

Grenzen und Rechte – Ein Tagungsbericht aus Dresden

Tagung *Über die Unverfügbarkeit der Menschenrechte. Formen und Grenzen des Rechtsausschlusses von Einwanderern*, Technische Universität Dresden, 18.–19. Februar 2011

Thorsten Thiel*

Wenn in der Politischen Theorie Migration und Zuwanderung zum Thema werden, so meist im Kontext von Integration und Zusammengehörigkeit. Die Tagung *Über die Unverfügbarkeit der Menschenrechte. Formen und Grenzen des Rechtsausschlusses von Einwanderern*, die am 18. und 19. Februar unter dem Dach des Dresdener SFB *Transzendenz und Gemeinsinn* stattfand, näherte sich dem Thema auf eine andere Weise: Was legitimiert die Konstitution von Grenzen? Wie lässt sich deren Bewehrung mit dem universalistischen Pathos der Grund- und Menschenrechte vereinbaren? Wie mit jenen umgehen, die drinnen sind und es aus der Perspektive der Ordnung doch nicht sein dürften?¹

Dass es unter Sozialwissenschaftlern² einen breiten Konsens in der Kritik existierender Migrations- und Grenzregime gibt, war dabei das am wenigsten überraschende Ergebnis der Tagung. Dass die Diskussionen trotzdem produktiv und teilweise hitzig wur-

den, lag an der Vielfalt der Zugriffe. Gerade die Konfrontation der abstrakten Politischen Theorie mit der konkreten empirischen Erforschung von Migrationsregimen sorgte für einige Funkenschläge. Zwei Schwerpunkte der Tagung ließen sich dabei retrospektiv identifizieren: Im einen Teil der Beiträge ging es um die Frage nach den Rechten derer, die diesseits der Grenzen sind, aber doch außerhalb der Ordnung gehalten werden, im anderen um die Bestimmung und Legitimation von Grenzen.

Wenden wir uns nun zunächst dem ersten Strang zu, der sich mit den Rechten der Einwanderer, im Besonderen von illegalen Migranten, beschäftigte. Gleich im ersten Vortrag verglich Insa Breyer (Centre Marc Bloch, Berlin) eindringlich die Lebenssituation von *Sans-Papiers* in Deutschland und Frankreich. Dabei wurde deutlich, wie sehr die im deutschen Fall permanent erhaltene Unsicherheitsposition der Migranten dazu beiträgt, dass elementare und eigentlich rechtlich zugesicherte Ansprüche von den Migranten gar nicht wahrgenommen werden können. Nicht allein auf die Rechtsnormen, sondern auch auf die Rechtspraxis kommt es an.

Hieran anschließend thematisierte Barbara Laubenthal (Konstanz), was aus der resultierenden Unsicherheit für die politische Selbstorganisation von Migrantengruppen folgt: Sie verglich wie *Sans Papiers* in Frankreich, Spanien und der Schweiz sich

* Dr. des. Thorsten Thiel, Goethe-Universität Frankfurt
Kontakt: thorsten.thiel@normativeorders.net

1 Eine kürzere Fassung dieses Tagungsberichts wurde bereits auf dem Theorieblog (www.theorieblog.de) veröffentlicht.

2 Im Folgenden wird zum Zwecke der Lesbarkeit des Textes das generische Maskulinum verwendet. Die weibliche Form ist dabei aber stets impliziert.

politisch organisierten, um anschließend Rückschlüsse über das Ausbleiben solcher Selbstorganisation in Deutschland zu ziehen. Neben der permanenten Unsicherheit durch die deutsche Rechtspraxis wurde dabei diagnostiziert, dass es am rechtlichen Instrument kollektiver Legalisierung fehlt sowie dass der gesellschaftliche und mediale Diskurs kaum Anknüpfungspunkte für die politische Arbeit von Migranten bietet. Die deutsche Unterstützerlandschaft sei stärker auf soziale als auf politische Aspekte der Flüchtlingsfrage konzentriert.

Auch *Phillip Riecken* (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Land Brandenburg) griff den Zusammenhang zwischen Grundrechtsposition und der lebensweltlichen Realität von Migranten auf. Sein Fokus lag aber auf dem Duldungsstatus, den das deutsche Recht als eine der Anerkennung vorgelagerte Position kennt. Riecken arbeitete sich an der Spannung ab, die aus den verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten und der Verortung des Zuwanderungsrechts im Polizei- und Ordnungsrecht entsteht. Bereits in den einleitenden Bemerkungen hatte der Leiter des Sonderforschungsbereichs, Hans Vorländer, darauf hingewiesen, dass in der Positivierung der als unverfügbar geltenden Grund- und Menschenrechte immer die Schwierigkeit entsteht, dass aus als absolut apostrophierten Rechten abwägbare Rechtspositionen entstehen, wenn sie in einem nationalstaatlichen Rahmen eingefügt werden. Diesen Faden nahm Riecken wieder auf und zeigte, wie im Duldungsstatus, dessen Aufrechterhaltung immer allein Entscheidung der Ordnung ist, sich der Widerspruch zwischen Nationalstaatsprinzip und Grundrechten artikuliert. Die Balance zwischen dem Prinzip der Nation und dem verbrieften Rechtsstatus der Zuwanderer werde im deutschen Duldungsrecht gerade nicht erhalten. Unsicherheit und Hilflosigkeit, die aus der jederzeit widerrufbaren Duldung resultieren, stünden dem Anspruch auf ein würdiges, geschütztes Dasein entgegen. Anders als Laubenthal und Breyer zielte Riecken nun aber nicht auf den Um-

gang der Migranten mit den Folgen dieser Rechtspraxis ab, sondern er versuchte das Problem im Recht selbst zu lösen. Hierfür machte er Vorschläge, wie die Asymmetrie des Verhältnisses von Migrant zu politischem System verändert werden könne – beispielsweise indem sich aus der Dauer der Anwesenheit des Migranten anders als heute ein Rechtsanspruch auf Dauerhaftigkeit des Aufenthaltstitel ableiten lassen müsse.

Während der Blick in diesem ersten Strang an Tagungsbeiträgen also nach innen, auf den Umgang mit bereits im Land befindlichen Personen gerichtet war, ging es in den anderen Vorträgen der Tagung um die Frage der Rechtfertigung und Bewehrung von Grenzen. Nur ein Vortrag nahm dabei die Aktivität derer in den Blick, für die diese Grenzen zu einer lebensbestimmenden Realität werden – der ‚irregulären‘ Flüchtlinge –, die anderen vier Vorträge fragten vielmehr nach Legitimations- und Handlungsoptionen von Staaten. Der Vortrag, der die Flüchtlingsperspektive hervorhob, war der von Tagungsorganisatorin *Julia Schulze Wessel* (Dresden). Diese fragte nach der Aktualität der Arendt'schen Diagnose der Staatenlosigkeit und dem daraus gefolgerten Recht auf Rechte. Im Unterschied zur einschlägigen Literatur stellte Schulze Wessel nur indirekt auf die Unterschiede ab, die zwischen den scheiternden menschenrechtlichen Garantien der Zwischenkriegszeit und dem heute dicht verregelten internationalen System liegen. Wichtig war ihr hingegen zu beschreiben, wie sich die Position des Flüchtlings zur Ordnung gewandelt hat. Der Flüchtling der Zwischenkriegszeit, so wie ihn Arendt beschreibt, befand sich innerhalb der Grenzen, wurde aber als Staatenloser ausgegrenzt, für den heutigen Flüchtling aber müsse die Verwischung der Grenzen als zentral identifiziert werden. Dies lasse den Flüchtling lange vor dem Erreichen der territorialen Grenze auf die Grenzen seiner Bewegungsfreiheit stoßen und halte ihn auch nach einer territorialen Grenzüberschreitung in Zwischenstadien fixiert, die ihn außerhalb der Verantwortung der Ordnung halten. Das

vielbeschworene Bild einer ‚Festung Europa‘ führe daher in die Irre. Die Grenze sei etwas, was sich gegen das Bemühen des Flüchtlings an immer neuen Orten konstituiert. Deren Diffusität bewirke, dass die heute scheinbar umfassendere Institutionalisierung von Rechten von geringerem Wert ist als angenommen. Die Notwendigkeit von Mitgliedschaft und politischer Teilhabe, so wie sie Arendt als Bedingung einer politischen Existenz formuliert hat, existiert daher auch unter veränderten Vorzeichen fort.

Wie aber lassen sich die Existenz von Grenzen und der Ausschluss von Menschen vor dem Hintergrund universaler Grundrechte überhaupt begründen? Bernd Ladwig (Berlin) und Oliviero Angeli (Dresden) unternahmen in ihren jeweiligen Vorträgen den Versuch, Grundrechte und das staatliche Recht auf Ausschluss gegeneinander abzuwägen. Beide stellten sich dabei auf den Standpunkt, dass die Existenz von Grenzen und das Aufrechterhalten einer diskriminierenden Mitgliedschaft begründungsbedürftig sind, beide verteidigten zugleich aber die grundsätzliche Möglichkeit von Ausschluss. Bernd Ladwig tat dies unter Rekurs auf gerechtigkeits-theoretische Erörterungen, Oliviero Angeli nahm hierfür eine Explikation des Rechts auf Bewegungsfreiheit vor. In Ladwigs Argument war zentral, dass Grenzen – da zwangsbewehrt und bedeutsam für die Verteilung von moralisch erheblichen Gütern – vor dem Hintergrund eines moralischen Universalismus zunächst einmal eindeutig ein Problem darstellen. Da die existierenden staatlichen Grenzen zudem moralisch arbiträr, geschichtlich häufig sogar abscheulich begründet seien, müsse man – wenn man ein mit dem moralischen Universalismus kompatibles Argument finden wolle – erklären, wieso Grenzen als republikanisches Korrektiv für das liberale Projekt des moralischen Universalismus gedeutet werden müssen. Dabei müsse gezeigt werden, dass ohne ein solches Korrektiv Gerechtigkeit gar nicht zu realisieren sei. Erst das erfolgreiche Gerechtigkeitsprojekt der jeweilig umgrenzten Gesellschaften ergibt dann mög-

licherweise ein Argument für die Begrenzung von Mitgliedschaft, wobei der Staat dabei gegenüber Einwanderungswilligen zu der Begründung angehalten bleibt, wieso deren Aufnahme die sozialen und politischen Kompromisse innerhalb der nationalstaatlich verfassten Gesellschaft gefährde.

Oliviero Angeli gelangte grundsätzlich zu ähnlichen Schlussfolgerungen, wählte jedoch einen anderen Ausgangspunkt und kam somit zu einer anderen Begründung. Angeli betonte, dass Bewegungsfreiheit als ein intrinsisches Recht (nicht nur als ein für die Realisierung anderer Grundgüter instrumentelles Recht) verstanden werden müsse. Als intrinsisches Recht sei es unmittelbar mit demokratischer Freiheit gekoppelt, da durch Bewegungsfreiheit Optionalität sichergestellt und damit Autonomie konstituiert werde. Dass trotz dieses starken Rechts ein Ausschluss begründbar sei, liege nun daran, dass nicht nur Individuen, sondern auch selbstorganisierte Kollektive ein Recht hätten, Optionen zu wählen und damit Festlegungen zu treffen, die auch Ausschluss bedeuten können. Dies beinhalte eine Begrenzung von Mitgliedschaft, zumindest bis zu dem Punkt, wo durch die Entscheidung demokratischer Kollektive exkludierten Individuen nicht vollständig ihre autonome Wahlmöglichkeit genommen werde. Angeli wie Ladwig wollten das Recht auf Ausschluss also konditional verstanden wissen und gingen *prima facie* von einem Recht auf Einwanderung aus. In der Diskussion auf beide Vorträge, wie auch schon in Bezug auf den Beitrag Rieckens, ergab sich unmittelbar eine kritische Diskussion auf die Art der Zusammengehörigkeit innerhalb der Kollektive, die mit diesen Vorschlägen impliziert werde. Dieser klassische Anker der Integrationsdebatte – wer gehört zum Volk und warum – wurde von allen drei Autoren dabei als allein politisch prozedural zu beantworten befunden, was jedoch immer wieder zu skeptischen Nachfragen ob der tatsächlichen Möglichkeit einer solchen voraussetzungslosen politischen Integration führte und deutlich machte, wie sehr in diesen Konzeptionen eines Rechts auf Ausschluss darauf zu achten ist, dass nicht

letztlich doch Legitimationsargumente für die Aufrechterhaltung einer nicht zu rechtfertigenden Ordnung produziert werden.

Die beiden letzten Vorträge der Tagung schlossen an diese Debatten indirekt an und wandten sich der Frage zu, wie Migration gerecht und effizient zu regulieren sei. *Andreas Baumer* (Rostock) differenzierte vier Policy-Optionen: die restriktive Kontrolle, die Vermeidung irregulärer Migration, liberal-pragmatische Laissez-faire Politiken und eine rechthebasierte Politik. Die beiden ersten, stärker exkludierenden Optionen kritisierte er ob ihrer grundrechtlichen Schwierigkeiten, aber auch aufgrund der großen Ineffektivität, mit der sie allein durchzusetzen wären. Die beiden anderen Optionen lägen dann zwar näher an dem im Laufe der Tagung sich herauskristallisierenden moralischen Minimum, doch auch bei ihnen dürfe man nicht unterschätzen, wie komplex und vielschichtig die aus Migration resultierenden Herausforderungen seien. Welche Option realisiert werde, hänge dabei aber auch letztlich nicht von Fragen der Effizienz oder Moral ab, sondern sei stärker bedingt durch gesellschaftspolitische Debatten, historische Erfahrungen und politische Gelegenheitsstrukturen.

Dies nicht als ein Denkverbot verstehend, machte *Holger Kolb* (Berlin) einen provokanten Vorschlag: ein Preismodell zur Steuerung von Migration. Dieses sei nicht nur effizienter als der Status Quo, sondern auch gerechter. Kolbs Argument basierte dabei auf der Beobachtung, dass in der für neutral empfundenen Bewertung des Anspruchs am Einzelfall versteckte Zahlungen übersehen würden. Die Illegalität, in die all jene getrieben würden, die starke Migrationsgründe, aber keinen anerkannten Anspruch auf Einwanderung haben, resultiere in einer Schattenwirtschaft, in der Schlepper und Schleuser zu Profiteuren werden, während die eigentlich wichtigen Akteure – die Migranten, die aufnehmenden und die abgebenden Staaten – verlieren. In einem Marktmodell könne die Bereitschaft der Zahlung die Entschlossenheit zur Migration messen. Die aufnehmenden Staaten erhielten eine

monetäre Kompensation für ihr als attraktiver empfundenen Bündel an Lebenschancen, die Migranten gewannen an Sicherheit. Preismechanismen würden insofern nicht nur einen effizienteren, sondern auch einen gerechteren Umgang mit dem Phänomen Migration erlauben.

Während der von Kolb betonte, vorher überhaupt noch nicht thematisierte Aspekt der Schleuserwirtschaft als ein wichtiger blinder Fleck der Diskussion umgehend erkannt und in der Diskussion gewürdigt wurde, führte der Stachel des Vortrags – die Klassifizierung des auf finanziellen Kapazitäten beruhenden Mechanismus als ein gerechter – zu heftigen Auseinandersetzungen. Ein solcher Vorschlag gehe an den Ursachen des Problems vorbei, er übersehe das Vorhandensein von Alternativen (wie eines Losverfahrens) und Asymmetrien in der Zahlungsfähigkeit. Auch trat ein die ganze Tagung unterliegender Disput in dieser Diskussion nochmals deutlich hervor: Die Frage, wo Politikwissenschaft eigentlich ansetzen soll, wenn sie die Migrationsfrage erörtert. Hier tat sich ein Graben zwischen der gerechtigkeitsbezogenen, politikphilosophischen Position Bernd Ladwigs und den stärker politikwissenschaftlich-realistischen Ansichten der beiden als externen Kommentatoren eingeladenen *André Brodocz* (Erfurt) und *Michael Th. Greven* (Hamburg) auf. Während Ladwig, von idealer Theorie her kommend, Maßstäbe für den Abschluss von Systemen und die Verteilung von Ansprüchen zu entwickeln suchte, plädierten Brodocz und Greven dafür anzuerkennen, dass dem Akt der Grenzziehung immer Kontingenz, Ungerechtigkeit und Willkür inhärent ist, er insofern immer (auch) auf Gewalt beruht – demzufolge eher zu problematisieren als zu rechtfertigen sei. Gerade in dieser letzten Auseinandersetzung wurde dabei noch einmal deutlich, wie produktiv die in der Tagung gewählte Perspektive auf Migration und Rechte sowie das Oscillieren zwischen empirischen und politiktheoretischen Ansätzen war – ein Diskurs, der folglich fortgesetzt werden sollte.