

Suhrkamp

Seyla
Benhabib
Die Rechte
der Anderen

Ausländer, Migranten, Bürger

SV

Nationalstaatliche Grenzen definieren die einen als Mitglieder, die anderen als Fremde. Wenn aber die staatliche Souveränität zunehmend ausfranst und die nationale Staatsbürgerschaft immer mehr ausfasert, wie es im Gefolge der Globalisierung geschieht, dann werden auch ihre Definitionen immer unklarer. Hier sieht Seyla Benhabib eine der dringlichsten und problematischsten Aufgaben der heutigen Weltpolitik.

In »Die Rechte der Anderen« untersucht Benhabib die Prinzipien und Praktiken zur Einbindung von Fremden und Immigranten in die bestehende politische Praxis. Sie greift dabei auf aktuelle Beispielfälle zurück, unter anderem auf den »Kopftuchstreit« in Frankreich und Deutschland.

Benhabib plädiert – im Sinne Kants – für einen moralischen Universalismus und kosmopolitischen Föderalismus. Sie tritt ein für durchlässige Grenzen – nicht für absolut offene –, wobei sie sich nicht nur für das Recht von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf Aufnahme stark macht, sondern auch für das regulative Recht der Demokratien.

Seyla Benhabib
Die Rechte der Anderen

Ausländer, Migranten, Bürger

Aus dem Englischen von
Frank Jakubzik

Suhrkamp

Edition Zweite Moderne
Herausgegeben von Ulrich Beck
Die Originalausgabe *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*
erschien 2004 bei Cambridge University Press, New York

Erste Auflage 2017
© Seyla Benhabib 2004
© der deutschen Übersetzung Suhrkamp Verlag
Frankfurt am Main 2008
Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.
Satz: Jouve Germany, Kriftel
Printed in Germany
Umschlag: hißmann, heilmann, hamburg
ISBN 978-3-518-24042-7

Inhalt

| | |
|--|-----|
| Vorwort zur deutschen Ausgabe | 7 |
| Danksagung | 11 |
| Einleitung | 13 |
| 1 Das Recht auf Gastfreundschaft: Kants Weltbürgerrecht aus heutiger Sicht | 36 |
| 2 »Das Recht, Rechte zu haben«: Hannah Arendt und die Widersprüche des Nationalstaats | 56 |
| 3 Völkerrecht, Verteilungsgerechtigkeit und Migration .. | 75 |
| 4 Neue Formen der Staatsbürgerschaft in der Europäischen Union..... | 129 |
| 5 Demokratische Iterationen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene..... | 168 |
| Schlußbemerkung: Kosmopolitischer Föderalismus | 206 |
| Bibliographie | 214 |

»Kein Mensch ist illegal.«

Immigrant Workers' Freedom Ride 2003, Queens, New York

Vorwort zur deutschen Ausgabe¹

Seit Beginn des neuen Jahrhunderts ist Migration zu einem der wichtigsten Themen unserer Zeit geworden. Ob es sich bei ihren Protagonisten um Wirtschaftsmigranten handelt, die aus ärmeren Weltregionen in die reichen Demokratien des Nordens und Westens streben, um Asylsuchende und Flüchtlinge, die Schutz vor Verfolgung, Kriegen oder Naturkatastrophen suchen, oder um Vertriebene, die Opfer von Bürgerkriegen, ethnischen Konflikten oder staatlicher Gewalt wurden – sie stellen die Staaten der Welt vor völlig neue Herausforderungen. Angesichts ihrer Bedeutung ist es verwunderlich, daß grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen und die von ihnen aufgeworfenen philosophischen und politischen Fragen in der gegenwärtigen theoretischen Debatte kaum eine Rolle spielen. Das vorliegende Buch versucht dies durch eine Auseinandersetzung mit der Theorie und Praxis des Umgangs mit Menschen, die von außerhalb ins Land kommen, zu ändern.

Mit Einbürgerungs- und Migrationspolitik, den Rechten von Asylsuchenden und Flüchtlingen haben sich zumeist Rechtswissenschaftler und Juristen befaßt, allenfalls noch Soziologen, die über Immigration und Integration forschen. Die politische Philosophie und die normative Theorie der Politik hingegen haben zu diesen Themen reichlich wenig beigetragen. So ist zwar der Begriff der »Staatsbürgerschaft« (*citizenship*) seit der griechischen Antike einer der Grundpfeiler der abendländischen Philosophie, doch ist die Frage, wer eigentlich »Staatsangehöriger«, also Mitglied des Gemeinwesens sein soll und warum, bis vor kurzem kaum untersucht worden.

