

IHS Political Science Series
Working Paper 18
November 1994

Gibt es ein Recht auf Einwanderung?

Rainer Bauböck





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Rainer Bauböck

Title:

Gibt es ein Recht auf Einwanderung?

ISSN: Unspecified

**1994 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies
(IHS)**

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

[E-Mail: office@ihs.ac.at](mailto:office@ihs.ac.at)

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online:

http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at:

<https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/796/>

Gibt es ein Recht auf Einwanderung?

Rainer Bauböck

18

Institut
für
Höhere Studien

Reihe Politikwissenschaft

18 November 1994

Gibt es ein Recht auf Einwanderung?*

Rainer Bauböck

* Dieser Aufsatz ist der erste Entwurf eines Beitrags zu einem geplanten Sammelband über Demokratietheorie, der von Claus Offe im Fischer-Verlag herausgegeben wird.

Abstract

How can liberal democracies justify the non-admission of immigrants? Standard arguments provided by nationalist, republican, utilitarian or communitarian approaches are difficult to reconcile with the universalistic premises of liberalism and its emphasis on individual rights. This paper suggests the following elements for an alternative view: First, any immigration policy has to respect certain rights of those who have been admitted. These include a right to secure residence, access to the rights of citizenship and substantial freedom of choice about cultural assimilation. Second, a general right of free movement across state borders is an inherently desirable goal of liberal politics. The right of emigration alone is not enough. Societies become increasingly mobile across state borders but migration rights remain tied to citizenship acquired by birth. Seen from a global point of view, this turns citizenship in wealthy liberal democracies into an aristocratic privilege. Third, concerns about internal and external security and cultural homogeneity in such societies are not sufficiently strong to warrant a generally restrictive or selective immigration policy. Fourth, however, free movement would not necessarily lead to a more equitable international distribution of economic resources and democratic liberties. Furthermore, it can thwart efforts of internal social redistribution within democratic welfare states. In conclusion, free international movement of persons should be asserted as a goal rather than as a "side constraint" of liberalism. Nevertheless, specific immigration rights can be derived from social ties of immigrants to receiving societies and from a commitment to respect human rights for non-citizens. Family reunification and admission of refugees must therefore be given strong priority in any liberal immigration policy.

Inhalt

2	1. Integration als Prämisse für Einwanderungspolitik
2	1.1 Bleiberecht
3	1.2 Inklusionsgebot
5	1.3 Assimilationsfreiheit
7	2. Bewegungsfreiheit
8	2.1 Einander wechselseitig begrenzende Freiheitsrechte
10	2.2 Bewegungsfreiheit als fundamentales Freiheitsrecht
15	2.3 Minimale, konditionale und expandierende Bewegungsfreiheit
18	3. Kollektive Interessen von Einwanderungsgesellschaften
19	3.1 Innere und äußere Sicherheit
20	3.2 Sind Demokratien Assoziationen, Gemeinschaften oder Kooperativen?
22	3.3 Kulturelle Homogenität
26	3.4 Soziale Wohlfahrt
29	4. Conclusio: Menschenrechte nicht nur für Mitglieder
31	Literaturverzeichnis

»Right versus Right« ist der Titel eines vielzitierten Aufsatzes des Migrationsexperten Michael S. Teitelbaum (1980) über die US-amerikanische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik. Dies ist die Frage, der im folgenden Beitrag nachgegangen werden soll. Welche (individuellen) Rechte auf Migration stehen welchen (kollektiven) Rechten auf Begrenzung der Zuwanderung gegenüber und wie könnten faire Kompromisse zwischen konfligierenden aber gut begründeten Ansprüchen gefunden werden? Dabei geht es nicht um eine juristische Analyse positiven Rechts auf einzelstaatlicher oder völkerrechtlicher Ebene, sondern um Rechte, die in einer normativen Theorie liberaler Demokratie¹ als Bedingungen der Legitimation politischer Herrschaft begründet werden können. Zweitens unterscheidet sich eine solche Fragestellung von einem ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül, in der es um die Suche nach jener Lösung für ein Problem geht, welche bei gegebenen individuellen Präferenzen den durchschnittlichen oder Gesamtnutzen aller Beteiligten optimiert.² Einerseits ist der Anspruch einer normativen Theorie von Rechten schwächer, weil es nicht um die beste Lösung, sondern lediglich um die Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Forderungen und Praktiken geht. Andererseits reklamiert eine liberale Theorie der Rechte für sich Vorrang vor utilitaristischen Erwägungen.³ Rechte sind, in Ronald Dworkins Worten, Trümpfe gegen Mehrheitspräferenzen (Dworkin 1977, 1984). Für eine liberale Theorie der Demokratie wirft das die schwierige Frage auf, wie denn im Fall eines Konfliktes zwischen den Meinungen einer Mehrheit und den Rechten einzelner oder von Minderheiten die letzteren geschützt werden können. Die Habermas'sche Antwort verweist auf ein System der Grundrechte, »die sich die Bürger gegenseitig einräumen müssen, wenn sie ihr Zusammenleben mit Mitteln des positiven Rechts legitim regeln wollen« (Habermas 1992, S. 151). Dies löst noch nicht die pragmatischen Probleme bei der Herstellung eines nicht nur hypothetischen Konsenses über die Geltung dieser Rechte. Dennoch ist es für eine liberal-demokratische Perspektive entscheidend, die normative Geltung von Rechten nicht von ihrer aktuellen Durchsetzbarkeit abhängig zu machen.

Der vorliegende Text versteht sich in dieser Hinsicht als Beitrag zu einer normativen »Theorie mittlerer Reichweite«. Er pendelt zwischen einer idealen Theorie der gerechten politischen und sozialen Ordnung einerseits und der Akteursperspektive von Parteien und Regierungen in heutigen westlichen Demokratien andererseits. Auf der erstgenannten Ebene behaupte ich, daß eine Welt, in welcher universelle Bewegungsfreiheit gewährleistet wird, sowohl vorstellbar als auch wünschbar ist. Dies beantwortet jedoch noch nicht die Frage, ob unter den gegenwärtigen Bedingungen Einwanderungsrechte Vorrang vor kollektiven Interessen der Aufnahmeländer haben müssen. Die normative Klärung dieses Zielkonfliktes ist die Aufgabe, die ich mir stelle. Sie soll der Orientierung politischer Akteure dienen, läßt jedoch die Frage offen, ob eine Abkehr von liberal-demokratischen Normen dann gerechtfertigt ist, wenn keine ausreichende Zustimmung für sie mobilisiert werden kann. Das wäre Gegenstand einer weiteren Untersuchung. Hier sei nur angemerkt, daß die Berufung auf einen

1 Mit »liberal« meine ich nicht – wie in Europa oft üblich – eine auf Eigentumsrechte und ökonomische Freiheiten reduzierte politische Ideologie. Meine Verwendung des Begriffs deckt sich weitgehend mit dem, was in den Vereinigten Staaten unter *liberalism* verstanden wird, wobei ich eine große Bandbreite individualistischer und kommunitaristischer Ansätze einschließe.

2 Die Schwäche von Teitelbaums Aufsatz liegt gerade in der mangelnden analytischen Trennung von Kosten-Nutzen-Erwägungen, humanitären Anliegen und Rechten.

3 Siehe vor allem Rawls (1971, S. 22–27), Dworkin (1981).

hypothetischen oder demoskopisch ermittelten Wählerwillen nicht als Catch-all-Argument gegen eine Liberalisierung der Einwanderungspolitik akzeptiert werden kann. Die öffentliche Inszenierung antizipierten Volkswiderstands dient vielfach nur der Entlastung politischer Akteure von der Verpflichtung zur Offenlegung ihrer programmatischen Präferenzen. Obendrein verstärkt sie genau jene Ablehnung liberaler Politik, auf die man sich dann berufen kann, um deren Nichtdurchsetzbarkeit zu beklagen. Es macht ferner einen Unterschied ums Ganze, ob im Rahmen gefestigter Verfassungsdemokratien für eine normativ begründete Politik erst Mehrheiten gefunden werden müssen, oder ob der Zusammenbruch demokratischer Ordnung unmittelbar bevorsteht und daher Maßnahmen zulässig sind, die unter stabilen Verhältnissen als Eingriff in liberale Freiheitsrechte zurückgewiesen werden müßten.⁴

Den Konflikt zwischen Einwanderungs- und Abwehrrechten will ich argumentativ in einer Art inneren Dialogs austragen. Dabei sollen die Argumente für beide Positionen so gegeneinander ausgespielt werden, daß nur mehr die stärksten unter ihnen bei der Suche nach einem akzeptablen Kompromiß berücksichtigt werden müssen. Im ersten Schritt geht es jedoch darum, die Integration von Immigranten als jene Prämisse für Einwanderungspolitik zu formulieren, die sowohl von Vertretern der Begrenzung als auch der Öffnung respektiert werden muß.

1. Integration als Prämisse für Einwanderungspolitik

Einwanderungspolitik in liberalen Demokratien steht unter der Prämisse eines weitreichenden Integrationsangebots für jene Zuwanderer, die sich für längere Zeit oder dauerhaft in ihnen niederlassen. Dieses Angebot kann nicht als Einlösung humanitärer Pflichten gegenüber Fremden verstanden werden. Es ergibt sich vielmehr aus besonderen Anforderungen an die Legitimation politischer Herrschaft in liberalen Staaten. Ein permanenter Status von Einwanderern und ihren Nachkommen als Fremden ist mit liberaler Demokratie auf Dauer nicht zu vereinbaren.⁵ Die Klauseln dieses Integrationsangebots sind geradezu ein Lackmuse für die Liberalität eines demokratischen Systems, d. h. für seine Überwindung nationalistischer Legitimationsmuster, seien sie ethno-nationaler oder auch republikanischer Provenienz.⁶ Ich schlage vor, die liberale Integrationsprämisse in drei Elemente zu gliedern, für deren volle

4 Wenn dieser Unterschied nicht kategorisch gezogen wird, dann könnte selbst Bruce Ackermans radikale Befürwortung universeller Bewegungsfreiheit zum Vorwand für drastische Beschränkungen derselben dienen: »The *only* reason for restricting immigration is to protect the ongoing process of liberal conversation itself« (Ackerman 1980, S. 95, Hervorhebung im Original). Ackerman schlägt vor, dieses Prinzip durch die Fixierung einer Schwellenzahl zu operationalisieren, jenseits derer weitere Aufnahmen von Immigranten »will generate such anxiety in the native population that it will prove impossible to stop a fascist group from seizing political power to assure native control over the immigrant underclass« (S. 94). Zur Diskussion des »Backlash-Arguments« und zulässiger Konzessionen an Gegner liberaler Politik siehe auch Carens (1992, S. 31–32).

5 Siehe z.B. Hoffmann (1994).

6 Mit Ethno-Nationalismus meine ich Ideologien, welche die Nation primär als Abstammungsgemeinschaft begreifen, mit republikanischem Nationalismus solche, für welche die Nation vor allem eine Willensgemeinschaft darstellt. Auch letztere sind m.E. mit einer liberalen Auffassung der Mitgliedschaft in einem demokratischen Staatswesen nicht zu vereinbaren, welche in besonderer Weise »deterministische« Elemente (der gesellschaftlichen Zugehörigkeit) mit »voluntaristischen« (der freien Entscheidung für Einbürgerung oder Ausbürgerung) verknüpft. Siehe dazu ausführlicher Bauböck (1994a, S. 172–177 und 1994b).

Begründung hier zu wenig Platz ist. Es sind dies: ein Bleiberecht, ein Inklusionsgebot und die Freiheit der Assimilation.

1.1. Bleiberecht

Unter diesem Titel fasse ich die folgenden Grundsätze zusammen: Erstens die Existenz eines Rechtsstatus des niedergelassenen Einwanderers mit starkem Ausweisungsschutz. Das liberale Argument dafür lautet, daß Einwanderer alleine aufgrund ihrer sozialen Bindungen im Einwanderungsland einen subjektiven Anspruch auf sicheren Aufenthalt erwerben. Dieses Prinzip kann jedoch auch indirekt durch die republikanische Auffassung des Staatsvolks als politische Willensgemeinschaft gestützt werden: Die Wahl der Staatsbürgerschaft als freiwillige Entscheidung für die Mitgliedschaft in einem demokratischen Verband gleichberechtigter Bürger wird entwertet, wenn der stärkste Anreiz dafür die Erlangung sicheren Aufenthalts ist. Ein Bleiberecht würde nicht nur die Praxis vieler Einwanderungsstaaten in Frage stellen, auch langfristige Aufenthaltsberechtigungen bei mangelnden Mitteln zum Lebensunterhalt, längerer Arbeitslosigkeit oder Inanspruchnahme bestimmter Sozialleistungen zu entziehen. Darüber hinaus käme ein solches Prinzip auch der Abschaffung der sogenannten Doppelbestrafung gleich: ausländische Straffällige würden nach Verbüßen einer Haftstrafe nicht mehr durch Landesverweis ein zweites Mal für dasselbe Delikt bestraft.⁷

Zweitens das Prinzip der Aufenthaltsverfestigung, d.h. eines stufenweisen und automatischen Übergangs in einen niedergelassenen Status mit zunehmender Aufenthaltsdauer. Dabei sollte die gesamte Wartezeit jedenfalls nicht länger sein als jene für Einbürgerungen und besondere Gründe wie etwa Geburt im Inland oder Eheschließung mit einer Person, welche unbegrenztes Aufenthaltsrecht genießt, müßten zu Entfall oder Verkürzung von Fristen führen. In modifizierter Form könnte das Prinzip auch auf irreguläre Einwanderer Anwendung finden, sei es in Form einer gesetzlich geregelten »Verjährungsfrist« für aufenthaltsrechtliche Delikte oder als rückwirkende Amnestie für illegale Einwanderer, die eine bestimmte Aufenthaltsdauer nachweisen können.⁸ Ganz offensichtlich scheint mir Regularisierung nach bestimmten Fristen in jenen Fällen geboten, wo Behördenentscheidungen selbst einen irregulären und doch tolerierten Status herbeigeführt haben, wie etwa bei abgewiesenen aber nicht abschiebbaren Asylwerbern.

1.2. Inklusionsgebot

Mit Inklusionsgebot meine ich den liberal-demokratischen Imperativ, gleiche Bürgerrechte all jenen zu gewähren, die dauerhaft einer Staatsgewalt unterworfen sind. Das Bleiberecht läßt sich als besonderer Anwendungsfall dieses allgemeineren Grundsatzes formulieren. Die besondere Bedeutung des Bleiberechts liegt darin, daß ein sicherer Aufenthalt für inländische Staatsbürger in der Regel als selbstverständlich unterstellt wird, für Migranten jedoch die elementare Voraussetzung für die Möglichkeit bildet, alle anderen Bürgerrechte wahrzunehmen.

Joseph Schumpeters These, daß Demokratien frei entscheiden können, wer ihre Bürger sein sollen, führt theoretisch zu einem logischen

⁷ Für temporäre Einwanderer müßte die Ausweisung in solchen Fällen nicht als gravierende zusätzliche Strafe gewertet werden.

⁸ Siehe de Wenden (1990) sowie Hammar (1994).

Zirkel und praktisch zur Verletzung von Mindestkriterien politischer Stabilität.⁹ Um einen stabilen Herrschaftsverband zu bilden, muß sich jede Form der Demokratie in ihrer Entscheidungskompetenz selbst binden, indem sie objektivierte Kriterien der Mitgliedschaft postuliert und der Revision durch Mehrheitsentscheidungen entzieht. Historische Formen der Demokratie unterscheiden sich in der Inklusivität dieser Kriterien gegenüber der Gesellschaft, über die sie ein Machtmonopol ausüben. Nationale Zugehörigkeit bildete seit dem Ende des 18. Jahrhunderts einen äußeren Rahmen, der zum ersten Mal in der Geschichte komplette Gesellschaften umfaßte und sie als politische Einheiten begriff. In der organischen Auffassung der Nation als ethnischer und Abstammungsgemeinschaft galt jedoch die Familie als »Keimzelle« und der einzelne Bürger war weniger autonomes Individuum als Repräsentant eines Haushalts. Es bedurfte der durch Arbeiter- und Frauenbewegungen und zwei Weltkriege ausgelösten Modernisierungsschübe, um die Individualisierung nationaler Mitgliedschaft durchzusetzen und eine Struktur zu zerbrechen, welche aktive Bürgerrechte ausschließlich männlichen steuerzahlenden Haushaltsvorständen vorbehielt. Heute wird jedoch zunehmend klar, daß auch die externen Grenzen von Staatsnationen nicht ausreichend inklusiv sind, sondern in modernen Gesellschaften zu internen Grenzen werden.

Die Regeln und Möglichkeiten des Zugangs zu nationaler Mitgliedschaft können durchaus vielfältig sein. Sie beinhalten in unterschiedlichen Kombinationen: Abstammung von Nationsangehörigen, Geburt im nationalen Territorium, Eheschließung mit einem Nationsangehörigen oder Beitritt durch Assimilation und Willenserklärung. In keiner nationalen Interpretation von Mitgliedschaft kann diese allerdings aufgrund sozialer Integration durch bloße Niederlassung ersessen werden. Da jedoch staatliche Herrschaft auf territorialer Souveränität beruht, ist es genau dieses Faktum des dauernden Aufenthalts, welches Individuen dem staatlichen Gewaltmonopol unterwirft. In demokratischer Perspektive sind sie aufgrund dieser Unterwerfung berechtigt, gleichen Schutz, gleiche Freiheiten und Grundrechte zu genießen, sowie als Bürger im Prozeß der Rechtssetzung repräsentiert zu sein. Liberale Demokratie ist also in einer widerspruchsfreien Weise¹⁰ selbstbezüglich in der Definition von Mitgliedschaft. Sie gewinnt ihr Kriterium für Inklusion aus der demokratischen Maxime, allen von kollektiven Entscheidungen dauerhaft Betroffenen gleiche Rechte einzuräumen – einschließlich des Rechts auf Repräsentation in der Rechtssetzung.

