Erschienen in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik : ZAR ; 38 (2018), 5-6. - S. 193-200

*Prof. Dr. Daniel Thym, Konstanz**

Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten – Anmerkungen zu den migrationspolitischen Diskursen der Gegenwart

Die migrationspolitischen Debatten der Gegenwart sind häufig von einer binären Konfrontation von Steuerungszielen und Menschenrechten geprägt, exemplarisch beim Streit um die Obergrenze. Eine gestaltende Migrationspolitik der Mitte setzt dagegen auf die Einsicht, dass auch die Fluchtmigration staatlich im begrenzten Umfang gesteuert werden darf. Dies ermöglicht einen sachlichen Diskurs und politische Kompromisse, die keine einfache Lösung versprechen, wohl aber den Bürgern keine einseitige Entscheidung zwischen offenen oder geschlossenen Grenzen abverlangen. Dies gilt für das zentrale Mittelmeer ebenso wie für die Reform des europäischen Asylsystems oder aktuelle Vorhaben der Migrationsinnenpolitik.

1. Rolle des Rechts im öffentlichen Diskurs

Über den öffentlichen Debatten der Gegenwart schweben Gewitterwolken und die Migration steht im Zentrum vieler Debatten: *Donald Trump*, der Brexit, *Viktor Orban* und die AfD. Dies ist kein Zufall, denn beim Umgang mit Migration sieht man wie unter dem Mikroskop, dass der öffentliche Diskurs zunehmend durch eine binäre Konfrontation geprägt wird – im Fall von Migration zwischen offenen und geschlossenen Grenzen. Der Streit mit Sachargumenten, die im Wege des Ausgleichs kombiniert werden können, weicht zunehmend einer faktischen und normativen Alternativlosigkeit, die die Befürworter und Gegner gleichermaßen vertreten.

In seiner „linken" Ausprägung lautet das Schicksalsargument, dass staatliche Kontrollmaßnahmen zum Scheitern verurteilt seien, weil sie gegen westliche Werte verstießen und die

* Prof. Dr. *Daniel Thym*, LL.M. (London) ist Inhaber des Lehrstuhls für Europa- und Völkerrecht, Ko-Direktor des Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht und maßgeblich beteiligter Wissenschaftler des Exzellenzclusters „Kulturelle Grundlagen von Integration" an der Universität Konstanz; der Beitrag ist die überarbeitete und kombinierte Fassung zweier Vorträge auf den Hohenheimer Tagen am 27.1.2018 sowie bei der Justizpressekonferenz in Karlsruhe am 27.2.2018.

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URL: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-17whyjxsmsa6z3

Flüchtlinge sich im Zweifel neue Wege suchten. Umgekehrt wird von „rechts" argumentiert, dass die Grenzschließung faktisch alternativlos sei, weil Millionen von Afrikanern einwandern wollen, deren Schutzbedarf durch die Bezeichnung als „Asylmissbrauch" normativ diskreditiert wird.

Meine Ausgangsthese lautet daher, dass es an der Zeit ist anzuerkennen, dass die Fluchtmigration *tatsächlich* gesteuert werden kann und *normativ* gesteuert werden darf – freilich nicht unbegrenzt. Dies werde ich zu belegen suchen, um sodann der Rolle des Rechts im öffentlichen Diskurs nachzuspüren und in der gebotenen Kürze aktuelle Vorhaben der neuen Bundesregierung einzuordnen. Methodisch kombiniere ich hierbei rechtliche und interdisziplinäre Einsichten auf einer mittleren Abstraktionshöhe, die sich von Einzelproblemen löst, ohne den Kontakt zu diesen zu verlieren. Zeitlich berücksichtigt der Beitrag alle Entwicklungen bis Anfang Juni 2018 und endet daher vor der Entscheidung über die CSU-Forderung nach einer partiellen Grenzschließung.

2. Faktische Steuerungsfähigkeit

Dass eine faktische Steuerung möglich ist, zeigten die letzten Monate zur Genüge: Der Rückgang der Asylbewerberzahlen im östlichen und zentralen Mittelmeer hatte viele Gründe, aber niemand wird ernsthaft bestreiten, dass staatliche Maßnahmen irrelevant gewesen wären.[1] Ausweichbewegungen gab es kaum. Die unterschiedlichen Herkunftsstaaten von Migranten im östlichen und zentralen Mittelmeer zeigen, dass etwa die EU-Türkei-Kooperation allenfalls begrenzt dazu führte, dass syrische, irakische oder afghanische Flüchtlinge es über Libyen versuchten.[2] Auch der jüngste Anstieg in Spanien reagiert nur teilweise auf die Entwicklung in Libyen.[3]

Doch nicht nur die Statistik belegt, dass die Fluchtmigration tatsächlich gesteuert werden kann. Nach der ökonomischen Rational-choice-Theorie, die menschliches Verhalten erklären will, werden Menschen sich seltener auf den Weg machen, wenn die Transaktionskosten finanzieller oder sonstiger Art steigen, weil etwa Schmuggler mehr Geld verlangen oder das Risiko steigt, anstatt Europa zu erreichen, von Libyen aus nach Nigeria zurückgeführt zu werden.[4] Damit ist nicht gesagt, dass die Politik sich an der ökonomischen Theorie orientieren soll, denn ich will nur zeigen, dass die Fluchtmigration faktisch gesteuert werden kann.

Viele Faktoren, die Migrationsbewegungen beeinflussen, stehen nicht unter der direkten Kontrolle der Zielstaaten,[5] weshalb absolut geschlossene Grenzen illusorisch sind. Eine kluge Migrationspolitik wird daher mehrdimensional vorgehen: vom innerstaatlichen Recht bis hin zur Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten. Auch dies erlaubt keine absolute Kontrolle, wohl aber bessere Steuerung.[6] Diese Einsicht dürfte einer von mehreren Gründen sein, warum die letzte Bundesregierung sich gegen eine Grenzschließung entschied – und stattdessen die europäische und internationale Kooperation ebenso konsequent ausbaute wie die Regierung *Kohl* das europäische Asylsystem,[7] das von Anfang an auch das Ziel verfolgte, den Asylkompromiss 1992/93 abzufedern.[8]

Hinzu kommt, dass ethnographische Studien zeigen, dass speziell die Fluchtmigration häufig auf einer unsicheren Informationsgrundlage basiert und durch spontane Entscheidungen geprägt wird.[9] Symbolische Maßnahmen können daher einen hohen Wirkungsgrad besitzen. Auch das ist ein Faktor, der die abschreckende Wirkung der EU-Türkei-Kooperation ebenso erklären hilft, wie die deutsche Willkommenskultur zuvor als ein Pullfaktor gewirkt haben mag. In der Einladung wie der Ausladung ist ein jeder Diskurs über das Migrationsrecht immer auch ein Ringen um die Bilder und die Semantik – in der Innenpolitik ebenso wie gegenüber potentiellen Migranten.[10]

3. Normative Steuerungsfähigkeit

Fluchtmigration *kann* nicht nur gesteuert werden, sie *darf* es auch – allerdings in Grenzen.[11] Wer behauptet, dass man an der deutschen oder europäischen Außengrenze jeden beliebig zurückweisen dürfe, hat ebenso Unrecht wie diejenigen, die der Migrationskontrolle unter Verweis auf die Menschenrechte ihre Legitimität absprechen. Auf die rechtliche Hegung der Staatsgrenze werde ich später eingehen.[12] Zuerst der zweite Teil des normativen Arguments: die Menschenrechte lassen mehr Spielraum, als es im öffentlichen Diskurs bisweilen behauptet wird.