1 Dieses Vorwort ist eine revidierte und erweiterte Fassung des Vorworts zur zweiten englischen Ausgabe von *The Rights of Others* (Cambridge: Cambridge University Press 2005).

Daß Themen wie Staatsangehörigkeit, Migration, Asyl und Flüchtlingsstatus heute neu diskutiert werden, liegt zweifellos an dem enormen Ausmaß, das die Migration angenommen hat. Einer Schätzung der Vereinten Nationen zufolge wird die Zahl der Migranten, sollte die gegenwärtige Entwicklung anhalten, in den nächsten 40 Jahren um 40 Prozent steigen.² Dennoch geht die politische Philosophie von der Prämisse aus, daß die »Immigration«, wie John Rawls formuliert hat, ein Problem der »nicht-idealen«, also einer normativen Begründung entzogenen, politischen Theorie sei.³ In diesem Buch geht es mir in erster Linie darum, solche Prämissen zu hinterfragen und Ansätze zu einer normativen Theorie der Zugehörigkeitsgerechtigkeit (*just membership*) zu entwickeln.

Zu meiner Freude haben diese Überlegungen einen gewissen Widerhall gefunden. So wurde *The Rights of Others* 2005 mit dem Ralph Bunche-Award der American Political Science Association ausgezeichnet und erhielt 2004 den Best Book in Social Philosophy-Award der North American Society for Social Philosophy. Das Buch wurde ins Spanische, Italienische, Türkische, Niederländische und Chinesische übersetzt; die deutsche Übersetzung liegt hiermit vor.

Bei zwei Symposien hatte ich Gelegenheit, mit den Kritikern der hier vertretenen Thesen zu diskutieren. Die Sitzungsberichte des Symposiums der North American Society for Social Philosophy sind in *Science, Technology and Social Justice*, Hg. von John Rowan (Social Philosophy Today Book Series, Bd. 22, Philosophy Documentation Center, 2007) nachzulesen; zudem hat das *European Journal of Political Theory* in Band 6, Nr. 4 (Herbst 2007), den *Rechten der Anderen* eine ganze Sektion gewidmet (siehe Benhabib 2007b).

2 United Nations: »Trends in total Migration Stock: The 2005 revision«, 2006.

3 Eine ausführliche Diskussion des Rawlsschen Ansatzes findet sich im dritten Kapitel.

Einen großen Platz in diesem Buch nehmen jene Entwicklungen in der Europäischen Union ein, die ich im Modell der diversifizierten Staatsbürgerschaft (*disaggregated citizenship*) zusammenzufassen suche. Ich bin nach wie vor überzeugt, daß die in Europa zu beobachtenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Trends auch in anderen Weltregionen anzutreffen sind (vgl. Benhabib 2007c). Dennoch habe ich mich bei der Untersuchung der Entwicklung individueller Rechte, insbesondere der Menschen- und Bürgerrechte, auf die EU und deren Politik im Umgang mit Unionsbürgern, Drittstaatsangehörigen, Asylanten und Flüchtlingen konzentriert. Um den jüngsten Entwicklungen Rechnung zu tragen, vor allem der Ablehnung des Entwurfs zu einer Europäischen Verfassung im Sommer 2005 sowie der Nichtzustimmung der Iren zum nachfolgenden Vertrag von Lissabon im Jahr 2008, habe ich Teile des vierten Kapitels überarbeitet. Jeder Wissenschaftler, der sich mit der EU befaßt, weiß, daß er es mit einem hochgradig veränderlichen Untersuchungsgegenstand zu tun hat, dessen Entwicklung auch bei größter Sorgfalt kaum vorhersagbar ist.

Mit der Analyse der »Kopftuchaffären« in Frankreich und Deutschland im fünften Kapitel verhält es sich anders. Wenn sich hier überhaupt etwas geändert hat, dann nur insofern, als die Problematik des Islam in Europa und insbesondere die Frage der Rechte muslimischer Frauen inzwischen noch wichtiger geworden sind als zur Zeit der Niederschrift dieses Buches. Neue politische Entwicklungen in der Türkei und die wiederholte Weigerung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das Verbot des Tragens von Kopftüchern für menschenrechtswidrig zu erklären, haben für eine anhaltende Diskussion dieser Themen in der Öffentlichkeit gesorgt.