Aus dem Inklusionsgebot ergibt sich unter anderem die Forderung nach einem Grundsatz der Gleichstellung der im Inland wohnhaften Ausländern mit Staatsbürgern im öffentlichen ebenso wie im zivilen Recht. Ausnahmen bei bestimmten Rechten für Ausländer mit befristeter Aufenthaltsperspektive wären jeweils sachlich zu begründen. Neben der Beseitigung verbleibender Diskriminierungen in bezug auf politische und ökonomische Freiheitsrechte oder Sozialrechte,¹¹ stellt sich vor allem die

9 Schumpeter bejaht die rhetorisch gestellte Frage: »Must we not leave it to every *populus* to define himself?« (Schumpeter 1950, S. 245).

10 Widerspruchsfreiheit ist nur dann gegeben, wenn die Konstitution staatlicher Herrschaft über ein Territorium und die darin lebende Bevölkerung als historisch kontingent und vorgegeben erachtet wird und nicht selbst demokratischer Entscheidung unterliegt. Staatliche Grenzen können nicht aufgrund demokratischer Beschlüsse aller Beteiligten gezogen werden. Auch das scheinbar objektivierte Prinzip der nationalen Selbstbestimmung liefert keine universalisierbare Lösung für dieses Problem.

11 In einigen westlichen Demokratien beim Vereins- und Versammlungsrecht und der freien politischen Betätigung, häufig auch beim freien Zugang zum Arbeitsmarkt, beim Bezug von Sozialhilfe, Zugang zu Sozialwohnungen, etc. (siehe Layton-Henry 1990).

Frage nach den politischen Beteiligungsrechten und dem Zugang zu öffentlichen Ämtern. Meines Erachtens gibt es kein triftiges Argument gegen das kommunale Ausländerwahlrecht und den Zugang zu Ämtern, die nicht in den Kernbereich der Sicherheitspolitik fallen oder durch allgemeine Wahlen besetzt werden. Eine weitere Folgerung aus dem Inklusionsgebot wäre die Verwandlung von Ermessenseinbürgerungen in einen Rechtsanspruch auf Verleihung der Staatsbürgerschaft nach bestimmten Aufenthaltsfristen (Carens 1989) und die generelle Tolerierung von Doppelstaatsbürgerschaften (Hammar 1990, Hailbronner 1992), sowie die Einführung zumindest des »doppelten ius soli«, d. h. des automatischen Erwerbs der Staatsbürgerschaft bei Geburt, wenn ein Elternteil ebenfalls schon im Inland geboren wurde.¹² Nur unter diesen Bedingungen kann das Argument, Einbürgerung solle die frei gewählte Zugehörigkeit zu einem demokratischen Verband von Bürgern signalisieren, auch als Einwand gegen das allgemeine Ausländerwahlrecht bei nationalen Parlamentswahlen formuliert werden.¹³ Dabei sollte jedoch bedacht werden, daß dieses etwa in Großbritannien weitgehend realisiert ist, ohne daß dadurch eine Gefährdung der Demokratie erkennbar würde.¹⁴

1.3. Assimilationsfreiheit

Jedes Recht, das als Freiheit formuliert ist, impliziert gleiche Legitimität für die Handlung, zu der es ermächtigt und für die Unterlassung dieser Handlung. Ein Grundsatz der Assimilationsfreiheit würde daher bedeuten, daß Einwanderern und Mitgliedern ethnischer und nationaler Minderheiten in gleicher Weise das Recht auf Assimilation wie auf Nichtassimilation gewährt werden muß.¹⁵ Der ungebräuchliche Begriff soll also sowohl *Freiheit von* Assimilationszwang als auch *Freiheit zu* selbstgewählter kultureller Anpassung suggerieren. Das sogenannte »Recht auf Differenz« ist somit in der Freiheit der Assimilation bereits inbegriffen. Es bedeutet, daß liberale Demokratien von Einwanderern weder nationale Loyalitätsbekundungen noch die vollständige Anpassung an historische kulturelle Traditionen als Preis für die Gewährung voller Mitgliedschaft verlangen können. Wenn die nationale Gemeinschaft in Edmund Burke's Worten als »a partnership not only between those who are living, but between those who are dead, and those who are to be born« (Burke 1987, S. 118) aufgefaßt wird, so können daraus drei antiliberalen Konsequenzen gezogen werden: erstens die Verletzung der Integrität von Personen, wenn sie gezwungen werden, sich zu einer generationenübergreifenden symbolischen Gemeinschaft mit Vorfahren zu bekennen, die nicht die ihren waren; zweitens die Rechtfertigung des internen Ausschlusses jener, deren Familiengräber nicht auf den Friedhöfen der Nation liegen; drittens ein

12 In Westeuropa gilt diese Regel derzeit in Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Spanien. Sie könnte ergänzt werden durch ein optionales ius soli für die erste im Inland geborene Generation, welches bei Geburt von den Eltern und bei Erreichen der Mündigkeit von den Kindern selbst ausgeübt werden kann. Eine solche flexible Regelung wäre m.E. dem starren Prinzip des automatischen ius soli in den USA vorzuziehen.

13 Ausführlicher dazu Bauböck (1994b).

14 In Großbritannien genießen ansässige Bürger der Commonwealthstaaten sowie der Republik Irland, d.h. die große Mehrheit der Einwanderer, sowohl aktives als auch passives Wahlrecht bei Unterhauswahlen (Dummett 1994).

15 In Bauböck (1994c) unterscheidet ich fünf verschiedene Modi der kulturellen Grenzziehung anhand der Frage, ob die Assimilation von Mitgliedern einer Fremdgruppe für möglich gehalten wird, ob sie verlangt wird und ob sie akzeptiert wird. Der durch Assimilationsfreiheit charakterisierte liberal-pluralistische Modus beantwortet die erste und dritte Frage mit ja und verneint die zweite.

Anspruch auf das Territorium anderer Staaten, wenn dort Vorfahren der eigenen Nation begraben sind.¹⁶

Das Inklusionsgebot gegenüber Einwanderern beschränkt dagegen die gemeinschaftsstiftende Kraft des historischen Rückblicks und orientiert die Mobilisierung von Ressourcen sozialer Solidarität auf Gegenwart und Zukunft.¹⁷ Freilich erfordert auch dies ein Minimum an kultureller Homogenität. Wenn Einwanderer nicht die dominierende Sprache (oder eine der Sprachen) des Aufnahmelandes lernen, bleiben sie selbst bei ungeschmälernten Bürgerrechten aus der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit ausgeschlossen. Ferner bleibt zu bedenken, daß der moderne Nationalstaat mit seiner Monopolstellung hinsichtlich der institutionellen Bedingungen kultureller Reproduktion zugleich die Voraussetzungen für das Entstehen von Öffentlichkeit schafft. Es geht daher nicht um staatliche Neutralität zwischen rivalisierenden Kulturen nach dem historischen Muster der religiösen Toleranz. Während die Trennung von Staat und Kirche Voraussetzung der Liberalisierung politischer Herrschaft war, ist die Verbindung von Staat und Nationalkultur eine Voraussetzung des Entstehens bürgerlicher Öffentlichkeit. Die Forderung nach Anerkennung kultureller Differenz zielt daher nicht auf die Auflösung eines *Grundbestandes* geteilter Kultur und den staatlichen *Rückzug* aus allen kulturell geprägten und prägenden Institutionen (vor allem den öffentlichen Schulen), sondern auf die Ermöglichung eines *Überschusses* an Differenz und deren *Berücksichtigung* im Rahmen des staatlichen Kultur- und Bildungsauftrags.

In diesem Rahmen bedeutet Freiheit der Assimilation etwa konkret die Bereitstellung öffentlicher Ressourcen sowohl für intensiven Sprachunterricht für Neuzuwanderer als auch für das Erlernen ihrer Herkunftssprache als Zweitsprache durch deren Kinder. Es impliziert ferner die Anerkennung, daß aus Einwanderergruppen – in der Regel durch eine Kombination von sozialer Ausgrenzung und Selbstethnisierung – kulturelle Minderheiten mit Ansprüchen auf spezifische Gruppenrechte und Schutz vor sozialer Diskriminierung entstehen können.

Prima facie erhöhen die drei Integrationsprämissen die Argumentationslast für die Befürworter freier Einwanderung. Könnten liberale Demokratien nämlich Immigranten nach Belieben rechtlich diskriminieren, zwangsassimilieren oder wieder aus dem Land schaffen, so wäre den gewichtigsten Motiven für eine generelle Begrenzung der Zuwanderung bereits der Boden entzogen. Die Selektion könnte dann ja zur Gänze im Inland erfolgen und uneingeschränkt nach den jeweiligen Interessen des Aufnahmestaates gestaltet werden. Lediglich innere Sicherheit oder ökologische Überlastung wären noch gegen offene Grenzen ins Treffen zu führen, würden aber eher für eine allgemeine Beschränkung der Reisefreiheit als für eine besondere Kontrolle der auf längeren Aufenthalt angelegten

16 So stützt sich der serbische Anspruch auf die Provinz Kosovo nicht auf die derzeit dort lebende serbische Minderheit, sondern auf die Toten der Schlacht am Amsfeld 1389.

17 Der Rückblick und die Erinnerung der Vergangenheit sind dagegen wesentlich für die Inklusion historisch diskriminierter Gruppen innerhalb der Gesellschaft, wie der Frauen oder ethnischer und »rassischer« Minderheiten (siehe Williams 1993). Welche Rechte US-amerikanischen Schwarzen oder deutschen und österreichischen Juden heute zustehen, kann nicht ohne Bezug auf die Geschichte ihrer Unterdrückung und Verfolgung erörtert werden. Diese Erinnerung ist jedoch der nationalistischen Beschwörung der Schicksalsgemeinschaft in zweifacher Hinsicht entgegengesetzt: Erstens verweist sie auf die historische *Spaltung* der Gemeinschaft und die unüberbrückbare *Differenz* der Schicksale; zweitens geht es dabei nicht um Gerechtigkeit für die Toten, (die nicht mehr hergestellt werden kann), sondern für die folgenden Generationen, deren gegenwärtige Lebensumstände durch die historische Diskriminierung ihrer Gruppe geprägt sind.

Migration sprechen. Im Umkehrschluß folgt daraus: Der Preis für eine nichtselektive Integration der Einwanderer ist die strikte Begrenzung der Neuzuwanderung. Dies war seit Mitte der 70er Jahre die gängige Formel westeuropäischer Regierungen zur Begründung restriktiver Einwanderungspolitik. Inzwischen wurde dieses Argument weitgehend aufgegeben. Im neuen politischen Diskurs findet sich quer durch die ideologischen Lager die Behauptung, daß es gerade die kulturell bedingte Integrationsunfähigkeit bestimmter Herkunftsgruppen sei, welche eine strikte Kontrolle der Immigration erfordere.

Es gibt jedoch auch einen positiven Zusammenhang zwischen Integration und Immigration. So können etwa Bleiberechte und bürgerrechtliche Gleichstellung nicht ohne einen starken Anspruch auf Familiennachzug gedacht werden. Tatsächlich hat ja auch der Stop der Rekrutierung von »Gastarbeitern« nicht zum beabsichtigten Ende der Neuzuwanderung geführt, weil es danach zu vermehrter Familienzusammenführung kam. Nun wäre es naiv, eine direkte kausale Beziehung zwischen der *Geltung* liberaler Normen und der *Faktizität* der Einwanderungspolitik westlicher Demokratien anzunehmen (siehe Habermas 1992). Die westeuropäische Politik der großzügigeren Familienzusammenführung und Asylgewährung der 70er und 80er Jahre entsprach auch bestimmten ökonomischen und politischen Kalkülen. Eine Welle neuer Beschränkungen seither zeigt, wie rasch humanitäre und liberale Prinzipien im politischen Wettbewerb an Kurswert verlieren können und wie selbst im Verfassungsrang kodifizierte Rechte revidiert werden, wenn sie den neuen Umständen nicht mehr angemessen scheinen. In der Eigenlogik normativer Analyse folgt daraus jedoch nur, daß ohne Gewährung spezifischer Einwanderungsrechte nicht ernsthaft von Integrationspolitik geredet werden kann.

Die Integrationsprämisse wirkt also selektiv sowohl gegenüber Argumenten für Bewegungsfreiheit als auch gegenüber jenen für Zuwanderungskontrolle. Ein Argument für Freizügigkeit, das sich etwa ausschließlich auf die Optimierung der Allokation des Produktionsfaktors Arbeit in einem schrankenlosen globalen Arbeitsmarkt beruft, ist wohl schlecht mit Bleiberechten und Inklusionsgeboten in Einklang zu bringen, welche eine beträchtliche Immobilisierung der einmal zugewanderten Migranten mit sich bringen. Umgekehrt läßt sich aber auch Zuwanderungskontrolle nicht mit liberalen Argumenten vertreten, wenn sie Einwanderungsrechte in Frage stellt, die sich unmittelbar aus der Integrationsperspektive begründen lassen.

2. Bewegungsfreiheit

Ein Plädoyer für universelle Bewegungsfreiheit kann sich auf utilitaristische oder auf libertäre¹⁸ Prämissen stützen. Eines der vielen Probleme für utilitaristische Kalküle ist es, jenes Kollektiv zu definieren, dessen Gesamt- oder Durchschnittsnutzen optimiert werden soll. In der Diskussion, ob Staaten berechtigt sind, Migrationsbewegungen zu beschränken, gebietet theoretische Konsistenz, daß dies die Weltbevölkerung sein muß, da die Wahl jedes anderen Kollektivs bereits eine Vorentscheidung implizieren

18 Unter libertär verstehe ich hier alle Ideologien, für welche die zentrale Norm politischen Handelns die Ausdehnung individueller Freiheitsrechte durch die Beschränkung staatlicher Machtbefugnisse ist. Die anarchistische Forderung nach Abschaffung des Staates ist eine Extremposition in diesem Spektrum.

würde.¹⁹ Von einem Recht aller Staaten auf Kontrolle grenzüberschreitender Wanderungen sind potentiell alle Menschen betroffen. Eine Beschränkung des Kalküls auf die aggregierten Interessen der Bevölkerung der Aufnahmestaaten wäre ebenso absurd, wie wenn man bei einem Spiel zuerst die Teams auswählte und dann eines darunter ermächtigte, die Regeln festzulegen. Aus Gründen der Komplexitätsreduktion ist höchstens die Beschränkung auf ein Modell denkbar, welches nur die Bevölkerungen eines Sende- und eines Empfängerlandes umfaßt und die Effekte von Migrationspolitik auf Drittstaaten unberücksichtigt läßt.

Wenn die Frage zu entscheiden ist, ob Grenzen für Einwanderung offen bleiben, so scheint klar, daß (potentielle) Migranten in besonderer Weise daran interessiert sind und ihre Präferenzen daher im normativen Kalkül stärker gewichtet werden sollten als jene der nur indirekt betroffenen seßhaften Bevölkerungen in beiden Staaten. In utilitaristischer Sicht müßte dies jedoch grundsätzlich zurückgewiesen werden, sofern solche Gewichtungen nicht als relative Stärke der Präferenzen von Migranten für offene Grenzen im Vergleich zu ihren sonstigen Präferenzen ausgedrückt werden können. Utilitarismus ist u.a. deswegen als moralische Theorie so unattraktiv, weil er externe Präferenzen, die sich auf die Einstellungen oder Handlungen anderer beziehen, in gleicher Weise zählt wie solche, die Menschen in der Verfolgung ihrer eigenen Ziele entwickeln (Dworkin 1981). Der Wunsch von Migranten, ihre eigene Lebensperspektive durch Einwanderung ins Land X zu verändern, wiegt nicht mehr als eine ebenso starke Präferenz der Bürger von X, sie daran – aus welchen Gründen auch immer – zu hindern. Obwohl vieles dafür spricht, daß ein kosmopolitischer Utilitarismus Wanderungsbeschränkungen ablehnen sollte, stellt sich also heraus, daß er sie ebenso gut fordern kann, wenn die Bevölkerung in den Aufnahmegesellschaften Zuwanderung mehrheitlich ablehnt und die in den Herkunftsstaaten verbleibende Bevölkerung tendenziell neutral gegenüber Auswanderung ist. Die Stimmen der alleine durch ihre Zahl unterlegenen Migranten selbst fallen dabei nicht ins Gewicht.²⁰

Normative Reflexion auf libertärer Grundlage bietet dem gegenüber den doppelten Vorteil, daß sie nicht dazu tendiert, unbestimmte Resultate zu liefern und daß sie moralische Intuitionen über den Vorrang bestimmter Freiheitsrechte vor kollektiven Nutzenkalkülen stützt. Dennoch ist das libertäre Dogma vom minimalen Staat ungeeignet, um das hier gestellte Problem zu erörtern, weil es in seinen Prämissen vorwegnimmt, was erst zu zeigen wäre: daß nämlich ein staatlicher Eingriff in individuelle Bewegungsfreiheit eine unzulässige Beschränkung wäre, solange Migration

19 Peter und Renata Singer vertreten in ihrer utilitaristischen Analyse des Flüchtlingsproblems daher auch einen konsequent kosmopolitischen Standpunkt: »The current orthodoxy ... is based on a view of rights in which the primary right is the right of the community to determine its own membership. «... »In contrast to the rights-based arguments ... we hold that immigration policy in general, and refugee intake in particular, should be based on the interests of all those affected, either directly or indirectly, whether as an immediate result of the policy, or in the long run« (Singer and Singer 1988, S. 121).

