

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber:

Nele Allenberg

*Deutsches Institut für
Menschenrechte, Berlin*

Prof. Dr. Jürgen Bast

Universität Gießen

Prof. Dr. Jan Bergmann

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Stuttgart*

Prof. Dr. Uwe Berlit

*Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Leipzig*

Dr. Wolfgang Breidenbach

Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Anuscheh Farahat

Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano
Universität Kassel

Katrin Gerdsmeyer
Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Michael Griesbeck
*Vizepräsident Bundesamt für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

**Prof. (Yeditepe Univ. Istanbul) Dr.
Rolf Gutmann**
Rechtsanwalt, Schorndorf

Andrea Houben
*Vorsitzende Richterin am
VG Düsseldorf*

Prof. Dr. Constanze Janda
Universität Speyer

Dr. Sebastian Klaus
Rechtsanwalt, Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Kluth
Universität Halle

**RiBVerfG Prof. Dr.
Christine Langenfeld,**
Karlsruhe/Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübbe
Hochschule Fulda

Johanna du Maire
*Dienststelle des Bevollmächtigten
des Rates der EKD, Berlin*

Thomas Oberhäuser
Rechtsanwalt, Ulm

Andreas Pfersich
*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Halle*

Dr. Hans-Eckhard Sommer
*Präsident Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge*

Prof. Dr. Daniel Thym
Universität Konstanz

Ulrich Weinbrenner

*Ministerialdirektor,
Bundesministerium des
Innern und für Heimat, Berlin*

Schriftleitung:

Prof. Dr. Winfried Kluth
*(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)
Universitätsplatz 10a*

*06099 Halle
E-Mail: zar@nomos-journals.de*

PräsVG Andreas Pfersich

*(Rechtsprechung)
E-Mail: an.pfersich@googlemail.com*

Prof. Dr. Jürgen Bast

*(Rezensionen)
E-Mail:
jurgen.bast@recht.uni-giessen.de*

Homepage: www.zar.nomos.de

EDITORIAL

Alte und neue Grenzdebatten

Zusammen mit dem Bürgergeld, dem Gaza-Krieg und dem Ukraine-Krieg gehört die Migrationspolitik zu den Themenfeldern, in denen hohe Emotionalität und die plakative Herausstellung von Einzelaspekten dazu genutzt werden, große Aufmerksamkeit zu erreichen und das Fehlen tragfähiger Lösungsansätze zu kaschieren. Auf einer dramaturgisch weniger anspruchsvollen Ebene wird in den letzten Jahren immer wieder die Thematik der Grenzkontrollen diskutiert. Sie werden inzwischen auch von der Bundesregierung als wirksames Instrument zur Unterbindung von illegaler Migration hervorgehoben, etwa im Zusammenhang mit der Ankündigung von Kontrollen an der Binnengrenze zu Frankreich während der olympischen Spiele in Paris. Die seriöse FAZ titelt: „Grenzkontrollen helfen gegen illegale Migration“. Geht man der Logik einer solchen Argumentation nach, so werden Widersprüche und Ungereimtheiten im Diskurs deutlich, wie dies auch an vielen anderen Stellen aufgeregter Debatten der Fall ist.

Zunächst fällt die Banalität der Aussage auf: Dass man im Falle von Grenzkontrollen an den Grenzübergängen mehr illegale Einreisen entdeckt als ohne sie, ist eine Binsenweisheit. Es wäre schlimm, wenn es nicht so wäre. Dem kundigen Beobachter fällt allerdings auch auf, dass von den zuständigen Re-

gierungsstellen in der Vergangenheit gegenüber der Forderung nach Grenzkontrollen immer wieder das Gegenargument ins Feld geführt wurde, dass die im Grenzgebiet durchgeführten Schleierfahndungen noch wirksamer seien, weil man sich auf diese nicht so gut einstellen könne. Welcher Aussage soll man Glauben schenken?

Denkt man weiter über die „Erfolgsmeldungen“ nach, so stellt sich die Frage, warum daraus nicht die Konsequenz gezogen wird, indem eine Reform des Schengener Grenzkodex auf den Weg gebracht wird. Dessen Art. 22 schreibt vor, dass die Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen. Eine Änderung dieser Vorschrift würde jedoch nicht ausreichen. Der Europäische Gesetzgeber hat den freien Grenzübergang zwischenzeitlich im Primärrecht verankert (Art. 77 I lit. a AEUV), so dass die Schwelle für eine Rechtsänderung rechtlich und politisch sehr hoch ist.