Um dies in der gebotenen Kürze zu verdeutlichen, reicht eine Erinnerung an die zentrale Gewährleistung des Flüchtlingsvöl-

---

1 Speziell den relativen Einfluss der EU-Türkei-Erklärung sowie der Grenzschließung auf dem Balkan kann man nicht zuverlässig bestimmen; *Spijkerboer*, Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?, Border Criminologies Blog v. 28.9.2016 mag zutreffend anmerken, dass ohnehin ein *gewisser* Rückgang eingetreten wäre, aber die Behauptung einer generellen Irrelevanz dürfte eine argumentative Delegitimierungsstrategie sein – gemäß der strategischen Empfehlung von *ders.*, in: Pierik/Werner, Cosmopolitanism in Context, 2010, S. 249 (270).

2 Siehe die Übersicht bei UNHCR, Sea Arrivals in the Mediterranean, online unter http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=105.

3 Der Gesamtumfang der Zahlen ist vergleichsweise gering und umfasst viele Nordafrikaner, die ansonsten kaum in Libyen in See stechen.

4 Zur klassischen Analyse anhand von Push- und Pull-Faktoren siehe *Massey* u.a., Population and Development Review 19 (1993), 431-466; bei der Fluchtmigration dürften rationale Erwägungen an Gewicht gewinnen, sobald einer Person in Transitstaaten keine direkte Verfolgung mehr droht.

5 Vgl. *Thielemann*, Refugee Survey Quarterly 31 (2012), 21 (25-28).

6 Siehe *Cornelius/Martin/Hollifield*, in: dies., Controlling Immigration. A Global Perspective, 1994, S. 3-51.

7 Näher zu den 1990er Jahren *Baumann*, Der deutsche Fingerabdruck, 2006; und die klassische Kritik, wonach die Agenden der Innenministerien die EU-Politik anfangs dominierten, bei *Guiraudon*, JCMS 38 (2000), 251-271 und zum später gesteigerten Gewicht supranationaler Akteure, auch als Gegenpol zu den nationalen Regierungen *Trauner/Lavenex*, in: Trauner/Ripoll Servent, Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, 2015, S. 219-240.

8 Siehe auch BVerfGE 94, 49 (85).

9 Näher *Schapendonk*, Societies 2 (2012), 27–41; und *Crawley* u.a., Unpacking a Rapidly Changing Scenario, MEDMIG Research Brief No. 1, March 2016; sowie *Scholz*, Warum Deutschland?, BAMF Forschungsbericht 19, 2013; bei einer methodenkritischen Analyse gilt es zu beachten, dass Nachfluchtbefragungen, etwa durch *Brücker* u.a., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, IAB-Forschungsbericht 14/2016, S. 23-28, durch im Zielstaat formulierte Erwartungshaltungen von staatlichen Stellen und Hilfsorganisationen beeinflusst werden; hierzu *Zetter*, Journal of Refugee Studies 4 (1991), 39-62.

10 Hierzu Abschnitt 7.

11 Ich beschränke mich auf die rechtliche Normativität.

12 Hierzu Abschnitt 5.

kerrechts: das Refoulement-Verbot.[13] Dies ist eine große Errungenschaft und doch folgt aus ihm für Deutschland aktuell wenig. Insbesondere beinhaltet das Refoulementverbot kein Individualrecht, ein vollumfängliches Asylverfahren in einem bestimmten Staat zu erlangen: eine koordinierte Zuständigkeitsbestimmung nach dem Modell der Dublin-Regeln ist mit der GFK und der EMRK prinzipiell ebenso vereinbar wie Sichere Drittstaats-Klauseln.[14]

Man kann darüber streiten, ob die Türkei ein sicherer Drittstaat im Sinn des Art. 38 der Asylverfahrensrichtlinie ist und daher Rückführungen von den griechischen Inseln rechtmäßig sind (der griechische Staatsrat meint: ja).[15] Aber selbst wenn die Antwort im Konkreten anders ausfiele, änderte dies nicht den Grundsatz, dass man Flüchtlinge auf sichere Gegenden innerhalb oder außerhalb der EU verweisen kann.[16] Eben diese Handlungsoption will der Europäische Rat ausweiten, wenn er die Drittstaatsklausel in der künftigen Verfahrens-Verordnung an die menschenrechtlichen Mindeststandards annähern will,[17] wofür speziell bei den Aufnahmebedingungen in Drittstaaten auch ein Spielraum besteht.[18]

Auch der EGMR ist nicht so einseitig, wie es im Fachdiskurs bisweilen erscheint und dies erklärt zugleich, warum es so schwer sein kann, Einzelfälle angesichts ambivalenter Vorgaben zu entscheiden. Einerseits untersagte der EGMR – jeweils mit Blick auf den Entscheidungszeitpunkt – Rückführungen nach Syrien im Jahr 2017 und nach Griechenland 2011 ebenso generell wie eine Ausschiffung von Bootsflüchtlingen nach Libyen im Jahr 2009.[19] Andererseits stufte der Gerichtshof die Lebensbedingungen in der Hauptstadt des Bürgerkriegslands Somalia im Jahr 2011 ebenso wenig als Abschiebungshindernis ein wie die Situation in vielen Landesteilen des Irak und von Afghanistan zuletzt 2016, auch wenn in beiden Fällen eine individuelle Gefährdungsanalyse angezeigt sein kann.[20]

Hierbei ist nach Meinung der Großen Kammer der politische Kontext zu berücksichtigen, weshalb ein Massenzustrom zu gewissen Abstrichen etwa bei den Unterbringungsstandards führen kann.[21] Trotz der vielfachen Kritik von NGOs, die im Urteil ausführlich rezipiert wurde, befand eine Sektion im Januar 2018, dass die Lebensbedingungen im griechischen Hotspot auf Chios nicht gegen Art. 3 EMRK verstießen[22] – und auch beim Verbot der Kollektivausweisung waren die Straßburger Richter zuletzt großzügiger.[23] Es steht keineswegs fest, ob die Grenzzäune zwischen Ceuta und Marokko direkt an der EMRK zu messen sind,[24] die für eine Unterstützung von Drittstaaten wie Libyen ohnehin nicht direkt gilt.[25]

Es sind dies nicht nur dogmatische Spitzfindigkeiten eines am positiven Recht geschulten Juristen, denn die territoriale Radizierung des Menschenrechtsschutzes liegt der bestehenden Weltordnung auch theoretisch zu Grunde. Es soll jeder Flüchtling vor Verfolgung geschützt werden, aber dies bedeutet nicht, dass dies in einem bestimmten Land zu erfolgen habe.[26] Das ethische Argument für eine Reisefreiheit in wohlhabende Zielstaaten besitzt ein geringeres Gewicht,[27] sobald jemand der unmittelbaren Gefahrenquelle entkommen ist.