Es freut mich besonders, daß neben *Die Rechte der Anderen* im selben Jahr auch *Kosmopolitismus und Demokratie* (Benhabib 2008b) auf deutsch erscheint. Dieser Band enthält unter anderem zwei Vorlesungen, in denen ich 2004 im Rahmen der Tanner Lectures an der University of California meine hier

versammelten Analysen der *Rechte der Anderen* aufgegriffen und in mancherlei Hinsicht weiterentwickelt habe. Von besonderem Interesse für die Leser des vorliegenden Buchs dürfte auch meine dort dokumentierte Debatte mit Jeremy Waldron, Bonnie Honig und Will Kymlicka sein, die um die Fragen der Rechte der Anderen, des Kosmopolitismus, der Demokratie und Staatsbürgerschaft kreist und zeigt, wie intensiv und leidenschaftlich diese Themen heute diskutiert werden.

Ich bedanke mich bei Frank Jakubzik für die präzise Übersetzung von *Die Rechte der Anderen* und bei Nils Paul für die sorgfältige Lektoratsarbeit.

Berkshires, Massachusetts
im Juni 2008

Danksagung

Dieses Buch enthält die überarbeitete und erweiterte Fassung der John Robert Seeley-Vorlesungen, die ich vom 27. April bis 2. Mai 2002 auf Einladung der University of Cambridge im King's College hielt. Ich danke Gareth Stedman Jones und Miri Rubin für ihre großzügige Gastfreundschaft während dieser Tage. Die Einladung zu diesen Vorlesungen habe ich Quentin Skinner zu verdanken. Susan James, Istvan Hont, Onora O'Neill, John Dunn, Richard Tuck, Emma Rothschild, Amartya Sen und Andrew Kuper haben meinen Aufenthalt in Cambridge mit ihren Fragen und Hinweisen enorm bereichert.

Ich habe die Ideen, mit denen sich dieses Buch befaßt, bei vielen Veranstaltungen vorgestellt, eine der denkwürdigsten war die Diskussion, die im Februar 2002 im Legal Theory Colloquium der Yale Law School stattfand. Ich danke dem Dekan Anthony Kronman, der die Diskussion leitete, und meinen Kollegen Bruce Ackerman, Owen Fiss, Paul Kahn, Judith Resnik und Reva Siegel für die anschließenden Gespräche und Hinweise. Besonderen Dank schulde ich Judith Resnik, die mich mit Informationen zum internationalen Recht versorgte.

Im Oktober 2003 trug ich Teile des Buches im Rahmen der Priestley-Vorlesungen an der University of Toronto vor. Ich danke meinen Kollegen Joseph Carens, Melissa Williams, Audrey Macklin und Jennifer Nedelsky für ihre prägnanten Kommentare.

Zu danken habe ich außerdem Veit Bader, Rainer Bauböck, Jay Bernstein, Richard J. Bernstein, James Bohman, Nancy Fraser, Morris Kaplan, Riva Kastoryano, John McCormick, Max Pensky, Ulrich Preuss und Sayres Rudy für Anregungen und Hinweise zu Kant, Arendt und der Europäischen Union. Besonders dankbar bin ich Carolin Emcke für ihre Anmerkungen zum dritten und fünften Kapitel sowie Nancy Kokaz für ihre

klugen Einwände gegen meine Kritik an Rawls. Ein großer Dank gebührt auch Willem Maas für die zahlreichen Hinweise zum Staatsbürgerrecht in der Europäischen Union und vor allem für seine Hilfe beim Verfassen des vierten Kapitels. Ich danke Melvin Rogers, der die Bibliographie erstellte und mir bei den Nachweisen half, für seine unschätzbare Unterstützung. David Leslie war mir eine große Hilfe bei der Fertigstellung des Manuskripts.

Ein besonderes Wort des Danks gebührt meiner Familie, meiner Tochter Laura und meinem Mann Jim Sleeper, die mich von Boston nach Amsterdam, London, Istanbul und Connecticut begleitet haben, während das Buch im Laufe vieler Reisen, Grenzübertritte und Paßkontrollen Form annahm.

