

## Demokratie und Immigration: Ein menschenrechtbasierter Ansatz in drei Thesen

CHRISTINE CHWASZCZA, KÖLN

*Zusammenfassung:* (1) Ist es normativ gefordert, ein Immigrationsrecht einzuführen, das „freiwilligen“ Migrant\*innen den Erwerb der Staatsbürgerschaft ermöglicht? (2) Wenn ja, welchen normativen Standards und Einschränkungen soll es genügen? Die erste These beantwortet Frage (1) aus menschenrechtlicher Perspektive positiv. Die zweite These kritisiert je ein Argument von J. Carens und R. Goodin, die für uneingeschränkt „offene“ Grenzen plädieren, und verteidigt demgegenüber die Auffassung, dass Inklusions- und Exklusionsstandards für citizenship normativen Restriktionen unterliegen, dass aber die zulässigen Kombinationen verschiedener Kriterien normativ unterbestimmt sind. Die dritte These stellt zwei Immigrationsbedingungen zur Diskussion, die sich aus einer normativen Auffassung der Demokratie ergeben, und argumentiert, dass die Respektierung des Prinzips der Volkssouveränität die Entscheidung, welche der gerechtfertigten Kombinationen im Einzelnen gewählt werden soll, über ein demokratisches Verfahren getroffen werden sollte.

*Schlagwörter:* citizenship, demokratische Praxis, freiwillige Migration, transnationale Menschenrechte.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf Aspekte nichtvorübergehender freiwilliger Migration mit dem Ziel des Erwerbs einer Staatsbürgerschaft in einer demokratischen Gesellschaft, i.e. *citizenship*.

## I. Menschenrechte im Kontext von Migration

Der Begriff der Menschenrechte ist in Praxis und Theorie zwar umstritten, aber eine weit verbreitete Auffassung versteht Menschenrechte als Legitimitätsstandards für soziopolitische Institutionen. Als normativer Kern der Menschenrechte gilt die Anerkennung (i) eines egalitären moralischen Status von Individuen (ii) als Einzelpersonen und (iii) die Freiheit zu normativer Selbstbestimmung im Rahmen sozialer Verträglichkeit (Chwaszcza 2011). Entsprechend besteht die besondere Rolle der Menschenrechte im Gesamtsystem moralischer und rechtlicher Normen darin, ungerechtfertigte Übergriffe staatlicher und rechtlicher Organe in die persönliche Lebenssphäre abzuwehren, Individuen vor Amtsmissbrauch zu schützen und egalitäre Partizipationsmöglichkeiten zu gewährleisten bzw. willkürliche Diskriminierung und strukturelle soziale Ausbeutung zu ahnden.

Menschenrechtliche Normen beziehen sich in diesem Sinne auf grundlegende strukturelle Arrangements soziopolitischer und rechtlicher Institutionen. Da die vorherrschende Organisationsform politischer Assoziationen der territorial definierte Einzelstaat ist, artikulieren bestehende Menschenrechtsdokumente überwiegend Normen, die sich auf den moralisch-rechtlichen Status von Personen *innerhalb* staatlicher Institutionen beziehen, wobei insbesondere bei politischen Rechten gewöhnlich zwischen Bürgern und aufenthaltsberechtigten Nichtbürgern unterschieden wird, da der Bürgerstatus an die Mitgliedschaft zu einer politischen Assoziation gebunden ist, die nicht notwendig mit dem Aufenthalt in einem spezifischen Rechtsraum oder Territorium zusammenfällt.

Erkennt man die oben skizzierte Kernintuition der normativen Rolle von Menschenrechten an, gibt es allerdings keine normative Rechtfertigung dafür, den Regelungsbereich

von Menschenrechten auf *einzelstaatliche* Institutionen zu beschränken. Denn auch die Organisation der Staatenwelt als eine Pluralität souveräner Einzelstaaten bezeichnet als solche ein soziopolitisches Arrangement, das weder alternativenlos noch normativ kontingent ist, sondern durch institutionen- bzw. staatstheoretische Überlegungen, völkerrechtliche Normen und standardisierte Praktiken geregelt wird, die als solche grundsätzlich rechtfertigungsoffen sind. Dies gilt auch für die gängige Praxis, Fragen der Inklusion oder Exklusion von Mitgliedern der politischen Assoziation als Privileg einzelstaatlicher Souveränität zu behandeln.