Damit ist nicht gesagt, dass die Menschenrechte den Staaten einen Freibrief erteilten. Im Gegenteil: Sie begründen Grenzziehungen für Flüchtlinge ebenso wie für abgelehnte Asylbewerber. Migrationspolitik ist kein menschenrechtsfreier Raum – ebenso wie umgekehrt die Menschenrechte den Staaten die migrationspolitischen Steuerungsoptionen nicht gänzlich verschließen.[28] Man kann beides kombinieren. Es ist eine wichtige Aufgabe von Politik und auch Wissenschaft, die Menschen-

---

13 Vgl. Art. 33 I GFK, der durch Art. 3 EMRK verstärkt und überlagert wird.

14 Statt vieler *Hathaway/Foster*, The Law of Refugee Status, 2. Aufl. 2014, S. 17-23; und *Zimmermann*, Das neue Grundrecht auf Asyl, 1994, S. 167-171.

15 Siehe *Hofmann/Schmidt*, ZAR 2018, 1 (3 f.).

16 Auch in der politischen Theorie besteht grundsätzlich Einigkeit, dass die Fluchtmigration jedenfalls im Wege der fairen zwischenstaatlichen Verantwortungsteilung gesteuert werden können soll; vgl. *Carens*, The Ethics of Immigration, 2013, S. 206-217; und *Gibney*, European Journal of Political Theory 14 (2015), 448-463.

17 Siehe Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 8/17 v. 23.6.2017, Rn. 23; sowie der Vorschlag der Ratspräsidentschaft gem. Rats-Dok. 14098/17 v. 15.11.2017 (partiell öffentlich zugänglich).

18 Art. 38 I lit. e RL 2013/32/EU verlangt volle GFK-Statusrechte und damit mehr als ein „wirksamer Schutz" (*effective protection*) nach Völkerrecht; näher *Legomsky*, IJRL 15 (2003), 567 (626-676); zum abgestuften Zugang zu GFK-Statusrechten *Hathaway*, The Rights of Refugees under International Law, 2005, Kap. 3.

19 Vgl. für Syrien EGMR, Urt. v. 14.2.2017, Nr. 52722/15, *S.K. ./.* Russland; zu Griechenland EGMR, Urt. v. 21.1.2011 (GK), Nr. 30696/09, *M.S.S. ./.* Belgien und Griechenland, Rn. 335-368; und für Libyen EGMR, Urt. v. 23.2.2012 (GK), Nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa u.a. ./.* Italien, Rn. 113-115.

20 Vgl. zu Somalia die Leitentscheidung EGMR, Urt. v. 28.6.2011, Nr. 8319/07 & 11449/07, *Sufi & Elmi ./.* Vereinigtes Königreich, Rn. 287-291; zum Irak acht Parallelurteile einschl. EGMR, Urt. v. 27.6.2013, Nr. 50859/10, *M.Y.H. u.a. ./.* Schweden (die Große Kammer wies mit Beschl. v. 9.12.2013 eine Beschwerde zurück); eine individuelle Sicherheitsprognose jedenfalls in (früheren) Zeiten erhöhten IS-Terrors verlangte EGMR, Urt. v. 23.8.2016, Nr. 59166/12, *J.K. ./.* Schweden, Rn. 108-111; zu Afghanistan zuletzt EGMR, Urt. v. 5.7.2016, Nr. 29094/09, *A.M. ./.* Niederlande, Rn. 76.

21 So mit Blick auf Lampedusa EGMR, Urt. v. 12.12.2016 (GK), Nr. 16483/12, *Khlaifia u.a. ./.* Italien, insb. Rn. 179 f., 181, 185; methodisch bereitet das Argument einen Weg, großzügige frühere Urteile fallbezogen zurückzunehmen bzw. fortzuentwickeln; unabhängig hiervon bleiben die Obersätze zu Unterbringungsstandards unscharf; vgl. *Thym*, NVwZ 2018, 609 (611-613).

22 EGMR, Urt. v. 25.1.2018, Nr. 22696/16, *J.R. et al. ./.* Griechenland sah auch keine Verletzung von Art. 5 I durch die Inhaftierung, über die freilich nach Absatz 2 unzureichend informiert worden war.

23 Kein förmliches Interview verlangte und gleichlautende Begründungen erlaubte die Große Kammer des EGMR (o. Fn. 21), Rn. 238 f., 248, 251.

24 Das Sektionsurteil EGMR, Urt. v. 3.10.2017, Nr. 8675/15 & Nr. 8697/15, *N.D. & N.T. ./.* Spanien wurde von der Großen Kammer zur Überprüfung angenommen und betraf unabhängig davon eine Person, die auf der spanischen Seite des Zauns hinabgestiegen war, sodass die EMRK unproblematisch galt (vgl. Rn. 49-55); auf Hoher See bleibt unklar, ab wann die Staaten eine Jurisdiktion ausüben, wenn Migranten, anders als bei EGMR, *Hirsi Jamaa u.a.* (o. Fn. 19), kein EU-Schiff betreten; großzügig, aber nicht zwingend *Lehnert/Markard*, ZAR 2012, 194 (197).

25 Insofern fehlt regelmäßig eine Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK; weitergehende Überlegungen zur Beihilfe als völkerrechtliches Delikt jenseits der EGMR-Zuständigkeit sind schwer zu begründen; vgl. *Skordas*, A 'Blind Spot' in the Migration Debate?, EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog v. 30.1.2018; siehe auch *Berlit*, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, 2017, S. 69-86.

26 Lesenswert *Funke*, JZ 2017, 533 (536-541); siehe auch *Betts/Collier*, Gestrandet, 2017; und der Vorschlag von *Hathaway/Neve*, Harvard Human Rights Law Journal 10 (1997), 115-212.

27 Siehe *Nida-Rümelin*, Über Grenzen denken, 2017; und *Brock*, Global Justice. A Cosmopolitan Account, 2009, Kap. 8.

28 Ganz in diesem Sinn der generische Verweis auf die Kombination von Migrationskontrolle und Menschenrechten etwa bei EGMR (o. Fn. 21), Rn. 241 sowie der klassische Beginn der Urteile zu Art. 8 EMRK seit EGMR, Urt. v. 28.5.1985, Nr. 9214/80, 9473/81 & 9474/81, *Abdulaziz, Cabakes und Balkandali ./.* Vereinigtes Königreich, Rn. 67.

rechte gerade auch in Situationen einzufordern, in denen die Rechtslage nicht eindeutig feststeht. Allein der Diskurs sollte verantwortungsvoll geführt werden.