20 Ein utilitaristischer Argumentationsschritt vom kosmopolitischen Standpunkt zu jenem der Migrationsbegrenzung findet sich bei Henry Sidgwick. Er beruft sich zunächst auf die Lehrmeinung der politischen Ökonomie: »...[I]n order that the advantages of complete freedom of exchange among nations may be fully realised, it is necessary that labour should move with perfect ease from country to country« (Sidgwick 1897, S. 307). Doch das kosmopolitische Ideal »allows too little for the national and patriotic sentiments« ... »[T]he casual aggregates that might result from perfectly unrestrained immigration would lack internal cohesion ... [T]he governmental function of promoting moral and intellectual culture might be rendered hopelessly difficult« (S. 308).

nicht unmittelbar kollektive Sicherheitsinteressen oder individuelle Eigentumsrechte berührt.²¹ Dieselbe Präjudizierung findet sich spiegelverkehrt in der »realistischen« Auffassung internationaler Beziehungen. Für diese sind Staatsinteressen sowohl faktisch als auch normativ der ausschlaggebende Bezugspunkt, um grenzüberschreitende Migration zu regeln, da Nationalstaaten die einzig politisch relevanten Akteure im internationalen Raum sind.²² Ich schlage daher vor, für die Begründung eines Rechts auf Migration eine attraktivere Version des Liberalismus zu wählen, die sich um die Harmonisierung individueller Rechte mit sozialer Gemeinwohlorientierung bemüht statt einen dieser beiden Pole vorschnell zu hypostasieren.

2.1. Einander wechselseitig begrenzende Freiheitsrechte

Einen Ansatzpunkt bietet John Rawls erster Gerechtigkeitsgrundsatz. In seiner jüngsten Formulierung lautet er: »Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all... « (Rawls 1993a, S. 5). Die Optimierung eines Systems gleicher Freiheitsrechte für alle läßt sich dadurch erzielen, daß sie einander nur wechselseitig begrenzen können, nicht aber im Namen der Sicherung anderer Rechte oder kollektiver Ziele beschränkt werden. Nehmen wir einmal vorläufig an, die Freiheit der Bewegung sei ebenso fundamental für individuelle Autonomie wie die Freiheit der Rede, Versammlung und Vereinsbildung.²³ Welchen Beschränkungen könnten solche Rechte dann unterworfen werden, ohne daß dieser Grundsatz offenkundig verletzt wird?²⁴ Erstens sind prozedurale Beschränkungen zulässig, welche sicherstellen, daß alle Beteiligten gleiche Chancen haben, ihre Rechte auszuüben. Daher ist Redefreiheit vereinbar mit den Beschränkungen der Redezeit und der Rednerliste in öffentlichen Versammlungen. Zweitens können grundlegende Freiheiten auch dann begrenzt werden, wenn sie andere gleichrangige Rechte bedrohen. Wenn jemand einen Mob dazu auffordert, Personen anderer Hautfarbe zu lynchen, so ist es geboten, ihn aufgrund des Inhalts seiner Rede und dessen unmittelbaren Zusammenhang mit freiheitsbedrohenden Handlungen am Sprechen zu hindern. In Analogie dazu ließen sich Gründe für die Einschränkung der Bewegungsfreiheit anführen, wenn ein Kollaps der Verkehrswege droht oder wenn Immigration als Invasion stattfindet, welche

21 Siehe Steiner (1992). Robert Nozick's (1974) klassische Darstellung libertärer Gerechtigkeitsnormen macht eine zweite wichtige Schwäche des Ansatzes deutlich. Er ist in seinem Ignorieren der realen Staatsfunktionen in modernen Gesellschaften mindestens so utopisch wie der Marx'sche Kommunismus und ebenso wie dieser nur in zahllosen Varianten imstande, sich mit dem real existierenden und staatlich organisierten Kapitalismus zu versöhnen. Diese Kritik mag als für eine normative Theorie idealer Welten unerheblich betrachtet werden. Sie weist jedoch auf die Unfähigkeit des Ansatzes hin, die Perspektiven von Akteuren zu reflektieren, die unter den gegebenen sozialen und politischen Bedingungen handeln.

22 Eine stark an liberalen Prämissen orientierte Formulierung der »realistischen Sicht« internationaler Migration findet sich bei Hendrickson (1992).

23 Ich treffe diese starke Annahme für den Ausgangspunkt unserer Diskussion, um zu zeigen, daß selbst dann bestimmte Einschränkungen zulässig sind. Diese Voraussetzung wird jedoch im folgenden Abschnitt modifiziert werden.

24 Rawls diskutiert diese Frage ausführlich für die Freiheit der politischen Rede (Rawls 1993a, S. 340-63).

die Freiheiten der Bürger des Aufnahmelandes beseitigt.²⁵ Im ersten Fall käme es quasi zu prozeduralen Beschränkungen, deren Zweck die Sicherung gleicher Bewegungschancen für alle wäre, im zweiten dagegen zu einer Verweigerung des Zutritts aufgrund einer »Zensur« manifester Absichten der Eindringlinge.

Eine weitergehende Interpretation prozeduraler Beschränkungen wird auch solche zulassen, welche nicht nur den Zustrom in ein Gebiet regeln, sondern jene öffentlichen Güter bewahren, um derentwillen Menschen dieses Gebiet aufsuchen. Die Kontingentierung von Besucherzahlen in Nationalparks kann z.B. damit gerechtfertigt werden, daß sie die Chancen zukünftiger Generationen erhöht, die selben Naturschönheiten zu besichtigen. Dieses Argument läßt sich analog auch für Zuzugsbeschränkungen in bereits zu dicht besiedelten Bergtälern oder Stadtgebieten anwenden. Es bietet jedoch keine Begründung für die staatliche Kontrolle der Einwanderung von Ausländern. Dies läßt sich an einem Beispiel illustrieren. Einer der Streitpunkte während der Verhandlungen über den österreichischen Beitritt zur Europäischen Union im Frühjahr 1994 war die Frage, ob in landschaftlich attraktiven Regionen Salzburgs und Tirols der Erwerb von Zweitwohnsitzen durch EU-Bürger beschränkt werden darf. Die österreichische Seite mußte schließlich das Diskriminierungsverbot der EU akzeptieren. Das ökologische Ziel der Verhinderung weiterer Zersiedlung von Alpentälern wird jedoch ebenso gut durch die nun beschlossene Kontingentierung erreicht, welche in gleicher Weise für Inländer und EU-Bürger gilt. Brian Barry ist daher zuzustimmen, daß Bewegungsfreiheit ein Recht ist »whose existence depends upon not too many people exercising it« (Barry 1992, S. 280). Dies rechtfertigt Eingriffe selbst im Rahmen eines Prinzips der Optimierung von Freiheitsrechten, aber damit läßt sich noch keine Unterscheidung zwischen Binnen- und internationaler Migration begründen. Zuzugsbeschränkung zum Zweck der Bewahrung öffentlicher Güter ist zwar staatliche Aufgabe, doch es ist nicht von vornherein einzusehen, warum dies durch eine Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen erreicht werden soll.²⁶

Das liberale Prinzip gleicher Freiheitsrechte hat jedoch noch wesentlich stärkere Implikationen als lediglich spezifische Zugangsrechte für jene, deren Leben und Freiheit bei Abweisung bedroht wäre. Es zielt auch auf eine Abschaffung von Vorrechten des Standes und Unterschieden der Geburt. In Rawls' Worten sind die sozialen Umstände der Geburt »aus moralischer Sicht arbiträr« (Rawls 1971, S. 74) und daher irrelevant für jene Rechte, die einzelnen im Rahmen einer sozialen Ordnung zukommen. Wir können in dieser Hinsicht Einwanderungsbeschränkungen mit dem Schutz ererbter Privilegien vergleichen. Die Tatsache, daß auch in liberalen Demokratien Wohlstand und Bildung in hohem Grad vererbt werden, gilt mit gutem Grund als problematisch. Die Forderung nach völliger Abschaffung privater Erbrechte scheint den Prinzipien liberaler Gerechtigkeit zu entsprechen, unterschätzt aber die Macht und »Produktivität« partialistischer Motive wie jenes der Förderung eigener Nachkommen.²⁷ Liberale Demokratien besteuern daher in der Regel ererbtes Vermögen, statt es zu konfiszieren. Diese Tolerierung unterschiedlicher Lebenschancen aufgrund privater Transfers zwischen den Generationen ist

25 Kant beklagt »inhospitable Sitten der handeltreibenden Staaten [S]o geht die Ungerechtigkeit, die sie in dem Besuche fremder Länder und Völker (welches ihnen mit dem Erobern derselben für einerlei gilt) beweisen, bis zum Erschrecken weit« (Kant 1984, S. 22).

26 Im Abschnitt 3 soll untersucht werden, ob es spezifische öffentliche Güter gibt, die genau diese Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Fremden erfordern.

27 siehe dazu Nagel (1991, insb. S. 110-112).

aber nicht zu verwechseln mit einer offenkundig unzulässigen staatlichen Zuschreibung unterschiedlicher Rechte aufgrund der Abstammung.

Einwanderungsbeschränkungen scheinen in einer globalen Sicht allerdings gerade solchen Erbprivilegien zu entsprechen, die durch staatliche Titel abgesichert sind. Niemand hat ein moralisches Anrecht auf seine besseren Lebenschancen, weil er als Bürger der Schweiz und nicht Somalias geboren wurde. Der Beseitigung dieser problematischen Privilegien stehen zwei gravierende Hindernisse entgegen: erstens die starke Legitimation eines Partikularinteresses am Wohl der eigenen Bevölkerung gerade in demokratischen Staaten und zweitens die Schwierigkeit, einen Ausgleich der individuellen Lebenschancen durch eine Politik der internationalen Umverteilung zu erreichen, ohne zugleich Anreize für die interne Entwicklung jedes einzelnen Staates zu zerstören. Die Beschränkung von Zuwanderung verstößt aber viel offensichtlicher gegen liberale Grundsätze als die Verweigerung radikaler Umverteilung zwischen den Staaten. Wenn die letztere mit der staatlichen Tolerierung der Vererbung von privatem Vermögen verglichen werden kann, so entspräche die erstere der Einführung erblicher Amtstitel und Unterhaltsansprüche an die Staatskasse. Ein Weltsystem mit gewaltigem Gefälle an Wohlstand und Demokratie zwischen Staaten, in dem per Geburt erworbene Staatsbürgerschaft über Zutritts- und Aufenthaltsrechte entscheidet, ähnelt so aristokratischer und nicht bürgerlicher Ungleichheit.²⁸

In dieser Sicht muß ein universelles Rechts auf Migration keineswegs vom Nachweis abhängig gemacht werden, daß sich dadurch die sozialen Unterschiede weltweit ausgleichen würden. Eine solche Annahme erscheint auch wenig plausibel. Ausschließlich über Märkte gesteuerte internationale Migration würde wohl noch viel weniger Nivellierung des Wohlstands zwischen Regionen und sozialen Gruppen bewirken, als es freie Binnenmigration innerhalb kapitalistischer Marktwirtschaften tut. Dies kann jedoch in liberaler Auffassung keinesfalls die Zementierung solcher Ungleichheit durch die Bindung von Bewegungsfreiheit an Staatsbürgerschaft rechtfertigen.

2.2 Bewegungsfreiheit als fundamentales Freiheitsrecht

Über diese negative Begründung hinaus bleibt noch zu fragen, warum die Freiheit der Bewegung über politische Grenzen hinweg als ein positiver Ausdruck individueller Autonomie begriffen werden sollte.

Die meisten sozialen Gemeinschaften und Institutionen sind räumlich gebunden. Dies gilt in besonderer Weise für Staaten, die im Kern ein territoriales Gewaltmonopol darstellen, welches durch den Anspruch auf Legitimität gestützt wird. Die Freiheit des Ortswechsels ist daher die elementare Voraussetzung für konsensuelle, weil nicht alternativlose Zugehörigkeit. Sie erlaubt es Individuen, sich dem Zugriff jener sozialen Institutionen zu entziehen, die nicht ihre Zustimmung finden, die sie aber auch nicht ändern können. Als Ergänzung zu internen demokratischen Entscheidungsverfahren maximiert dieses Recht die Möglichkeiten aller, ihre Präferenzen in einer pluralistischen Welt unterschiedlicher Gemeinschaften zu realisieren. Wer in einer Abstimmung unterliegt, hat

28 »A sort of international class structure has been created. The rich and highly skilled are its aristocracy: most countries want them, and they can move fairly easily. The employees of international organizations and multinationals are its middle class; they can move in the course of their work and are usually politely treated. But the world's poor, no longer chained to the soil of a feudal demesne, are now chained to their countries of origin, because nobody wants them as immigrants« (Dummett 1992, S. 172).

seine Chance auf die Durchsetzung der von ihm präferierten Lösung zumindest vorläufig verwirklicht. Wer jedoch das Recht genießt, in eine andere Gemeinschaft auszuwandern, kann sich dorthin begeben, wo die Chancen für die Realisierung dieser Präferenz am größten sind. Zugleich werden durch die individuelle Abwanderung die Rechte lokaler Mehrheiten gewahrt, ihre Präferenzen durchzusetzen. Dabei schließt das Recht auf Auswanderung jedoch externe Präferenzen von Mehrheiten aus, welche entweder den Verbleib von Auswanderungswilligen oder die Vertreibung einer ansässigen Minderheit erzwingen wollen. Als Freiheitsrecht impliziert das Recht auf Auswanderung ja bereits das Recht auf Verbleib und verbietet so die Ausschaltung von Widerspruch durch Vertreibung. Diese Gründe lassen sich noch durch Albert Hirschmans konsequentialistisches Argument verstärken, daß Abwanderung ebenso wie Widerspruch ein Mechanismus der Selbstkorrektur von Institutionen zur Verhinderung von Leistungsabfall ist (Hirschman 1970). Die Kombination demokratischer Verfahren mit dem Emigrationsrecht stellt so das beste institutionelle Arrangement für konsensfähige Lösungen kollektiver Probleme dar.

Das Recht auf Auswanderung ist daher unter liberalen Demokraten unumstritten. Die entscheidende Frage ist, ob und in welcher Weise es durch Einwanderungsrechte ergänzt werden soll. Grundsätzlich könnte argumentiert werden, daß in einer hinreichend pluralistischen Welt das Recht auf Auswanderung genügt, um Freiheit im soeben dargestellten Sinn zu optimieren. Je mehr Gemeinschaften es gibt und je unterschiedlicher sie sind, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß zumindest eine darunter bereit ist, Emigranten willkommen zu heißen. Deren Selektion durch die aufnehmende Gemeinschaft bietet außerdem eine bessere Gewähr, daß die Präferenzen der Einwanderer mit jenen der dortigen Mehrheit harmonieren. Ein durchsetzbares individuelles Recht auf Aufnahme könnte dagegen jenen Zutritt verschaffen, die nicht eine Gemeinschaft suchen, in der ihre Ziele von anderen geteilt werden, sondern eine, in der sie ihre Präferenzen besser auf Kosten anderer verwirklichen können. Ein wegen seiner religiösen Gesinnung oder Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe Verfolgter wird hohe Chancen auf Aufnahme in Staaten finden, wo seine Religion oder Herkunftsgruppe eine Mehrheit stellt; ein Schwerverbrecher auf der Flucht kann dagegen – solange die ihm drohende Bestrafung menschenrechtskonform ist – überall abgewiesen oder an die Behörden seines Herkunftslandes ausgeliefert werden.

Dennoch bleibt diese Antwort unbefriedigend, weil sie Staaten mit sozialen Gemeinschaften und freiwilligen Assoziationen gleichsetzt und den territorialen Aspekt politischer Herrschaft nicht ausreichend berücksichtigt. Individuelle Freiheitsrechte können sich nur in einem Raum entfalten, innerhalb dessen weder Zu- noch Abwanderung begrenzt ist. Stellen wir uns ein Land vor, wo jede noch so kleine lokale Gebietseinheit wie ein Klub Zuwanderung nach eigenem Gutdünken kontrolliert. Das Resultat wäre ein Staatswesen, in dem die sozialen Segregationstendenzen kapitalistischer Marktwirtschaften durch politische überlagert und verstärkt würden. Ökonomische Mobilität würde behindert und weltanschaulicher Pluralismus durch den Druck zur Konformität erstickt. Freie Binnenmigration, d.h. die Aufhebung lokaler Kompetenzen der Migrationskontrolle ist eine unerläßliche Voraussetzung für das Entstehen einer *civil society* auf gesamtstaatlicher Ebene. Erst in diesem geschützten Raum individueller Bewegungsfreiheit können sich Assoziationen entfalten, für deren freiwilligen Charakter lediglich das Austrittsrecht, nicht aber das Beitrittsrecht konstitutiv ist. Lokale Einheiten können Zuzug dann begrenzen, wenn er die allgemeine Verfügbarkeit von Raum selbst bedroht (etwa durch eine Beschränkung der Umwidmung von Grünland in Bauland).