Gerade in der liberalen Tradition bezeichnet die Institution des Staates eine Abstraktion von der Gesellschaft, die über die Funktionen, Organisation und Kompetenzen politischer Herrschaft und des Rechtssystems definiert ist. Staatliche Souveränität ist dabei sehr eng mit dem Recht auf kollektive Selbstbestimmung verbunden, das im vorliegenden Kontext vor allem in seiner liberal-demokratischen Auslegung berücksichtigt werden soll. Insofern das Prinzip der Volkssouveränität die Einheit der politischen Assoziation zur Voraussetzung hat, lässt sich die einzelstaatliche Organisation durchaus rechtfertigen. Im Sinne der menschenrechtlichen Fokussierung auf den moralischen Status von Individuen als Einzelpersonen ist es allerdings nötig anzuerkennen, dass die einzelstaatliche Organisationsstruktur gegenüber *allen* Personen rechtfertigbar sein muss, die von dieser Praxis strukturell betroffen sind. Das schließt nicht nur Nichtmitglieder innerhalb des Territoriums der Assoziation mit ein, sondern auch Migranten, Flüchtlinge, staatenlose Personen und Asylsuchende. Aus menschenrechtlicher Sicht kann sich der moralische Status dieser Personen nicht auf Pflichten zu humanitären Hilfsleistungen ihnen gegenüber beschränken, sondern umschreibt einen moralisch-rechtlichen Status, der in

Abwägung mit den normativen Gründen für die einzelstaatliche Organisation der Staatenwelt genauer zu bestimmen ist. Dieser Status kann relativ zu Migrationsgründen und -zielen diversifiziert sein.

## II. Zur normativen Relevanz von Migrationsgründen und -zielen

Die gängige Unterscheidung zwischen „freiwilliger“ und „nicht freiwilliger“ Migration ist terminologisch zwar unglücklich, aber systematisch sinnvoll. Als „nicht freiwillig“ gelten Migrationsgründe wie gewaltsame Vertreibung sowie Flucht aus (Bürger-)Kriegssituationen und vor staatlicher Repression. Die moralischen Ansprüche der betroffenen Personen bestimmen den Status von Flüchtlingen, Asylsuchenden und staatenlosen Personen. Eine große Zahl von Personen ist jedoch durch andere Migrationsgründe motiviert, z.B. ökonomische Gründe, gesellschaftspolitische oder weltanschauliche Gründe, die nicht aus einer aktuellen Bedrohungssituation resultieren, sondern lebensplanorientiert sind. Solcherart motivierte Migration wird gewöhnlich als „freiwillig“ bezeichnet, was zwar häufig euphemistisch ist, aber auf eine systematisch relevante Differenz verweist.

Gründe nicht freiwilliger Migration wiegen nicht nur normativ schwerer, sondern sind auch in der Abwägung mit solchen normativen Gründen gewichtiger, die als gerechtfertigte Gründe der Nichtinklusion anerkannt werden können.

Gegen Unterschiede in der Gewichtung von Migrationsgründen werden zwei Einwände vorgebracht. Der erste stammt von Joseph Carens (1987) und besagt, dass die Zuweisung von Staatszugehörigkeit qua Geburt aus moralischer Hinsicht willkürlich ist. Da die Staatszugehörigkeit aber entscheidende Aus-

wirkungen auf die Aussichten zur Verwirklichung persönlicher Lebenspläne hat, verstößt die gegenwärtige Praxis gegen Forderungen der Gerechtigkeit. Carens Argument verteidigt – zumindest theoretisch – ein unbeschränktes Recht auf Immigration als „Kompensation“ für ungerechtfertigte Ungleichheiten. Ein zweites, genuin kosmopolitisches Argument vertritt Robert Goodin (1988). Für ihn haben staatliche Grenzen keinerlei intrinsische normative Bedeutung, sondern sind letztlich nur pragmatische Einrichtungen, die der moralischen Arbeitsteilung dienen, da einzelstaatliche Strukturen in besonderer Weise geeignet scheinen, Bedingungen der Gerechtigkeit herzustellen und zu erhalten. Einzelstaatlichkeit ist in diesem Sinne nichts weiter als eine administrative Einteilung.