4. Menschenrechte zwischen Recht und Moral

Im öffentlichen Diskurs besitzen die Menschenrechte eine doppelte Funktion. Einerseits beschränken sie das staatliche Handeln durch rechtliche Grenzziehungen, die im Zweifel vor Gericht durchgesetzt werden können. Andererseits dienen die Menschenrechte zugleich als Projektionsfläche über Vorstellungen vom guten Leben und von einer gerechten Gesellschaft.[29] Vereinfacht kann man insofern von „Rechtsnormen" und „Werten" sprechen. Während erstere zum täglich Brot der Juristen gehören, erlaubt die Wertedimension moralische Positionierungen, die in einer pluralen Gesellschaft immer umstritten sein werden. Für das Verfassungsrecht ist diese Gemengelage von Recht und Moral nicht ungewöhnlich.[30]

Damit wäre zugleich eine Gefahr des Menschenrechtsdiskurses bezeichnet, der dazu neigt, politische Fragen mit hohem Einsatz zu moralischen Grundsatzfragen zu erklären – und die Flüchtlingspolitik ist hierfür voller Beispiele. Zweifellos geht es um höchste Güter, wenn Tausende im Mittelmeer sterben oder die Lebensbedingungen in den Erstfluchtstaaten wie Libanon von hiesigen Sozialstandards meilenweit entfernt sind. Allein wer so tut, dass deshalb die Einreise nach Deutschland zwingend sei, lässt der Politik keinen Raum für den Streit um die richtige Antwort.

Problematisch wird dies insbesondere, wenn man im öffentlichen Diskurs allgemein auf Rechtsnormen verweist und suggeriert, dass diese eine einfache Lösung vorgäben, wenn etwa das Deutsche Institut für Menschenrechte während der Debatte um den Familiennachzug bei subsidiärem Schutz pauschal behauptete, dass die Aussetzung „menschenrechtswidrig" sei und deshalb „beendet werden müsse,"[31] obgleich die Gerichte keinen generellen Familiennachzugsanspruch anerkennen.[32] Eine solche Argumentation nutzt die Unschärferelation zwischen Recht und Moral, um moralischen Argumenten, die umstritten sind, den Anschein einer verfassungsrechtlichen Vorgabe zu verleihen. Dies ist problematisch, weil die Verfassung in Deutschland als diskursives Stoppschild verstanden wird, das die Gegenposition kategorisch als inakzeptabel zurückweist.[33]

Damit ist nicht gesagt, dass es keine legitimen politischen oder moralischen Argumente für einen großzügigen Familiennachzug gäbe, aber es schadet der politischen Kultur, wenn man diese vorschnell mit gerichtlich durchsetzbaren Handlungsgrenzen gleichschließt.[34] Eine gestaltende Migrationspolitik setzt voraus, dass man die Gegenposition prinzipiell anerkennt und damit diskursiv Kompromisse ermöglicht, die kein „schmutziger Deal" sind, sondern ein notwendiger Ausgleich widerstreitender Interessen und Argumente. Eine überbordende Moralisierung, die Gegenmeinungen ausgrenzt, schadet der politischen Kultur ebenso wie identitäre Absolutheitsansprüche oder ethno-kulturelle Homogenitätsfantasien.[35] Eine moralische Menschenrechtspolitik, die über rechtliche Vorgaben hinausgeht, muss inhaltlich überzeugen und erübrigt sich nicht im schlichten Verweis auf die Menschenrechte jenseits der Gerichtspraxis.

5. Obergrenzen jenseits der Symbolik

Der politische Parteienwettbewerb lebt von einer Zuspitzung, die komplexe Sachverhalte auf den Punkt bringt. „Symbolische" Gesetzgebung ist insofern nicht nur etwas Negatives, sondern gehört zur politischen Kommunikation.[36] Gerade die Migrationspolitik ist auf eine symbolische Vereinfachung angewiesen, um die hochkomplexen Detailregelungen öffentlich zu diskutieren. Beispiele für symbolisch aufgeladene Gesetze sind die sicheren Herkunftsstaaten oder der Doppelpass, deren tatsächliche Relevanz von Befürwortern wie Gegnern im Diskurs regelmäßig überzeichnet wird. Der Symbolgehalt übersteigt die praktische Bedeutung – und dies ist prinzipiell auch gut so, denn so funktioniert politische Kommunikation: Das Bekenntnis für oder gegen Doppelpass oder sichere Herkunftsstaaten signalisiert die generelle Einstellung zur Asyl- und Integrationspolitik.

Zum Problem werden Symbole freilich, wenn sie sich verselbstständigen. Genau dies passierte bei der „Obergrenze," ohne dass damit gesagt wäre, dass der Vorschlag per se eine schlechte Idee sein muss. Man könnte sie etwa als politische oder rechtliche Zielvorgabe begreifen, vergleichbar mit dem 2%-Inflationsziel der EZB oder dem 2-Grad-Erwärmungsziel des Pariser Klimaabkommens, dessen prognostiziertes Verfehlen als Anlass dient, konkrete Maßnahmen in die Wege zu leiten, die die Fluchtmigration im Dublin-System und darüber hinaus indirekt steuern, ohne dass aus der Zielvorgabe direkt folgte, welche Maßnahmen dies sind.[37]

So präsentierte die CSU die Obergrenze im Wahlkampf freilich nicht, denn der Begriff vermittelte – neben der impliziten Kritik an der Bundeskanzlerin – eine einfache Lösungsoption,

29 Siehe *Sen*, The Idea of Justice, 2009, Kap. 17; und *Habermas*, Deutsche Zeitschrift für Philosophie 58 (2010), 343-357.

30 Dieser Abschnitt beruht auf *Thym*, Grenzen des Familiennachzugs, FAZ v. 18.1.2018, S. 6.

31 So der Jahresbericht des DIM, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, Dezember 2017, S. 35; der zitierte Menschenrechtskommissar ist keine gerichtliche Einrichtung, sondern besitzt eine Mischfunktion, die – vergleichbar mit UNHCR – rechtliche und politische Positionen verbindet; vgl. Council of Ministers (des Europarats), Resolution on the Commissioner for Human Rights, Resolution 99 (50) v. 7.5.1999.

32 Ausführliche Nachweise, vor allem für EMRK und KRK, bei *Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Deutschen Bundestags am 29.1.2018, S. 5-18; exemplarisch das österr. BVerwG, Entscheidung v. 24.10.2017, W192 2152617-1, Abschn. II.3.2.3 und des dänischen Obersten Gerichtshofs, DK-SC, Urt. v. 6.11.2017, Nr. 107/2017, *A* v. Udlændingenævnet.

33 Eine solche weitgehende Ausklammerung der Verfassung aus Themen, die im öffentlichen Diskurs als verhandelbar erscheinen, ist nicht zwingend und dürfte an der starken Rolle und dem hohen Ansehen des BVerfG in Deutschland liegen.

