrecht im Ausland verursacht. In der Debatte über die richtige Entwicklungspolitik sind die Effekte von Zugangsschranken zu (Waren-)Märkten gut verstanden. Die Effekte des rechtlichen Ausschlusses aus den Arbeits- und Dienstleistungsmärkten der am besten funktionierenden Institutionensettings ist hingegen weder im Recht selber noch in der rechtspolitischen Debatte reflektiert.

Das Referat befasst sich mit einer Reihe der im Call aufgeworfenen Fragen. Es beschäftigt sich mit der Frage, welche Annahmen dem geltenden Recht zur Arbeitsmigration zu Grunde liegen (und welche nicht), leistet Beiträge zur Frage, ob es globale Freizügigkeit geben sollte (die gesamtgesellschaftliche Effizienz würde dies gebieten) und schlägt konkrete Utopien für das Migrationsrecht in einer globalisierten Welt vor (ein Recht, das Migration behandelt, wie Handel: als riskante aber i.d.R. nützliche Tätigkeit, die daher reguliert, nicht reduziert werden muss).

**Dr. Rainer Keil (Universität Heidelberg), Recht auf globale Freizügigkeit aus Kant'scher Perspektive**

Der Vortrag wird sich in der Perspektive der kritischen praktischen Philosophie Immanuel Kants mit Gesichtspunkten der Beurteilung *rechtlicher* Freizügigkeit auseinandersetzen. Aufbauend auf der Unterscheidung zwischen ethisch-philanthropen Tugendpflichten und rechtlicher Pflicht zur Achtung des angeborenen Menschenrechts auf Freiheit soll der Frage nachgegangen werden, was Kant zur Debatte der Kritik und Rechtfertigung migrations- und flüchtlingsrechtlicher Praktiken beigetragen hat. Das Verständnis seines Beitrags erfordert den Rekurs auf die kritischen *Grundlegungsschriften* – Kritiken und Grundlegung zur Metaphysik der Sitten – vor allem aber den genaueren Blick auf die Friedensschrift (1795/1796) und Metaphysik der Sitten (1797/1798). Kant greift die Tatsache (der Möglichkeit) wechselseitiger Beeinträchtigung äußerer Freiheit durch zurechenbares Handeln – Zwang – als rechtspolitisch zu lösendes Problem auf, als Problem das *existentiell* mit dem Zusammenleben auf begrenztem Raum und *begrifflich* mit dem Recht gegeben ist. Ihn interessieren Kritik und Rechtfertigung rechtlicher Strukturen unter dem Gesichtspunkt anzustrebender gesetzgeberischer Gestaltung. Dabei geht es – prozedural – darum, im Gesetzgebungsprozess selbst die gleiche Freiheit aller Einzelnen zur Geltung zu bringen, in materieller Hinsicht darum, dass die *Idee*, der Vernunftbegriff, des Rechts über *Verstandesbegriffe* mit *empirischen Begriffen* einer sich sträubenden, oft von Herrschaftsverhältnissen und Gewalt geprägten *Wirklichkeit* – (rechts)politisch handelnd – klug vermittelt wird, um das Menschenrecht optimal zur Geltung zu bringen. Kant entfaltet dies für einen hypothetischen Naturzustand, vor allem aber für das Recht innerhalb partikularer politischer Gebilde (Staatsrecht), jenes unter ihnen (Völkerrecht) und als Weltbürgerrecht, das global gilt. Das Weltbürgerrecht strukturiert nicht abschließend – etwa: zum Weltstaat –, es löst auch nicht Strukturen auf – zur globalen grenzenlosen Anarchie. Vielmehr dient es als kritischer Einwand, der zu einem normativen Gebot der Öffnung führen kann. Um der konkreten Realisierung politischer Freiheit willen hält Kant zwar partikuläre politische und Rechtsordnungen für erforderlich; mit ihnen kann eine gewisse Exklusivität verbunden sein. Relevant wird das Weltbürgerrecht spätestens dort, wo deren Art oder Maß nicht vereinbar ist mit ursprünglicher Freiheit und dem in ihr angesprochenen Potential: Das ist es, was dem Unterhaltsrecht des Kinds als, wie Kant schreibt, „Weltbürger“, der „herüber gebracht“ worden ist, gemeinsam ist mit der nicht nur staats- sondern weltbürgerlichen Freiheit der Feder, dem weltbürgerlichen Recht, als unbescholtener Fremder nicht wegen der Ankunft auf dem Boden eines andern feindlich behandelt zu werden und dem Recht, als Fremder nicht in abgewiesen zu werden, wenn damit der Untergang verbunden wäre. Reziproke Hospitalität als rechtlich konzipierte Komponente des Weltbürgerrechts führt dazu, dass die Begründungslast auf der Seite der Befürworter der Schließung, nicht der Öffnung für Migration liegt und dass die Stärke der Rechtsposition Migrationswilliger auch von ihrer Anerkennung des Eigenrechts der bereits Ansässigen abhängt. Das Recht auf Schutz vor *refoulement* ist als elementares Menschenrecht zu verstehen. Es wird von der drohenden Verletzung – dem Untergang – her gesehen; Verfolgungsgründe (Diskriminierung) können relevant werden, wenn sie eine Verletzung in ihrer elementaren Bedeutung als sozialen Untergang mit konstituieren (etwa bei Haft). Die Struktur der Begründung Kants für die Legitimität des ursprünglichen Erwerbs und die Funktionsweise von Vernunftbegriffen (Ideen) im Recht lassen es nicht zu, dass fehlende Klarheit der Verantwortlichkeit eines