Beide Argumente sind wenig überzeugend. So ist Carens zwar darin zuzustimmen, dass Geburtsorte in moralischer Hinsicht kontingent sind. Aber den Geburtsort als Kriterium für den Erwerb von Staatsbürgerschaft anzuerkennen, ist keineswegs normativ arbiträr, sondern dient dem Erhalt und der Förderung der Gesellschaft als einer generationenübergreifenden Einheit. Normativ problematisch wäre es, wenn der Geburtsort als *einziges* Kriterium für Staatsbürgerschaft anerkannt würde, aber das widerspricht keineswegs der Zulässigkeit einer Kombination von Geburtsort *plus* weiteren Kriterien oder Standards für die Anerkennung von Staatszugehörigkeit. Hinzu kommt, dass auch der Zusammenhang zwischen politischer Organisation und Aussichten auf die Verwirklichung individueller Lebenspläne keineswegs normativ kontingent ist, da Letztere in hohem Maße von der politischen Verfassung abhängen. Aus moralischer Sicht ist daher der Schaffung gerechter domesticer Strukturen immer Priorität gegenüber „kompensatorischen“ Ausgleichsmaßnahmen für einen Mangel an Gerechtigkeit einzuräumen. Diese Aufgabe bedarf in vielen Fällen zweifellos ex-

terner Unterstützung, ist aber auch eine Aufgabe der jeweiligen domestischen Gesellschaften, die nicht unbedingt dadurch befördert wird, dass kritischen Bürgern Anreize für die Auswanderung geboten werden. Da die Überwindung von Unrecht Priorität gegenüber „kompensatorischen“ Maßnahmen genießen sollte, ist die Forderung eines unbeschränkten Rechts auf Immigration theoretisch nicht wirklich kohärent.

Die Kritik an Carens Argument hat eine normative Grenze, die dort beginnt, wo es nicht nur um eine Verbesserung der Aussichten zur Verwirklichung persönlicher Lebenspläne geht, sondern um strukturell-repressive Einschränkungen politischer und bürgerlicher Rechte, um strukturelle Ausbeutung, Depravierung und ungerechtfertigte Freiheitsberaubung. Daher ist es normativ sinnvoll, zwischen „freiwilliger“ und „nicht freiwilliger“ Migration zu unterscheiden und die Grenze zwischen den beiden wie vorgeschlagen zu bestimmen. Es ist davon auszugehen, dass die Migrationsgründe „nicht freiwilliger“ Migranten in vielen Fällen so gewichtig sind, dass sie Pflichten zu – zumindest vorübergehender – Aufnahme und humanitärer Versorgung generieren. Hier geht es jedoch um nicht-vorübergehende, freiwillige Immigration mit dem Ziel des Erwerbs von *citizenship*.

Goodins Argument ist erheblich radikaler, da er die normative Dimension des Politischen gänzlich eliminiert. Tatsächlich ist (Einzel-)Staatlichkeit eine institutionelle Form der Organisation politischer Assoziationen, die in vielerlei Hinsicht historisch kontingent und an keine besondere Regierungsform gebunden ist. Man darf aber „(Einzel-)Staatlichkeit“ als Organisationsform nicht mit der demokratischen Praxis einer politischen Assoziation verwechseln. Speziell für demokratisch verfasste politische Assoziationen gilt, dass die Mechanismen kollektiver Selbstbestimmung an die Zuerkennung des Bürger-

status gebunden sind, weil sie dem Prinzip der Volkssouveränität verpflichtet sind. Eine Differenzierung hinsichtlich des politischen Status zwischen Bürgern und Nichtbürgern ist daher aus demokratietheoretischer Sicht normativ gerechtfertigt. Die einzelstaatliche Organisation ist insofern für demokratisch verfasste politische Assoziationen keine rein administrative Organisationsform, wie Goodin unterstellt, sondern eine grundlegende Rahmenbedingung für die Praxis der Demokratie – und zwar eine derzeit praktisch alternativenlose. Auch wenn Goodins gerechtigkeitskonsequentialistisches Argument hier nicht regelrecht widerlegt werden kann, sollte gleichwohl deutlich sein, dass seine Position die normative Relevanz des Prinzips der Volkssouveränität ignoriert.

### III. Demokratische Praxis und *citizenship*

Aus demokratietheoretischer Sicht erfordert die normative Diskussion des Erwerbs von *citizenship* eine Abwägung zwischen berechtigten Ansprüchen migrationswilliger (Einzel-)Personen und gerechtfertigten Kriterien oder Standards für Inklusion und Exklusion in das Kollektiv der politischen Assoziation. Denn die politische Assoziation als „Gesamtheit aller Bürger“ ist als generationenübergreifende Einheit eine Kollektivperson, die einem dynamischen Wandel unterliegt, der nicht einfach historisch-kontingent abläuft, sondern über Standards der Inklusion und Exklusion geregelt wird. Die gängige Praxis, die Bestimmung dieser Standards als Privileg souveräner Selbstbestimmung zu klassifizieren, ist normativ nicht überzeugend, da es aus menschenrechtlicher Perspektive hier ja gerade um die Frage geht, welche mitgliedschaftsrelevanten Aspekte der Souveränität als legitim anzuerkennen sind und welche nicht.

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten sind vor allem zwei Überlegungen von besonderer Bedeutung, die funktionale Gelingensbedingungen der demokratischen Praxis darstellen.

Eine erste, grundlegende Bedingung für eine demokratische Praxis ist die Anerkennung demokratischer Verfahren als einer eigenständigen Quelle politischer Legitimität. In der Regel handelt es sich hierbei um Verfahren zur Besetzung politischer Organe oder für die kollektive Entscheidungsfindung, die in der einen oder anderen Form auf eine Mehrheitsregel zurückgreifen. Die normative Bedeutung der Mehrheitsregel liegt nun aber keineswegs in der numerischen Qualität der Mehrheit, sondern darin, dass die Mehrheitsregel Teil eines regelgeleiteten Verfahrens ist, dessen Durchführung als eine eigenständige Legitimationsquelle anerkannt wird. Demokratische Verfahren sind ein klassisches Beispiel dessen, was Rawls als „reine Verfahrensgerechtigkeit“ bezeichnet. Ihre legitimitätsstiftende Wirkung ergibt sich zum einen aus der Gesamtheit der Verfahrensregeln – u.a. egalitäre Partizipationsmöglichkeiten, egalitäre Möglichkeiten der Mitsprache und Gleichbehandlung der berechtigten Interessen aller Beteiligten – und zum anderen daraus, dass das Verfahren tatsächlich durchgeführt wird. Charakteristischerweise generiert Verfahrenslegitimität Gründe für die Akzeptanz der Ergebnisse der (Kollektiv-)Entscheidung, die unabhängig von ihrem substanziellen Gehalt sind.<sup>1</sup> Die besondere normative Funktion demokratischer Verfahren liegt ja gerade darin, in sozial und normativ pluralistischen Gesellschaften eine Legitimationsquelle bereitzustellen, die sich

---

1 Auch ein Bürger, der persönlich Partei A für am besten geeignet hält die Regierung zu stellen, kann anerkennen, dass Partei B legitimiert ist, dies zu tun, wenn dies das Ergebnis eines demokratischen Verfahrens ist.



nicht an substanziellen Standards für die Ergebnisse orientiert. Die Akzeptanz prozeduraler Legitimität speist sich nicht zuletzt aus der gerechtfertigten Erwartung, dass auch alle anderen Beteiligten bereit sind, das Verfahren als eigenständige Legitimationsquelle zu respektieren.

Daher lautet die entscheidende Frage nicht, wie viele Personen als stimmberechtigt anerkannt werden sollen, sondern auf welchen gesellschaftlichen und normativen Voraussetzungen die Akzeptanz demokratischer Verfahren aufbauen kann. Hier ist an erster Stelle ein pluralistisches und säkulares Verständnis der politischen Assoziation zu nennen, das prozedurale Verfahren als eigenständige Legitimationsquellen akzeptiert. Aus praktischer Sicht entscheidend ist aber auch, dass politische Mehrheiten keine geschlossenen Blöcke bilden, sondern im Gesamtspektrum der Entscheidungen wechseln. In politisch stark segregierten Gesellschaften besteht die Gefahr der Bildung starrer klientelistischer Gruppen, die in der Praxis häufig die Bildung numerischer Mehrheiten anstreben, was zu einer Delegitimierung des demokratischen Verfahrens führt.

Eine zweite, grundlegende Bedingung lautet, dass die politische Assoziation sich so zusammensetzen muss, dass institutionelle Ziele der politischen Assoziation realisierbar sind. Darunter fallen normative Güter wie Rechtssicherheit, individuelle und kollektive Wohlfahrt, äußere Sicherheit, soziale Kooperation und eine friedliche Koordination von Bestrebungen individueller Selbstbestimmung. Die zweite Bedingung bezieht sich daher auf normativ gerechtfertigte Ansprüche von Einzelpersonen an politische Assoziationen, die im Lichte der pragmatischen Gegebenheiten und Möglichkeiten zu bestimmen sind. Es ist daher nicht sinnvoll, hier eine abgeschlossene Liste zu präsentieren, da das Spektrum normativ berechtigter Erwartungen praktischkontingent, partikular und tendenziell dynamisch ist,

weil die Erwartungen sich auch aus normativen Überzeugungen und berechtigten Interessen der Bürger selbst speisen. Ökonomische Interessen werden aber zweifellos als gerechtfertigte Gründe anzuerkennen sein.

Aus normativer Perspektive relevant ist erstens, dass bestimmte Erwartungen in demokratisch-pluralistischen Gesellschaften als nicht gerechtfertigt ausgezeichnet werden können, und zweitens, dass die Anerkennung von Erwartungen als gerechtfertigt individuenneutral erfolgen sollte. Das heißt, dass Erwartungen, die auf Seiten der aufnehmenden Zielgesellschaft als relevant für die Inklusion oder Exklusion angesehen werden, auch auf Seiten migrationswilliger *citizenship*-Anwärter als moralisch relevant anerkannt werden müssen. Das schließt ökonomische Erwartungen ein. Diese Forderung reflektiert den menschenrechtlichen Anspruch des Ansatzes.

Das Prinzip der Volkssouveränität ernst zu nehmen, heißt dagegen anzuerkennen, dass die jeweils partikulare Auswahl einer Kombination von *gerechtfertigten* Inklusions- und Exklusionskriterien in den Bereich der demokratischen Selbstbestimmung der jeweiligen politischen Assoziation selbst fällt. Sie kann nicht theoretisch vorgegeben, sondern lediglich eingegrenzt werden.

Die zweite Überlegung fordert daher die Anerkennung von Standards für Immigration und *citizenship*-Erwerb, die unabhängig von aktuellen Bedrohungssituationen sind. Im Rahmen der zweiten Überlegung ist es allerdings auch legitim, Quoten oder selektive Kategorien für *citizenship*-Anwärter vorzusehen.

## IV. Schluss

Eine kritische Vermessung gerechtfertigter Inklusion- und Exklusionsgründe und ihre Abwägung in der Praxis sind natürlich erheblich komplexer, als auf dem begrenzten Raum hier angedeutet werden kann. Die zwei demokratietheoretischen Überlegungen bezeichnen nur einen selektiven Teilaspekt, der allerdings nicht fragmentarischen Charakter hat, sondern einen methodischen Horizont für die normative Diskussion aufzuspannen versucht.

### *Literatur*

Carens, Joseph. 1987. „Aliens and Citizens. The Case of Open Borders“. *Review of Politics* 49: 251–273.

Chwaszcza, Christine. 2011. *Moral Responsibility and Global Justice. A Human Rights Approach*. 2. Aufl. Baden-Baden. Nomos.

Goodin, Robert. 1988. „What is So Special about Our Fellow Countrymen?“. *Ethics* 98: 663–686.