Es ist Gemeinden jedoch nicht gestattet, Zuwanderer nach qualitativen Merkmalen wie ethnische Zugehörigkeit oder soziale Schicht auszuwählen. Ohne Zweifel sorgen auch Marktmechanismen für solche Selektionen, aber ihre politische Festschreibung wäre unerträglich. Bewegungsfreiheit im Inneren liberaler Demokratien ist als generelles Ausschlußverbot formuliert. Dies wird dadurch unterstrichen, daß sie kein Bürgerrecht im engeren Sinn des Wortes ist, sondern staatsangehörigkeitsneutral, d.h. ein universelles Menschenrecht.²⁹

Die konstitutive Bedeutung der freien Auswanderung für legitime politische Herrschaft war schon Sokrates bewußt.³⁰ Binnenmigration ist dagegen, in Benjamin Constants Worten, eine *liberté des modernes* (Constant 1988). Moderne Gesellschaften unterscheiden sich in ihrem Bezug auf Territorium sowohl von nomadischen Kulturen als auch von seßhaften agrarischen. In nomadischen Gesellschaften wandern nicht Individuen, sondern soziale Kollektive, deren politische Strukturen nicht an Territorien gebunden sind. In agrarischen Gesellschaften sind Eliten in hohem Maß und über staatliche Grenzen hinweg mobil, während für die große Mehrheit der Bevölkerung Lebenschancen und sozialer Status nur im Rahmen kleiner örtlicher Gemeinschaften gesichert werden können. Erst in modernen Gesellschaften entstehen »Wohnbevölkerungen«, für die soziale und räumliche Mobilität eng miteinander verknüpft sind.

Räumliche Mobilität in modernen Gesellschaften war aber nie auf Binnenmigration beschränkt. Sie entwickelte sich seit den Ursprüngen der Moderne im Rahmen eines ökonomischen Weltsystems (Wallerstein 1983). Von der Epoche des Sklavenhandels bis zu den heutigen Flüchtlingsströmen und der Rekrutierung unfreier Arbeit für den Produktionsbedarf industrieller Zentren (Cohen 1987) bleiben internationale Migrationsbewegungen geprägt durch direkte Gewalt, den Zwang unerträglicher Lebensbedingungen und den Verlust elementarer Rechte. Freie Binnenmigration innerhalb westlicher Nationalstaaten war eine der Rahmenbedingungen dafür, daß die im Frühkapitalismus erzwungene Wanderung der enteigneten und pauperisierten Landbevölkerung sich in eine anreizgesteuerte Mobilität der Wohnbevölkerung verwandeln konnte. In Analogie dazu kann behauptet werden, daß globale Bewegungsfreiheit wohl eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Voraussetzung dafür wäre, daß internationale Migration ebenso zunehmend freiwillig wird und daß Zugewanderte in den Aufnahmestaaten nicht als Ausländer rechtlicher Diskriminierung ausgesetzt sind. Einwanderungsberechtigte genießen überall deutlich besseren Zugang zu Bürgerrechten und zur Staatsbürgerschaft als jene, die im Rahmen kontrollierter Immigration zugelassen worden sind. Freie Zuwanderung kann daher nicht nur als Motor der Modernisierung und Globalisierung von Märkten verteidigt werden, sondern auch in jener weltbürgerlichen Perspektive, die seit Kant immer

29 Artikel 13(1) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet: »Jeder Mensch hat das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl seines Wohnsitzes innerhalb eines Staates.« Artikel 12(1) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 2(1) der Europäischen Menschenrechtskonvention behalten dieses Recht jenen vor, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten und ergänzen, daß Einschränkungen nur unter Gesichtspunkten der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung zulässig sind.

30 siehe Platons Dialog Crito, in dem Sokrates seine Verpflichtung zum Gehorsam gegenüber den Gesetzen, nach denen er zum Tode verurteilt wurde, damit begründet, daß die Athenische Verfassung ihm das Recht eingeräumt hätte, mit all seinem Besitz auszuwandern, wenn er mit ihr unzufrieden gewesen wäre (Plato 1961, 51d, S. 36f.)

wieder als das immanente Entwicklungsziel demokratischer Republiken unterstellt wurde.³¹

Wenn Binnenmigration erst im Rahmen des modernen Nationalstaates frei werden konnte, würde dann ein universelles Recht auf Freizügigkeit der Person einen Weltstaat voraussetzen und müßte es bis zu seiner Etablierung vertagt werden? Angesichts einer Reihe triftiger Einwände dagegen, daß ein stabiler demokratischer Weltstaat möglich oder wünschbar ist (Bauböck 1994a, S. 3–16), wäre dies Grund genug, auf die Utopie der globalen Bewegungsfreiheit zu verzichten. Die Schlußfolgerung ist jedoch keineswegs fundiert. Wenn die primäre Aufgabe staatlicher Ordnung als Sicherung des inneren und äußeren Friedens und universeller Rechte der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Territorium begriffen wird, so ist nicht klar, warum Freizügigkeit zwischen Staaten, welche jeder für sich diese Aufgabe erfüllen, deren Autonomie in Frage stellen sollte. Ein stabiles Bündnissystem zwischen demokratischen Rechtsstaaten könnte auf internationaler Ebene analoge Bedingungen für Bewegungsfreiheit herstellen, wie sie der Nationalstaat für Binnenmigration zwischen seinen Gemeinden, Regionen und Bundesländern schafft. Der assoziative Charakter internationaler Staatenbünde würde dabei jedoch für die Einzelstaaten ein wesentlich höheres Maß an Unabhängigkeit ermöglichen, als sie Gebietskörperschaften im Rahmen eines Staates zugestanden wird. Im Gegensatz zur Autonomie freiwilliger Assoziationen ist jene von Territorialstaaten eben nicht unmittelbar an die souveräne Kontrolle über Neuaufnahmen gebunden.

Gäbe es aber innerhalb einer friedlichen Weltordnung demokratischer Staaten ohne starkes Wohlfahrtsgefälle überhaupt noch das Bedürfnis nach Migration? Westliche Politiker beschwören heute gerne als Rechtfertigung für Zuwanderungsbeschränkungen das langfristige Ziel der »Bekämpfung der Ursachen der Auswanderung«. Dabei wird unterstellt, daß in einer idealen Welt das Recht auf Migration ohne praktische Bedeutung wäre. Brain Barry macht diese Annahme explizit: »[A]n ideal world would be one in which the vast majority of people were content with conditions in their own countries« (Barry (1992, S. 279). Nun gibt es jedoch sicherlich keine angeborene menschliche Neigung zur Seßhaftigkeit. Ganz im Gegenteil wäre aufgrund unserer Kenntnis der menschlichen Frühgeschichte anzunehmen, daß der homo sapiens durch jahrtausendelange genetische Selektion eine Disposition zu nomadischem Verhalten erworben haben muß. Wesentlich plausibler ist der Hinweis, daß Migration auch in modernen Gesellschaften Individuen einen hohen Preis abverlangt, weil ihre Mobilität sie aus territorial verankerten Gemeinschaften und Institutionen herausschleudert, in denen sie als Mitglieder sozialen Status erwerben. Menschen sind nicht von Natur aus an die Scholle gebunden, wohl aber an soziale Gemeinschaft. Die desintegrierende Wirkung von Migration in modernen Gesellschaften entsteht aus einer spezifischen Diskrepanz zwischen der Mobilität von Individuen einerseits und der territorialen Rigidität sozialer Institutionen und Kollektive andererseits.

Die Verbesserung individueller Lebenschancen durch Auswanderung muß also abgewogen werden gegen einen möglichen Verlust an Status, die

31 Ralf Dahrendorf hat diese Position jüngst in besonders eindeutiger Weise vertreten: »...citizenship is never complete until it is world citizenship... A heterogeneous European commonwealth of law might indeed be a stepping stone in the right direction... But at the end of the road there must be Immanuel Kant's vision of a world civil society (Dahrendorf 1994, S. 17). Ähnlich auch Jürgen Habermas: »Der weltbürgerliche Zustand ist kein bloßes Phantom mehr, auch wenn wir noch weit von ihm entfernt sind. Staatsbürgerschaft und Weltbürgerschaft bilden ein Kontinuum, das sich immerhin schon in Umrissen abzeichnet (Habermas 1992, S. 660).

psychischen Kosten zumindest anfänglicher sozialer Isolation und die Anstrengungen einer nachholenden Sozialisation. Solche Schwellen für Migration können aber gerade in für Zuwanderung offenen Gesellschaften doch deutlich gesenkt werden. Communities von Einwanderern können dazu beitragen, knappe Ressourcen zu poolen, Marktnischen zu erobern, Assimilationsdruck zu mildern und sozialen Aufstieg zu ermöglichen;³² weltweite Informationsströme und die Senkung von Transportkosten erleichtern nicht nur freiwillige Migration, sondern auch die Beibehaltung sozialer Bindungen an die Herkunftsgesellschaft; im Rahmen transnationaler Migrationsnetzwerke entstehen neuartige Institutionen und Gemeinschaften, welche nicht mehr territorial gebunden sind (Tilly 1990, Gurak and Caces 1992).

Aus normativer Perspektive wäre schließlich noch eine wichtige Differenzierung zu treffen. Liberale Demokratien müssen ihren Bürgern ein Höchstmaß an gleichen Grundrechten und ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit bieten, nicht jedoch ein Maximum an Wohlstand und Opportunitäten für die Verwirklichung individueller Ziele. Das utilitaristische Prinzip der Wohlstandsmaximierung kann, angesichts derzeit weltweit geltender Vorstellungen, worin Wohlstand besteht, nur mehr um den Preis der ökologischen Selbstgefährdung der Menschheit als universelles Entwicklungsziel formuliert werden. Die bloße Tatsache, daß Menschen mit den Lebensbedingungen in ihrem Geburtsland nicht zufrieden sind, sondern Auswanderung vorziehen, ist daher nicht als impliziter Beweis für ein Defizit an liberaler Demokratie in diesem Staat zu verstehen. In diesem Sinn würde eine ideale Welt Bedingungen schaffen, die niemanden *zwingen*, jedoch allen *ermöglichen* und noch immer viele *veranlassen* können, auszuwandern. Eine Verhinderung freiwilliger Migration, die selbst keine elementaren Freiheiten und Rechte anderer bedroht, stünde in einer solchen Welt jedoch im Widerspruch zur Optimierung eines Systems individueller Grundrechte. Das Ziel liberaler Politik wäre es also nicht, weltweit Bedingungen zu schaffen, unter denen nur mehr ideosynkratische Motive für Migration denkbar sind (Barry 1992, S. 279), sondern solche, unter denen alle Wanderung als freiwillige verstanden werden kann.

Aus den bisherigen Überlegungen folgt, daß universelle Bewegungsfreiheit eine durchaus attraktive Utopie ist, die am Horizont der Moderne zumindest als wünschbares Freiheitsrecht auftaucht. Sie würde einerseits individuelle Freiheit erweitern und die universelle Geltung demokratischer Bürgerrechte stützen und wäre andererseits mit den Mindestanforderungen an interne und internationale politische Ordnung im Rahmen eines pluralistischen Staatensystems vereinbar.

Wenn sich diese Utopie als vorläufig unrealisierbar erweist, so könnte eine Variante erwogen werden, die auf halbem Weg zwischen dem bloßen Auswanderungsrecht und vollen Einwanderungsrechten stehen bleibt. Dies wäre die Einführung universeller Reisefreiheit ohne folgende Rechte auf Niederlassung. Staaten verlören damit weitgehend die Kontrolle darüber, wer sich in ihrem Gebiet für begrenzte Zeit aufhalten darf, blieben aber autonom in der Entscheidung, wer im engeren Sinn zur Wohnbevölkerung zählt und daher dauerhaft kollektiv bindenden Entscheidungen unterworfen ist. Kant hat ein solches »Besuchsrecht« verteidigt, »welches allen Menschen zusteht, sich zur Gesellschaft anzubieten, vermöge des Rechtes des gemeinschaftlichen Besitzes der Oberfläche der Erde, auf der als Kugeloberfläche sie sich nicht ins Unendliche zerstreuen können, sondern

³² siehe Heckmann (1992, bes. S. 74–116). Annette Treibel betont dagegen, daß die Entstehung von Einwanderer communities in der Regel mit einer Verfestigung der ethnischen Schichtung und Ausgrenzung einhergeht (Treibel 1992, S. 135–153).

endlich sich doch nebeneinander dulden müssen, ursprünglich aber niemand an einem Orte der Erde zu sein mehr Recht hat, als der andere« (Kant 1984, S. 21).

Das allgemeine Besuchsrecht – und seine Suspendierung, wo es für Invasion und Verskalung mißbraucht wird – ist jene Norm der Freizügigkeit, die mit der Entwicklung des Freihandels verknüpft ist. Es gibt jedoch keine ausreichende Antwort auf die Entwicklung transnationaler Arbeitsmärkte oder Flüchtlingsströme, d.h. jene Ursachen der Migration, welche Menschen zwingen oder veranlassen, ihren Wohnsitz auf Dauer in ein anderes Land zu verlegen. Staatliche Beschränkungen der Reisefreiheit sind allerdings ein wichtiges Anzeichen für drohende Sklerose in den Arterien der internationalen Mobilität. Nach einer relativ kurzen Ära der Liberalisierung sind die westlichen Staaten derzeit dabei, bereits eingeräumte Besuchsrechte in diskriminierender Weise zurückzunehmen, weil sie mittels selektiver Reisebeschränkungen Einwanderungspolitik betreiben. Es entstehen gemeinsame und zunehmend längere Listen, für welche Herkunftsländer in der westlichen Welt Einreisevisa verlangt werden. Grenzkontrollen werden in die Flughäfen des Auslands vorgelagert. Fluggesellschaften werden dort mit staatlichen Vollzugsaufgaben betraut und mit Geldbußen belegt, wenn sie Personen transportieren, die nicht bereits über eine Enreiseerlaubnis verfügen. Potentiellen Asylwerbern wird so eine Fluchtroute versperrt, auf der sie die »Drittlandsklausel« umgehen könnten, welche die pauschale Abweisung aller ermöglicht, die auf dem Landweg nach Westeuropa kommen. In den Ankunftshallen der Flughäfen kann man heute überall beobachten, wie bei Paßkontrollen Menschen mit dunkler Hautfarbe herausgegriffen werden – nicht aus blankem Rassismus des Personals, sondern weil die pure statistische Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß sie aus einem visumpflichtigen Staat stammen.

2.3. Minimale, konditionale und expandierende Bewegungsfreiheit

Die Forderung nach internationaler Bewegungsfreiheit kann in verschiedenen Varianten formuliert werden. Als minimalistisch bezeichne ich jene Zugänge, welche auf anerkannten völkerrechtlichen Normen instistieren, d.h. den Rechten der Emigration und der Binnenwanderung, jedoch grundsätzlich keine korrespondierenden Einwanderungsrechte fordern.³³ Solange Auswanderung lediglich als negatives Freiheitsrecht begriffen wird, kann diese Auffassung als durchaus schlüssig gelten. Bewegungsfreiheit wäre in diesem Sinn nicht mehr als die Pflicht von Staaten, niemanden ohne triftigen Grund an der Ausreise oder der freien Wahl des Wohnsitzes im Inneren zu hindern. Dem entspräche jedoch kein positives Recht des einzelnen, auch tatsächlich seinen Wohnort wechseln zu können. Wenn Wanderungsfreiheit jedoch nicht mehr ist als die Abwesenheit nationalstaatlicher Behinderungen, so wäre kein Staat verpflichtet, diskriminierende lokale Zuzugsbeschränkungen aufzuheben oder seinen Bürgern Reisepässe auszustellen, welche erst die Einreise in ein anderes Land ermöglichen.

Faßt man dagegen Bewegungsfreiheit als positives subjektives Recht auf, so ist es viel schwieriger, die korrespondierenden staatlichen Pflichten präzise zu lokalisieren. Staaten wären in dieser Sicht jedenfalls gehalten, rechtliche und auch infrastrukturelle Voraussetzungen für Migration innerhalb ihres Territoriums zu schaffen, ihren Bürgern Pässe auszustellen

³³ Alan Downtys identifiziert in seinem Buch über den »Angriff auf Bewegungsfreiheit« diesen mit Restriktionen für Auswanderung, schränkt jedoch ein: »The right of emigration does not imply a corresponding right of immigration« (Dowty 1987, S. 8).

und die Ausreise nicht durch unbillige Auflagen zu erschweren (wie etwa die Rückzahlung von Ausbildungskosten oder die Androhung der Ausbürgerung bei Emigration). Ein positives Recht auf Auswanderung impliziert jedoch auch, daß irgendein anderer Staat die Einwanderung gestatten muß. Wenn alle Staaten der Welt sich weigern, Emigranten aus dem Land X aufzunehmen, so genießen die Bürger von X de facto keine Freiheit auszuwandern, selbst wenn ihre eigene Regierung sie in keiner Weise daran hindert (Zolberg 1987, S. 270).

Die Schwierigkeit liegt natürlich darin, festzustellen, welcher andere Staat denn verpflichtet ist, Immigranten aufzunehmen, damit ihr Recht auf Auswanderung ausreichend erfüllt ist. Eine maximalistische Interpretation, welche alle Staaten alleine aus diesem Grund zur Offenheit für Einwanderung verpflichtet, ist unplausibel. Logisch schlüssiger, aber in der Praxis kaum weniger problematisch, ist die minimalistische Deutung, daß dem positiven Auswanderungsrecht genüge getan ist, wenn es für jeden Emigranten einen einzigen Staat gibt, der bereit wäre, ihn aufzunehmen. Dies läßt offen, wie denn jener Staat zu identifizieren wäre. Ist jede Regierung, die Immigranten abweist, verpflichtet, ihnen ein aussichtsreicheres Zielland zu nennen oder liegt die Last des Nachweises umgekehrt bei den Einwanderungswilligen, welche zeigen müssen, daß sie überall anders abgewiesen würden? Die beiden Interpretationen desselben Grundsatzes führen offensichtlich zu diametral entgegengesetzten Implikationen für Einwanderungspolitik – vorausgesetzt, es wäre überhaupt möglich, sie zu operationalisieren. Ein Einwanderungsrecht alleine aus dem universellen Auswanderungsrecht ableiten zu wollen, scheidet also an der logischen ebenso wie praktischen Unbestimmtheit möglicher Lösungen.