Aufnahmestaats sich als philosophisches Argument gegen das Asylrecht eignet: Das Interesse praktischer Vernunft drängt auf handelnde Überwindung theoretischer Uneindeutigkeit, damit rechtliche Freiheit überhaupt verwirklicht werden kann.

## Tag 2 (Samstag)

### I. (Heraus-)Forderungen des Flüchtlingsrechts

#### Prof. Dr. Andreas Funke (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg), Auf dem Weg zu einer Rechtsethik des Flüchtlingsrechts

Das Flüchtlingsrecht muss im wesentlichen drei Fragen beantworten: Wer gilt Flüchtling? Wie wird die Flüchtlingseigenschaft festgestellt? Welche Rechte und Pflichten haben Flüchtlinge? In meinem Vortrag konzentriere ich mich auf die erste dieser Fragen. Ich möchte rechtsethische Maßstäbe herausarbeiten, die es erlauben, das geltende Recht kritisch zu hinterfragen.

Das Flüchtlingsrecht kann als Teilgebiet des Migrationsrechts verstanden werden, das die grenzüberschreitende Ein- und Auswanderung von Menschen regelt. Dabei verbirgt sich im Begriff des „Flüchtlings“ schon die schwierige Frage, was eigentlich das Besondere des Flüchtlingsrechts ausmacht. Das geltende Flüchtlingsrecht stellt im Kern auf die Furcht vor politischer Verfolgung ab, so dass sich eine grobe Unterscheidung von „erzwungener“ Migration – eben Flucht – und „freiwilliger“ Migration – Arbeit, Bildung etc. – ergibt. Ob diese Unterscheidung überhaupt tragfähig ist, muss sich erweisen. Ich werde das System des nationalen und internationalen Flüchtlingsrechts erläutern (Zusammenspiel von Genfer Flüchtlingskonvention,

Gemeinsamem Europäischen Asylsystem, Grundrecht auf Asyl nach Art.

16a Grundgesetz; die einschlägigen Schutzkategorien einschließlich subsidiärem Schutz und Abschiebungsverboten) und die Eigenschaften dieses Systems analysieren. Hervorhebung verdient etwa der Umstand, dass dieses System keine zahlenmäßige Begrenzung („Obergrenze“) kennt. Der Schutzzumfang des Systems ist einerseits weit, indem etwa Gruppenverfolgung oder geschlechtsspezifische Verfolgung als Verfolgungsgründe anerkannt sind sowie subsidiärer Schutz gewährt wird, andererseits eng, indem etwa Schutz vor Umweltkatastrophen oder vor Armut ausgeschlossen ist. Eine Beschränkung liegt auch darin, dass in Europa Schutz nur finden kann, wer die europäische Außengrenze überschritten oder jedenfalls erreicht hat.