Auszüge aus dem ersten Kapitel erschienen 2001 unter dem Titel »Of Guests, Aliens and Citizens: Rereading Kant's Cosmopolitan Right« in William Rehg und James Bohman (Hg.): *Pluralism and the Pragmatic Turn: The Transformation of Critical Theory. Essays in Honor of Thomas McCarthy*, Cambridge, Mass.: MIT Press. Teile des zweiten Kapitels wurden unter dem Titel »Political Geographies in a Changing World: Arendtian Reflections« in *Social Research* 69 (2), 2002, S. 539–556, veröffentlicht; Teile des vierten Kapitels enthält der Aufsatz »Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe«, in: *Government and Opposition* 37 (4), 2002, S. 439–465. Zugleich greifen meine Seeley-Vorlesungen auf Überlegungen aus meinen unter dem Titel *Transformations of Citizenship: Dilemmas of the Nation-State in the Era of Globalization*, Amsterdam: Van Gorcum 2001, erschienenen Spinoza-Vorlesungen zurück, die sie erweitern, revidieren und fortführen.

Schließlich danke ich Richard Fisher, Karen Anderson Howes und Alison Powell von der Cambridge University Press. Es war ein Vergnügen, mit ihnen zu arbeiten.

Einleitung

In diesem Buch untersuche ich die Grenzbereiche der politischen Gemeinschaft, indem ich mich der Frage der politischen Zugehörigkeit widme. *Politische Zugehörigkeit* (*political membership*) ist nach meinem Verständnis der Status, der aus einer an bestimmten Prinzipien und Praktiken orientierten Einbindung von Ausländern und Fremden, Immigranten und Neuankömmlingen, Flüchtlingen und Asylsuchenden in die bestehende politische Praxis resultiert. Politische Grenzen definieren die einen als Mitglieder, die anderen als Fremde. Der Zugehörigkeitsstatus bestimmt wiederum die Ein- und Ausreisemöglichkeiten, den gesellschaftlichen Zugang, die Mitsprachemöglichkeiten und die Rechte eines Menschen. Der moderne Nationalstaat hat zur Regelung der Zugehörigkeit eine Hauptkategorie eingeführt: die Staatsbürgerschaft. Inzwischen leben wir jedoch in einer Zeit, in der die Souveränität dieser Staatsform bröckelt und sich das institutionalisierte Konzept des »Staatsbürgers« zunehmend auflöst. Es sind neue Formen der Zugehörigkeit entstanden. Infolgedessen sind die Grenzen der politischen Gemeinschaft, wie sie vom nationalstaatlichen System etabliert wurden, keine adäquate Basis der Zugehörigkeitsregelung mehr.

Bislang findet die Frage der politischen Zugehörigkeit kaum Beachtung im nationalen und internationalen Recht. Wie die nationalstaatlichen Grenzlinsen waren auch die In- und Exklusionsmechanismen zur Regelung der politischen Zugehörigkeit unsichtbar und entzogen sich somit einer theoretischen Überprüfung und Analyse. Meiner Ansicht nach sind aber grenzüberschreitende Migration und die von ihr aufgeworfenen konstitutionellen und politischen Probleme von nicht zu überschätzender Bedeutung für die zwischenstaatlichen Beziehungen – und damit auch für eine normative Theorie der globalen Gerechtigkeit.

Gleichwohl haben sich die jüngeren Entwürfe zu einer Theorie der internationalen und globalen Gerechtigkeit zum Thema Migration merkwürdig bedeckt gehalten (vgl. Pogge 1992, Buchanan 2000, Beitz [1979] 1999 und 2000). Obwohl viele Autoren staatszentrische Sichtweisen kritisieren, haben sie das Fundament des Staatszentrismus, also das Recht der Staaten, ihre Grenzen zu überwachen und Ausländer und Eindringlinge, Flüchtlinge und Asylsuchende fernzuhalten, nicht in Frage gestellt. Die Überwachung der Ein- und Ausreise ist ein zentrales Element staatlicher Souveränität. Jedes Bestreben um ein »post-westfälisches« Souveränitätsmodell (Buchanan 2000 und 2001) ist daher sinnlos, solange es nicht auch die normative Regulierung territorialer Grenzüberschreitungen miteinbezieht. Aus philosophischer Sicht wird an der transnationalen Migration außerdem das konstitutive Dilemma freiheitlicher Demokratien sichtbar: der Widerspruch zwischen souveräner Selbstbestimmung einerseits und der Einhaltung universeller Menschenrechte andererseits. Wie ich zeigen werde, lassen sich die Praktiken, mit denen die Zugehörigkeit zu staatlichen Gebilden bestimmt wird, am besten anhand dieser beiden Perspektiven verstehen.