Als konditional kann man jene Argumente charakterisieren, für die Migration nur dann ermöglicht werden muß, wenn ihre Verhinderung gravierend in unverletzbar Rechte der Person eingreifen würde. Migration wird hier nicht als immanent wertvolle Erweiterung von Freiheitsspielräumen begriffen, sondern als abgeleitetes und daher bedingtes Recht zum Zweck der Sicherung fundamentaler Grundrechte, falls diese im Herkunftsland gefährdet sind. Die konservativste Spielart dieses Arguments ist das neuerdings oft beschworene »Recht auf Heimat«. Die Bindung an Heimat gilt hier als konstitutiv für ein gutes Leben; Migration wird mit Deprivation gleichgesetzt und Migranten werden als Heimatlose gesehen. Solche Entwurzelte verdienen unser Mitleid, stellen aber auch eine Bedrohung für jede »verwurzelte« Kultur dar, in die sie einwandern. Das Recht auf Heimat ist dementsprechend zunächst einmal ein Recht der aufnehmenden Gesellschaft, Einwanderung zu begrenzen und zu selektieren, sodann eine Pflicht, den Druck zur Emigration anderswo zu mildern und die Rückkehr der Ausgewanderten zu fördern und erst zuallerletzt eine humanitäre Verpflichtung zur Aufnahme jener, denen nur mehr das Gastland als neue Heimat zur Verfügung steht. Dieser Pflicht entspricht jedoch kein subjektives Recht auf Seiten der Immigranten. Niemand kann Anspruch auf eine Heimat erheben, in der er nicht aufgewachsen ist.

Eine liberale Formulierung könnte dagegen von einem Recht jedes Menschen ausgehen, in einem Land zu leben, das Mindestanforderungen an politische und soziale Gerechtigkeit erfüllt. Wenn dies für das Geburtsland zutrifft, so hätten zwar sicherlich alle dort Lebenden das Recht auf Auswanderung (weil dies in den Mindeststandards politischer Gerechtigkeit impliziert ist), aber sie könnten gegenüber keinem Land der Welt einen Anspruch auf Aufnahme erheben. Volle Bewegungsfreiheit käme also nur jenen zu, deren Migration aufgrund objektiver Gegebenheiten im Herkunftsland als unfreiwillig bezeichnet werden kann. Ein Großteil der gegenwärtigen Wanderungsbewegungen muß jedoch in diesem Sinn als

unfreiwillig gelten. Unabhängig von ihrer jeweiligen persönlichen Motivation kann von allen Menschen, die aus autoritären Staaten, aus Kriegsgebieten oder ökologischen und ökonomischen Katastrophenregionen auswandern, behauptet werden, daß ihnen nicht zuzumuten ist, zu bleiben. Da die potentiellen Aufnahmestaaten in den meisten Fällen höchstens langfristig in der Lage wären, die Situation in den Herkunftsländern soweit zu verändern, daß solche Gründe für Auswanderung entfallen, müßten sie heute ihre Tore sehr weit öffnen, um nicht nur politisch Verfolgte aufzunehmen, sondern alle »Unrechtsflüchtlinge«. Unter den gegenwärtigen Umständen wären Migrationsbeschränkungen zwischen den OECD-Staaten und dem Rest der Welt kaum zu rechtfertigen. Um diese abzubauen, sollten wohl derzeit existierende, aber schwächer begründete Einwanderungsrechte in Frage gestellt werden. So wäre es z.B. konsequent, die heute bereits weitgehend abgebauten Schranken für Zuwanderung zwischen demokratischen Industriestaaten wiederzuerrichten, um Platz für andere Immigranten zu schaffen. Auch das Recht auf Familienzusammenführung muß in solcher Perspektive wohl als problematische Errungenschaft gelten.³⁴ Der Umstand, daß sich jemand vorübergehend und freiwillig von seiner Familie getrennt hat, steht in keinem offenkundigen Zusammenhang mit der Zumutbarkeit der politischen Verhältnisse und sozialen Lebensbedingungen im Herkunftsland. Das Menschenrecht auf Familienzusammenführung könnte, wie es heute von der politischen Rechten in Europa ja vielfach zynisch formuliert wird, ebenso gut durch Einreiseverweigerung oder erzwungene Rückwanderung verwirklicht werden.³⁵

Im Gegensatz zur konditionalen enthält die expansive Auffassung einen teleologischen Aspekt: Sie würde Bewegungsfreiheit als ein wesentliches Ziel liberaler Politik begreifen und politische Akteure dazu verpflichten, Bedingungen zu schaffen, welche eine Annäherung an dieses Ziel ermöglichen. Zugleich geht es nicht um die Maximierung von Migrationschancen, sondern um die Erweiterung von individuellen Rechten. Die minimalen und konditionalen Varianten können also durchaus in diesen Ansatz integriert werden, sofern sie helfen, vorrangige Rechte zu definieren, die auch nicht auf Kosten eines langfristigen Zieles idealer Bedingungen für freie Migration geopfert werden dürfen. Internationale Freizügigkeit der Person kann, in Abwandlung eines Gedankens Amartya Sens,³⁶ als *Zielrecht* formuliert werden, dem wir nur auf dem Weg einer schrittweisen Erweiterung spezifischer Einwanderungsrechte näherkommen können. Damit wären auch teleologische Begründungen für Umwege ausgeschlossen, welche heute bereits erfüllbare individuelle Rechte im

34 Mark Gibney (1986) vertritt diese Auffassung, daß aus normativen Gerechtigkeitsabwägungen Familiennachzug Nachrang gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen haben sollte.

35 Aus juristischer Sicht kommentiert Ulrike Davy, daß eine solche Interpretation des Rechts auf Familienzusammenführung »(sich) mit der jüngeren *internationalen Rechtsentwicklung* ... nicht mehr vereinbaren (läßt)« (Davy 1994, S. 8).

36 Sen definiert ein *goal rights system* als »[a] moral system in which fulfilment and nonrealization of rights are included among the goals, incorporated in the evaluation of states of affairs, and then applied to the choice of actions through consequential links« (Sen 1981, S. 15). Er schlägt vor, »to understand goal rights as a relation not primarily between two parties but between one person and some 'capability' to which he has a right, for example the capability of person *i* to move about without harm« (S. 16). In meiner Adaptation des Begriffs Zielrecht geht es jedoch nicht primär um die Fähigkeiten der Individuen, ihr Recht zu nutzen, sondern um Bedingungen, unter denen dieses Recht gewährt werden kann, ohne mit anderen Rechten zu kollidieren. Zweitens kommt es hier gerade auf die einem Recht auf Bewegungsfreiheit korrespondierenden Pflichten staatlicher Akteure an, Bedingungen zu schaffen, welche erst die Ausübung eines solchen Rechtes ermöglichen.

Namen langfristiger Verbesserungen der Situation verweigern. Selbst wenn die »Ursachenbekämpfung« mittels westlicher Entwicklungshilfe oder außenpolitischem Druck auf autoritäre Regime ernsthaft betrieben würde, so kämen ihre Effekte doch kaum mehr jenen zugute, die hier und heute die stärksten Ansprüche auf Aufnahme erheben können.

Das konditionale Element kann in dieser Sicht wesentlich weiter gefaßt werden: Einwanderungsrechte sind nicht notwendigerweise nur daran gebunden, daß die Lebensbedingungen in der Herkunftsgesellschaft unerträglich sind, oder daß im Fall der Abweisung Leben oder Freiheit der Betroffenen bedroht wären.³⁷ Sie können ebenso aus dem im ersten Abschnitt formulierten Inklusionsgebot gewonnen werden. Die Gleichstellung niedergelassener Einwanderer mit Inländern impliziert z.B., daß ihnen auch nach längerem Auslandsaufenthalt dasselbe Recht auf Rückkehr eingeräumt werden müßte wie inländischen Staatsbürgern.³⁸ Familienzusammenführung kann als ein doppelt fundierter Anspruch begriffen werden: Die Nachkommenden nehmen ein allgemeines Menschenrecht wahr, bei dem – im Gegensatz zur Aufnahmeverpflichtung gegenüber Flüchtlingen – von vornherein feststeht, welcher Staat Adressat dieses Rechts ist; die im Inland niedergelassenen Ausländer stützen ihr Recht, Familienmitglieder bei sich aufzunehmen, auf ihre gesellschaftliche Mitgliedschaft und die Gewährung von Grundrechten nicht nur für Staatsbürger, sondern die gesamte Wohnbevölkerung. Dies illustriert die allgemeine These, daß soziale Zugehörigkeit in mobilen Gesellschaften über territoriale Grenzen hinausreicht.³⁹ Da gesellschaftliche Mitgliedschaft im Unterschied zum Staatsgebiet und zum formalen Rechtsstatus der Staatsangehörigkeit unscharfe Grenzen aufweist, können daran anknüpfende Einwanderungsrechte über die derzeit anerkannten der Zusammenführung der Kernfamilie hinaus erweitert werden.⁴⁰ Die Netzwerke der spontanen internationalen Migration entwickeln sich aus Kettenwanderungen. Nach einer Initialphase der Anwerbung oder Pioniermigration bilden familiäre, nachbarschaftliche und ethnische Bindungen soziale Brücken für die weitere Zuwanderung. Solche Bindungen sind zugleich Anknüpfungspunkte für Mitgliedschaft in der Gesellschaft des Aufnahmestaates. Schrittweise Öffnung entlang sozialer Zugehörigkeiten würde so den sozialen Mechanismen tendenziell spontaner und selbstbestimmter Migration Rechnung tragen und diese gegenüber einer durch Rekrutierung induzierten Neuzuwanderung bevorzugen.

Auch die Flüchtlingspolitik kann so aus dem unlösbaren, weil zu abstrakt formulierten, Dilemma befreit werden, daß die Aufnahmeverpflichtung auf alle Staaten fällt und daher auf keinen einzigen. Alle Demokratien haben virtuelle Aufnahmepflichten gegenüber jenen, deren Staatsbürgerschaft ihnen nicht mehr jenen elementaren Schutz bietet, ohne welchen politische Herrschaft ihre Rechtfertigung verliert. Daraus läßt sich noch kein normativer Maßstab für die Flüchtlingspolitik der einzelnen Staaten gewinnen, wohl aber eine konkrete Pflicht, an international koordinierten Lösungen im Sinne eines *burden-sharing* nach Maßgabe der

37 siehe dazu das Non-refoulement-Gebot des Artikel 33(1) des Genfer Flüchtlingskonvention 1951.

38 Eine solche Rückkehroption wurde 1990 in Deutschland zumindest für einen Teil der im Inland geborenen Ausländer eingeführt (Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts, §16).

39 siehe dazu ausführlicher Bauböck (1994b).

40 Eine Illustration dafür bietet das Einwanderungsverfahren in den USA, in dem Ehegatten und minderjährige Kinder ein Recht auf Einwanderung genießen und andere Familienangehörige im Rahmen der Kontingente bevorzugt werden.

jeweiligen Kapazitäten mitzuwirken.⁴¹ Zweitens gäbe es jedoch auch spezielle Pflichten bestimmter Staaten aufgrund historischer und kultureller Verbindungen zum Herkunftsland, aktueller ökonomischer, politischer oder militärischer Präsenz in dieser Region, früherer Zuwanderung aus diesem Gebiet und geographischer Nähe.⁴² In den meisten Fällen lassen sich so pragmatische Antworten auf die oben offen gebliebene Frage finden, an welchen Staat denn nun das einem positiven Auswanderungsrecht notwendig korrespondierende Einwanderungsrecht adressiert ist.

3. Kollektive Interessen von Einwanderungsgesellschaften

Es bleibt zu prüfen, welche Argumente für die Kontrolle und Begrenzung der Immigration die Universalisierung von Einwanderungsrechten zur globalen Bewegungsfreiheit vorläufig blockieren können. Im Abschnitt 2.1. habe ich darauf hingewiesen, daß die staatliche Aufgabe der Produktion und Bestandssicherung knapper öffentlicher Güter (wie etwa der nicht verbauten Grünflächen in einem bestimmten Gebiet) ein triftiges Argument für eine allgemeine Kontingentierung des Konsums solcher Güter sein mag, aber nicht den spezifischen Ausschluß von Ausländern rechtfertigt. Befürworter der Einwanderungskontrolle von Nichtmitgliedern können darauf mit zwei unterschiedlichen Argumenten replizieren: erstens, daß die Einwanderung von Ausländern in besonderer Weise die Produktion oder Verteilung bestimmter öffentlicher Güter bedrohe; zweitens, daß es bei der Einwanderungskontrolle weniger um die Bestandssicherung öffentlicher Güter gehe, von deren Genuß niemand ausgeschlossen werden kann, sondern um Klubgüter, die ihrer Natur nach den Ausschluß von Nichtmitgliedern erfordern.

3.1. Innere und äußere Sicherheit

Die erste Argumentationsstrategie ist vor allem im Zusammenhang mit dem klassischen öffentlichen Gut der kollektiven Sicherheit weit verbreitet. Historisch gesehen hat sich die Debatte dabei von Problemen der äußeren zu jenen der inneren Sicherheit verlagert. Für die Völkerrechtslehre und politische Theorie des 17. und 18. Jahrhunderts galten Fremde vor allem als Untertanen eines anderen Souveräns, dem gegenüber sie Loyalitätspflichten haben. Ihre Zulassung als Einwanderer ist daher grundsätzlich nur dort ratsam, wo der allgemeine Naturzustand des potentiellen Krieges zwischen unabhängigen Staaten aufgrund von Bündnissen zwischen einzelnen Souveränen partiell überwunden wurde. Bis weit hinein in das 20. Jahrhundert wurden mit dieser Begründung auch in westlichen Demokratien wesentliche zivile Rechte und politische Freiheiten für Ausländer suspendiert. Heute findet sich ein solches Argument noch gelegentlich in der pauschalen Ablehnung mehrfacher Staatsbürgerschaften, kann jedoch inzwischen als weitgehend diskreditiert bezeichnet werden (Hailbronner 1992, Rittstieg 1994). Die territoriale Souveränität jedes Staates unterwirft niedergelassene Fremde – mit Ausnahme des Personals ausländischer

41 Henry Shue hat gezeigt, wie solche virtuelle, nicht adressierte oder einzelne Staaten überfordernde Pflichten gegenüber Fremden in »mediating duties« übersetzt werden können, die sich z.B. auf den Aufbau, die Unterstützung oder Reform internationaler Organisationen beziehen (Shue 1988).

42 Die oben bereits erwähnte Drittlandsklausel verabsolutiert das Kriterium der geographischen Nähe. Asylwerber können sofort abgewiesen werden, wenn sie sich auch nur vorübergehend in irgendeinem anderen Land aufgehalten haben, in welchem sie Schutz hätten finden können. Dabei werden u.a. unterschiedliche Aufnahmekapazitäten der Staaten und familiäre Verbindungen der Flüchtlinge bewußt mißachtet.

Botschaften und internationaler Behörden – wesentlich stärkeren gesetzlichen Bindungen als eine gleichzeitig aufrechterhaltene Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes. Die Anwesenheit auch einer großen Zahl von Ausländern im eigenen Territorium beeinträchtigt daher kaum in nennenswertem Umfang die äußere Souveränität eines Staates. Ohne Zweifel gelten im Fall eines internationalen Konfliktes oder Krieges andere Gesichtspunkte. Aber eine auf Erhaltung des internationalen Friedens orientierte Politik kann nicht die präventive Beschränkung von Einwanderung mit dem Hinweis auf einen möglichen Konflikt mit dem jeweiligen Herkunftsland begründen, da eine solche Erklärung ohne ausreichenden Anlaß selbst bereits als unfreundlicher Akt gewertet werden müßte. Ferner sollte sogar im Fall offener Feindseligkeiten bedacht werden, daß nicht alle Einwanderer als Unterstützer eines feindlichen Regimes gelten können, nur weil sie dessen Staatsangehörigkeit besitzen. Viele darunter sind entweder politisch völlig neutral oder als Flüchtlinge aktive Gegner der Regierung ihres Landes.⁴³

Seit dem Zweiten Weltkrieg war keine westliche Demokratie mehr in ihrem eigenen Territorium von einem internationalen Krieg betroffen. Daher richtet sich die Aufmerksamkeit in der Einwanderungsdebatte heute verstärkt auf Fragen der inneren Sicherheit. Asylpolitik wird unter diesem Gesichtspunkt diskutiert und die Notwendigkeit der Begrenzung von Einwanderung wird mit steigender Ausländerkriminalität begründet. Unbestreitbar ist, daß offene Grenzen die Bekämpfung von Verbrechen gravierend erschweren können. So ist es etwa seit der Öffnung des Warschauer Pakts im Jahr 1989 in den östlichen Bundesländern Österreichs sowohl zu einem deutlichen Anstieg von kleineren Eigentumsdelikten wie Ladendiebstählen als auch zu vermehrter Aktivität international organisierter Banden gekommen. Gleichzeitig zeigt die Statistik jedoch, daß die ausländische Wohnbevölkerung keine höhere Kriminalitätsbelastung aufweist als vergleichbare Gruppen von Inländern (Pilgram 1992). Die Identifizierung von Einwanderern, Touristen und internationalen Kriminellen unter der Rubrik Ausländer ist reiner Etikettenschwindel. Nicht Einwanderung, sondern Reisefreiheit kann als Ursache bestimmter Probleme der inneren Sicherheit benannt werden. Dagegen sind aber gerade jene Beschränkungen der Reisefreiheit, die der Prävention von Einwanderung dienen, weitgehend wirkungslos. Touristen sind aus volkswirtschaftlichen Gründen stets willkommen und internationale Verbrecherbanden hatten noch nie Schwierigkeiten, die erforderlichen Dokumente zu erhalten oder zu fabrizieren. Da westliche Staaten kaum bereit sind, den Personenverkehr über ihre Grenzen generell zu beschränken (und nicht nur selektiv für potentielle Immigranten), bleibt als einzig wirksame Antwort auf dieses Phänomen eine ebenso international organisierte Bekämpfung von Verbrechen. Ein Einwanderungsstopp wäre nicht nur eine unverhältnismäßige, sondern auch eine weitgehend unwirksame Maßnahme.

Zweifelloso hat Migration Auswirkungen auf soziale Sicherheit in einem breiteren Sinn.⁴⁴ Die Dominanz der traditionellen Sicherheitsagenda bewirkt

43 Daß von 1942 bis 1945 sogar US-amerikanische Staatsbürger japanischer Herkunft interniert wurden (Ueda 1982, S. 145), zeigt wie in Situationen des nationalen Notstandes für Einwanderer selbst die starken Schutzgarantien der Einbürgerung prekär werden können.

44 Ole Wæver unterscheidet *political security* (des Staates) von *social security* (bestimmter gesellschaftlicher Gruppen) und *societal security* (der Gesellschaft als Kollektiv) (Wæver et al. 1993, S. 15–40). Societal security bezieht sich auf kollektive Identität, die in modernen Gesellschaften auf der Selbstwahrnehmung als Nation beruht. In dieser Sicht kann Immigration natürlich als Bedrohung »gesellschaftlicher Sicherheit« erscheinen. Dabei wird jedoch die

jedoch heute eine zunehmende Suspendierung rechtsstaatlicher Garantien für jene Einwanderer, welche sich als Ausländer ohnehin bereits in einem prekären Rechtsstatus befinden. In dieser Hinsicht wäre bereits viel erreicht, wenn Einwanderungspolitik in Europa nicht mehr in der primären Kompetenz der Innenminister läge.

3.2. Sind Demokratien Assoziationen, Gemeinschaften oder Kooperativen?

Die zweite der beiden Argumentationsstrategien für Einwanderungsbegrenzung behauptet, daß die Distribution bestimmter kollektiver Güter die Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern zwingend erfordere. Wenn Fremde ein Land betreten, dann partizipieren sie automatisch an der dort herrschenden inneren Sicherheit. Die Polizei schützt ja nicht als Leibgarde die einzelnen Bürger, sondern ist für die Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen zuständig, was allen potentiellen Opfern zugute kommt. Nationale Kultur und soziale Wohlfahrt können dagegen als Klubgüter aufgefaßt werden. Die Außengrenzen ihrer Verteilung ergeben sich nicht einfach aus der territorialen Reichweite politischer Souveränität, sondern sind an Zugehörigkeit zu einem Verband von Personen gebunden, die sich wechselseitig als Mitglieder anerkennen. Bevor solche Argumente als stichhaltige Gründe für Einwanderungskontrolle akzeptiert werden können, ist jedoch noch einmal zu fragen, inwiefern demokratische Gesellschaften auf der Ebene von Staaten überhaupt als Kollektive beschrieben werden können. Drei verschiedene Antworten lassen sich identifizieren: Demokratie als freie Assoziation, als primordiale oder Wertegemeinschaft, als kooperativer Generationenverband. Die ersten beiden werden von John Rawls einleuchtend kritisiert (Rawls 1993a, S. 41–43):

Eine demokratische Gesellschaft ist keine Assoziation, weil Individuen in Gesellschaften hineingeboren werden und ihre gesellschaftliche Mitgliedschaft mit der Annahme verknüpft ist, daß sie ein ganzes Leben dauern wird. Mitgliedschaft wird nicht erst bei Volljährigkeit und aufgrund einer freien Entscheidung zwischen Alternativen erworben.⁴⁵ Sie ist jedoch auch keine primordiale Gemeinschaft, weil ihre Basisinstitutionen Individuen zur Autonomie befähigen. Dies schließt Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen kollektiven Zugehörigkeiten sowohl innerhalb einer Gesellschaft als auch zwischen Gesellschaften ein. Ebenso ist eine liberale Gesellschaft auch keine Wertegemeinschaft im Sinne geteilter umfassender religiöser oder weltanschaulicher und moralischer Überzeugungen aller ihrer Mitglieder. Eine solche Einheit könnte im Rahmen eines liberalen Verfassungsstaates nur um den Preis der Verletzung seiner elementarsten Prinzipien hergestellt werden.

Die dritte Antwort ist jedoch ebenfalls unzulänglich. Eine demokratische Gesellschaft ist auch nicht als Zweckverband zwischen den Generationen zu verstehen, dessen Zusammenhalt durch die Aufteilung des sozialen Kooperationsertrags gestiftet wird. Diese Vorstellung kombiniert Elemente von Assoziation und Gemeinschaft. Sie erlaubt es, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß Gesellschaften immer mehrere Generationen umfassen und auf lange Zeitdauer angelegt sind. Ihr Basiskonsens kann

normative Problematik nationaler Identitätskonstrukte in demokratischen und transnational mobilen Gesellschaften a priori ausgeklammert.

45 Unter den klassischen Theoretikern des Gesellschaftsvertrags zieht lediglich John Locke die radikale Konsequenz: »[A] child is born a subject of no country or government. He is under his father's tuition and authority till he comes to age of discretion, and then he is a freeman, at liberty what government he will put himself under, what body politic he will unite himself to« (Locke 1956, §118, S. 61).

nicht auf einer positiven Entscheidung aller Individuen über ihre Mitgliedschaft beruhen, sondern nur durch den passiven Verbleib trotz freien Austrittsrechts gestützt werden. Diese Negation der Negation kann nicht ohne weiteres in aktive Bejahung umgedeutet werden. Andererseits übersetzt die Idee der Kooperative die Idee des gemeinsamen Guten in einen individuellen Ertrag, welcher es ermöglicht, jenseits der »expressiven Rationalität« (Habermas 1981) kommunaler Zugehörigkeit den Mitgliedern instrumentelle Motive zuzuschreiben. Die Modell der »ongoing cooperation« wurde auch benutzt, um zu erklären, warum Individuen durch Inanspruchnahme von Vorteilen aus der Zusammenarbeit mit anderen ihnen gegenüber spezielle Pflichten erwerben, selbst wenn sie keine freiwillige Entscheidung für Mitgliedschaft getroffen haben (Hart 1955, S. 185, Dagger 1985).

Demokratische Gesellschaften als zukunftsorientierte Kooperativen zwischen den derzeit Lebenden unter virtueller Einbeziehung der folgenden Generationen – jedoch ohne die von Burke beschworene »Partnerschaft mit den Toten« – das ist eine attraktive Beschreibung. Sie ist jedoch in zweierlei Hinsicht zumindest unvollständig. Erstens bleiben im Gegensatz zum Modell der freiwilligen Assoziation und der geschlossenen Gemeinschaft die Außengrenzen unbestimmt, sofern der kooperative Generationenverband nicht als Abstammungsgemeinschaft begriffen wird. Wie läßt sich feststellen, wer nicht dazu gehört, wenn jene, die über Generationen hinweg am Aufbau einer Gesellschaftsordnung beteiligt sind, weder als biologisch Verwandte, noch als Mitglieder einer Kultur- oder Schicksalsgemeinschaft, noch als freiwillig Beigetretene identifiziert werden können? Zweitens ist das Modell der Kooperative ungeeignet, um die inklusive und egalitäre Verteilung von Bürgerrechten in liberalen Demokratien zu erklären. Im Unterschied zu kooperativen Assoziationen ist ein demokratischer Staat

»not entitled ... to offer different terms to its members ... depending on the worth of their potential contribution to society as a whole, or to the ends of those already members of it. When doing this is permissible in the case of associations, it is because in their case the prospective or continuing members are already guaranteed the status of free and equal citizens, and the institutions of background justice in society assure that other alternatives are open to them« (Rawls 1993a, S. 42).

Das Modell des kooperativen Generationenverbands taugt nur als Ergänzung zu einer vierten Antwort auf die Frage, worauf die innere Kohäsion und die äußeren Grenzen eines als Kollektiv aufgefaßten demokratischen Gemeinwesens beruhen. Diese vierte Interpretation würde ich als »Zivilisierung politischer Herrschaft« umschreiben. Damit meine ich erstens das *Faktum*, daß der elementare soziale Zusammenhalt moderner Gesellschaften auf der Ebene von Nationalstaaten durch deren politische Ordnung selbst gestiftet wird und nicht durch vorgängige Interessen oder Identitäten der Individuen. Zweitens verstehe ich darunter ein *normatives Prinzip*: Die Legitimität politischer Ordnung beruht nicht darauf, daß sie sich gegenüber einem hypothetischen Naturzustand der Nichtstaatlichkeit oder als Verwirklichung des Kollektivwillens einer vorpolitischen Volksgemeinschaft rechtfertigen kann. Sie liegt vielmehr darin, daß sie die ihr Unterworfenen als gleichberechtigte Bürger emanzipiert. Erst auf dieser Grundlage kann eine vom Staat differenzierte und zugleich durch seinen Herrschaftsbereich abgegrenzte Zivilgesellschaft entstehen, die sich selbst

als »Kooperative« zum wechselseitigen Vorteil aller gegenwärtigen und zukünftigen Mitglieder begreift.⁴⁶

3.3. Kulturelle Homogenität

Kann eine solche Beschreibung liberaler Demokratie helfen, die Frage nach legitimer Einwanderungskontrolle zu klären? Welche Bedeutung kommt den Kollektivgütern der nationalen Kultur und der allgemeinen sozialen Wohlfahrt in demokratischen Gesellschaften zu?

Kulturelle Homogenität kann als eine notwendige Stabilitätsbedingung für liberale Demokratie begriffen werden oder als ein funktionaler Imperativ moderner Ökonomie und Politik. Den ersten Standpunkt hat John Stuart Mill prononciert vertreten. Er nahm an, daß multinationale Staaten fast nur auf despotische Weise regiert werden können, weil es in ihnen keine Basis für die Verständigung der Bürger über gemeinsame Interessen gäbe (Mill 1972, S. 392). Die zweite These wurde vor allem von Ernest Gellner in seiner Theorie des Nationalismus entwickelt (Gellner 1983). Am Ende des 20. Jahrhunderts scheint jedoch eine Politik der kulturellen Homogenisierung zunehmend weder mit liberaler Demokratie vereinbar, noch ein unvermeidliches Resultat weiterer Modernisierung zu sein. Migration führt zur zunehmenden Überlappung und Verwischung kultureller Grenzen; das politische Umfeld des Liberalismus begünstigt die Artikulation von Minderheitenkulturen; globalisierte Märkte erfordern nicht mehr dieselbe kulturelle Standardisierung von Basisqualifikationen wie die relativ geschlossenen Binnenökonomien der Ära des westeuropäischen Nationenbaus. Eine Umkehr dieser Entwicklung zu mehr kultureller Heterogenität durch Vertreibung oder Zwangsassimilation wäre zugleich das Ende liberaler Demokratie. Auch die Korrektur von Staatsgrenzen im Namen des nationalen Selbstbestimmungsrechtes ist nur mehr dann akzeptabel, wenn sie allen verbleibenden oder neu geschaffenen Minderheiten volle Bürgerrechte garantiert.

Ich habe bereits im Abschnitt 1.3 betont, daß der so eröffnete Spielraum für kulturellen Pluralismus keineswegs bedeutet, daß es keinen staatlichen Kultur- und Bildungsauftrag mehr gibt oder daß dieser zur Neutralität zwischen allen kulturellen Zugehörigkeiten verpflichtet wäre. In dieser Hinsicht gilt es drei verschiedene Normen zu kombinieren. *Gleichheit* kann nur für die Freiheitsrechte privater kultureller Betätigung und Assoziation gelten und nicht für die Zuteilung öffentlicher Ressourcen an ethnische Vereine oder die Verwendung aller Sprachen im Bildungssystem. *Anerkennung* gebührt allen in der Wohnbevölkerung über mehr als eine Generation artikulierten ethnischen Identitäten und dies beinhaltet die Beteiligung der Organisationen und Vertretungen von Minderheiten an Entscheidungen über die öffentliche Kulturpolitik. Sie erfordert im Unterschied zur negativen Gleichheit individueller kultureller Rechte die positive Benennung kultureller Kollektive. *Autonomie* schließlich ist nur relativ begrenzt verfügbar. Sie kann von auf Dauer gestellten und relativ homogenen Kollektiven mit einem klar artikulierten Willen zur politischen

46 Diese Interpretation läßt wesentlich mehr Raum für legitime Partikularinteressen als die strikt universalistische Pflichtmoral Robert Goodins: »Citizenship is merely a device for fixing special responsibility in some agent for discharging our general duties vis-a-vis each particular person. At root, however, it is the person and the general duty that we all have toward him that matters morally. « (Goodin 1988, S. 686). *Citizenship* ist jedoch mehr als nur die Spezifizierung allgemeiner wechselseitiger Rechten und Pflichten zwischen Menschen. Sie verbindet Bürger nicht nur als Beitragsleistende und Leistungsempfänger im Rahmen eines Rechtssystems, welches die Produktion und Allokation kollektiver Güter regelt, sondern als Beteiligte und Repräsentierte im Prozeß der Rechtsetzung selbst.

Selbstbestimmung beansprucht werden. Im Unterschied zur Anerkennung erfordert Autonomie nicht nur die *Benennung*, sondern auch die (meist territoriale) *Abgrenzung* eines Kollektivs innerhalb der Gesellschaft. Autonomie schafft daher Zonen der Exklusivität und bringt damit immer auch eine Einengung der freien Wahl und Kombination zwischen kulturellen Zugehörigkeiten. Eine für eine Vielzahl kollektiver Identitäten offene Form des kulturellen Pluralismus muß daher zwischen Anerkennung und Autonomie unterscheiden.

In einer solchen Gesellschaft geht es darum, eine der jeweiligen historischen Situation angemessene Balance zwischen den Politiken der negativen Gleichheit und den positiven Rechten der Anerkennung und der Autonomie zu finden und sie mit der übergreifenden Norm der *Integration* einer Zivilgesellschaft gleichberechtigter und kommunikationsfähiger Bürger in Einklang zu bringen. Die dominante Stellung einer Nationalkultur wird in der Regel erst dann problematisch, wenn sie sich aufgrund sozialer Segregation oder kultureller Selbstabschließung nicht mehr als Kommunikationsmedium für alle ethnischen Gruppen bewährt.

Sprachen, kulturelle Traditionen oder Religionen von Einwanderern, die bisher in der Gesellschaft nicht in nennenswertem Umfang präsent waren, können in der ersten Generation nur Anspruch auf negative Gleichheit erheben, sofern sie nicht einen Zuzug zu einer über zwei oder mehr Generationen ansässigen Gruppe oder zur nationalen Mehrheit bilden. Immigration in pluralistische Demokratien ist daher keine Invasion, welche einer Gesellschaft eine ihr fremde Kultur aufzwingen könnte. Sie kann jedoch durchaus dazu beitragen, Zahlen- und Kräfteverhältnisse zwischen ethnischen Kollektiven zu verändern – im Fall der Einwanderung einer neuen Gruppe langfristig und potentiell, im Fall des Zuzugs zu einer bestehenden kurzfristig und in abschätzbarem Ausmaß. Dynamische Veränderung der kulturellen Zusammensetzung ist in mobilen und offenen Gesellschaften angelegt und mit ihr verändern sich auch die Normen, auf welche sich eine Politik der Begrenzung oder der Selektion von Immigranten im Namen der Erhaltung kultureller Eigenarten stützen könnte.

Zur Illustration dieser These lassen sich einige Beispiele anführen. In den USA wurde 1921 Jahren dieses Jahrhunderts national origins quota eingeführt. 1924 wurde dieses Gesetz verschärft, wobei die jährliche Einwanderung aus jedem einzelnen Herkunftsland nicht mehr als 2% der in den jeweiligen Staaten geborenen Wohnbevölkerung des Jahres 1890 betragen durfte. Dieses Datum wurde gewählt, um die starke Immigration aus Süd- und Osteuropa einzudämmen, welche erst danach eingesetzt hatte (Bernard 1982, S. 96). Darin lag mehr als eine Diskriminierung zwischen den potentiellen Neuzuwanderern – es war zugleich eine Nichtanerkennung der jüngsten Generation von US-Bürgern. Die Einwanderungsreformen der Jahre 1965 und 1990 stellten daher nicht nur die Festschreibung eines bereits überholten ethnischen Proporz in Frage, sondern beseitigten überhaupt das Kriterium der nationalen und kulturellen Selektion.

Eine noch viel drastischere Wende wurde Ende der 60er Jahre in Australien vollzogen. Dort war die traditionelle Bevorzugung britischer Zuwanderer nach der Loslösung vom Mutterland durch eine Politik der ausschließlich europäischen Einwanderung und damit ein implizit rassistisches Selektionskriterium ersetzt worden. Die Aufgabe der »White Australia Policy« hat seither zu einem ständig steigenden Anteil von südostasiatischen und pazifischen Immigranten geführt, der das ethnische Mix des Landes stark verändert (Walzer 1983, 46–48, Carens 1988, Castles and Miller 1993, S. 65–123).