Für eine rechtsethische Reflexion dieses Systems gibt es mehrere denkbare Ausgangspunkte. Menschenrechtliche Ansätze konzentrieren sich auf die Einwanderung als solche („Menschenrecht auf Einwanderung“), wobei die Besonderheiten des Flüchtlingsrechts nur am Rande wahrgenommen werden. Eine direkte Begründung eines moralischen Menschenrechts auf Asyl ist nur schwer möglich. Stattdessen kommt es meines Erachtens darauf an, welche moralischen Pflichten politische Gemeinschaften gegenüber Flüchtlingen haben, wobei im noch zu präzisierenden Begriff des Flüchtlings der Umfang der Verpflichtung festgehalten ist. Die Leitfrage muss also lauten: Was schulden wir Flüchtlingen? Diese Art der Fragestellung stützt sich auf die Annahme, dass das Recht – im Anschluss an Ronald Dworkin – als Teil der politischen Moral aufgefasst werden kann. Auch in der Sache stütze ich mich auf Dworkin, indem ich dessen Grundforderung der gleichen Wichtigkeit aller Menschenleben aufgreife und unter Berücksichtigung der Kriterien Schaden, Kosten und Nähe einige flüchtlingsrechtsspezifische Maßstäbe herausarbeite. Zugleich tritt schärfer hervor, inwieweit das Flüchtlingsrecht politisch verantwortet werden muss. Die genannte Grundforderung erlaubt es dabei nicht, konkrete Grundsätze schlicht zu deduzieren, sondern dient als

interpretative Maxime, mit deren Hilfe wir unsere eigene moralische Praxis deuten. Die Argumentation zielt dementsprechend nicht darauf ab, bereits feststehende, aber noch unerkannte Normen zu entdecken, sondern in der Darstellung und Diskussion zum Ausdruck zu bringen.

**Helene Heuser, Ass. jur., MA phil. (Universität Hamburg): Zufluchtstädte: Eine Idee der transnationalen und lokalen Flüchtlingsaufnahme**

Was sind Zufluchtstädte, was waren sie und was können sie heute sein? Jaques Derridas Pamphlet „Weltbürger dieser Erde, noch eine Anstrengung!“ ist eines der wenigen Publikationen, die sich mit dieser innovativen Idee der Flüchtlingsaufnahme auf der Ebene unterhalb und jenseits des Nationalstaats auseinandersetzen. Auch aktuell fordern zivilgesellschaftliche Bewegungen und PolitikerInnen vermehrt eine direkte Aufnahme von Flüchtenden durch die Kommunen. Könnte ein Netzwerk von Zufluchtstädten geeignete Antworten auf aktuelle praktische und theoretische Probleme der Aufnahme von Flüchtlingen aus Herkunfts- und Transitstaaten bieten?

## **II. Fragilität des Souveränitätsparadigmas**

**Dana Schmalz (MPI Heidelberg), Das Hirsi Dilemma. Bedingungen der Einklagbarkeit von Ansprüchen auf Zugang**

Unser Denken über Recht und Legitimität baut wesentlich auf einer territorialen Ordnung von politischen Gemeinschaften und politischer Zugehörigkeit auf. Das spiegelt sich darin, dass Migration als politisches Phänomen im Bezug auf statische Gemeinschaften und gleichsam als Ausnahme beschrieben wird (vgl. Nail 2015). Das spiegelt sich auch in widersprüchlichen Konstellationen in denjenigen Rechtsgebieten und -regeln, die Migration spezifisch zum Gegenstand haben. Im Bezug auf den Flüchtlingsschutz erleben wir gegenwärtig, wie weitreichende rechtliche Garantien aus internationalen und regionalen Abkommen bestehen, und diese zugleich wirkungslos bleiben insoweit die Asylsuchenden keinen Zugang zum Territorium und damit zum Schutz betreffender Staaten haben. Das territoriale Paradigma, welches sowohl dem Flüchtlingsrecht als auch menschenrechtlichen Vorgaben unterliegt, bindet die Verantwortung für Flüchtlinge grundsätzlich an ihren Aufenthaltsort, und trägt so zur der paradoxen Situation bei, dass Staaten rechtliche Garantien aufstellen und gleichzeitig um physische Hindernisse zur Geltendmachung rechtlicher Ansprüche bemüht sind. Beispielhaft für die dabei auftretenden Fragen ist der Fall Hirsi Jamaa et al gg. Italien, der 2012 von der Großen Kammer des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) entschieden wurde. Der Fall verdeutlicht auf verschiedenen Ebenen, wie problematisch sich Ansprüche auf Zugang zu Territorium gestalten, sowohl in den Bedingungen, dass ein rechtlicher Anspruch entsteht, als auch in den Bedingungen, einen bestehenden Anspruch geltend zu machen. Meine Überlegungen gehen von dieser beispielhaften Konstellation des Hirsi Falls aus, und zielen darauf ab, die konkreten Rechtsfragen ausfindig zu machen, in denen die Grenzen einer territorialbasierten Legitimitätsordnung verhandelt werden.



