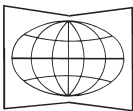

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Menschenrechte und Migration

Mit Beiträgen von
Rainer Bauböck
Petra Bendel
Michael Blake
Jan Brezger
Andreas Cassee
Anna Goppel
Ulrike Krause
Michael Krennerich
Elvira Niesner
David Owen
Antje Weber

Gastherausgeber:
Andreas Cassee, Anna Goppel
zfmr herausgegeben von
Tessa Debus, Regina Kreide,
Michael Krennerich, Karsten Malowitz,
Arnd Pollmann und Susanne Zwingel



WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

Herausgeber: Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)
Elisabeth Holzleithner (*Universität Wien*)
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)
Karsten Malowitz (*Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*)
Arnd Pollmann (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Susanne Zwingel (*Florida International University, Miami, FL*)

Rubrik Buchbesprechungen: Anna Goppel (*Univ. Zürich*) und Henning Hahn (*Univ. Kassel*)

Wissenschaftlicher Beirat: Zehra Arat (*Univ. of Connecticut, Storrs, CT*); Seyla Benhabib (*Yale Univ.*);
Samantha Besson (*Univ. de Fribourg*); Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-
Univ. Erlangen-Nürnberg*); Marianne Braig (*Freie Univ. Berlin*); Rainer
Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Univ. Frankfurt/M.*); Karl-Peter Fritzsche
(*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Brigitte Hamm (*Inst. für Entwick-
lung und Frieden, Duisburg*); Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechts-
zentrum*); Georg Lohmann (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Anja
Mihl (*The Hague Inst. for Global Justice*); Thomas Pogge (*Yale Univ.*);
Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Univ. Hannover*); Beate Wagner (*Deutsche
Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)

**Redaktions-
anschrift:** Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechts-
zentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 21,80; Jahresabopreis
€ 34,80; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Beschei-
nung): Jahresabo: € 17,40; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.)
vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr. Kto. 000 377 0608, BLZ 500
100 60, IBAN DE68 5001 0060 0003 7706 08, BIC PBNKDEFFXXX. Zahlungsweise: Lieferung
gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Dr. Tessa
Debus, Geschäftsführung: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Silke Schneider

Anzeigenleitung: Brigitte Bell, E-Mail: brigitte.bell@wochenschau-verlag.de, Tel. 06201/340279,
Fax: 06201/182599

ISSN 1864-6492

ISBN 978-3-7344-0066-7

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de
The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Adolf-Damaschke-
Straße 10 • 65824 Schwalbach/Ts.
Tel: 06196/86065 • Fax: 06196/86060
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial 5

Menschenrechte und Migration

Andreas Cassee und Anna Goppel: Menschenrechte und Migration.
Praktische Probleme und theoretische Debatten..... 9

Michael Blake: Migration as Right and as Remedy..... 15

Jan Brezger: Zur Verteidigung des Menschenrechts auf
internationale Bewegungsfreiheit. Eine Antwort auf Michael Blake..... 30

David Owen: Human Rights, Refugees and Freedom of Movement 50

Rainer Bauböck: Demokratische Grenzen als Membranen..... 66

Petra Bendel: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und
der Menschenrechte? Zugang zum Territorium und zu einem fairen
Asylverfahren in der Europäischen Union 84

Hintergrund

Ulrike Krause: Zwischen Historie und Aktualität. Kritische Betrachtung des
Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) mit Beachtung
des Protokolls (1967). 102

Antje Weber: 25 Jahre UN-Kinderrechtskonvention – Bilanz und Ausblick 126

Forum

Elvira Niesner: Armutsprostitution – eine gesellschaftliche Herausforderung 144

Tour d'Horizon

Michael Krennerich: Wie lange grüßt das Murmeltier? Deutscher Prüfbedarf und das Beschwerdeverfahren für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	158
---	-----

Buchbesprechungen

Valentin Aichele (Hrsg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention (von Eberhard Eichenhofer).....	168
Ronald Dworkin: Religion without God (von Matthias Katzer)	171
Winfried Brugger, Stephan Kirste (Hrsg.): Human Dignity as a Foundation of Law (von Sebastian Muders)	175
Allen Buchanan: The Heart of Human Rights (von Peter Schaber)	179

Abstracts	184
------------------------	-----

Autorinnen und Autoren	190
-------------------------------------	-----

Rainer Bauböck

Demokratische Grenzen als Membranen¹

Demokratien benötigen territoriale Grenzen, um das Gebiet zu markieren, in dem die von der Volksvertretung beschlossenen Gesetze gelten. Sie benötigen auch personale Grenzen der Staatsbürgerschaft, welche festlegen, wer zum demokratischen Volk gehört. Im Gegensatz zu diesen funktionalen Voraussetzungen ist die staatliche Kontrolle über die Einreise und Niederlassung von Nichtstaatsbürgern keine Bedingung für demokratische Herrschaft, sondern ein historisch kontingentes Charakteristikum des internationalen Staatensystems. Aus liberaler Sicht ist diese Kontrolle ein schwerwiegender Eingriff in persönliche Freiheitsrechte, der durch den bloßen Verweis auf staatliche Souveränität nicht ausreichend gerechtfertigt werden kann. In liberalen Demokratien müssen Einschränkungen von Freiheitsrechten für das Gemeinwohl erforderlich sein und die Beweislast dafür liegt grundsätzlich bei den Behörden. Diese Grundgedanken sollen im Folgenden genutzt werden, um die Frage zu beantworten, wie durchlässig die Grenzen liberaler Demokratien für Migration sein sollten und unter welchen Voraussetzungen sie geöffnet werden könnten.

Grenz- und Einwanderungskontrollen sind eine Form der staatlichen Gewaltausübung. Der politische Theoretiker Joseph Carens beginnt sein vielzitiertes Argument für offene Grenzen mit der lapidaren Feststellung: „Borders have guards and the guards have guns“ (Carens 1987: 251). Das ist noch kein ausreichendes Argument für die Ablehnung von Grenzkontrollen. Schließlich ist die Demokratie wie jede Herrschaftsform zwangsbewehrt und auch gewöhnliche Polizisten tragen Waffen. Der Unterschied zwischen demokratischen und anderen Regierungen ist, dass erstere von BürgerInnen zur Verantwortung gezogen werden können und grundsätzlich im Stande sein müssen, jede Anwendung von staatlichem Zwang gegenüber jenen, die dem Zwang unterworfen werden, zu rechtfertigen. Einwanderungskontrolle entzieht sich dieser Legitimation von Zwang, weil diejenigen, die ihm unterworfen werden, Nichtstaatsangehörige sind, welche die Regierung nicht abwählen können und denen im Fall einer Abweisung in der Regel keine Rechtfertigung angeboten wird.

1 Dieser Text ist eine überarbeitete deutschsprachige Fassung eines Aufsatzes, der auf Englisch in dem von Leanne Weber herausgegebenen Band: *Rethinking Border Control for a Globalizing World*, London: Routledge, erscheinen wird.

Nun könnte man einwenden, dass dieser Mangel an demokratischer Legitimation kein so großes Problem sei, solange keine tatsächliche Gewalt gegen Immigranten angewendet wird. Anders als die Grenzpolizisten der DDR, welche den Befehl hatten, auf flüchtende BürgerInnen zu schießen, töten die Bewacher der Grenzen demokratischer Staaten keine illegalen Immigranten, um sie am Grenzübertritt zu hindern. Dennoch sterben tausende beim Versuch: Sie erstickten als blinde Passagiere in versteckten Abteilen von Lastwagen; sie ertrinken in seeuntauglichen Booten im Mittelmeer, der Karibik oder vor den australischen Küsten; und sie sterben vor Durst und Erschöpfung beim Durchqueren von Wüsten. Die Verantwortung für diese Tode ist eine geteilte. Die Regierungen der Herkunftsländer, die das Leben dort unterträglich machen, ebenso wie die Schlepper, die Migranten ausbeuten und extremen Risiken aussetzen, tragen zweifelsohne einen großen Teil der Schuld. Aber auch die Regierungen der Zielländer, welche versuchen, irreguläre Einwanderer abzuschrecken und dabei den Verlust von Menschenleben in Kauf nehmen, sind daran beteiligt.

Es gibt also strukturelle Gewalt an den staatlichen Grenzen, die auch ohne gezielte Tötungen Leben kostet. Die tragische Ironie dabei ist, dass Menschen sterben, weil sie Ziele verfolgen, die in liberalen Demokratien als höchst erstrebenswert gelten: die Verbesserung ökonomischer Chancen und die Freiheit der politischen Meinung, religiösen Praxis oder sexuellen Orientierung. Solche strukturelle Gewalt und moralischen Doppelstandards nähren moralische Empörung und *no borders*-Utopien. Empörung alleine, ohne klare Ideen über die Bedingungen politischer Veränderungen, mündet jedoch oft in Resignation. Da Demokratien primär an der Erweiterung der Chancen und Freiheiten der eigenen BürgerInnen interessiert sind, scheinen die moralischen Argumente für die Abschaffung territorialer Grenzen politisch hoffnungslos schwach.

James Hampshire (2013) hat die Idee eines „liberalen Paradoxes“ der Einwanderungspolitik, welches zuvor von James Hollifield (2007) beschrieben wurde, weiter entwickelt: Als *repräsentative Demokratie* ist der liberale Staat responsiv gegenüber der öffentlichen Meinung und seine Politiken werden von Parteien geformt, die im Wettbewerb um Wählerstimmen stehen, sowie von Interessengruppen beeinflusst, die Lobbies gegenüber der Regierung bilden. Diese Inputs resultieren in der Regel in einer Politik der Abschottung gegen unerwünschte Einwanderer. Als *Verfassungsstaat* ist derselbe Staat auf Menschenrechte und rechtsstaatliche Verfahren gegenüber allen Personen in seinem Hoheitsgebiet unabhängig von deren Aufenthaltsstatus verpflichtet. Diese normativen Bindungen verpflichten liberale Demokratien jedoch nicht zur

Öffnung der Grenzen. Als *Nationalstaat* betreibt der liberale Staat Identitätspolitik, die selektiv jene Einwanderer begrüßen, welche zum *nation building* beitragen und jene zurückweisen, die als Nationsfremde gelten. Als *kapitalistischer Staat* schließlich hat er ein allgemeines Interesse an der Förderung der Mobilität von Arbeitskräften, während er zugleich selektiv die ökonomisch erwünschten Immigranten präferiert. Laut Hampshire treiben diese vier Eigenschaften des liberalen Staates die Einwanderungspolitik in divergierende Richtungen, wobei keine von ihnen eine generelle Öffnung der Grenzen als Ziel fixiert.

Bleibt angesichts dieser Diagnose noch Raum für Verbindungslinien zwischen moralischen Argumenten für universelle Bewegungsfreiheit und Staatstheorien, die solche Visionen von jeglicher realisierbaren politischen Agenda ausschließen? Joseph Carens schlägt vor, zwei Fragen analytisch zu unterscheiden: Welche moralischen Verpflichtungen haben Staaten gegenüber MigrantInnen unter der Annahme, dass Erstere das Recht haben, die Einwanderung zu kontrollieren? Kann staatliche Einwanderungskontrolle mit liberalen Theorien der Gerechtigkeit in Einklang gebracht werden? Diese duale Gliederung einer „Ethik der Einwanderung“ (Carens 2013) ermöglicht es Carens, bei Fragen der Integration und Einbürgerung von Einwanderern, des Familienzuzugs oder auch der besonderen Aufnahmepflichten gegenüber Asylsuchenden an einen breiteren ethischen Konsens zu appellieren, ohne die staatliche Souveränität bei der Einwanderungskontrolle in Frage zu stellen, gleichzeitig aber an der grundsätzlichen Verteidigung offener Grenzen festzuhalten. Eine solche Strategie der Trennung von Einwanderungsrechten und den Rechten von Einwanderern ist jedoch letztlich sowohl theoretisch als auch praktisch unbefriedigend. Theoretisch, weil die Spannung zwischen Rechten von Eingewanderten, die bei Carens durch faktische soziale Mitgliedschaft in einem bestimmten Staat begründet werden, und Ansprüchen auf Einwanderung, die er mit universellen Menschenrechten und globaler sozialer Gerechtigkeit begründet, so nicht aufgelöst werden kann. Praktisch, weil die unaufgelöste Verbindung beider Argumente eine politisch unproduktive Mischung aus moralischer Empörung und politischem Skeptizismus nährt. Realistische Utopien (Rawls 1999) sollten daher versuchen, moralische Argumente für Freizügigkeit mit einer Analyse der historischen und politischen Bedingungen zu verknüpfen, unter denen global offene Grenzen für Migration möglich wären.

Wir sollten in einem ersten Schritt institutionelle Arrangements und individuelle Rechtsansprüche suchen, die bereits innerhalb des existierenden Staatensystems grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit ermöglichen und so das Dogma erschüttern, dass Einwanderungskontrolle auch in liberalen Staaten zum unantastbaren Kernbestand

staatlicher Souveränität gehört. In einem zweiten Schritt können wir dann Gedankenexperimente wagen, unter welchen Voraussetzungen es möglich wäre, diese Arrangements und Rechte auf den globalen Rahmen auszudehnen.

1. Barrikaden, Mauern und Membranen

Politische Grenzen dienen in erster Linie der Abgrenzung der territorialen Zuständigkeitsgebiete politischer Institutionen. Diese Grundfunktion erfüllen politische Grenzen von Gemeinden und Provinzen oder die Außengrenzen der Europäischen Union ebenso wie jene souveräner Staaten.

Jenseits dieser Funktionskonstante lassen sich zwei variable Merkmale von Grenzen identifizieren: ihre Stabilität und ihre Durchlässigkeit. Mit Stabilität ist hier die zeitliche Dauer der Markierung desselben politischen Territoriums gemeint. Instabile Grenzen sind solche, die weder normativ noch faktisch auf lange Dauer angelegt sind. Imperien und koloniale Siedlerstaaten hatten inhärent instabile territoriale Peripherien, deren Grenzen als variable Frontverläufe konzipiert waren.² Imperien expandierten oder kontrahierten je nach ihrer Fähigkeit, militärische und ökonomische Ressourcen zu mobilisieren, wogegen Siedlerstaaten durch mobile Bevölkerungen aufgebaut wurden, die in Kolonien Landnahme betrieben.

Erst in der postkolonialen Epoche wurden staatliche Grenzen durch die Verpflichtung zur wechselseitigen Anerkennung der territorialen Integrität normativ stabil. Als soziale und politische Konstrukte bleiben Grenzen jedoch weiterhin veränderbar, vor allem durch internen Zerfall oder Abspaltungen von multinationalen Staaten. In den frühen 1990er Jahren hat die Auflösung der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei innerhalb weniger Jahre die Zahl der europäischen Staaten und internationalen Grenzen vervielfacht.

Neu gezogene oder verschobene Grenzen sind heute jedoch eine irritierende Anomalie im internationalen Staatensystem. Abgesehen von den offensichtlichen Sicherheitsdilemmata in einer Welt, in der alle bewohnbaren Gebiete staatlichen Territorien zugeordnet sind, lösen Grenzveränderungen nicht nur Fluchtbewegungen aus, sondern verändern auch den Hintergrund für die Wahrnehmung und Regulierung internationaler Migration. Als Illustration mag eine in Osteuropa verbreitete Geschichte dienen. Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts stirbt ein Mann in hohem Alter. Als er zur Himmelspforte kommt, wird er von St. Petrus gebeten, seinen Lebenslauf kurz zu-

2 Die englischen Begriffe *border* und *frontier* illustrieren diese Unterscheidung, für die es im Deutschen keine entsprechende Differenzierung gibt.

sammen zu fassen. Der Mann antwortet: „Ich wurde in der österreichisch-ungarischen Monarchie geboren, lebte danach als Teenager in der Tschechoslowakei, verbrachte meine Zwanziger in Ungarn und danach die meiste Zeit meines Lebens in der Sowjetunion, aber ich starb schließlich in der Ukraine.“ „Du bist ja ganz schön herumgekommen“, meint St. Petrus, worauf der Mann erwidert: „Ich habe meine Geburtsstadt Ushgorod niemals verlassen.“

Die Geschichte verdeutlicht, dass bewegliche Grenzen es unmöglich machen, Einheimische von Migranten zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist für Staaten jedoch ebenso wichtig wie die Integrität ihres Territoriums. In einer Welt instabiler Grenzen verlöre die Identifizierung von Staatsbürgern per Geburt aufgrund von Abstammung oder Geburtsort ihren Sinn. Territoriale Instabilität hätte also auch instabile personale Grenzen der Staatsangehörigkeit zur Folge.

Im heutigen internationalen Staatensystem ist die Stabilität internationaler Grenzen eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für Bewegungsfreiheit. Grenzveränderungen lösen oft Zwangsmigrationen jener aus, die innerhalb der neu gezogenen Grenzen nicht mehr willkommen sind. Grenzen können auch aufgrund eines Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung vorübergehend durchlässig werden. Eine Veränderung der normativen Stabilität internationaler Grenzen, etwa durch erweiterte Sezessionsrechte nationaler Minderheiten, würde jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer stärkeren präventiven Abschottung und Aufrüstung der staatlichen Einwanderungskontrolle führen. Wir können bewegliche Staatsgrenzen mit Barrikaden vergleichen: diese können rasch errichtet und an andere Orte verschoben werden, aber sie sind nicht durchlässig, weil sie der Markierung eines Frontverlaufs zwischen Feinden dienen, die um die Herrschaft über dasselbe Territorium und dieselbe Bevölkerung kämpfen.

Wie erwähnt, ist die Stabilität von Grenzen allerdings keine hinreichende Bedingung für Freizügigkeit. Grenzen können sowohl stabil als auch undurchlässig sein. In dieser Konstellation können sie mit Mauern verglichen werden und werden auch häufig durch solche physisch abgesichert. Grenzmauern und -zäune dienen oft zur militärischen Verteidigung eines Territoriums oder zur Verhinderung der Flucht von Untertanen. In jüngster Zeit werden physische Grenzbarrieren aber vor allem zur Verhinderung von irregulärer Einwanderung errichtet, wobei kein klarer Zusammenhang mit dem demokratischen oder autoritären Charakter eines Regimes erkennbar ist. Zwischen den USA und Mexiko, rund um die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, zwischen Saudi Arabien und dem Irak ebenso wie zwischen Indien, Pakistan und Bangladesch wurden in den letzten Jahrzehnten in historisch ungekanntem Ausmaß

Grenzzäune neu errichtet und ausgebaut, die alle dem Zweck der Verhinderung unerwünschter Einwanderung dienen (Thränhardt 2012).

Staatliche Grenzen müssen jedoch nicht entweder als bewegliche Barrikaden oder als starre Mauern konstruiert sein. Eine dritte Möglichkeit ist, sie als Membranen zu denken, d. h. als stabil, aber zugleich durchlässig. Die Membranen biologischer Zellen dienen dazu, eine Differenz zwischen chemischen Prozessen innerhalb und außerhalb der Zelle aufrechtzuerhalten, aber dies geschieht durch Prozesse des Austausches und der Transformation chemischer Substanzen. Wenn eine Membran die Zelle von ihrer biologischen Umgebung abschottet, so stirbt die Zelle.

So wie Zellen eine Differenz zwischen innen und außen bewahren müssen, um als relativ autonome biologische Systeme zu funktionieren, so benötigen auch demokratische Gemeinwesen Grenzen, um ihre Fähigkeit zur Selbstregierung und Unterscheidung von ihrer politischen Umwelt zu erhalten. Dies erfordert zweitens langfristige Stabilität von Grenzen, da bei ständigem Wechsel von Territorium und Staatsangehörigkeiten die in den politischen Institutionen vertretenen BürgerInnen sich nicht mehr als Mitglieder eines generationenübergreifenden demokratischen Volks verstehen könnten. Eine Interpretation demokratischer Grenzen als Membranen bedeutet drittens eine Transformation im Sinne eines rechtlichen Statuswechsels bei Grenzübertritt. Wenn sie das Territorium eines anderen Staates betreten, so werden Migranten zu Rechtsunterworfenen eines anderen Staates. Sogar wenn sie sich dort nur als Touristen aufhalten, so gelten doch die meisten Gesetze des Aufenthaltslandes auch für sie. Wenn sie sich längerfristig niederlassen, so ändert sich ihr Status tiefgreifender und sie erwerben zusätzliche Rechte und Pflichten gegenüber dem Einwanderungsstaat. Wenn sie sich dazu entschließen, BürgerInnen dieses Staates zu werden, dann werden sie zu Mitgliedern des Demos mit gleichberechtigtem Anspruch auf Repräsentation in der Gesetzgebung, die für alle Bewohner des Territoriums Geltung hat. Jede dieser drei Eigenschaften von membranischen Grenzen – Erhaltung einer Innen/Außen-Differenz, zeitliche Stabilität und Statustransformation von Migranten – ist mit staatlicher Einwanderungskontrolle vereinbar, aber keine dieser Eigenschaften impliziert die Notwendigkeit solcher Kontrolle. Diese Behauptung soll im folgenden Abschnitt mit empirischen Beispielen gestützt werden.

2. Freizügigkeit zwischen heutigen Staaten

Wenn wir gegenwärtige Staaten vergleichen, dann finden wir überall Migrationskontrollen, aber enorme Unterschiede, auf welche Weise diese ausgeübt werden. Im Gegensatz zu autoritär regierten Staaten gewährleisten demokratische jedenfalls Freizü-

gigkeit innerhalb ihres Staatsgebietes und freie Auswanderung aus diesem. Diese Rechte wurden zunächst als Staatsbürgerprivilegien entwickelt, die durch liberale Verfassungen garantiert wurden, sind aber nach dem Zweiten Weltkrieg als allgemeine Menschenrechte für Staatsbürger wie Fremde in mehreren internationalen Abkommen verankert worden.³

Was die Einwanderung betrifft, so beanspruchen alle gegenwärtigen Staaten ein Recht auf Kontrolle, aber in dieser Hinsicht sind die Variationen zwischen Demokratien besonders auffällig. Ein extremes Beispiel bietet das australische Gesetz vom 16. Mai 2013, welches das gesamte australische Staatsgebiet, d. h. das Festland und die vorgelagerten Inseln, aus jener „Migrationszone“⁴ herauschnitt, innerhalb derer Neuankömmlinge Visaanträge stellen können. Ziel des Gesetzes war es zu erreichen, dass nichtautorisierte ImmigrantInnen nirgendwo in australischem Hoheitsgebiet Asyl beantragen können. Der Versuch, menschenrechtliche Schutzpflichten gegenüber Asylsuchenden zu umgehen, führte in diesem Fall dazu, dass ein Staat sein gesamtes Territorium wie einen Handschuh von innen nach außen stülpte, um eine quasi-extraterritoriale Grenzzone über diesem zu errichten.⁵ Solche Gesetzesmagie ist nur eine extreme Version eines weit verbreiteten Trends unter demokratischen Staaten, die zum Zweck der effektiven Einwanderungskontrolle Grenzen sowohl ins Staatsinnere hineinfallen als auch zugleich nach außen projizieren (Zolberg 2003). Ein Beispiel für die Grenze im Inneren sind etwa gezielte Ausweiskontrollen bei Razzien an Arbeitsplätzen, an denen irreguläre Migranten vermutet werden; ein Beispiel für die Externalisierung von Migrationskontrolle liefert die gemeinsame Kontrolle der nordafrikanischen Küsten durch spanische und marokkanische Patrouillenboote. Das Ziel der effektiven Einwanderungskontrolle verwandelt Grenzen von Linien, welche staatliche Hoheitsgebiete eindeutig markieren, in überlappende Zonen mit latentem Ausnahmestatus, in denen Staaten sich selbst erweiterte Kompetenzen der Grenzkontrolle zuschreiben.

Seit den 1990er Jahren gibt es jedoch auch einen gegenläufigen Trend der politisch akkordierten Öffnung von Grenzen für Bewegungsfreiheit zwischen den Mitglieds-

3 Siehe Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Art. 13 und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte Art. 12, Europäische Menschenrechtskonvention, Protokoll 4, Art. 2.

4 Innerhalb der australischen Migrationszone benötigen Nichtstaatsangehörige Visa für legalen Zutritt und Aufenthalt. In den „excised territories“, die aus der Migrationszone herausgenommen wurden, können keine Visaanträge gestellt werden. Ursprünglich waren dies nur einige der australischen Küste vorgelagerte Inseln. Das „Herausschneiden“ des gesamten Festlandes verfolgt die Absicht, Bootsflüchtlinge von der Landung abzuhalten, weil sie nun auch dort als Asylsuchende keine australischen Visaanträge stellen können und keinen Zugang zu australischen Gerichten haben.

5 Migration Amendment (Unauthorised Maritime Arrivals and Other Measures) Act 2013, in Kraft seit 20. Mai 2013.

staaten der Europäischen Union. Der Maastrichter Vertrag von 1992 verwandelte die bereits im Vertrag von Rom 1957 verankerte Freizügigkeit für Arbeitskräfte, welche vom Europäischen Gerichtshof sukzessive auf deren Familienangehörige ausgedehnt wurde, in das zentrale Recht der neu begründeten Unionsbürgerschaft. Freizügigkeit als individuelles Recht bleibt in der EU an diesen Status gebunden, der selbst wiederum von der Staatsangehörigkeit in einem Mitgliedsland abgeleitet ist. Die Direktive zur Unionsbürgerschaft von 2004 bezieht darüber hinaus auch drittstaatenangehörige Familienmitglieder von Unionsbürgern ein, wobei diese begünstigte Kategorie weiter definiert wird als in den meisten Familienzuzugsregelungen in den EU-Mitgliedsstaaten. Die EU-Bürgerschaft führt daher nicht zu einer generellen Öffnung von Grenzen, sondern begründet ein von der Staatsangehörigkeit abgeleitetes Privileg bestimmter Migranten, von Einwanderungsbeschränkungen ausgenommen zu werden. Eine tatsächliche Aufhebung von Grenzkontrollen wurde parallel zur Freizügigkeit auf Basis der Unionsbürgerschaft zwischen den Staaten der Schengen-Zone erreicht. Dieser gehören auch die Nicht-EU-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz an, während in den EU-Staaten Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern das Abkommen noch nicht vollständig implementiert wurde und Großbritannien und Irland nicht beigetreten sind. Auch das Schengener Abkommen sieht allerdings keine vollständige Entmachtung des Staates hinsichtlich der Grenzkontrolle gegenüber anderen Mitgliedsstaaten vor, da Kontrollen bei ernsthafter Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit für begrenzte Dauer wieder eingeführt werden können. Die Abschaffung der Grenzkontrollen bewirkt lediglich Reisefreiheit, aber nicht jene der Niederlassung und des Zugangs zum Arbeitsmarkt, die an die Unionsbürgerschaft gebunden bleiben. Trotz dieser Einschränkungen bildet die grundsätzliche Öffnung internationaler Grenzen und die Beseitigung der physischen Barrieren und Kontrollstellen einen markanten Kontrast zur gleichzeitigen Errichtung neuer Zäune und Mauern zum Zweck der Migrationskontrolle anderswo in der Welt.

Kritiker werden darauf hinweisen, dass dieses „anderswo“ auch einige der Außengrenzen der Schengenzone inkludiert, weshalb die These, dass der Preis für Bewegungsfreiheit innerhalb Europas die Erhöhung der Außenmauern der Festung Europas sei, plausibel erscheint. Es ist jedoch keineswegs klar, dass die Harmonisierung der externen Grenzkontrollen, welche in der Tat eine funktionale Voraussetzung für die Abschaffung der internen ist, die wesentliche Ursache oder notwendige Bedingung für die Aufrüstung der Außengrenzen ist. Die dramatische Eskalation von Einwanderungskontrollen in Großbritannien, das sich am Schengener Abkommen nicht beteiligt, oder die Militarisierung der US-mexikanischen Grenze sind Anzeichen für einen

breiteren internationalen Trend der *securitization* externer Grenzkontrollen, d. h. der diskursiven Dominanz von Sicherheitsaspekten in der Politik der Migrationskontrolle gegenüber nutzenorientierten ökonomischen Wertungen oder der Ermöglichung von individuellen Freiheitsrechten. Die Staaten der Schengenzone partizipieren an diesem globalen Trend in gleicher Weise wie andere Zielländer von Migrationsströmen.

Die EU ist, was geographischen Radius und Ausmaß der rechtlichen Absicherung betrifft, ein einzigartiges historisches Projekt der regionalen grenzüberschreitenden Freizügigkeit. Es gab und gibt jedoch auch andere vergleichbare bi- und multilaterale Abkommen, wie etwa die seit 1925 bestehende britisch-irische *Common Travel Area*, die 1952 begründete Nordische Passunion oder das Trans-Tasmanische Reiseabkommen zwischen Australien und Neuseeland, das seit 1973 nicht nur freie Einreise, sondern auch Niederlassung und Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht. Im Gegensatz zum Vorrang supranationalen Rechts in der EU stützen sich diese anderen Freizügigkeitsarrangements auf ein Prinzip der zwischenstaatlichen Reziprozität. Wechselseitiger Nutzen durch partielle Öffnung der Grenzen für die Staatsbürger anderer Staaten ist auch das treibende Motiv für die zahlreichen Visaverzichtsabkommen zwischen Staaten, die im Gegensatz zu regionalen Freizügigkeitszonen geographisch oft weit voneinander entfernt sind und kurzfristigen visafreien Aufenthalt zur Förderung von Tourismus oder Handel tolerieren.

Ein drittes Prinzip, das Freizügigkeit in der gegenwärtigen Staatenwelt ermöglicht, ist neben der regionalen Integration und der zwischenstaatlichen Reziprozität die Toleranz mehrfacher Staatsbürgerschaften. Die Rechte von Staatsbürgern werden im Allgemeinen in binnenstaatlichen Verfassungen festgelegt, das Grundrecht auf Rückkehr in den Staat der eigenen Staatsangehörigkeit und die korrespondierende Aufnahmepflicht dieses Staates ist jedoch völkerrechtlich verankert. Dabei handelt es sich nicht nur um Rechte auf ungehinderten Grenzübertritt, sondern auch auf unbefristeten Aufenthalt und Schutz vor Abschiebung. Mehrfache Staatsangehörige genießen solche Rechte in mehreren Staaten, was nichts anderes bedeutet als unbegrenzte Bewegungsfreiheit zwischen diesen. Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Mechanismen handelt es sich dabei um einen weitgehend unbeabsichtigten Nebeneffekt der unkoordinierten Verfolgung einzelstaatlicher Interessen. Ursprungsstaaten von Emigranten verzichten zunehmend darauf, diesen die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn sie sich im Ausland niederlassen und eine fremde Staatsangehörigkeit annehmen. Eine wachsende Zahl von Einwanderungsländern ist an der Einbürgerung gut integrierter Immigranten interessiert und verlangt daher nicht mehr die Rücklegung einer früheren Staatsangehörigkeit als Bedingung für die Naturalisierung. Einwanderungs-

staaten mit *jus soli* für den Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt tolerieren in aller Regel, dass Kinder ausländischer Eltern gleichzeitig eine oder auch mehrere Staatsangehörigkeiten *jure sanguinis* erwerben, weil praktisch alle Staaten den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Abstammung zumindest für die erste im Ausland geborene Generation der Kinder von Emigranten vorsehen. Ein weiterer wichtiger Trend, der Doppelstaatsbürgerschaften begünstigt, ist schließlich die geschlechtsneutrale Anwendung des Abstammungsprinzips auf gemischtnationalen Ehen, wobei Kinder sowohl die Staatsbürgerschaft ihrer Mutter als auch die ihres Vaters erwerben.

Die bisher aufgelisteten Formen internationaler Freizügigkeit summieren sich nicht zu einem globalen Trend in Richtung größerer Durchlässigkeit staatlicher Grenzen. Wie oben erwähnt, gibt es starke Gegenentwicklungen der Grenzschießung, und jene Freizügigkeitsrechte, die in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet wurden, sind ein an die Staatsbürgerschaft geknüpftes Privileg und nicht etwa Ansätze zu einem allgemeinen Menschenrecht. Es gibt daher wenig Anlass für Optimismus, dass das 21. Jahrhundert eines der offenen Grenzen werden könnte.

Was bisher gezeigt wurde, ist lediglich, dass demokratische Staaten in bestimmten Kontexten und für bestimmte Kategorien von MigrantInnen bereit sind, auf Einwanderungskontrolle zu verzichten. Dieser partielle Verzicht kann nicht als Absicht einer allgemeinen Liberalisierung gedeutet werden, er signalisiert aber zumindest die Möglichkeitsbedingungen einer stärkeren Durchlässigkeit von Grenzen im Rahmen des Staatensystems. Abschließend sollen daher die existierenden Freizügigkeitsarrangements noch einmal auf ihr realistisch-utopisches Potenzial untersucht werden. Wie könnten sie erweitert werden, ohne die membranischen Funktionen staatlicher Grenzen (Erhaltung der Innen-Außen-Differenz, Grenzstabilität und Statuswandel von ImmigrantInnen) zu unterlaufen?

3. Vier Pfade zur Freizügigkeit

Die empirischen Beobachtungen im vorangegangenen Abschnitt legen vier Szenarien für Grenzöffnungen nahe: staatliche Vereinigung, regionale Integration, mehrfache Staatsbürgerschaft und wechselseitige Abkommen.

Die Wiedervereinigung Deutschlands verwandelte eine extrem harte Grenze in eine vollkommen offene zwischen den Ländern eines Bundesstaates. Dieses Szenario ist offensichtlich nicht generalisierbar, weil es abgesehen von Korea kaum noch durch politische Systeme geteilte Staaten gibt. Auch wo eine tatsächliche Wiedervereinigung ausgeschlossen ist, gibt es aber zumindest die Möglichkeit von weichen Formen der

regionalen Integration in ehemals gemeinsam regierten Staaten, wie das Beispiel des anglo-irischen Abkommens zeigt. Ähnliche Lösungen wären auch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens denkbar. Die Mitgliedschaft in der EU hat diese Frage für die Tschechische Republik und die Slowakei erübrigt und die Sogwirkung der europäischen Integration hat regionale Ansätze zur Reintegration des postjugoslawischen Raums weitgehend überschattet. Ganz anders im postsowjetischen Raum außerhalb des Baltikums, wo russische Pläne zur regionalen Integration weit gediehen sind und Freizügigkeit der Arbeitskräftewanderung ein Schlüsselement für dieses Projekt geworden ist.

Was die EU gegenüber anderen Projekten der regionalen Integration auszeichnet, ist erstens, dass Mitgliedschaft und Außengrenzen nicht durch eine gemeinsame politische Geschichte vorgegeben sind, und zweitens, dass Freizügigkeit den Kern einer eigenständigen Unionsbürgerschaft bildet und in supranationalem statt zwischenstaatlichem Recht verankert ist. Diese beiden Charakteristika ermöglichten simultane Prozesse der EU-Erweiterung und der Vertiefung der Integration, welche nicht nur die Durchlässigkeit der Binnengrenzen erhöhten, sondern auch ganze Staatsvölker über Nacht von Drittstaatsangehörigen, die der Migrationskontrolle unterliegen, in Unionsbürger mit Freizügigkeitsrechten verwandelten. Der Zielkonflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung ist allerdings beträchtlich und wird über kurz oder lang wohl in eine stärkere geographische Differenzierung sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch zwischen Erweiterungskandidaten, Nachbarschaftspartnern und anderen Drittstaaten münden. Anders als die Aufhebung der Binnengrenzen, an der sich nicht alle EU-Staaten beteiligen, ist Freizügigkeit bisher ein unantastbarer Kern der Unionsbürgerschaft geblieben. Es gibt allerdings auch in dieser Hinsicht Einschränkungen. Die individuelle Voraussetzung von ausreichenden finanziellen Mitteln und Krankenversicherung für Niederlassungsfreiheit wurde von einigen Mitgliedsstaaten genutzt, um EU-Bürger, die zur europäischen Minderheit der Roma gehören, abzuschieben. Zusätzlich gibt es kollektive Beschränkungen durch Übergangsfristen für den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Bürger neuer Mitgliedsstaaten. Im Gefolge der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 haben nicht nur rechtspopulistische Parteien, sondern auch amtierende Regierungen gelegentlich die generelle Beschränkung der Freizügigkeit für EU-Bürger gefordert. Es fällt jedoch schwer, sich vorzustellen, was der EU-Beitritt eines Staates noch bedeuten würde, wenn dessen Bürger weiterhin derselben Kontrolle ihrer Bewegungsfreiheit wie Drittstaatsangehörige unterlägen.

Erfolgreiche Experimente laden zur Nachahmung ein. Wenn sich das europäische trotz der schweren Krise der letzten Jahre als nachhaltig erweisen sollte, dann scheint

es nicht ausgeschlossen, dass es auch auf anderen Kontinenten Versuche geben könnte, harte internationale Grenzen in offene Binnengrenzen einer Staatenunion zu verwandeln, um die ökonomischen Vorteile der Freizügigkeit zu nutzen und die Freiheiten der Bürger dieser Staaten zu erweitern. Wo die Grundlagen demokratischer Verfassungen fehlen, wo Staaten in Souveränitätsdispute verstrickt sind oder wo eine dominante regionale Supermacht alle anderen Staaten zu überwältigen droht, wie dies in Nordamerika und Ostasien der Fall ist, ist das Modell einer politischen Union gleichberechtigter Staaten mit gemeinsamer Unionsbürgerschaft aber nur schwer realisierbar. Im Gegensatz dazu gibt es etwa in Südamerika relativ günstige Bedingungen für regionale politische Integration, die auch eine Erweiterung von Freizügigkeitsrechten bringen könnte.

Der dritte Pfad wäre die Beschleunigung des ohnehin bereits starken Trends zur Toleranz mehrfacher Staatsbürgerschaften. Der große Vorzug bei diesem Ansatz ist, dass er weniger diskriminierend erscheint als alle anderen realistischen Utopien. Jedes Herkunftsland kann beschließen, Doppelstaatsbürgerschaften unter seinen Emigranten hinzunehmen, und demokratische Einwanderungsländer unterscheiden mit wenigen Ausnahmen in dieser Hinsicht nicht nach der Herkunft von Immigranten.⁶ Aus normativer Sicht ist es darüber hinaus wichtig, dass Bewegungsfreiheit durch mehrfache Staatsangehörigkeit tendenziell jenen Personen zugute kommt, die die stärksten Bindungen an diese Staaten und daher auch den größten Bedarf an Mobilität zwischen ihnen haben. Diese Zielgruppe wird allerdings nur dann erfasst, wenn einerseits Immigranten Zugang zur Einbürgerung erhalten und andererseits die späten Nachkommen von Auswanderern nicht mehr aufgrund eines unbeschränkten Abstammungsprinzips automatisch die Herkunftsstaatsbürgerschaft ihrer Vorfahren erhalten.

Damit sind auch schon die Schranken für diesen Entwicklungspfad in Richtung offenere Grenzen offensichtlich. Erstens muss zwischen Zweck und Wirkung unterschieden werden. Wenn Bewegungsfreiheit von einem Effekt der mehrfachen Staatsbürgerschaft in deren primären Zweck verwandelt wird, dann wird die Substanz der Staatsbürgerschaft ausgehöhlt. Ein Beispiel dafür liefert die Auseinandersetzung über ein maltesisches Gesetz, das in seiner ursprünglichen Fassung im November 2013 den Verkauf von maltesischen EU-Pässen gegen eine Zahlung von € 650.000,- vorsah. Das Europaparlament und die EU-Kommission protestierten erfolgreich dagegen und

⁶ Zu den Ausnahmen zählen die bilateralen Abkommen über Doppelstaatsbürgerschaft zwischen Spanien und den meisten lateinamerikanischen Staaten sowie Deutschland, wo mehrfache Staatsbürgerschaft mit anderen EU-Staaten hingenommen wird.

erzwangen schließlich die Einführung einer Aufenthaltsdauer von zwölf Monaten als Voraussetzung für den Erwerb der maltesischen und der Unionsbürgerschaft auf der Basis von Investitionen in Malta. Interessant ist hier vor allem das vom Europaparlament und der Kommission vorgebrachte Argument, dass es keinem Mitgliedsland freistehe, die Unionsbürgerschaft in eine Handelsware zu verwandeln.⁷ Der Freizügigkeitswert eines Passes bestimmt sich nach der Zahl der Staaten, in welche visumfreie Einreise möglich ist, sowie nach deren Attraktivität als Zielländer für Aufenthalt, Arbeit oder Einkommensveranlagung. Wenn Staaten den Wert ihrer Pässe auf einem globalen Markt für Staatsbürgerschaften lukrieren wollen, dann führt das nicht nur zu einer Vertiefung sozialer Ungerechtigkeit bei der Verteilung von Migrationschancen, sondern auch zu einer Entwertung der Institution der Staatsbürgerschaft als einkommensneutrale gleichberechtigte Mitgliedschaft in einem demokratischen Gemeinwesen (siehe dazu Shachar/Bauböck 2014).

Wenn dieser immaterielle Wert der Staatsbürgerschaft erhalten bleibt, dann bedeutet dies aber auch, dass nur jene, die ausreichend starke biographische Bindungen an mehrere Staaten haben, durch Zugang zur mehrfachen Staatsbürgerschaft in den Genuss der Freizügigkeit zwischen diesen kommen. Damit wird vergangene Migration zur Voraussetzung für den Zugang zur Bewegungsfreiheit. Jene Schutz- und Arbeitssuchenden, die keine oder schwache vorherige Beziehungen zu einem Zielland haben, bleiben von diesem Pfad zur Freizügigkeit weitgehend ausgeschlossen.

Auch der vierte Pfad von Freizügigkeitsabkommen auf der Basis zwischenstaatlicher Reziprozität kann dieses Dilemma nicht auflösen. Wie die Beispiele der Nordischen Passunion, der anglo-irischen *Common Travel Area* und des Transtasmanischen Reiseabkommens zeigen, setzen solche Arrangements kein politisches Projekt eines „immer engeren Zusammenschlusses“ voraus, wie es in der Präambel zum Vertrag von Rom für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft formuliert wurde. Und wie die Doppelstaatsbürgerschaftsabkommen zwischen Spanien und Lateinamerika zeigen, ist auch geographische Nachbarschaft keine Vorbedingung. Warum sollte es dann nicht möglich sein, auch die Kriterien der gemeinsamen Geschichte, Sprache und Kultur fallen zu lassen, welche die soeben erwähnten Abkommen erleichterten?

Aus normativer Sicht bietet sich eine von diesen Identitätsmerkmalen ganz unabhängige Begründung für den Pfad der Wechselseitigkeit an, wenn das Recht auf Ausreise nicht nur als negatives Freiheitsrecht für alle Menschen, sondern zusätzlich als positives Bürgerrecht konzipiert wird. Demokratische Staaten lassen ihre Bürger

7 Europaparlamentsresolution vom 16. Januar 2014 über den Verkauf der Unionsbürgerschaft (2013/2995(RSP)).

nicht nur ungehindert ausreisen, sie helfen ihnen auch bei der Einreise und Niederlassung in anderen Staaten, indem sie ihnen Pässe ausstellen, Visaverzichtsabkommen aushandeln, diplomatischen Schutz gewähren und allgemein die Interessen und Rechte ihrer Auswanderer gegenüber dem Aufenthaltsland vertreten. Unter gleichberechtigten Staaten ist die Voraussetzung für die Chancen, den Zugang zu anderen Staaten zu erleichtern und deren externe Staatsbürgerrechte effektiv zu vertreten, dass sie bereit sind, auf der Basis von Wechselseitigkeit den Bürgern anderer Staaten analoge Zugangschancen und Rechte einzuräumen. Staaten, die willens sind, ihre Grenzen, Städte und Arbeitsmärkte für die Bürger der jeweils anderen Staaten zu öffnen, könnten daher bilaterale oder multilaterale Abkommen schließen, welche die bereits existierenden Visaverzichtsabkommen auf Niederlassungsfreiheit erweitern.

Auf den ersten Blick scheinen die Grenzen dieser Strategie noch offenkundiger als jene der regionalen Staatenbünde und der mehrfachen Staatsbürgerschaften. Visaverzicht ist in der gegenwärtigen Welt, in der Staaten bestenfalls formal gleichberechtigt sind, keineswegs reziprok. Mit finnischen, schwedischen und britischen Pässen konnte man 2013 in 173 Staaten und Territorien visafrei einreisen, mit einem afghanischen Pass dagegen nur in 28.⁸ Würden bestehende Visaverbindungen auf Niederlassungsfreiheit erweitert, so würde damit in erster Linie die globale Bewegungsfreiheit der Bürger wohlhabender und stabiler Demokratien im Rest der Welt erweitert. Die Bedingung strikter Reziprozität würde dagegen den Kreis der potenziellen Teilnehmer an solchen internationalen Freizügigkeitsabkommen sowohl hinsichtlich der Herkunfts- als auch der Zielländer von Migration vollständig auf diese Staatengruppe beschränken.

Das ist ein gravierender Einwand, der zur nüchternen Schlussfolgerung führt, dass es in einer Welt mit enormen Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Stabilität keine realistische Utopie offener Grenzen geben kann. Der optimistischere Umkehrschluss lautet, dass die Überwindung struktureller Armut und politischer Instabilität oder Repression auch die Zahl der Staaten erweitern würde, in denen es keine unüberwindlichen Hindernisse für reziproke Niederlassungsfreiheit gibt.

Vor diesem Hintergrund werden die Vorzüge dieses Zugangs zur Bewegungsfreiheit deutlich. Im Gegensatz zu den Szenarien der regionalen Integration und der mehrfachen Staatsbürgerschaft ist dieser nicht immanent in seiner geographischen oder personalen Reichweite begrenzt. Die teilnehmenden Staaten müssen lediglich in ihren

8 Henley & Partners Visa Restrictions Index – Global Ranking 2013, <https://www.henleyglobal.com/visa-restrictions/>, Stand: 25. September 2014.

wirtschaftlichen, wohlfahrtsstaatlichen und politischen Systemen ausreichend kompatibel sein, um reziproke Niederlassungsfreiheit im Interesse ihrer eigenen Bürger zuzulassen, und Freizügigkeit wäre nicht wie mehrfache Staatsbürgerschaft nur auf jene beschränkt, die ausreichend starke biographische Bindungen zu allen beteiligten Staaten haben.

Im Anfangsstadium könnte ein multilaterales Freizügigkeitsabkommen nur durch freiwilligen Beitritt neuer Staaten erweitert werden. Vorstellbar wäre etwa ein von der EU initiiertes Abkommen, dem auch geographisch weit entfernte Staaten wie Neuseeland oder Kanada beitreten können. Ab einer gewissen Schwelle könnten die normativen Gründe genügend realpolitisches Gewicht erhalten, um von bedingter zu generalisierter Reziprozität überzugehen. Unter den Regeln bedingter Reziprozität sind Staaten nur dann bereit, den Bürgern anderer Staaten Niederlassungsfreiheit einzuräumen, wenn sie zuvor ausreichende Garantien von diesen Staaten erhalten, dass ihre eigenen Bürger in diesen analoge Rechte erhalten. Verallgemeinerte Reziprozität würde dagegen auch die einseitige Öffnung für Einwanderung ermöglichen, in der Annahme, dass vergleichbare Staaten aus denselben Motiven ähnlich handeln werden. Wie wir aus der Geschichte der Freihandelsabkommen wissen, benötigt auch generalisierte Reziprozität internationale Abkommen und Kontrolle. Dennoch wäre ein Wechsel von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu globalen Regimen, in denen Freizügigkeit als Norm etabliert wird, ein beachtlicher Fortschritt in Richtung weltweit offener Grenzen.

Weil niedergelassene Einwanderer in demokratischen Staaten grundsätzlich als potenzielle Staatsbürger betrachtet werden müssen, ist im Gegensatz zum freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital generalisierte Reziprozität der Personenfreizügigkeit nur zwischen demokratischen Rechtsstaaten denkbar. Die Inklusion nicht-demokratischer Staaten in solche Regime wäre daher auch unter Gesichtspunkten globaler Gerechtigkeit keine plausible Forderung.

4. Schlussfolgerung: Menschenrechte auf Aufnahme, Bürgerrechte auf Bewegungsfreiheit

Realistische Utopien sollten nicht nur Pfade vom Hier und Jetzt in Richtung einer wünschbaren Zukunft finden, sie sollten auch immer wieder den Weg zurück zum Ausgangspunkt rekonstruieren und dabei jene Abzweigungen markieren, an denen unbeantwortete Fragen beiseitegeschoben wurden, um ein erstrebenswertes Ziel zu verfolgen.

Am Ausgangspunkt unserer Überlegungen stand die moralische Schande von Einwanderungspolitiken, die Mitschuld an vermeidbaren Todesfällen tragen. Die ernüchternde Schlussfolgerung am Ende lautet, dass keines der vier realistischen Szenarien zur Erweiterung von Bewegungsfreiheit die Zugangschancen jener verbessert, deren Aufnahmeansprüche sich nicht auf die Unterstützung ihrer Chancen und Freiheiten durch ihre Herkunftsstaaten stützen, sondern im Gegenteil gerade auf deren Entbehrung und Unterdrückung. Wir sollten daher die Ansprüche solcher Migranten auch anders interpretieren: nicht als solche auf Bewegungsfreiheit, sondern auf Schutz. Der effektivste Schutz wäre die Änderung jener Bedingungen in den Herkunftsländern, die massenhafte Abwanderung auslösen. Selbst wenn die gewaltigen Hindernisse für Kooperation und Zuschreibung von Verantwortung hinsichtlich dieser Aufgabe im internationalen Staatensystem überwunden werden könnten, so würde das nichts daran ändern, dass die wohlhabenden und demokratischen Staaten humanitäre Aufnahmepflichten gegenüber jenen Migranten haben, die Schutz vor Verfolgung und extremer Armut suchen oder die bei der Überwindung internationaler Grenzen Lebensgefahren ausgesetzt sind.

Mein Vorschlag lautet daher, das politisch unproduktive Dilemma zwischen moralischen Gründen für global offene Grenzen und demokratischen Gründen für Einwanderungskontrolle zum Zweck der Förderung des Gemeinwohls der eigenen Bürger dadurch aufzulösen, dass wir Fragen der Bewegungsfreiheit analytisch von moralischen Aufnahmepflichten trennen. Innerhalb des internationalen Staatensystems kann Bewegungsfreiheit nur als erweitertes Bürgerrecht konzipiert werden. Die Pflicht zur Aufnahme von Armuts- und Gewaltflüchtlingen ist im Gegensatz dazu eine Frage des Schutzes universeller Menschenrechte. Letztere setzen keine offenen Grenzen voraus, sondern Ausnahme- und Vorrangsregeln im Rahmen eines allgemein anerkannten staatlichen Rechts auf Einwanderungskontrolle. Internationale Freizügigkeit ist dagegen überall dort, wo sie ansatzweise verwirklicht ist, ein individuelles Recht, das sich auf Staatsbürgerschaft stützt. Die einzig erfolversprechende Strategie zur Ausdehnung globaler Räume der Bewegungsfreiheit ist daher eine Erweiterung staatlicher Pflichten, die Mobilitätschancen der eigenen Bürger zu fördern.

Diese Strategie kann nur Bewegungsfreiheit zwischen demokratischen Staaten erreichen. Analog zur von Immanuel Kant begründeten „demokratischen Friedenshypothese“, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen (Kant 1984: 13), ließe sich eine „demokratische Freizügigkeitsthese“ formulieren: Demokratische Staaten können ihren Bürgern wechselseitige Rechte auf Bewegungsfreiheit einräumen, ohne dadurch ihre Fähigkeit, sich selbst zu regieren, zu gefährden. Liberale Demokra-

tien haben darüber hinaus positive Gründe, Bewegungsfreiheit als Ausdruck menschlicher Freiheit in gleicher Weise anzuerkennen und zu fördern wie die Freiheit des Gewissens, der Rede, der Versammlung und der Vereinigung. Wenn sie diesen Pfad konsequent verfolgen, dann verwandeln sich die Grenzen zwischen demokratischen Staaten von Barrikaden und Mauern in durchlässige Membranen.

Literatur

- Carens, Joseph H. 1987: Aliens and Citizens: The Case for Open Borders, in: *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, 251-73.
- Carens, Joseph H. 2013: *The Ethics of Immigration*, Oxford: Oxford University Press.
- Hampshire, James 2013: *The Politics of Immigration*, London: Polity Press.
- Hollifield, James 2007: *The Politics of International Migration. How Can We „Bring the State Back in“?* In: Bretell, Carolin/Hollifield, James (eds.): *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, London: Routledge, 183-238.
- Kant, Immanuel 1984 [1795]: *Zum Ewigen Frieden*. Leipzig: Reclam.
- Rawls, John 1999: *The Law of Peoples*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer (eds.) 2014: *Should Citizenship Be for Sale? Vol. 1*, EUI Working Paper RSCAS, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Thränhardt, Dietrich 2012: *Neue Grenzen in der Globalisierung*, in: *INDES: Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, Jg. 2012, Nr. 4, 14-22.
- Zolberg, Aristide. 2003, *The Archaeology of Remote Control*, in: Fahrmeier, Andreas/Faron, Oliver/Weil, Patrick (eds.): *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of Migration Control from the French Revolution to the Inter-war Period*, New York: Berghahn books, 195-222.