An diesem Thema zeigt sich die Paradoxie aktueller migrationspolitischer Debatten. Populäre Maßnahmen wie Grenzkontrollen, die nach dem Sekundärrecht nur ausnahmsweise und bis zu sechs Monate zulässig sind, werden in den Vordergrund gestellt, ohne über dauerhaft wirksame Maßnahmen nachzu-

denken oder dafür die Grundlagen zu schaffen. Dabei wird das Problem der Schleuserkriminalität ebenso wie der Sekundärmigration auf absehbare Zeit nicht an Relevanz verlieren. Für die Schleuser sind die finanziellen Anreize zu hoch und die Strukturen inzwischen zu stark. Und in der Sekundärmigration wird durch die dadurch entlasteten Staaten ebenfalls in Zukunft im Wege der Duldung unterstützt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, geistig einen Schritt zurückzutreten und sich erneut den Zusammenhang zwischen Personenfreizügigkeit und Grenzkontrollen vor Augen zu führen. Die Personenfreizügigkeit hat ihren Sitz in den Grundfreiheiten und ist dort bis heute am stärksten verankert. Die allgemeine Freizügigkeit der Unionsbürger ist ausdrücklich unter einen Beschränkungsvorbehalt gestellt und die der Drittstaatsangehörigen nur im Annex zu den Unionsbürgern garantiert. Deshalb gibt es genügend Spielräume für Grenzkontrollen, ohne den Kern der Freizügigkeit zu gefährden. Vielmehr geht es insoweit um einen rechtlich offenen Prozess der Abwägung zwischen ökonomischen und Sicherheitsinteressen, der offen und ehrlich geführt werden muss.

Als die weitreichende Konzeption der offenen Grenzen eingeführt und später im Primärrecht verankert wurde, war von den heute relevanten Sicherheitsbedrohungen nicht die Rede und deshalb spielten sie auch in der stark emotional geprägten Abwägungsentscheidung keine Rolle. Hier sollte Nüchternheit einkehren und neu gefragt werden, welchen Preis die Europäische Union und die Mitgliedstaaten für den Kontrollverzicht an den Binnengrenzen zu zahlen bereit ist. Der Blick auf Dänemark, das weder dem Schengenraum angehört noch das GEAS anwendet, lässt erkennen, dass auch ohne die rechtlichen Vorgaben nicht alle Probleme gelöst sind. Deshalb ist das Ergebnis einer erneuten Abwägung auch durchaus offen. Es würde z.B. schon eine wesentliche Änderung darstellen, wenn der Rahmen für die Durchführung von Grenzkontrollen flexibler gestaltet würde und auch ein Bewusstsein dafür entwickelt würde, dass Grenzkontrollen nicht die rechtlich garantierte Freizügigkeit tangieren, da diese mit Grenzkontrollen grundsätzlich vereinbar ist. Notwendig ist eine offene Debatte, die auf tragfähigen Differenzierungen und Lageeinschätzungen basiert.

Dazu gehört zunächst der offene Umgang mit den Licht- und Schattenseiten von Migration. Diese ist weder ein reiner Segen für die Aufnahmegesellschaften noch der Untergang eines Abendlandes, das sich ohnehin in den letzten Jahren von innen heraus substantiell verändert hat.

Wie fast alles in der heutigen Welt ist Migration zu einem Geschäftsfeld geworden, in dem sich auch das organisierte Verbrechen etabliert hat. Menschenhandel und Schleuserwesen sind nicht an den Interessen der Migranten ausgerichtet und deshalb auch in deren Interesse konsequent zu bekämpfen.

Integration ist eine alle Beteiligten betreffende ständige Herausforderung, der sich auch die Folgegenerationen der eingewanderten Menschen stellen müssen. Migranten neigen nicht weniger zu Diskriminierungen als traditionelle Mitglieder der Aufnahmegesellschaft und sie müssen in gleicher Weise Anforderungen an Offenheit und Toleranz an sich stellen, wie sie dies von der Aufnahmegesellschaft erwarten.

Alle Gesellschaften stehen derzeit weltweit vor großen transformatorischen Herausforderungen, die nur durch eine kooperative Grundhaltung und den gemeinsamen Einsatz für die Entwicklung neuer und nachhaltiger Lebens- und Wirtschaftsstrukturen bewältigt werden können. Gesellschaftliche Konflikte und Spaltungen mindern die dafür erforderlichen Ressourcen und schaden allen Beteiligten. Das Bewusstsein, dass alle Gesellschaften zu einem grundlegenden Turnaround aufgefordert sind, muss stärker verinnerlicht werden.

Die Aufgabe des Rechts ist es dabei, angemessene Regeln des Zusammenlebens und -arbeitens zu vermitteln. Deren Beachtung und Umsetzung ist eine unerlässliche Bedingung des gemeinsamen Wohlergehens. Deshalb ist auch der Rechtsstaat kein autoritärer Polizeistaat, sondern die Grundlage und die Bedingung für eine gemeinsame gesellschaftliche Entwicklung.

Vielleicht sollte man vor diesen Hintergründen darüber nachdenken, § 1 des Aufenthaltsgesetzes durch einen weiteren Aspekt zu ergänzen: „Das Gesetz dient der Förderung des Zusammenhalts und der Entwicklung der Gesellschaft.“

Prof. Dr. Winfried Kluth, Halle (Saale)

Neu in Ihrem Abonnement:

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? **Dann registrieren Sie sich gratis unter nomos.de/migri.**