**Tim Wihl (HU Berlin), Juristischer Lokalismus. Was es bedeutet, Grenzen konsequent als kontingent zu behandeln**

Das Dogma der *Antidiskriminierung* stößt an verfassungsrechtliche, aber auch tieferliegende verfassungstheoretische Grenzen. Es folgt einem Ausweitungsimperativ des (*abstrakt-partikularen Gleichheitsgebots*, das nach den „innerstaatlichen“ (religiöse Minderheiten, Frauen, LGBT etc.) nunmehr auch „außerstaatliche“ benachteiligte Gruppen (Migranten) erfassen soll. Doch damit ist ein logisches Problem verknüpft: Welche rechtliche Bedeutung kommt einer Staatsgrenze dann überhaupt zu? Dies ist weniger ein politisches als ein normtheoretisches Dilemma. Es geht zum ersten Mal um die Destabilisierung der Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten, letztere als Staatsbürgerrechte verstanden. Transnationale Erweiterungen wie etwa im Falle der EU-Unionsbürgerschaft lösen das Problem nicht auf, sondern verlagern es lediglich. Sie können sogar zu einer äußeren Hermetisierung zum Zwecke innerer Stabilisierung führen, die sich in der EU-Grenzsicherungspolitik aktuell ankündigt. Es bleibt dann bei der logischen Differenzierung zwischen Bürgern und „bloßen“ Menschen.

Dagegen versuchen Tendenzen der *Entdifferenzierung* (Schleifung der Innen-/Außen-Trennung) eine Ausweitung der Rechte auf dem Wege über das *abstrakt-universale Gleichheitsgebot* (Gleichheit vor dem Gesetz) herzustellen. So kann beispielsweise die Vorenthaltung bestimmter Sozialleistungen allein aufgrund fremder Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit als „Willkür“ verfassungsrechtlich untersagt sein. Eine Alternative ist die gegenwärtig stark diskutierte Fundierung sozialrechtlicher (oder anderer) Ansprüche durch die Menschenwürde – diese ist eher ein deutsches Spezifikum und kategorial dem universalen Gleichheitssatz eng verwandt.

Ein dritter Weg wäre eine Perspektivumkehr: Statt einer Entpartikularisierung innerstaatlicher Rechte (ein Recht steht Gruppe 2 nicht weniger zu als Gruppe 1) oder einer abstrakten Universalisierung dieser Rechte (ein Recht darf nicht an die Staatsangehörigkeit gebunden sein, sondern besteht global) wäre im positiven Sinne an die Staatsgrenze anzuknüpfen: Wer immer diese überschritten hat und deren Jurisdiktion untersteht, ist als Betroffener zu behandeln, der insoweit als *konkret-universeller Staatsbürger* gelten muss. In die Republik wächst man also lokal, als Betroffener hinein. Sie ist permeabel. Der juristische Lokalismus, der Grenzen *konsequent kontingent* setzt, eröffnet Migranten im Ergebnis größere Chancen auf rechtlich vermittelte Anerkennung als die Bewegung der Transnationalisierung oder der Globalisierung. *Denn er fragt nicht, ob Menschen qua (definiten) Rechten gleichzubehandeln seien, noch ob Staaten überhaupt legitim seien. Sondern er rechnet damit, dass Menschen zufällig zwischen Staaten wechseln (müssen). Migrations- wird durchgängig (teils völkerrechtlich imprägniertes) Immigrationsrecht.*