34 Verstärkt wird dies in Deutschland und Europa durch die sich ausbreitende Praxis einer strategischen Prozessführung, wenn Praktiker und auch Wissenschaftler ausgewählte Verfahren vor Gericht forcieren und durch advokatorische Publikationen stützen.

35 Siehe auch *Möllers*, Wir, die Bürger(lichen), Merkur Nr. 818/2017, S. 5-16.

36 Siehe *Kindermann*, in: Voigt, Politik der Symbole. Symbole der Politik, 1989, S. 257-274; und *Edelman*, The Symbolic Uses of Politics, 1964.

37 In diesem Sinn *Thym*, Für eine Migrationspolitik jenseits der Symbole, Tagesspiegel Causa am 12.10.2017; ähnlich der – unverbindliche – Korridor von 180.000–220.000 Personen im Koalitionsvertrag, auch wenn dieser letztlich eine Mischung aus faktischer Feststellung, zukunftsgerichteter Prognose und konkludenter Zielvorgabe bleibt; vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7.2.2018, S. 103.

hypothetisch durch die zwischenzeitlich geforderte Zurückweisung an der Grenze, obwohl in offiziellen Parteitagsbeschlüssen oder Wahlprogrammen nicht definiert worden war, was eine Obergrenze juristisch oder in der operativen Politik konkret beinhaltete.[38] Doch nicht nur die CSU suggerierte eine einfache Antwort. Die Gegner aus dem Kreis der politischen Parteien und der Flüchtlingsforschung nahmen die Einladung dankbar an, die Migrationspolitik als eine binäre Alternative zu präsentieren und erklärten eine Obergrenze kurzerhand zum Verstoß gegen das deutsche Asylgrundrecht, obgleich auf Art. 16a GG dem Wortlaut nach „sich nicht berufen (kann)"[39], wer über Österreich oder Polen einreist.

Die Obergrenzendebatte veranschaulicht, warum die öffentliche Schwarz-Weiß-Konfrontation offener und geschlossener Grenzen eine Sackgasse ist. Vereinfachte Lösungsalternativen geben Orientierung, verlangen jedoch zugleich ein Bekenntnis. Man muss sich zwischen Migrationssteuerung und Menschenrechten entscheiden. Es gibt kein Dazwischen und damit auch keinen Raum für eine gestaltende Politik, die die vielfältigen Interessen zu einem Ausgleich zu bringen sucht und die auch die CSU in der Sache verfolgt. Dass sich in der Flüchtlingskrise so viele Befürworter und Gegner der Regierungspolitik auf das Recht und dessen vermeintlich klare Vorgaben beriefen, war auch eine argumentative Ausweichstrategie, die Sachargumente ersetzte.[40]

Dies gilt auch für deutsche Staatsgrenzen, wo eine direkte Zurückweisung von Asylbewerbern derzeit nicht wegen der Grundrechte grundsätzlich ausscheidet,[41] sondern wegen eines Gesetzgebungsakts: die Dublin III-Verordnung, die – anders als die deutsche Drittstaatsregelung – materielle Zuständigkeitskriterien mit einem zwischenstaatlichen Überstellungsverfahren kombiniert, dessen Scheitern dazu führt, dass die Verantwortung auf den Staat übergeht, in dem sich eine Person aufhält.[42] Eben dies schlägt die EU-Kommission jedoch zu ändern vor, sodass Deutschland künftig bei einer irregulären Sekundärmigration kein zweites Asylverfahren mehr durchführen müsste,[43] weil die Zuständigkeit der Ersteinreisestaaten perpetuiert und diese stattdessen durch eine Umverteilung entlastet werden sollen.[44]

Dies zeigt: Nicht nur an den Schengener Außengrenzen ist eine Migrationssteuerung möglich, auch die Funktion der Binnengrenzen kann im Wege der europäischen Gesetzgebung neu justiert werden. Wer behauptet, es sei unmöglich, die Fluchtmigration im Einklang mit den Menschenrechten zu steuern, verbreitet normative Fake News.

6. Flüchtlingskrise als kognitive Dissonanz

Mein Plädoyer für eine gestaltende Migrationspolitik, die mit Sachargumenten die vielfältigen Interessen auszugleichen versucht, anstatt sich faktisch und normativ zwischen offenen und geschlossenen Grenzen entscheiden zu müssen, ist in der aktuellen Situation besonders wichtig. Viele Bürger verlieren nicht nur allgemein das Vertrauen in Staat, Politik und Eliten, sondern zweifeln ganz konkret an deren Fähigkeit, die Einwanderung zu gestalten. Die deutsche und europäische Migrationspolitik dürfte sich derzeit an einem Wendepunkt befinden, in dem – ganz im Sinn des konstitutionellen Moments der US-Verfassungstheorie[45] – konzeptuelle Grundannahmen herausgefordert und neu justiert werden.

Aus einer interdisziplinären Perspektive kann man die Flüchtlingskrise mit dem vergleichen, was die Sozialpsychologie eine „kognitive Dissonanz" nennt: einen aufgewühlten und als negativ empfundenen Gefühlszustand, der entsteht, wenn mehrere kognitive Empfindungen, Wünsche und Absichten sich widersprechen. Der Mensch strebt danach, eine derartige kognitive Dissonanz aufzulösen, indem er Handlungen und Überzeugungen neu justiert,[46] ohne dass von Anfang an feststünde, in welche Richtung dies passiert.

Gesamtgesellschaftlich waren die Jahre 2015/16 voller kognitiver Dissonanz: Auf die Willkommenskultur folgte die Kölner Silvesternacht, Flüchtlinge aus Syrien und Tunesien entpuppten sich als Terroristen (oder als rechtsradikaler Bundeswehroffizier, den das BAMF als Syrer anerkannte). Seither empfinden viele Bürgerinnen und Bürger einen gefühlsmäßigen Zwiespalt, der noch gesteigert wurde durch den Eindruck eines partiellen staatlichen Kontrollverlusts, für den die Balkanroute im Großen ebenso steht wie die 14 Identitäten des *Anis Amri* im Kleinen. Im Frühjahr 2018 erneuerten der Bremer Asylskandal und der Mord an *Susanna F.* das Trauma. Ich verstehe daher die GroKo-Partner, wenn sie im Koalitionsvertrag dafür einstehen, dass sich „eine Situation wie 2015 nicht wiederholt."[47] Der partielle Kontrollverlust verstärkte die kognitive Dissonanz seitens der Bürger.[48] Dies soll sich ändern.

Was hat das mit meiner Ausgangsthese zu tun? Sehr viel. Wenn wir anerkennen, dass auch die Fluchtmigration faktisch und

---

38 Exemplarisch CSU, Der Bayernplan, Programm für die Bundestagswahl, Juli 2017, S. 16; während die Begründung zu Zeiten der Masseneinwanderung noch eine einfache Zugangsreduktion war, verlagerte sich die Argumentation später auf die begrenzten administrativen, finanziellen und kulturellen Integrationsressourcen.