Häufig besteht nicht nur ein Spannungsverhältnis, sondern ein offener Widerspruch zwischen dem Bekenntnis zu den Menschenrechten und der Wahrung staatlicher Souveränität, zu der die Kontrolle der Grenzen und die quantitative und qualitative Überwachung des Zustroms von Einreisewilligen gehören. Für die daraus erwachsenden Dilemmata gibt es keine einfachen Lösungen. Ich werde weder das Ende des Nationalstaats noch ein Weltstaatsbürgertum ausrufen. Vielmehr werde ich anhand der auf Kant zurückgehenden Idee des kosmopolitischen Föderalismus zeigen, daß die Zuerkennung der Bürgerrechte eine Voraussetzung für die Loyalität gegenüber einer Demokratie und ihren Institutionen ist, wobei letztere jedoch nicht unbedingt solche des Nationalstaats sein müssen. Eher im Gegenteil: denn während die Institution der Staatsbürgerschaft in Auflösung begriffen ist (vgl. das 4. Kapitel) und die nationalstaatliche Souveränität zunehmend unter Druck gerät, entste-

hen sub- und supranationale Räume mit demokratischen Organen und Partizipationsmöglichkeiten. Sie sollten nicht anstelle der bestehenden Regierungsformen treten, sondern neben ihnen ausgebaut werden. Es ist wichtig, die Forderungen der dort entstehenden demokratischen Gruppierungen einschließlich ihres unterschiedlichen kulturellen, rechtlichen und konstitutionellen Selbstverständnisses ernst zu nehmen; zugleich sollten aber auch ihre Bindung an die aufkommenden kosmopolitischen Rechtsnormen gefestigt werden.

Meine Überlegungen unterscheiden sich damit von den jüngeren neokantianischen Theorien der internationalen Gerechtigkeit, die sich mehr mit der Verteilung von Ressourcen und Rechten als mit der Frage der Staatsbürgerschaft befassen. Meines Erachtens läßt sich eine kosmopolitische Gerechtigkeits-theorie nicht auf Fragen der globalen *Verteilungsgerechtigkeit* beschränken, sie muß sich darüber hinaus mit der *Zugehörigkeitsgerechtigkeit* befassen. Zu diesem Konzept gehört, daß Flüchtlingen und Asylsuchenden die *Einreise* aus moralischen Gründen nicht verwehrt werden darf; daß Grenzen grundsätzlich für Immigranten *durchlässig* sein müssen; daß die Entziehung der Staatsangehörigkeit und der bürgerlichen Rechte unzulässig ist und daß jedem Menschen »das Recht, Rechte zu haben«, zuerkannt wird, das heißt, eine *legale Person* zu sein, die ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit unveräußerliche Rechte besitzt. Niemand darf aufgrund seiner (ausländischen) Staatsangehörigkeit seiner grundlegenden Rechte beraubt werden. Zugehörigkeitsgerechtigkeit verlangt außerdem, daß jeder Ausländer Anspruch auf Einbürgerung hat, sofern er bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Ein dauerhafter Ausländerstatus ist nicht nur mit einem freiheitlich-demokratischen Gemeinschaftsverständnis unvereinbar, er stellt überdies auch eine Verletzung grundlegender Menschenrechte dar. Das Recht auf Zugehörigkeit zu einem staatlichen Gebilde muß dabei durch Praktiken institutionalisiert werden, die niemanden diskriminieren oder ausschließen, deren Regeln und Durchführung transparent sind, und deren Verletzung durch Staaten oder

staatsähnliche Organe vor Gericht angefochten werden kann. Die bisherige Doktrin der staatlichen Souveränität, bei der Zuerkennung bzw. Verlust der Staatsangehörigkeit und der Bürgerrechte allein Sache des Souveräns und damit der Überprüfung durch internationale Gerichte und Verfassungsgerichtsbarkeit entzogen war, muß einer Überprüfung unterzogen werden.