Dieser Dreischritt ist einer wohlbekannten Bewegung in der Demokratietheorie nachempfunden: Statt Teilhabe an formale Zugehörigkeit (Nationalstaat, partikular) oder Weltbürgerschaft (Weltstaat, global) zu binden, sollen alle Betroffenen entscheiden können (Republik, konkret-universal). Im Einklang mit der These von der Gleichursprünglichkeit von individuellen Rechten und Demokratie gilt Analoges für die individuelle Rechtsstellung, namentlich von Migranten. Solch ein Zugang harmoniert auch am besten mit der „kontaminativen“ (Anthony Appiah) Mosaik-Globalisierung, die auf *Ähnlichkeit* beruht statt auf *Identität* (Gleichheit, Ungleichheit).

### **III. Integration: Begriff und Kritik**

#### **Dr. Johannes Eichenhofer (Universität Bielefeld), „Integration“ als Topos des Migrationsrechts**

Spätestens seit der Jahrtausendwende erhebt das deutsche und europäische Migrationsrecht nicht nur den Anspruch, Migration zu regeln (und d.h. in aller Regel: zu begrenzen) – es will auch auf die der Migration nachgelagerten Integrationsprozesse Einfluss nehmen. Derlei Ansprüche finden sich etwa im 2004 verabschiedeten „Gesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG)“<sup>1</sup>, in der Familienzusammenführungs-<sup>2</sup> oder der Daueraufenthaltsrichtlinie<sup>3</sup> der Europäischen Union oder dem kürzlich verabschiedeten Integrationsgesetz.<sup>4</sup> Auf eine Definition des unbestimmten und daher für vielfältige Interpretationen anfälligen Integrationsbegriffs, an dem sich die einzelnen unter dem Integrationstopos verbuchten Maßnahmen lassen müssten, wird dabei ausdrücklich verzichtet. Stattdessen hat sich – besonders in Deutschland – in den letzten Jahren die Einsicht durchgesetzt, Integration gelinge am besten durch „Fördern und Fordern“. Diesem Ansatz folgend kombiniert etwa das AufenthG (und ihm folgend das Integrationsgesetz) staatliche Förderprogramme wie die Integrationskurse (§§ 43-44a AufenthG) oder die berufsbezogene Deutschsprachförderung (§ 45a AufenthG) mit aufenthalts- und sozialrechtlichen Sanktionen (u.a. Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis, Kürzung von Sozialleistungen), über deren Zweckmäßigkeit sich aus integrationspolitischer Hinsicht trefflich streiten lässt. Unabhängig davon, welche Position in dieser Frage bezogen wird, ist doch festzustellen, dass die in den letzten Jahren verabschiedeten Maßnahmen zur Förderung und Forderung von Integration nicht nur in integrations-, sondern auch in migrationspolitischer Hinsicht insofern interessant sind, als sie der Migrationsrechtsverwaltung neue Argumente an die Hand geben, einen Aufenthalt von vorneherein zu versagen (zu denken ist etwa an den Sprachnachweis beim Ehegattennachzug nach § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) oder nachträglich zu beenden. Daher soll der Beitrag der Frage nachgehen, ob das gerade entstehende „Integrationsverwaltungsrecht“ (*Winfried Kluth*) tatsächlich der Förderung sozialer Integration oder (nicht vielmehr oder jedenfalls auch) der Migrationsbegrenzung dient.

### **IV. Autonomie der Migration, Autonomie der Migrant\*innen**

#### **Dr. Larissa Vettors (HU Berlin, LSI), Das autonome Rechtssubjekt im Migrationsrecht neu denken: Agency, voice und legal subjectivity als Kategorien empirischer Rechtsforschung mit Aufschlussfunktion für Rechtsdogmatik und Migrationsethik?**

Migrationsrecht wird bisher ganz überwiegend aus Perspektive des aufnehmenden und regulierenden Nationalstaates gedacht und gestaltet. Dagegen steht in letzter Zeit verstärkt eine auf Menschen- bzw. individuelle Grundrechte rekurrierende Sichtweise, die darauf

---

<sup>1</sup> BGBl. I 1950.

<sup>2</sup> Siehe etwa Erwägungsgründe 3, 4, 12 und 15, sowie Art. 4 Abs. 1 und 5, Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86/EG.

<sup>3</sup> Siehe etwa Erwägungsgründe 4 und 12, sowie Art. 5 Abs. 2, Art. 15 Abs. 3 RL 2003/109/EG.

<sup>4</sup> Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, CSU und SPD, BT-Drs. 18/6815.

abzielt, die Rechtspositionen von Migrierenden – auch grenzübergreifend – zu stärken. Zentrale Streitfrage ist, ob und, wenn ja, wie individuelle menschenrechtliche Ansprüche Migrierender gegen das staatliche Interesse an einer wirksamen Einwanderungskontrolle abzuwägen sind. Beide Perspektiven treffen sich in der Verwendung von formal-rechtlichen Kategorisierungen und Zuschreibungen und fokussieren auf den/die Migrant\_in entlang einer Dichotomie als regulierbares/zu regulierendes Steuerungsobjekt (Rechtsunterworfenheit) oder als autonomes Rechtssubjekt (Rechts- bzw. Schutzanspruch).

Migrierende selbst haben bisher keine Stimme bei der rechtlichen Ausgestaltung des Migrationsrechts, ihre Praktiken, Erfahrungen und Deutungszuweisungen sind nicht in geltendes Recht eingeschrieben und finden im politischen Willensbildungsprozess keinen unmittelbaren Niederschlag. Dieser Vortrag fragt, ob und in welcher Weise ein mikro-orientierter empirischer Zugang zu fluiden rechtlichen Praktiken, Taktiken der Migration und ebenso emergenten wie ambivalenten Formen der rechtlichen Subjektivität von Migrierenden hier eine alternative Denkräume erschließende Funktion zwischen diesen beiden migrationsrechtlichen Diskursen erfüllen kann.

Ziel ist es, in einem ersten Schritt die in migrationsrechtlichen Konzeptionen enthaltene Vorannahmen, Ziele und Widersprüche durch die Konfrontation mit praxistheoretischen und sozialkonstruktivistischen Annahmen empirischer Sozialforschung offen zu legen und in einem zweiten Schritt über das Potential eines solchen Ansatzes für kritische Forschung zu Migrationsrecht zu reflektieren. Der Vortrag fokussiert primär auf deutsches Migrationsrecht und bietet lediglich einen Ausblick auf den Nutzen rechtsvergleichenden Arbeitens für die theoretische Durchdringung von Migrationsrecht.

### **Dr. Stefania Maffei (FU Berlin), Die Grenze des Rechtes – Theorien und Praktiken der transnationalen städtischen Staatsbürgerschaft**

Der Beitrag diskutiert philosophische Theorien der Staatsbürgerschaft, die den Standpunkt der Migration in den Blick nehmen und auf ein unlösbares Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik im politischen Denken der Citizenship hinweisen. So teilen Autoren und Autorinnen wie Arendt, Derrida, Lefèbvre, Rancière, Benhabib, Honig und Young den gemeinsamen Gedanken, dass Politik erst an der Grenze des sanktionierten Rechtes beginnt und zwar dort, wo diejenige, die als nicht-Bürger\*innen gelten, ihr fundamentales Recht auf Teilhabe praktizierend reklamieren und somit die Grenze des Rechtes sichtbar und fragil werden lassen. An der Grenze des Rechtes entstehen politische Situationen, in denen aus dem mutualen Verhältnis zwischen Teilnehmer\*innen neue Subjektivitäten, Praktiken, räumliche und symbolische Zuordnungen generiert werden.

Diese These wird erklärt und überprüft am Beispiel einiger solchen Situationen, in denen dokumentierte und nicht dokumentierte Bürger\*innen eine transnationale Staatsbürgerschaft auf lokale Basis, eine Art „Recht auf Stadt“ (Lefèbvre) verwirklichen. Mitunter werden die Erfahrungen von Palermo, Toronto und die Ereignisse an der Gerhard Hauptmann Schule in Berlin-Kreuzberg reflektiert.