Japan ist bis heute einer der ethnisch homogensten Industriestaaten. Als Folge seiner imperialistischen Politik während des 2. Weltkrieges kam es allerdings zu einer Zwangseinwanderung koreanischer Arbeiter, denen nach der Demokratisierung sowohl der Zugang zur Staatsbürgerschaft als auch die Anerkennung als Minderheit verwehrt blieb. Im Gegensatz zu Westeuropa blockierte Japan während des langen wirtschaftlichen Aufschwungs die Zuwanderung von Arbeitskräften, und setzte stattdessen vermehrt auf Kapitalexport. In den letzten Jahren gab es jedoch eine beträchtliche illegale Zuwanderung unqualifizierter Arbeiter aus dem süd- und ostasiatischen Raum, auf die nun einerseits verschärfte Kontrollen und andererseits zögernde Öffnungsmaßnahmen folgen (Sassen 1991, S. 307–315, Herbert 1993, Morita and Sassen 1994). Die japanische Regierung hatte sicherlich nicht das Recht, nach dem Zweiten Weltkrieg ihrer eingeschleppten koreanischen Minderheit im Namen der Reinhaltung japanischer Kultur die Familienzusammenführung und Einbürgerung zu verweigern. Aber sie wäre wohl auch nicht verpflichtet gewesen, den allgemeinen – und daher im Unterschied zur früheren US-amerikanischen und australischen Politik nicht diskriminierenden – Einwanderungsstop aufzuheben (Carens 1992, S. 36–40). Für die erfolgreiche Wirtschaftsmacht Japan gab es dennoch langfristig keine Möglichkeit, zugleich am Weltmarkt zu agieren und das Land von kulturell heterogener Zuwanderung freizuhalten. Die Logik der Modernisierung treibt Japan, wenn auch auf Umwegen, in die Position eines Einwanderungslandes und dies schwächt die Legitimation für kulturelle Selektion.

In der Bundesrepublik Deutschland kommen die zwei größten Gruppen von Immigranten aus der Türkei und als »volksdeutsche Aussiedler« aus den Staaten Ost- und Mitteleuropas. Die ersteren werden als Arbeitsmigranten den in Westeuropa üblichen Zuwanderungsbeschränkungen unterworfen, die letzteren genießen dagegen ein verbrieftes Einwanderungsrecht und sofortigen Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit. Der Vorrang für deutsche Zuwanderer gründet sich einerseits auf den traditionellen ethnischen Nationsbegriff, andererseits aber auf die spezifische Verantwortung der BRD für die nach dem Zusammenbruch des Nazi-Reichs in ganz Osteuropa Vertriebenen Deutschen. Spätestens seit 1989 kann der zweite Grund kaum noch geltend gemacht werden. Die Fragwürdigkeit des ersten ist dadurch deutlich zu Tage getreten. Dies führte bislang lediglich zu einer Kontingentierung der Zuwanderung von Aussiedlern, während seitens der Oppositionsparteien die Einbeziehung dieser Gruppe in eine – bislang noch nicht ausgearbeitete – allgemeine Einwanderungspolitik gefordert wird. Die längst fällige Anerkennung einer deutsch-türkischen Minderheit würde darüber hinaus implizieren, daß Neuzuwanderer aus der Türkei im Rahmen kontingentierter Immigration nicht aufgrund ihrer Herkunft diskriminiert werden dürfen.

Die kanadische Provinz Quebec bildet eine mehrheitlich französischsprachige Insel in einem anglophonen und hispanischen Nordamerika. Im Gegensatz zu Japan geht es hier um die Existenz, nicht um die Reinheit einer nationalen Kultur. Dennoch betreibt Quebec in seiner Einwanderungs- und Integrationspolitik weder einen kulturellen Ausschluß von Einwanderern noch deren Assimilation. Das Ziel ist lediglich die Erhaltung des *French Fact*, d.h. der Hegemonie der französischen Sprache im öffentlichen Leben. Frankophone Immigranten werden aufgrund einer etwas höheren Punktezahl im Einwanderungsverfahren nur marginal gegenüber anderen bevorzugt. Die wichtigste Beschränkung ist, daß alle Einwanderer – im Gegensatz zur englischsprachigen Minderheit der Provinz – ihre Kinder auf Schulen mit französischer Unterrichtssprache schicken müssen. In der besonderen Lage einer nationalen Minderheit kann eine solche Maßnahme wohl kaum

als illegitim bezeichnet werden, vor allem weil Quebec sich in allen anderen Hinsichten zur kanadischen Politik des Multikulturalismus, d.h. der Anerkennung auch von Einwandererminderheiten, versteht (Carens 1994).

Die Beispiele der USA, Australiens, Japans und Deutschlands illustrieren wie bei anhaltender Zuwanderung eine Orientierung der Einwanderungspolitik auf das Ziel der Erhaltung einer bestimmten nationalen Kultur oder Zusammensetzung der Bevölkerung zunehmend problematisch wird, während der Fall Quebec umgekehrt zeigt, daß auch innerhalb einer bereits pluralisierten Einwanderungsgesellschaft eine Politik zur Sicherung sprachlicher Hegemonie möglich und zulässig sein kann, wenn diese denn wirklich gefährdet erscheint. Meines Erachtens ist eine solche dynamische und an den jeweiligen historischen Kontext angepaßte Entwicklung der Normen des kulturellen Pluralismus einer abstrakten Formulierung von Prinzipien auf der Grundlage verabsolutierter Rechte vorzuziehen. Im Gegensatz zu den starken Normen gleicher Menschen- und Bürgerrechte sind die positiven kulturellen Rechte sowohl von Individuen als auch von Staaten nur kontextbezogen zu konkretisieren.⁴⁷ Ähnlich wie bei der oben vorgeschlagenen Formulierung internationaler Bewegungsfreiheit geht es darum, einerseits ein unerläßliches Minimum gleicher kultureller Freiheitsrechte zu formulieren und andererseits allen Individuen sowohl Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Zugehörigkeiten als auch die Chance zur Weiterentwicklung ihrer jeweiligen Kultur zu eröffnen. Unvereinbar mit diesem Ziel ist eine Politik des »Artenschutzes« (Kymlicka 1989, S. 169, Habermas 1993, S.171–179), sei es für nationale Mehrheiten oder ethnische Minderheiten, welche die Erhaltung umfassender kultureller Traditionen zum Selbstzweck macht, jenseits ihrer lebensweltlichen Bedeutung für autonome Individuen in modernen Gesellschaften.

Um die Sicherung nationaler Homogenität als Zielvorgabe demokratischer Einwanderungspolitik zurückzuweisen, ist es aber auch nicht notwendig, nun umgekehrt ethnische oder kulturelle Vielfalt als Selbstzweck zu propagieren. J.St.Mill's Vermutung, daß Solidarität zwischen Bürgern leichter in einheitlichen Nationalkulturen zu mobilisieren ist, behält ihre Plausibilität. Das Dilemma ist, daß diese Homogenität heute nur noch mit Mitteln herstellbar wäre, die zugleich jene liberale Demokratie gefährden, deren Integration doch gefördert werden soll. Es wäre daher verfehlt, in einer naiven Utopie des Multikulturalismus ethnische Heterogenität selbst als kollektives Gut zu definieren. Pluralität dieser Art ist nicht ein zu erreichendes Ziel sondern eine nicht umgehbare Herausforderung.⁴⁸

47 Jael Tamir schlägt ein universalistisches und schwer erfüllbares Kriterium vor: »Restricting immigration in order to retain the national character of a certain territory, is only justified if all nations have an equal chance of establishing a national entity, in which its members will be given a fair chance of pursuing their personal and collective goals. The right to preserve cultural homogeneity is therefore contingent on the welfare of other nations. Liberal nationalism thus implies that it is justified for a nation to seek homogeneity by restricting immigration only if it has fulfilled its global obligations to assure equality among all nations« (Tamir 1993, S. 161). Wenn Staaten jedoch ihre Grenzen solange offenhalten müssen, bis sie ihre globalen Pflichten erfüllt haben, anderen Nationen zur Selbstbestimmung zu verhelfen, und sich dadurch in pluriethnische Gesellschaften verwandeln, wie könnten sie dann noch rechtfertigen, diese Grenzen zwecks Erhaltung ihres nationalen Charakters wieder zu schließen?
48 »It is tempting to think of citizenship as blossoming in communities which are not riven by ethnic strife or religious division, but it is also wrong. The true test of the strength of citizenship rights is heterogeneity « (Dahrendorf 1994, S. 17).

3.4. Soziale Wohlfahrt

In liberalen Demokratien beinhalten Bürgerrechte über negative Freiheitsrechte und politischen Beteiligungsrechte hinaus ein umfassendes Bündel an sozialen Rechten. Deren normativer Sinn ist es, erstens ein allgemeines Mindestmaß an sozialer Sicherheit zu etablieren, die permanente Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen zu verhindern und so alle zu befähigen, von ihren Freiheiten und Rechten Gebrauch zu machen. Zweitens enthalten diese Rechte ein redistributives Element. Die Mindestschwellen der sozialen Sicherheit werden durch Abgaben auf die höheren Einkommen und Vermögen finanziert, so daß im Sinne des Rawls'schen Differenzprinzips (Rawls 1971) eine Zunahme des gesellschaftlichen Wohlstands in erster Linie den am schlechtesten Gestellten zugute kommt. Jedes redistributive System dieser Art ist relativ geschlossen gegenüber einer Umwelt, in der keine gleichartigen Systeme existieren. Es ermöglicht die freie Binnenmigration;⁴⁹ freier Zugang von außen zu Mitgliedschaft und Anspruchsberechtigung erfordert jedoch entweder eine Harmonisierung der Sicherungsniveaus zwischen unabhängigen Systemen oder die Konstruktion eines übergeordneten, welches den Ausgleich zwischen ihnen organisiert. Die Europäische Union kann als Illustration für den ersten Fall dienen, die Integration regional unterschiedlicher Sozialpolitiken in Bundesstaaten für den letzteren. Die notwendige Schließung gegenüber einer Umwelt, in der keine vergleichbaren sozialen Rechte existieren, kann entweder eine externe oder eine interne sein. Einwanderung kann begrenzt werden oder sie wird zugelassen, aber nicht in die soziale Sicherung einbezogen. Die letztere Lösung steht in offenkundigem Widerspruch zur liberalen Norm der Inklusion der gesamten Wohnbevölkerung und läßt genau jene interne Marginalisierung zu, welche mit sozialer Gerechtigkeit in liberalen Demokratien unvereinbar ist. Daher scheint lediglich die externe Schließung denkbar.

Nun ist klar, daß westliche Demokratien diesem Modell nur sehr unvollkommen entsprechen. Ihre Prinzipien der sozialen Sicherung stellen keineswegs durchgängig auf die Vermeidung von Marginalisierung und die Universalisierung von Mindeststandards ab. Die USA etwa können nur als residualer Wohlfahrtsstaat (Titmuss 1963) bezeichnet werden. In neokorporatistisch strukturierten westeuropäischen Systemen findet Redistribution häufig zugunsten der Mittelschicht und gut organisierter Beschäftigter statt zugunsten der am schlechtesten Gestellten. Während in den USA eine breite Schicht von *working poor* existiert, die trotz Beschäftigung marginalisiert ist, breitet sich in Europa bei besser gesicherten Löhnen und Arbeitsbedingungen sektorale und Langzeitarbeitslosigkeit aus. Eine gleichzeitige Umverteilung von Arbeit und Einkommen scheint in beiden Systemen unter den gegenwärtigen externen Bedingungen verschärfter Konkurrenz am Weltmarkt nicht möglich.

Im Rahmen einer globalen Marktwirtschaft sind Wohlfahrtsstaaten zudem mit dem Dilemma konfrontiert, daß ihre Arbeitsmärkte offener sein müssen als ihre Systeme sozialer Sicherung es sein können. Gerade in den Zentren der Weltwirtschaft hat sich der Bedarf an Arbeitskräften in Niedriglohnbranchen mit prekären Arbeitsbedingungen verstärkt, wofür jedoch sozial abgesicherte Einheimische nur sehr begrenzt zur Verfügung stehen. In den meisten westlichen Staaten kommt es daher selbst in Zeiten ökonomischer Rezession zu anhaltender Zuwanderung, die nachfrageseitig

49 »It is only the nationalization of welfare (or the nationalization of culture and politics) that opens the neighborhood communities to whoever chooses to come in« (Walzer 1983, S. 38).

durch die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse und angebotsseitig durch Kettenmigration in Gang gehalten wird. Die neueren Immigranten bilden daher oft eine marginalisierte Bevölkerungsschicht, wobei die bestehenden universalistischen Sicherungen zum Teil durch irreguläre Beschäftigung umgangen werden.

Unter den normativen Gesichtspunkten einer liberal-egalitären Theorie geht es jedoch nicht um die Rechtfertigung existierender Immigrationsregimes mit ihren Toren für freie, kontrollierte und irreguläre Zuwanderung. Ausschlaggebend ist, daß eine Politik, die unter diesen Gegebenheiten auf die Durchsetzung interner Mindeststandards für Beschäftigung und soziale Sicherheit und auf eine Neuverteilung von Arbeit und Einkommen setzt, nicht zugleich völlig freie Zuwanderung tolerieren könnte. Diese m.E. stärkste Begründung für staatliche Einwanderungskontrolle trifft jedoch auf den Einwand, daß sie auf globaler Ebene nur den Wohlfahrtschauvinismus (Habermas 1992, S. 651–660) der reichen Länder und eine aristokratische Hierarchie von Staatsbürgerschaften verteidige.

Nun kann von Wohlfahrtschauvinismus in diesem Zusammenhang wohl nur dann die Rede sein, wenn eine Beseitigung der Einwanderungsbarrieren zu einem Wohlfahrtsausgleich führen würde. Dies ist aber, wie oben bereits angedeutet, keineswegs plausibel. Zumindest gibt es wenig Anzeichen dafür, daß die freie Einwanderung in den westlichen Industriestaaten die ökonomische Situation der Herkunftsstaaten global verbessern würde. Zweitens bezieht sich das normative Argument (wenn auch nicht unbedingt die aktuelle Politik der Einwanderungsstaaten) ja auf die Voraussetzungen der Redistribution vorhandener Ressourcen und nicht auf deren produktive Ausweitung auf Kosten ausgesperrter Migranten. Wenn es zutrifft, daß Einwanderungsbeschränkung notwendig ist, um Redistribution abzusichern, dann würde die Aufhebung der ersteren primär eine Zunahme des internen Wohlfahrtsgefälles bewirken, nicht jedoch einen Ausgleich mit ärmeren Staaten.

Der wesentlich triftigere Einwand lautet, daß gerade diese Logik der Beschränkung von Einwanderung gegenüber Staaten mit schwächeren Systemen der sozialen Sicherung eine ständische Hierarchie von Staatsbürgerschaften befestigt und – ganz unabhängig von kollektiven Wohlfahrtseffekten – ein elementares individuelles Freiheitsrecht in ein Privileg der Geburt verwandelt. Ich halte diese Argument für nicht widerlegbar. Es kann jedoch durch entgegenstehende Erwägungen so weit abgeschwächt werden, daß es nur mehr ein *Ziel* der sukzessiven Erweiterung von Bewegungsfreiheit benennt, nicht jedoch eine *Bedingung* für die Legitimität demokratischer Politik in den Aufnahmestaaten.

Freiheitsrechte sind nur im Rahmen politischer Ordnung zu verwirklichen. Dies kann auch eine internationale Ordnung souveräner Staaten sein, die sich untereinander verpflichten, Grenzen zu öffnen und bei Migration und Niederlassung nicht nach Staatsangehörigkeit zu diskriminieren. Beteiligungsrechte an kollektiven Entscheidungsprozessen und an sozialer Redistribution von Ressourcen setzen jedoch im Unterschied zu negativen Freiheitsrechten abgegrenzte soziale Kollektive mit Mitgliedschaftskriterien voraus. Die politischen Bürgerrechte in liberalen Demokratien erfordern dennoch keine Begrenzung von Einwanderung, sondern lediglich die Unterscheidung zwischen bloß vorübergehend im Territorium anwesenden Nichtmitgliedern und dauerhaft niedergelassener Wohnbevölkerung (Bauböck 1992, S. 215–218). Die Gestaltungsmöglichkeiten für Sozialpolitik werden jedoch durch den völlig offenen Zugang zu Arbeits- und Wohnungsmärkten drastisch eingeeengt. Der Verzicht auf Einwanderungskontrolle würde in den Worten Philippe van Parijs' demokratische Volkssouveränität beschränken (van Parijs 1992).

Dies nicht etwa deshalb, weil dadurch die Kontrolle des Staatsvolks über seine eigene Zusammensetzung entfiel.⁵⁰ Entscheidend ist vielmehr, daß Spielräume eingeengt würden, eine Politik des internen sozialen Ausgleichs durchzusetzen.

Warum aber ist es vorzuziehen, umfassende Konzeptionen demokratischer Bürgerrechte auf der Ebene einzelner Staaten durchzusetzen, als negative Freiheitsrechte auf internationaler Ebene auszuweiten? Dafür lassen sich zwei Begründungen geben: eine teleologische und eine deontologische. Die teleologische setzt auf Beispielwirkung:

»[L]ocal equalization ... can be justified even by reference to those with least real freedom in the world. For it demonstrates that a strongly redistributive economy is more than a fancy dream, and it thereby provides a tangible model both for redistributive strategies in each country and for an admittedly very remote first-best fully individualized transfer system on a world scale... « (van Parijs 1992, S. 164).

Die deontologische, d.h. von moralischen Pflichten ausgehende, Begründung könnte zunächst die vorrangige Verantwortung der unmittelbaren Entscheidungsträger in repräsentativen Demokratien gegenüber jenen betonen, die sie delegiert haben. Wenn Repräsentation demokratisch ist, so würde damit jedoch indirekt nichts weiter behauptet als ein legitimer Vorrang der Eigeninteressen eines Staatsvolks für eben dieses Volk. Dafür lohnt es sich nun wirklich nicht, Pflichtmoral zu bemühen. John Rawls gibt diesem trivialen Argument jedoch eine etwas andere Wendung, indem er das Territorium eines Staates als eine Art Treuhandvermögen beschreibt, für dessen Nutzung die jeweilige Bevölkerung die Verantwortung trägt:

»[The] role of a people's government, however arbitrary a society's boundaries may appear ... is to be the representative and effective agent of a people as they take responsibility for their territory« (Rawls 1992b, S. 57).⁵¹

Man kann diesen Gedanken weiterspinnen, indem die besondere Verantwortung nicht nur als eine gegenüber dem Land, sondern als eine wechselseitige der Bürger eines Landes füreinander beschrieben wird. Diese Verantwortung wäre in einer deontologischen Theorie wie der Rawls'schen eben nicht durch Optimierung der individuellen Interessen und Präferenzen zu erfüllen, sondern durch die Orientierung der Basisinstitutionen einer Gesellschaft an den Prinzipien sozialer Gerechtigkeit. Daß die äußeren Grenzen des Geltungsbereichs dieser umfassenden Verantwortung jene von Nationalstaaten sind, ist selbst nicht moralisch zu begründen, sondern aus dem historischen Faktum, daß nur im Rahmen begrenzter Nationalstaaten die Voraussetzungen für die Schaffung solcher Institutionen existieren. Eine »Priorität für Landsleute« (Dagger 1985) läßt sich m.E. nur in dieser Weise normativ begründen. Sie leitet sich nicht aus gemeinschaftlichen Bindungen ab (die in modernen Gesellschaften ohnehin minimal sind) und auch nicht aus der besseren Erreichbarkeit von Landsleuten als Adressaten unserer moralischen

⁵⁰ Wie oben gezeigt, kann Demokratie nur dann stabil sein, wenn sie diese Kontrolle durch ein automatisches Kriterium selbst beschränkt. Das Inklusionsgebot unterscheidet sich in dieser Hinsicht vom Abstammungsprinzip oder dem *ius soli* nur durch seine größere Reichweite. Diese Selbstbindung kann daher nicht als Souveränitätsverlust gewertet werden.

⁵¹ siehe dazu auch Fehér und Heller (1994).

Pflichten.⁵² Der wesentliche Grund ist, daß nur im begrenzten Rahmen nationalstaatlich verfaßter liberaler Demokratie jene Institutionen geschaffen werden können, welche Legitimitätsbedingungen politischer Ordnung in umfassender Weise genügen. Das Interesse an der Schaffung und Stabilisierung solcher Institutionen ist insofern kein partikulares, als es allen Individuen in modernen Gesellschaften zugeschrieben werden kann; es ist aber andererseits doch partikular, weil es eben nur im begrenzten Rahmen eines Staates zur Gänze realisiert werden kann.

4. Conclusio: Menschenrechte nicht nur für Mitglieder

Trotz dieser relativen Geschlossenheit als politische Gemeinwesen sind moderne Gesellschaften über ihre Grenzen hinaus mobil und das öffnet liberale Demokratien für individuelle Einwanderungsrechte. Diese ergeben sich einerseits aus einer Verallgemeinerung spezifischer Bürgerrechte und andererseits aus einer Spezifizierung allgemeiner Menschenrechte. Beide Dynamiken erzeugen ein Bündel von Rechten Nichtstaatsangehöriger. Die Ausweitung der Bürgerrechte folgt dem Inklusionsprinzip; die Spezifizierung der Menschenrechte soll nun abschließend skizziert werden.

Menschenrechte sind in der politischen Ordnung liberaler Demokratien dreifach verankert: innerhalb jedes Staates, in den Beziehungen zwischen Staaten und als Rechte von Individuen oder sozialen Gruppen innerhalb der globalen politischen Ordnung der Staatengemeinschaft. Die erste Interpretation der Menschenrechte wurde in den entsprechenden Deklarationen der französischen und amerikanischen Revolutionen artikuliert. Sie bezieht sich auf einen gemeinsamen Grundbestand an garantierten Freiheiten und Rechten, die gegenüber der einfachen Gesetzgebung durch ihren Verfassungsrang hervorgehoben sind und nicht an die jeweiligen politischen Traditionen gebunden sind, sondern in allen demokratischen Staaten in substantiell gleicher Weise gewährleistet sind. Die zweite wurzelt in den Traditionen des Völkerrechts. Danach ist das Bemühen um Respektierung der Menschenrechte nicht eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, sondern ein legitimes Interesse in zwischenstaatlichen Beziehungen, das im Extremfall von Verbrechen gegen die Menschheit auch einen ausreichenden Grund für militärisches Eingreifen bilden kann. Die dritte und jüngste Interpretation hat sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Sie definiert Menschenrechte als von der Staatsangehörigkeit unabhängige subjektive Rechte, welche Individuen oder sozialen Gruppen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft zustehen und durch deren Institutionen als völkerrechtliche Normen etabliert werden.⁵³ Individuen gelten in dieser Interpretation nicht mehr als Angehörige ihrer jeweiligen Staaten, sondern als autonome Subjekte im Rahmen einer globalen politischen Ordnung. Erst diese Deutung ermöglicht die Formulierung von Einwanderungsrechten (wie jenen für Familienangehörige) und Aufnahmepflichten (wie jenen gegenüber Flüchtlingen). Sie stellt sich dem von Hannah Arendt formulierten Dilemma, daß Menschenrechte gerade in dem Augenblick undurchsetzbar werden,

52 Das Kriterium der Erreichbarkeit kann nicht erklären, warum Nachbarn diesseits und jenseits von Staatsgrenzen nicht untereinander stärker verpflichtet sind als gegenüber den weit entfernten Bewohnern anderer Landesteile. Moderne Technologie hat überdies die Erreichbarkeit weit entfernter Staaten wesentlich verbessert (Dagger 1985, S. 442).

53 Ausgehend von seinem Modell geschlossener Gesellschaften reduziert Rawls Menschenrechte auf die erste und zweite Interpretation und kann daher die Frage nach Einwanderungsrechten, welche sich erst aus der dritten ergibt, nicht beantworten (Rawls 1993b).

wenn Individuen ihrer Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft verlustig gehen und auf ihr bloßes Menschsein reduziert werden (Arendt 1967, S 290–302). Die Antwort darauf ist, Menschenrechte als Anspruch von Nichtmitgliedern auf Schutz durch jene Staaten zu begreifen, die in der jeweiligen Situation in der Lage sind, diesen Schutz zu gewähren, und diesem Anspruch innerhalb internationaler Institutionen Geltung zu verschaffen. Dies schließt nicht nur die ausländischen oder staatenlosen Teile der Wohnbevölkerung mit ein, sondern darüber hinaus auch bestimmte Nichtstaatsangehörige, welche sich außerhalb des Territoriums befinden.

Die normativ gerechtfertigte Abschließung liberaler Demokratien gegenüber Einwanderung ist daher in dreierlei Hinsicht relativ. Erstens wird sie durch die allgemeine Tendenz zu zunehmender internationaler Mobilität und den strukturellen Bedarf an Immigration in hochentwickelten Industriestaaten relativiert. Zweitens öffnet die Anerkennung von staatsangehörigkeitsneutralen Menschenrechten solche Staaten für Familienzusammenführung und die Aufnahme von Flüchtlingen. Drittens verpflichtet das Ziel der Erweiterung von Freiheitsrechten dazu, Bewegungsfreiheit dort zu ermöglichen, wo es keine Notwendigkeit für ihre Beschränkung gibt.

Die Stabilisierung umfassender sozialer Bürgerrechte wurde von mir als wichtigster systemimmanenter Grund für eine generelle Begrenzung der Einwanderung genannt. Dieses Argument bietet keinen Anknüpfungspunkt für eine Politik der kulturellen Selektion von Einwanderern. Nun soll nicht bestritten werden, daß in den real existierenden liberalen Demokratien die Notwendigkeit der Mobilisierung eines Mehrheitskonsenses Anlaß zu Modifikationen geben mag. Doch der Sinn normativer politischer Diskurse ist es, die bloße Berufung auf den Wählerwillen dort zurückzuweisen, wo Politik in einschneidender Weise in die Lebenschancen und Perspektiven von Individuen eingreift. Dies ist bei Einwanderungspolitik praktisch immer der Fall. Daher kann in liberal-demokratischer Sicht keine Einwanderungspolitik gerechtfertigt werden, welche sich nicht erkennbar dem Ziel der Erweiterung von Migrationsrechten nähert.

Literaturverzeichnis

- Ackerman, Bruce A. (1980), *Social Justice in the Liberal State*, Yale University Press, New Haven.
- Alan Dowty (1987), *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. Yale University Press, New Haven.
- Althaler, Karl und Hohenwarter, Andrea (Hg.) (1992), *Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa*, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien.
- Arendt, Hannah (1967), *The Origins of Totalitarianism* (revised edition), George Allen & Unwin, London.
- Barry, Brian (1992), 'The Quest for Consistency: A Sceptical View' in Barry, Brian and Goodin, Robert E. (eds), op. cit.
- Barry, Brian and Goodin, Robert E. (eds), (1992), *Free Movement. Ethical Issues in the transnational migration of people and of money*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Bauböck, Rainer (1992), Zur Legitimation von Einwanderungskontrolle, in: Althaler, Karl und Hohenwarter, Andrea (Hg.), op. cit.
- Bauböck, Rainer (1994a), Transnational Citizenship. Membership and Rights in *International Migration*, Edward Elgar, Aldershot, UK.
- Bauböck, Rainer (1994b) (ed.) *From Aliens to Citizens. Redefining the Legal Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot, UK.
- Bauböck, Rainer (1994c), Kulturelle Integration von Einwanderern, *Journal für Sozialforschung*, vol. 34, No.1.
- Bernard, William, S. (1982), A History of U.S. Immigration Policy, in: Easterlin et al., op. cit.
- Brubaker, Rogers W. (ed.) (1989a), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham and London.
- Burke, Edmund (1987), 'Reflections on the Revolution in France' in Waldron, Jeremy (ed.), Waldron, Jeremy (ed.), *Nonsense upon Stilts. Bentham, Burke and Marx on the Rights of Man*, Methuen, London.
- Carens, Joseph H. (1988), Nationalism and the Exclusion of Immigrants: Lessons from Australian Immigration Policy, in Gibney, Marc (ed.), op. cit.
- Carens, Joseph H. (1989), 'Membership and Morality' in Brubaker, Rogers W. (ed.), op. cit.
- Carens, Joseph H. (1992), Migration and Morality. A liberal egalitarian perspective, in Barry and Goodin (eds) op. cit.

- Carens, Joseph H. (1994), 'Cultural Adaptation and Integration: Is Quebec a Model for Europe?' in Bauböck, Rainer (ed.), op. cit.
- Castles, Stephen and Miller, Mark J. (1993), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, London.
- Cohen, Robin (1987), *The New Helots. Migrants in the International Division of Labour*, Avebury, Aldershot.
- Constant, Benjamin (1988), 'The Liberty of the Ancients Compared With that of the Moderns' in *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dagger, Richard (1985): Rights, Boundaries, and the Bonds of Community: A Qualified Defense of Moral Parochialism, *American Political Science Review*, vol. 79, No.2.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.
- Dahrendorf, Ralf (1974), 'Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea' *Social Research*, vol. 41.
- Dahrendorf, Ralf (1994), 'The Changing Quality of Citizenship' in van Steenberghe, Bart (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage, London.
- Davy, Ulrike (1994), *Aufenthaltssicherheit und Familiennachzug im österreichischen Fremdenrecht*, Wien, im Druck.
- Dowry, Alan (1987), *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, Yale University Press, New Haven.
- Dummett, Ann (1992), 'The transnational migration of people seen from within a natural law tradition' in Barry and Goodin (eds), op. cit.
- Dummett, Ann (1994), 'The Acquisition of British Citizenship. From Imperial Traditions to National Definitions' in Bauböck, Rainer (ed.), op. cit.
- Dworkin, Ronald (1977), *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Dworkin, Ronald (1981), 'What is Equality?' part 1: 'Equality of Welfare' *Philosophy and Public Affairs*, no. 3.
- Dworkin, Ronald (1984), 'Rights as Trumps' in Waldron, Jeremy (ed.), op. cit.
- Easterlin R., Ward D., Bernard, W. S., Ueda, R.: *Immigration, Dimensions of Ethnicity, A series of selections from the Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Fehér, Ferenc and Heller, Agnes (1994), 'Naturalization or Culturalization' in Bauböck, Rainer (ed.), op. cit.
- Gellner, Ernest (1983), *Nations and Nationalism*, Blackwell, Oxford.

- Gibney, Mark (1986), *Strangers or Friends. Principles for a New Alien Admission Policy*, Greenwood Press, New York.
- Gibney, Mark (ed.) (1988), *Open Borders? Closed Societies?*, Greenwood Press, New York.
- Gurak, Douglas T. and Caces, Fe (1990), Migration Networks and the Shaping of Migration Systems, in: Kritiz, Mary, Lim, Lin Lean and Zlotnik, Hania (eds.) *International Migration Systems*, Clarendon Press, Oxford.
- Habermas, Jürgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 volumes, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1993), 'Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat' in Taylor, Charles B. et al., *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, S. Fischer, Frankfurt am Main.
- Hailbronner, Kay (), *Rechtsfragen der doppelten Staatsangehörigkeit bei der erleichterten Einbürgerung von Wanderarbeitern und ihren Familienangehörigen*. Rechtsgutachten im Auftrag des Ausländerbeauftragten des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg.
- Hammar, Tomas (1990), *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Aldershot.
- Hammar, Tomas (1994), Legal Time of Residence and the Status of Immigrants, in: Bauböck, Rainer (ed.), op. cit.
- Hart, H.L.A. (1955), 'Are There Any Natural Rights?' *Philosophical Review*, vol. 64, no.2.
- Heckmann, Friedrich (1992) *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen*, F. Enke, Stuttgart.
- Hendrickson, David C. (1992), 'Migration in law and ethics: A realist perspective' in Barry, Brian and Goodin, Robert E. (eds), op. cit.
- Herbert, Wolfgang (1993), »Illegale« Arbeitsmigration nach Japan; *Journal für Entwicklungspolitik*, vol. 9, No. 2, S. 197–188.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hoffmann, Lutz (1994), Einwanderungspolitik und Volksverständnis, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 23, No.3.
- Kant, Immanuel (1984), *Zum Ewigen Frieden*, Reclam Universal-Bibliothek, Stuttgart.
- Kymlicka, Will (1989), *Liberalism, Community, and Culture*, Clarendon Press, Oxford.

- Layton-Henry, Zig (ed.) (1990), *The political rights of migrant workers in Western Europe*, Sage, London.
- Locke, John (1956), *The Second Treatise of Government and A Letter Concerning Toleration*, Edited with an Introduction by J.W. Gough, Macmillan, New York.
- Mill, John Stuart (1972), Considerations on Representative Government, in: *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*, Everyman's Library, London.
- Morita, Kiriro and Sassen, Saskia (1994) The New Illegal Immigration in Japan, *International Migration Review* vol. 28, No. 1
- Nagel, Thomas (1991), *Equality and Partiality*, Oxford University Press, Oxford.
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford.
- Pilgram, Arno (1992) Ausländerkriminalität – Soziologische Weltsicht und Angstwelten, in: Althaler, Karl und Hohenwarter, Andrea (Hg.) op. cit.
- Plato (1961), 'Crito' in *The Collected Dialogues of Plato*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rawls, John (1993a), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Rawls, John (1993b), 'The Law of Peoples' in Shute, Stephen and Hurley, Susan (eds) (1993), *On Human Rights*, Basic Books, New York.
- Rittstieg, Helmut (1994) Dual Citizenship: Legal and Political Aspects in the German Context, in Bauböck, Rainer (ed.), op.cit.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Schumpeter, Joseph A. (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, third edition, Harper Torchbooks, New York.
- Sen Amartya (1981), Rights and Agency, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 11, No. 1.
- Shue, Henry (1988), 'Mediating Duties' *Ethics*, No. 98.
- Sidgwick, Henry (1897), *The Elements of Politics*, second edition, Macmillan, London.
- Singer, Peter and Singer, Renata (1988), 'The Ethics of Refugee Policy', in: M.Gibney (1988), op.cit., S. 111–130.
- Singer, Peter and Singer, Renata (1988) The Ethics of Refugee Policy, in Gibney, Marc (ed.) op. cit.

- Tamir, Jael (1993), *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Teitelbaum, Michael S. (1980), Right versus Right: Immigration and Refugee Policy in the United States, *Foreign Affairs*, vol. 59, Nr.1, Fall, S. 21–59.
- Tilly, Charles (1990), Transplanted Networks, in: Yans-McLaughlin, Virginia (ed.) *Immigration Reconsidered. History, Sociology, and Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Titmuss, Richard (1963), *Essays on the Welfare State*, Allen & Unwin, London.
- Treibel, Annette (1990), Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Juventa, Weinheim.
- Ueda, Reed (1982), 'Naturalization and Citizenship' in: Easterlin et al., op. cit., S. 106–154.
- van Parijs, Philippe (1992), 'Commentary: Citizenship exploitation, unequal exchange and the breakdown of popular sovereignty' in Barry, Brian and Goodin, Robert E. (eds), op. cit.
- Wallerstein, Immanuel (1983), *Historical Capitalism*, Verso, London.
- Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York.
- Wæver, Ole, Buzan, Barry, Kelstrup, Morten, Lemaitre, Pierre (1993), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London.
- Wihtol de Wenden, Catherine (1990), The Absence of Rights: The Position of Illegal Immigrants, in Layton-Henry (ed.), op. cit.
- Williams, Melissa S. (1993), *Voice, Trust and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, University of Toronto, Ph.Diss.
- Zolberg, Aristide (1987), 'Keeping Them Out: Ethical Dilemmas of Immigration Policy' in Myers, Robert J. (ed.), *International Ethics in the Nuclear Age*, University Press of America, Boston.