39 Ob das Grundgesetz eine direkte Zurückweisung *ohne* rudimentäres Verfahren nebst Anhörung und Rechtsschutz in den Grenzen des Art. 16a II 2 GG erlauben sollte, ist aus den Materialen sowie Gesprächen mit beteiligten Akteuren nicht ersichtlich; auch BVerfGE 94, 49 (96 f., 105 f.) stellte nicht klar, welche prozeduralen Vorgaben von Verfassungs wegen für die einfachgesetzlichen § 18 II, § 34a AsylG bestehen.

40 Sinngemäß *Gärditz*, EuGRZ 2017, 517 (524).

41 Zu alternativen Argumentationsmöglichkeiten während der Krise siehe *Hailbronner/Thym*, JZ 2016, 753 (760-763), die das *Jafari*-Urteil des EuGH in der Rückschau mittelbar zurückwies; zu letzterem *Thym*, DVBl. 2018, 276 (278 f.).

42 Vgl. Art. 29 Dublin III-VO (EU) Nr. 604/2013; sowie dessen großzügige Deutung durch EuGH, *Shiri*, C-201/16, EU:C:2017:805, Rn. 26-34; zum „Selbsteintritt" während der Flüchtlingskrise siehe *Wendel*, JZ 2016, 332 (334 f., 337-341).

43 Isolierte Asylanträge nach Art. 16a GG dürften wegen des Vorrangs des Unionsrechts in Fortfolge der Argumentation von BVerwGE 139, 272, Rn. 50-53 und BVerwG, Beschl. v. 23.3.2017, 1 C 17.16, Rn. 13 f. ausscheiden, zumal das Asylgrundrecht nach BVerfGE 94, 49 (102-104) nicht Art. 1 GG unterfällt; näher *Becker*, in: von Mangoldt u.a., Kommentar zum Grundgesetz, Bd. I, 6. Aufl. 2010, Art. 16a GG Rn. 24.

44 Siehe den Vorschlag gemäß COM(2016) 270 v. 4.5.2016; mit Art. 18 GRCh dürfte dies vereinbar sein, weil die Norm schwerlich mehr als einen Antrag in einem „gemeinsamen" EU-Asylsystem umfassen dürfte; sinngemäß wohl EuGH, *Slowakei & Ungarn/Rat*, C-643/15 & C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 338-343.

45 So, wenn auch mit Blick auf die Gerichte und die Eliten als Akteure des Wandels, *Ackerman*, We, the People. Vol. 2 1998; offener mit Blick auf die Gesellschaft *Michelman*, Yale L. J. 97 (1988), 1493 (1524-1531).

46 Leicht zugänglich: https://de.wikipedia.org/wiki/Kognitive_Dissonanz.

47 Koalitionsvertrag (o. Fn. 37), S. 103.

48 Siehe auch *Bauman*, Strangers at Our Door, 2016, Kap. 2.

normativ gesteuert werden kann und darf, gewinnen wir einen Raum für eine gestaltende Migrationspolitik zurück – und das bedeutet auch, dass wir den Bürgern bei der Auflösung der kognitiven Dissonanz im Wege neu justierter Handlungen und Überzeugungen keine binäre Entscheidung abverlangen, ob sie nun für die Menschenrechte oder die Staatensouveränität optieren. In einem Satz: Menschenrechte und Migrationssteuerung sind miteinander zu kombinieren anstatt gegeneinander auszuspielen.

7. Sprachwahl als semantische Kodierung

Es gehört zu den Grundannahmen der modernen Diskurstheorie, dass unsere Handlungen und Überzeugungen in der konstruktivistischen Denkschule immer auch von symbolischen Projektionen und semantischen Kodierungen abhängen. Einfacher formuliert: Wie wir über Migration sprechen, beeinflusst unsere Gedanken und damit auch unsere Handlungen – und unsere Wortwahl dürfte auch die Lösung konkreter Rechtsfragen beeinflussen, auch wenn dieser Einfluss immer mittelbar und nicht direkt zu messen sein wird.[49]

Wegen dieser Bedeutung des Framing ist es problematisch, wenn etwa in den Einladungen zu den Europäischen Ratssitzungen beinahe nur noch von „illegaler Migration", „Rückführung" und „Grenzschutz" gesprochen wird[50] (nachdem zuvor bei den Stellungnahmen von Kommission und Europäischem Parlament bisweilen der Eindruck hinterblieben war, als erübrigten die Menschenrechte jede politische Diskussion[51]) – genauso, wie es umgekehrt einseitig ist, wenn in der aktuellen Debatte abgelehnte Asylbewerber als „Flüchtlinge" bezeichnet werden. Wer semantisch keine Abstufungen mehr zulässt, läuft Gefahr, dass auch in der praktischen Politik nicht mehr differenziert wird, sprich: alle Asylbewerber unter Generalverdacht gestellt werden anstatt zwischen Personen mit oder ohne Schutzbedarf zu unterscheiden.

Damit ist nicht gesagt, dass die Abstufung einfach zu operationalisieren wäre. Dies gilt etwa für den Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern, die eine vollziehbare Ausreisepflicht ignorieren und von den Behörden auch nicht abgeschoben werden. Hier befindet sich die Politik in einem Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung,[52] der sprachlich und rechtlich durch die Zwitterkategorie der „Duldung" auf den Punkt gebracht wird. Eine gestaltende Migrationspolitik kann diesen operativen Zielkonflikten und normativen Dilemmata nicht entkommen. Doch sie anerkennt sie, anstatt sie in einfachen Formeln wie „Einreise- und Bleiberecht für alle" oder „Ausländer raus" aufzulösen.

8. Mittelmeer und Nordafrika

Nirgends werden die Dilemmata so deutlich wie im Mittelmeer und Nordafrika. Wenn Tausende ertrinken, in der Wüste verdursten oder als Sklaven verkauft werden, scheint die These von der menschenrechtskonformen Migrationssteuerung am Ende zu sein. Tatsächlich behaupte auch ich keine einfache und praxistaugliche Lösung und finde dennoch den Ansatz von Kanzleramt, Elysée-Palast und anderen richtig,[53] in einem schwierigen Umfeld die widerstreitenden Interessen auszugleichen.

Ein konstruktiver Umgang mit dem zentralen Mittelmeer beginnt damit, dass man als Jurist anerkennt, dass ein „place of safety"[54], also ein „sicherer Ort" im Sinn des Seevölkerrechts und der Menschenrechte, an dem schiffbrüchige Personen ausgeschifft werden dürfen,[55] nicht nur dort existiert, wo ein jeder Mensch dasjenige erhält, was das Bundesverfassungsgericht als Ausfluss der Menschenwürde konzipiert.[56] Von der EU finanzierte Transit- und Aufnahmezentren in den südlichen Nachbarstaaten müssen Wortlaut und Geist der Menschenrechte nicht widersprechen, solange die Aufnahmebedingungen angemessen sind und schutzberechtigten Personen eine Perspektive in Europa oder andernorts eröffnet wird.

