

Gutachten D und E  
zum 72. Deutschen Juristentag  
Leipzig 2018

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, lowercase, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three small, solid red circles of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, uppercase, sans-serif font.  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**Verhandlungen des  
72. Deutschen Juristentages  
Leipzig 2018**

Herausgegeben von der  
Ständigen Deputation  
des Deutschen Juristentages

**Band I  
Gutachten  
Teile D und E**



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

The logo for Beck's shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, lowercase, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three small, solid red circles of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, all-caps, sans-serif font.

**Migration und ihre Folgen –  
Wie kann das Recht Zuwanderung  
und Integration in Gesellschaft,  
Arbeitsmarkt und Sozialordnung  
steuern?**

**Gutachten D**

Erstattet von

**Professor Dr. Winfried Kluth**

Lehrstuhl für öffentliches Recht  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

**Gutachten E**

Erstattet von

**Professor Dr. Richard Giesen**

Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht (ZAAR),  
Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU)

**Verlag C. H. Beck München 2018**



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 9783406715853

© 2018 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Druckerei C. H. Beck Nördlingen  
(Adresse wie Verlag)

Umschlaggestaltung: nach dem Entwurf von rulle & kruska gbr,  
Nikolaus Rulle, Köln

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

**Migration und ihre Folgen –  
Wie kann das Recht Zuwanderung  
und Integration in Gesellschaft,  
Arbeitsmarkt und Sozialordnung  
steuern?**

**Gutachten D**  
**– Grundorientierungen und Instrumente**  
**der Migrationssteuerung –**  
zum 72. Deutschen Juristentag

Erstattet von  
**Professor Dr. Winfried Kluth**  
Lehrstuhl für öffentliches Recht  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

**Verlag C. H. Beck München 2018**

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Grundlagen</b> .....	D 11
I. Migration als soziales Phänomen individueller und gesellschaftlicher Entwicklung aus der Perspektive des Rechts .....	D 11
1. Das Phänomen Migration .....	D 11
a) Begrifflich-systematische Grundlagen .....	D 11
b) Migration im Spiegel der Statistiken .....	D 12
2. Die Bedeutung von Migration für die individuelle und gesellschaftliche Entwicklung .....	D 14
a) Migration und individuelle Entwicklung .....	D 14
b) Die Bedeutung von Migration für die Entwicklung der Aufnahmegesellschaft .....	D 15
c) Die Bedeutung von Migration für die Entwicklung der abgebenden Gesellschaft .....	D 17
II. Rechtliche Grundorientierungen der Migrations- und Integrationspolitik .....	D 19
1. Einreise im Spannungsfeld der Interessen von Individuen, Wirtschaft und Staat(en) .....	D 19
2. Menschenwürde und Menschenrechte als Mindeststandards ..	D 20
3. Gleiche Aufmerksamkeit und Befähigung zum Freiheitsgebrauch .....	D 21
4. Gesamtgesellschaftliche Interessen und ihre rechtliche Konkretisierung .....	D 21
5. Die Interessen der Herkunftsstaaten und -gesellschaften .....	D 22
III. Verständnis und Konzeptionen der Integration von Migranten ..	D 23
1. Integration als dauerhafter gesamtgesellschaftlicher Prozess ...	D 23
2. Normalstrategie zur Integration bei Deutschen und daueraufenthaltsberechtigten Ausländern .....	D 24
3. Regelungslücken bei Unionsbürgern .....	D 24
<b>B. Einzelanalysen</b> .....	D 26
I. Quantitative Begrenzung und qualitative Steuerung der Zuwanderung .....	D 26
1. Die einzelnen Schichten der Thematik .....	D 26
2. „Gute Gründe“ für eine Begrenzung der Zuwanderung .....	D 28
2. Begrenzung der Migration auf nationaler Ebene .....	D 31
3. Begrenzung auf Unionsebene .....	D 32
a) Aktuelle Rechtslage und Praxis .....	D 32
b) Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des GEAS ....	D 34
c) Weitere Reformvorschläge .....	D 35
d) Strategische Grundproblematik .....	D 35

4. Reaktionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf das Versagen der unionsrechtlichen Zuwanderungssteuerung .....	D 36
II. Innerstaatliche räumliche Steuerung der Zuwanderung .....	D 38
1. Bestandsaufnahme und Problemaufriss .....	D 38
2. Anwendung des § 12a AufenthG .....	D 39
3. Fehlende Anreize für die freiwillige Ansiedlung in ländlichen Räumen .....	D 39
III. Familiennachzug .....	D 40
1. Rechtsrahmen, Praxis und systembezogene Relevanz .....	D 40
2. Beschränkung des Familiennachzugs .....	D 40
IV. Die Aufenthaltsbeendigung und ihre Durchsetzung .....	D 41
1. Steuerung der Zuwanderung durch Aufenthaltsbeendigung ...	D 41
2. Haupthindernisse der Rückführung in der Praxis .....	D 42
a) Klärung der Staatsangehörigkeit und fehlende Ausweispa- piere .....	D 42
b) Hohe Anforderungen an die Prüfung von Abschiebungshindernissen .....	D 42
c) Hindernisse bei der Durchsetzung der Abschiebung .....	D 44
3. Zuständigkeit .....	D 44
V. Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Migration .....	D 45
1. Praktische Relevanz und kompetenzrechtliche Aspekte .....	D 45
2. Gefahrenabwehr und Rückführung .....	D 47
VI. Weiterentwicklung der Integrationsverwaltung auf staatlicher und kommunaler Ebene .....	D 48
1. Staatsziel Integration? .....	D 48
2. Integrationsverwaltungsrecht .....	D 50
3. Integrationsverwaltungsstrukturen .....	D 50
a) Grundsätze der Aufgabenzuordnung .....	D 50
b) Keine gesonderte Ministerialverwaltung .....	D 51
c) Schnittstelle BAMF/Bundesagentur für Arbeit/Kommunen .....	D 51
d) Schnittstelle Land/Kommunen .....	D 51
e) Beschränkung auf fachinterne Spezialisierung des Personals .....	D 52
<b>C. Handlungsfelder</b> .....	D 53
I. Migrationsgesetzbuch .....	D 53
1. Keine Abkehr vom Anspruch der Begrenzung und interessenorientierten Steuerung von Migration .....	D 53
2. Möglichkeiten der Verbesserung der Regelungssystematik sowie der Bürgerverständlichkeit .....	D 53
3. Neujustierung einzelner Regelungsbereiche .....	D 54
a) Aufenthaltsrecht von nicht erwerbstätigen Unionsbürgern	D 54
b) Einheitlichere Regelung des Spurwechsels .....	D 55



c) Verfahrensvereinfachung bei Ausbildungs- und Erwerbsmigration .....	D 55
d) Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts .....	D 56
II. Etablierung wettbewerbsorientierter regionaler Förderinstrumente für die Ansiedlung in ländlichen Räumen .....	D 56
1. Begrenzte Wirksamkeit der Wohnsitzregelungen und weiterer allgemeiner Steuerungsinstrumente .....	D 56
2. Koppelung von Migrantenförderung und Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels .....	D 57
3. Wettbewerbsorientierte Förderinstrumente mit starker Anreizwirkung .....	D 58
<b>D. Empfehlungen</b> .....	D 59
I. Steuerung der Zuwanderung .....	D 59
II. Grundorientierungen der Migrations- und Integrationsgesetzgebung .....	D 60
III. Änderungsvorschläge zu einzelnen Regelungen .....	D 60
1. Unionsbürger betreffende Regelungen .....	D 60
2. Aufenthaltsgesetz .....	D 61
3. Asylgesetz .....	D 61
4. Staatsangehörigkeitsrecht .....	D 62
IV. Instrumente der räumlichen Steuerung .....	D 62

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG