

Migration weiter denken!

Ethische Erwägungen zu einer »Expansion der Menschenrechte«

STEFAN KURZKE-MAASMEIER

Mit der Verabschiedung des EU-Paktes zu Einwanderung und Migration durch die europäische Union im Oktober diesen Jahres sollte ein neues Kapitel europäischer Migrationspolitik aufgeschlagen werden. Aber die Absicht, die Asyl- und Migrationspolitik in strikter Übereinstimmung mit menschenrechtlichen Standards zu gestalten, hält dem Wirklichkeitstest aus heutiger Perspektive vielfach nicht stand. Die dramatische Situation an den EU-Außengrenzen, die mangelnden Möglichkeiten der Schutzsuche und Teilhabe sowie die restriktive Auslegung und sicherheitspolitische Grundierung des Asylrechts deuten noch nicht auf eine »Menschenrechtstauglichkeit« europäischer Flüchtlingspolitik hin: Das »Europa des Asyls« ist noch in weiter Ferne. Notwendig ist ein »grenzüberschreitendes« Denken und Handeln in Politik und Gesellschaft.

Migration und Menschenrechte Vor genau sechzig Jahren, am 10. Dezember 1948, verabschiedete die Generalversammlung der UNO die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) als Ausdruck eines überstaatlichen Auftrags an die Staatengemeinschaft, den Schutz der Menschenwürde und die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundrechte zu fördern. Der Aufbruch einer globalen Menschenrechtsbewegung war auch und vor allem eine Reaktion auf den nationalsozialistischen Terror, die Schrecken des zweiten Weltkrieges und die Folgeerscheinungen wie Flucht, Hunger und Vertreibung.

Menschenrechte sind als angeborene und fundamentale Rechte nicht teilbar und universell gültig. Sie gelten für jeden Menschen, zu jeder Zeit und an allen Orten dieser Welt. Zur Idee der Menschenrechte gehört auch die anthropologische Einsicht, dass Menschen schutzbedürftig, schutzwürdig und schutzfähig sind und sich an dieser Vorstellung die Kritik an solchen Verhältnissen anschließt, in denen die Würde des Menschen verletzt wird. Ein Blick auf die Meldungen über die humanitären Dramen an den europäischen Grenzen weist auf den nach wie vor prekären Status von Menschenrechten hin. Als Kanon *vorpositiver Rechte*, die individuell nicht ohne weiteres eingeklagt werden können, bieten sie zwar ein willkommenes normatives Passepartout der Migrations- und Grenzpolitiken der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig jedoch ist, trotz unbestrittener Verbesserungen im nationalen wie europäischen Flücht-

lingsrecht der vergangenen Jahre, die politische und administrative Praxis an den EU-Außengrenzen aus menschenrechtsethischer Perspektive nach wie vor bedenklich. Beispiele dafür sind mangelhafte Seenotrettung, Kollektivausweisung ohne Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz oder Zurückschiebung in nicht sichere Drittstaaten. Auch innerhalb der Grenzen werden, je nach rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Mitgliedsländer, Regelungen und Verfahren angewendet, die zum Teil in gravierender Weise gegen den

Schutz der Menschenwürde und die menschenrechtlichen Ansprüche von Flüchtlingen verstoßen. Dazu gehört eine politische Praxis, durch die Menschen ohne sicheren Aufenthaltsstatus der faktische Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Rechtsschutz versperrt bleibt. Aber auch die teils unwirtliche Unterbringungssituation von Flüchtlingen in abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften, die massive Einengung ihrer Bewegungsfreiheit und ihre Würde verletzende Versorgung mit Essenspaketen, die Praxis so genannter Flughafenverfahren, der mangelnde Schutz unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge oder rigide Regelungen zum Familiennachzug lassen am Willen zur Durchsetzung der in Geltung stehenden Menschenrechtsnormen zweifeln. Überdies schadet die Skandalisierung von Flucht- und Wanderungsbewegungen (Terrorabwehr, »Einwanderung in die Sozialsysteme« et cetera) der Idee von Migration als Chance für die Aufnahmegesellschaft und ist dazu geeignet, die moralischen Ansprüche von Migranten und damit die Geltung ethischer Prinzipien einzuschränken. Doch trotz dieser unwirtlichen Rahmenbedingungen und ungeachtet zunehmender Kontrollen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex versuchen Tausende von Flüchtlingen nach wie vor, an die Küsten Europas zu gelangen.

Der unter dem Stichwort der »ökonomischen Globalisierung« verhandelte grenzenlose Austausch von Waren und Kapital steht der Begrenzung der Bewegungsfreiheit von Menschen entgegen, die vor öko-



Foto: Markus Matzel / Das Fotoarchiv

nomischen und ökologischen Krisen fliehen, ihre Arbeitskraft anbieten oder Bildung erwerben wollen. Diese Ungleichzeitigkeit einer Politik der Globalisierung – Grenzen aufzuheben und im gleichen Augenblick neue Grenzen zu ziehen – zementiert das Armutsgefälle zwischen Nord und Süd. Eine solche Politik ist ungerecht, weil sie denjenigen, die unter struktureller Ungleichheit und den Folgen eines sozial wie ökologisch wenig nachhaltigen Wohlstandskonsumismus am meisten zu leiden haben, die höchsten Kosten dafür aufbürdet. Etwa dadurch, dass der wohlhabende Norden breiten Bevölkerungsschichten des Südens keine faire Teilhabe an weltweitem Handel ermöglicht, diese in gravierenderer Weise vom Klimawandel betroffen sind und ihnen der Zugang zu Bildung, Wohlstand, Gesundheit und Sicherheit durch restriktive Grenzsicherungspolitik und enge aufenthaltsrechtliche Normen in hohem Maße verwehrt bleibt. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheit ist nach dem Sozialphilosophen John Rawls nur dann gerechtfertigt, wenn sie den größtmöglichen Vorteil für die am schlechtesten gestellten Mitglieder der Gesellschaft mit sich bringt. Im Maßstab einer globalen Migrationsethik, die das Weltgemeinwohl und nicht ein partikulares Gemeinwohl im Auge hat, kann es sich dabei nicht nur um Personen diesseits der europäischen Grenzen handeln. Sie bezieht all jene Akteure ein, die von Grenzziehungen in existenzieller Weise betroffen sind.

Der Friedhof Santo Cristo de las Animas oberhalb von Tarifa. Der Stein wurde den afrikanischen Immigranten gewidmet, die bei dem Versuch, die Straße von Gibraltar zu überqueren, gestorben sind. In der Nähe befindet sich ein Massengrab von ertrunkenen Afrikanern, die nicht identifiziert werden konnten. Die politische und administrative Praxis an den EU-Außengrenzen ist aus menschenrechtsethischer Perspektive nach wie vor bedenklich.

Mindeststandards nicht abschwächen Der Konfliktstoff in der Aushandlung von Migrationsregelungen liegt darin, dass die Schutz- und Entwicklungsrechte des Individuums den Interessen und Verantwortungspflichten eines Staates diametral gegenüberstehen können. Gleichwohl darf ein Staat oder eine supranationale Gemeinschaft wie die EU – auch mit Verweis auf die Verantwortung für seine eigenen Bürger – die prinzipielle Bestandskraft von Mindeststandards (zum Beispiel der Genfer Flüchtlingskonvention oder der Europäischen Menschenrechtskonvention) nicht abschwächen. Zu diesen unverzichtbaren menschenrechtlichen Standards gehören eine innerstaatliche Rechtsweggarantie, das Recht auf rechtliches Gehör oder die Verpflichtung eines Aufnahmestaates, Flüchtlinge gegenüber Angriffen auf Leben, Freiheit, Eigentum und Würde zu schüt-

zen. Der Sog, den insbesondere die westeuropäischen Gesellschaften durch ihren Wohlstand ausüben, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit anhalten. Deshalb ist es sinnvoll, aufenthaltsrechtliche, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Maßnahmen zu verknüpfen und mit gezielten, nachhaltigen entwicklungspolitischen Programmen zur Ursachenvermeidung zu flankieren. Dabei sollte auf die übliche Spaltung zwischen Elends- und Fluchtmigration einerseits und einer Eliten- und Expertenmigration andererseits verzichtet werden. Der soziale und ökonomische Gewinn durch die Gruppe der so genannten Elendsmigranten könnte höher sein, würden die westlichen Gesellschaften ihnen eine legale, befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zubilligen, die rechtlichen Schutz und gesundheitliche Versorgung einschließt. Selbstverständlich lassen sich irreguläre Einwanderung und die benannten Pull-Effekte damit nicht gänzlich beseitigen. Trotzdem macht es aus menschenrechtsethischer Perspektive einen deutlichen Unterschied, ob eine Gesellschaft, die auf den »Wirtschaftsfaktor« der Arbeitsmigranten nicht verzichten will, dafür die Rechtlosigkeit, Ausbeutung, gesundheitliche Risiken und soziale Desintegration dieser Gruppe in Kauf nimmt, oder aber Regelungen schafft, die ihnen einen effektiven Schutz ermöglichen. Es ist moralisch illegitim, Menschen als eine Art Renditereserve für hungrige

Dienstleistungszweige zu taxieren. Vielmehr entspricht es der Würde des Menschen, dass seine angeborenen Grundrechte auch durchgesetzt werden. Dazu gehört das Recht auf gerechte und statuserhaltende Arbeitsbedingungen (Art. 6 und 7 der International Covenant on Social Cultural and Economic Rights, ICSCER), das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 9 ICSCER) und gesundheitliche Versorgung sowie die Verpflichtung von Aufnahmestaaten, Zugänge zur Bildung zu schaffen, die auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde zielt (Art. 13 ICSCER).

Weiter denken – Migration ohne Grenzen Die anhaltend dramatische Situation vieler Flüchtlinge macht neue politische Konzepte der Migration notwendig, die an den üblichen Grenzen des heute politisch Denkbaren und pragmatisch Durchsetzbaren nicht ängstlich halt machen. Es geht um die Ermöglichung und gerechte Strukturierung von Grenzüber-

Kurdische Asylanten in einer Abschiebe-Unterkunft bei Zittau. Die dramatische Situation vieler Flüchtlinge erfordert neue Konzepte der Migration, in dessen Mittelpunkt eine Politik der offenen Grenzen gehört.

Foto: Knut Mueller / Das Fotoarchiv





Foto: Markus Matzel / Das Fotoarchiv

schreitungen im Gehäuse der Menschenrechtsnormen. Das erfordert ein vernünftiges Sprechen über Migration als *zukunftsöffener Prozess*, der immer auch als Modernisierungsschub von Gesellschaften zu verstehen ist. Zudem ist es an der Zeit, unter fairer Diskursbeteiligung der Akteure in den Herkunftsländern, die große, ungelöste Problematik eines Rechtes auf Freizügigkeit anzugehen, das sowohl das Recht auf Auswanderung wie ein Recht auf Einwanderung meint. Die sozialkatholische Tradition des 20. Jahrhunderts hat diese beiden Rechte häufig aufeinander bezogen. Demgegenüber haben sich Kritiker, auch in den Kirchen, immer wieder gegen eine Politik der offenen Grenzen gewandt. Aus menschenrechtsethischen Gründen und gewissermaßen mit der »Rückendeckung« der Sozialverkündigung der Kirche soll hier jedoch für eine Sichtweise geworben werden, die etwa der Migrationsexperte der UNESCO, Antoine Pécoud, stark macht. Er plädiert für ein umfassendes Recht auf Mobilität und stützt sich dabei etwa auf die wichtige, aber weit hin unbeachtete UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familien. Die Konvention, die bisher kein westliches Industrieland ratifiziert hat, unterstreicht ausdrücklich, dass Menschen, die aufgrund wirtschaftlicher oder politischer Gründe wandern, unverlierbare Rechte haben und einen besonderen Schutz benötigen – und zwar unabhängig von ihrem jeweiligen Status. Die politische Utopie der offenen Grenzen setzt auf die Weiterentwicklung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes der Gestaltung von Migration. Das Recht auf Auswanderung, das für viele Flüchtlinge faktisch die Bedingung der Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer men-

Ein spanisches Mitglied der Kirchgemeinde hält den vier Monate alten Sohn zweier Migranten Juan Pablo in den Armen, der am Ende des Gottesdienstes in der Kirche Santa Maria de Afrika in Ceuta getauft werden soll. Ceuta ist eine spanische Exklave an der marokkanischen Mittelmeerküste und Zielpunkt von Flüchtlingen und Migranten aus Afrika.

schenrechtlichen Ansprüche darstellt, muss deshalb konsequenterweise durch die grundlegenden Rechte auf Mobilität und Einwanderung ergänzt werden. Dies kann sicher nur schrittweise geschehen und muss mit den Souveränitätsrechten des jeweiligen Ziellandes abgewogen werden.

Zukünftige Migrationspolitik, die die individuellen Schutz- und Entwicklungsrechte von Individuen nicht dauerhaft zu Gunsten der Kollektivrechte eines Staates abschwächt, kann nur eine Politik der durchlässigen Grenzen sein. Sie lässt sich, wie die Erfahrungen des europäischen Einigungsprozesses beweisen, ohne Ängste politisch und sozial gestalten. Stärker als bisher müssen sowohl die Pluralität moderner Gesellschaften als auch die Selbstvertretungsansprüche und Innovationsangebote von Migranten berücksichtigt werden. Den Herausforderungen und Gefahren, die Migration sicher auch bergen kann, ist langfristig jedenfalls nicht mit Maßnahmen der Grenzsicherung zu begegnen. Denn diese beinhalten nicht nur technische, sondern vor allem »menschliche Kosten« und könnten letztlich zu einer realen Bedrohung der liberalen Prinzipien und Freiheitsrechte *aller* werden.

Gerechtigkeitsausgleich und globale polis Welche Lösungswege zeichnen sich angesichts der erwähnten Problemanzeigen für eine menschenrechtsbasierte Gestaltung globaler Migration ab? Notwendig ist die Ausweitung rechtlicher und politischer Institutionen, die eine »Globalisierung der Menschenrechte« unterstützen helfen. Dies bedeutet nicht nur die Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern auch und vor allem die Gestaltung einer kosmopolitischen Rechtsordnung. Der Begriff des Kosmopolitischen ist für den Philosophen Urs Marti nicht mehr nur eine Haltung der Weltoffenheit und Solidarität, sondern vielmehr ein institutionelles Projekt, das die Korrektur der national und global ungleichen Verteilung von Mitbestimmungsrechten und -chancen ermöglichen könnte (vgl. Martin, S. 210 ff.). Die vertikale Verantwortungssphäre zwischen Norden und Süden kann nur belebt werden durch ein ausgeweitetes, offenes Normensetzungsverfahren in den Bereichen der Wirtschaft und der sozialen Sicherung, das nicht auf die westlichen Industriestaaten beschränkt ist. Darüber hinaus ist ein größeres Maß an Bewegungsfreiheit erforderlich, weil sie fairer ist, als Almosen es sind. Menschenrechtsethisch gefordert sind auch Instrumente eines »Gerechtigkeitsausgleichs«, der unter anderem durch die Zügelung des

keit, sich in die Situation eines Anderen zu versetzen, der sein Recht auf Freizügigkeit und Gerechtigkeit einfordert. Wichtige Vehikel zur Globalisierung und Durchsetzung der Menschenrechte sind UN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerrechtsgruppen, aber auch und vor allem die christlichen Kirchen und ihre Hilfswerke wie *missio* oder *Caritas*. Sie können als subsidiär wirkende Verantwortungsträgerinnen advokatorisch und befähigend für jene eintreten, die unter den gegebenen Machtkonstellationen ihre Rechte nicht oder nicht hinreichend zur Geltung bringen können, etwa auch im Medium der Menschenrechtsbildung. Dies tun sie heute schon, und sie beziehen sich dabei zu Recht auf ihre Identifikation mit den Anliegen der Menschenrechte sowie auf ihre prophetisch-religiösen Traditionen. Sie verleihen darin ihrer Solidarität mit den Opfern der Geschichte Ausdruck und beleben die *polis* als Arena des Rechts und der Gerechtigkeit. Damit kann die notwendige »Expansion« der Kodifizierung und Durchsetzung von Menschenrechten für Migrantinnen und Migranten wirksam unterstützt werden. Denn Demokratien, die sich der Wahrung der Würde eines jeden verpflichtet haben, werden nicht allein durch die Faktizität von Rechtsnormen oder eine funktionierende Verwaltung, sondern auch und vor allem durch eine *Hermeneutik der Unruhe* am Leben erhalten. Es ist eine ethische Unruhe, die aufmerksam macht auf Ungerechtigkeiten, auf die Risse im solidarischen Fundament einer Gesellschaft sowie auf die Verletzungen der Weltgemeinwohlpflichten. In diesem Sinne sind insbesondere die Kirchen und ihre Hilfswerke Unruhestifterinnen, die den Streit suchen müssen mit den Aposteln einer »Moral der geschlossenen Gesellschaft«. Im rechtlichen und politischen Umgang mit den Bootsflüchtlingen an den Küsten Europas und mit Blick auf die faktischen Umsetzungschancen der Freiheits-, Schutz- und Teilhaberechte von Migranten innerhalb der Gemeinschaft erweist sich, ob Europa verdient, im emphatischen Sinne eine Wertegemeinschaft genannt zu werden.

LITERATUR

- Urs Martin: Arbeitsmigration, Weltbürgerrecht und globale Gerechtigkeit, in: Simone Zurbuchen (Hrsg.): Bürgerschaft und Migration. Einwanderung und Einbürgerung aus ethisch-politischer Perspektive, Münster 2007, 197–221.
- Antione Pécoud and Paul de Guchteneire: Migration without Borders. An Investigation into the Free Movement of People Berghahn Books in association with UNESCO 2007.

Konsums zu Gunsten ökologisch-sozialer Nachhaltigkeit, eine radikalere Umverteilung von Ressourcen (zum Beispiel durch eine signifikante Erhöhung des Etats für Entwicklungszusammenarbeit) und eine Öffnung der Märkte zum Beispiel für afrikanische Güter hergestellt werden kann. Schließlich zielt eine menschenrechtsorientierte Migrationspolitik auf nachhaltig wirkende, regionale Entwicklungspartnerschaftsprojekte in den Bereichen Politik, Recht, Bildung, Kultur und Infrastruktur.

Migrationsethik hat das unbequeme Potenzial eines Denkens zu entfalten, das nach einer Kultur der Solidarität der Ausgeschlossenen fragt und einen Perspektivenwechsel verlangt. Dieser lässt sich auf eine ethische Kurzformel bringen, die in der Tradition der Moralphilosophie auch als Goldene Regel begegnet: die Fähig-

STEFAN KURZKE-MAASMEIER
Berliner Institut für christliche Ethik und Politik (ICEP)