Für einen solchen Ansatz steht ein UNHCR-Modellprojekt, das „Flüchtlinge" aus Libyen in den Niger ausfliegt und von dort in ein sicheres Land in Europa oder andernorts umsiedelt,[57] ebenso wie die IOM-Programme, die „irreguläre Migranten" ohne Schutzbedarf aus Libyen in die Herkunftsstaaten zurückführen.[58] Kritiker sollten dies nicht vorschnell im polarisierenden Duktus als „Schande" und „Verzicht auf unsere grundlegenden Werte, das Völkerrecht, die Menschenrechte" brandmarken,[59] was in dieser Generalität rechtlich ohnehin nicht stimmt, sondern ihre Kritikpunkte in die Politikgestaltung einzuspeisen suchen.

---

49 Siehe, am Beispiel der Menschenrechte, *Bonjour*, Law & Policy 38 (2016), 328-348; anders als noch vor wenigen Jahren, dürfte das diskurs-transformatorische Potential der Menschenrechte heute begrenzt sein, weil diese – ganz ähnlich wie die „soziale Marktwirtschaft" oder die „Demokratie" – heute allgemein anerkannt sind und daher die bloße Verwendung des Begriffs wenig ändert, weil stattdessen über Inhalt und Deutung argumentativ gerungen wird.

50 Exemplarisch *O'Neill*, Donald Tusk to the European Council: an inappropriate invitation?, EU Immigration and Asylum Law Blog v. 22.10.2015.

51 Traditionell benutzt die Kommission eine nichtpolitische Sprachwahl, die (quasi-)wissenschaftliche Sachgesetzlichkeiten sowie rechtliche bzw. bürokratische Standards der offenen politischen Argumentation vorzieht; unabhängig hiervon sind spannende Versuche zu beobachten, im Sinn des hiesigen Beitrags verschiedene Perspektiven neu zu verbinden; exemplarisch die Besetzung der „Souveränität" (sowie eine praktische Migrationspolitik, die Humanität und Härte kombiniert) bei *Macron*, Initiative pour l'Europe, Discours à la Sorbonne, 26.9.2017; und das Plädoyer für ein „Europa, das schützt, stärkt und verteidigt" bei *Juncker*, Rede zur Lage der Union, 14.9.2016.

52 Näher hierzu *Thym*, ZAR 2016, 241 (242 f.); und *Ellermann*, States against Migrants. Deportation in Germany and the United States, 2009.

53 Siehe etwa Déclaration conjointe 'Relever le défi de la migration et de l'asile', Rencontre à Paris, Commission STATEMENT/17/2981 v. 28.8.2017.

54 Vgl. die Maritime Safety Committee, Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, Resolution MSC.167(78) v. 20.5.2004, Rn. 6.12-18 aufgrund des Internationales Übereinkommens über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR) v. 27.4.1979 (BGBl. 1985 II 458) i. V. m. Kap. 3.1.9 des revidierten Annexes gemäß Resolution MSC.155(78) v. 20.5.2004, in Kraft seit 1.7.2006 (BGBl. 2007 II 782).

55 Speziell für die EU-Staaten wird das Seevölkerrecht durch die EMRK überlagert, sobald ein EU-Schiff die Rettung durchführt; vgl. auch Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 656/2014; sowie *den Heijer*, Europe and Extraterritorial Asylum, 2012, S. 215-239.

56 Zur notwendigen transnationalen Öffnung der Sozialleistungsjudikatur siehe *Thym*, VVDStRL 76 (2017), 169 (176-185).

57 Im November 2017 startete UNHCR einen experimentellen und dem zeitlichen und personellen Umfang nach vorerst begrenzten Emergency Transfer Mechanism (ETM), der schutzbedürftige Personen zum späteren Resettlement in ein Zentrum im Niger ausfliegt; vor allem Frankreich ist hier bisher aktiv; vgl. *Nossiter*, At French Outpost in African Migrant Hub, The New York Times v. 25.2.2018.

58 Zum EU-finanzierten Programm über Humanitarian Voluntary Return (HVR) siehe Kommission, COM(2017) 471 v. 6.9.2017, insb. S. 12.

59 So *Restle*, Kommentar, Tagesthemen v. 28.7.2017.

Eine glaubhafte Migrationspolitik, die Steuerungsanliegen mit den Menschenrechten verbindet und die binäre Konfrontation von faktischer Grenzöffnung und restriktiver Abschottung überwinden möchte, muss die humanitäre Hilfe vor Ort freilich mit legalen Zugangswegen verbinden, die mehr sind als ein humanitäres Feigenblatt für ausgeweitete Kontrollmaßnahmen. Hierzu gehören großzügige Resettlementkontingente ebenso wie legale Beschäftigungsoptionen für Wirtschaftsmigranten aus Afrika, die freilich leichter versprochen als umgesetzt sind.[60]

Klassische Instrumente für die geringqualifizierte Erwerbsmigration wie die Saison- oder Werkvertragsarbeit, mit denen die Bundesregierung in den 1990er Jahren die restriktivere Asylpolitik abfederte,[61] scheiden für die afrikanischen Länder wegen der Flugkosten aus. Doch es sind alternative Modelle denkbar – etwa Programme, die junge Nigerianer mit einem Sprachkurs auf eine Ausbildung in Deutschland vorbereiten oder, weitergehend, im Sinn einer *Global Skill Partnership* einzelne Ausbildungskomponenten vor Ort durchführen.[62] Wenn hierbei humanitäre Intentionen und staatliche Steuerungsinteressen zusammenfallen, weil sich etwa Nigeria zugleich verpflichtete, abgelehnte Asylbewerber leichter zurückzunehmen, ist das kein Nachteil. Im Gegenteil: Es ist ein konkretes Beispiel dafür, wie man Migrationssteuerung und Menschenrechte kombinieren kann.

9. Einwanderungsgesetzgebung

In der politischen Diskussion dürfte die Forderung nach einem Einwanderungsgesetz auch deshalb so beliebt sein, weil sich manche erhoffen, die vielfältigen Dilemmata der Migrationspolitik magisch aufzulösen, indem etwa das Asylsystem durch legale Zugangswege entlastet wird, im Sinn eines „Tausch(es) von Arbeit gegen Asyl."[63] Eine Zuspitzung erfährt die Hoffnung auf eine Zauberformel im Plädoyer für ein Punktesystem,[64] das die Migration mit mathematischer Präzision zu steuern verspricht – und damit gleichsam das linksliberale Äquivalent zur numerischen Obergrenze der CSU darstellt. Einmal abgesehen davon, dass der Glaube an die heilsame Wirkung von Gesetzen eine spezifisch deutsche Eigenart darstellt, bleibt der Wunsch nach einer einfachen Lösung auch hier illusorisch.[65]

Die irreguläre Fluchtmigration aus ökonomischen Gründen, etwa aus Westafrika, wird nicht verschwinden, wenn man die Fachkräftezuwanderung neu regelte oder 20.000 NigerianerInnen eine Ausbildung in Deutschland ermöglichte.[66] Ein solches Programm würde – und sollte – nicht nur genau dieselben Personen erreichen, die ansonsten die Schlepper bezahlen. Es könnte zudem eine selbstverstärkende Wirkung entfalten.[67] Auch eine deutsche Resettlementquote von 200.000 Personen pro Jahr würde nur dann einen merklichen Rückgang von Asylbewerbern bewirken, wenn die betroffenen Personen eine reale Chance erblicken, legal einzureisen.[68]

Das heißt nicht, dass ein Einwanderungsgesetzbuch eine schlechte Idee wäre. Im Gegenteil: Es besteht ein sachlicher Regelungsbedarf für qualifizierte Fachkräfte und zwar insbesondere unterhalb der Schwelle eines Hochschulabschlusses, wo man dann auch Elemente eines Punktesystems realisieren könnte, um darüber zu entscheiden, wer mit einem Arbeitsvertrag einreisen darf, ohne über ein Berufsausbildungszertifikat zu verfügen, das es andernorts für Ausbildungsberufe teils nicht gibt.[69] Hier will die neue Bundesregierung aktiv werden.[70]

Gewiss sind diese Änderungen nicht so wichtig, für sich genommen einen sprachlichen Quantensprung vom Aufenthaltsgesetz zum Einwanderungsgesetzbuch zu rechtfertigen – und dennoch wäre es schade, dass die Koalitionäre diesen Begriff dauerhaft umgehen würden. Tatsächlich scheint der Koalitionsvertrag das Versprechen des Sondierungsergebnisses zu relativieren, das noch in einem „Gesetzbuch" alle Migrationsfragen unter Einschluss der „Fachkräfteeinwanderung" einheitlich kodifizieren wollte,[71] während nunmehr von einer „klug gesteuerten Einwanderungspolitik für Fachkräfte" und einem „Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt" die Rede ist.[72] Allein die Kombination diverser Wortbestandteile und Bezeichnungen zeigt, dass offenbar ein sprachlicher Kompromiss geplant ist.

Hier sollte sich die Politik mehr zutrauen. Wenn es stimmt, dass die Flüchtlingskrise einer kognitiven Dissonanz gleich dazu führt, dass wir unsere Handlungen und Werte anpassen, ist es wichtig, dass Politik und Gesellschaft positive Erfahrungen machen. Hierbei kann eine neugeregelte Fachkräftezuwanderung ebenso helfen wie der Begriff des Einwanderungsgesetzbuchs. Die Erwerbsmigration kennt weitaus weniger Dilemmata als die Fluchtmigration und hilft damit, eine positive Einstellung zur Einwanderung zu entwickeln. Mit einem entspannten Verhältnis wird es uns leichter fallen, binäre Beschreibungsmuster beim Gebietszugang zu überwinden, indem man Steuerung und Menschenrechte verbindet.[73]

---

60 Der Koalitionsvertrag (o. Fn. 37), S. 160 verspricht in allgemeinen Worten ein Programm für Ausbildungspartnerschaften mit Afrika.

61 Vgl. *Guiraudon*, in: Groenendijk/Guild/Minderhoud, In Search of Europe's Borders, 2003, S. 191 (192-196); und *Faist* u.a., Ausland im Inland, 1999; Anfang der 1990er-Jahren kamen viele Asylbewerber aus den Nachbarstaaten im (Süd-)Osten der damaligen EWG/EG.

62 Vgl. *Clemens*, IZA Journal of Labor Policy 4 (2015), 1-18.

63 SVR, Chancen in der Krise, Jahresgutachten 2017, S. 77.

64 Exemplarisch, auch für die Wechselwirkung mit dem Asylsystem, die Begründung des Gesetzentwurfs der SPD, BT-Drs. 19/44 v. 8.11.2017.

65 Hierzu *Thym*, ZAR 2017, 297 (298-300).

66 Auch im Fall der Westbalkanregelung, die den Arbeitsmarkt parallel zur Ausweitung der sicheren Herkunftsstaaten für gering Qualifizierte über § 26 II BeschV i.d.F. d. VO v. 27.10.2015 (BGBl. 2015 I 1789) öffnete, dürften nicht immer dieselben Personen kommen (einmal abgesehen davon, dass man – relativ zur Gesamtbevölkerungszahl – dann Millionen Jobs jährlich für Westafrikaner in Deutschland schaffen müsste).

67 Die Zahl der wanderungswilligen Personen ist keine unabhängige Variable, sondern kann sich dynamisch und kontextabhängig erhöhen, wenn die Transaktionskosten sinken oder erste „Pioniermigranten" als Vorbild und Anlaufstelle für eine nachgelagerte Kettenmigration anhand ethnischer Netzwerke dienen; vgl. *Collier*, Exodus, 2013, Kap. 2.

68 Dies dürfte schon deshalb nicht eintreffen, weil das Resettlement sich vorrangig an vulnerable Personen wie Familien mit kleinen Kindern richtet und auch Personen umfasst, die häufig nicht das Geld für eine Überfahrt nach Europa haben.

69 Hierzu *Thym*, ZAR 2017, 361 (364-367); und SVR, Steuern, was zu steuern ist, Jahresgutachten 2018, Kap. B.5.

70 Siehe Koalitionsvertrag (o. Fn. 37), S. 105.

71 Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD, 12.1.2018, S. 21.

72 Vgl. erneut Koalitionsvertrag (o. Fn. 37), S. 105.

73 Begrifflich zeigt der Wortbestandteil eines Einwanderungsgesetz*buches*, dass dieses komplizierte Regeln umfasst, wer kommen darf und gehen muss, weil auch ein Einwanderungsland rechtlich keine offenen Grenzen besitzt.

Ein Einwanderungsgesetzbuch könnte im wesentlichen denselben Inhalt haben wie das geltende Recht und würde dennoch allein durch die neue Begrifflichkeit dazu beitragen helfen, neben den migrationsrechtlichen Fragen auch das gesellschaftliche Selbstbild jenseits alter Konfliktlinien neu zu vermessen. Es ginge insoweit darum, auch durch die Diskussion um ein Einwanderungsgesetz die Schwarz-Weiß-Kombination von multikultureller Vielfalt versus ethnokultureller Homogenität einem neuen Verständnis von Gemeinsinn zuzuführen, das sich nicht darauf beschränkt, den gesellschaftlichen Zusammenhalt je nach Standpunkt entweder auf die geschriebenen Verfassungsartikel oder die deutsche Kulturnation zu reduzieren.[74] Auch eine vielfältige Migrationsgesellschaft bleibt auf alltagskulturelle Bindungen und einen solidarischen Gemeinsinn angewiesen, die durch das Bewusstsein gefördert würde, dass Migration kein Schicksal ist, sondern im allseitigen Interesse gestaltet werden kann.

74 Hierzu *Thym*, Freiheit, Vielfalt, Gemeinsinn. Verfassungspatriotismus heute, FAZ v. 15.1.2018, S. 6; und *ders.*, VVDStRL 76 (2017), 169 (196-205).