Die Krise der staatlichen Territorialität

Die Frage staatlicher Grenzen und Zugehörigkeit hat vor allem deshalb an Bedeutung gewonnen, weil das »westfälische Modell« staatlicher Souveränität aus vielen Gründen in der Krise steckt.⁴ Das westfälische Modell geht davon aus, daß eine einheitliche staatliche Autorität unangefochtene Jurisdiktion über ein definiertes Territorium ausübt. Die praktische und normative Relevanz dieses Modells wird durch die aufkommende globale Ökonomie in Frage gestellt, durch freie Kapital-, Finanz- und Arbeitsmärkte, durch die Internationalisierung im Zusammenhang mit Rüstungs-, Kommunikations- und Informationstechnologien, die inter- und transnationalen kulturellen Netzwerke und elektronischen Foren sowie durch die wachsende Bedeutung sub- und transnationaler politischer Akteure. Infolge der Globalisierung müssen administrative und materielle Staatsaufgaben zunehmend in Kontexten erfüllt werden, die der einzelne Staat kaum noch beeinflussen kann. Der Nationalstaat ist zu klein, um die in seiner neuen Umgebung entstehenden ökonomischen, ökologischen, immunologischen und informationellen Probleme zu lösen; zugleich ist er zu groß, um den Bestrebungen identitätsgetriebener sozialer und regionalistischer Bewegungen gerecht zu werden. Unter diesen Umständen ist *Territorialität* zu einer anachronistischen Form der Ab-

4 Stephen Krasner (1999) bezweifelt die historische Dominanz dieses Modells. Meiner Ansicht nach steht jedoch seine normative Geltung zumindest bei der Ordnung zwischenstaatlicher Beziehungen außer Frage.

grenzung materieller Funktionen und kultureller Identitäten geworden. Trotz dieses Zusammenbruchs traditioneller Souveränitätskonzepte wird aber das territoriale Monopol im Bereich der Einwanderungspolitik und des Staatsbürgerrechts ungebrochen aufrechterhalten.

Lebten im Jahr 1910 etwa 33 Millionen Migranten außerhalb ihrer Heimatländer, so waren es im Jahr 2000 bereits 175 Millionen. Im Jahr 2005 waren es nach jüngsten Schätzungen rund 191 Millionen Migranten.⁵ Zwischen 1910 und 2000 wuchs die Weltbevölkerung von 1,6 auf 5,3 Milliarden Menschen an, verdreifachte sich also etwa (Zlotnik 2001, S. 227). Die Zahl der Migranten stieg im Lauf derselben neunzig Jahre beinahe um das Sechsfache. Überraschenderweise entfällt mehr als die Hälfte dieses Zuwachses auf die letzten dreieinhalb Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts, die Jahre von 1965 bis 2000. In dieser Zeit überschritten 75 Millionen Menschen zwischenstaatliche Grenzen, um sich in anderen Ländern niederzulassen (United Nations, Department of Economic and Social Affairs 2002).

Während das Tempo der Migration in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zugenommen hat, ist auch die Not der Flüchtlinge größer geworden. Weltweit gibt es etwa 20 Millionen Flüchtlinge, Asylsuchende und Opfer von Zwangsumsiedlungen. Die reichen Länder Europas und der nördlichen Hemisphäre sehen sich einer wachsenden Zahl von Migranten gegenüber, aber es sind vorwiegend die Länder des Südens wie der Tschad, Pakistan oder Inguschetien, in die Hunderttausende Zuflucht vor Kriegen in den Nachbarländern Zentralafrikanische Republik, Afghanistan und Tschetschenien suchen (Rieff 2003). Eine Beobachterin der globalen Migrantenströme bemerkt zu Recht: »In den letzten einhundert Jahren stand die internationale Migration nicht selten im Mittelpunkt der großen Ereignisse, die das Antlitz der Welt verändert haben. In den ersten zehn Jahren des 20. Jahrhunderts nahm die transatlanti-

5 MPI Data Hub, siehe www.migrationinformation.org; UN (2002).

sche Migration ein beispielloses Ausmaß an, in seiner letzten Dekade erreichte die Migration aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer und aus den Ostblockländern in den Westen einen Höhepunkt« (Zlotnik 2001, S. 257).

Auch wenn man diese Entwicklungen ernst nimmt, muß man aus ihnen keineswegs das »Ende des Nationalstaats« herauslesen. Die Ironie der gegenwärtigen politischen Verhältnisse liegt darin, daß die Souveränität des Staates, obwohl in ökonomischer, militärischer und technischer Hinsicht weitgehend erodiert, noch immer als unverzichtbar gilt, und daß die nationalen Grenzen, obwohl sie immer durchlässiger werden, noch immer der Abwehr von Ausländern und Eindringlingen dienen. Die überkommenen politischen Strukturen mögen an Kraft verloren haben, doch neue, globalisierte Formen der Politik sind noch nicht in Sicht.

Insofern geht es uns wie dem Wanderer, der versucht, sich in unbekanntem Terrain mit einer uralten und für andere Zwecke gezeichneten Karte zurechtzufinden. Während sich das Terrain, auf dem wir uns bewegen, also die globale Staatengemeinschaft, verändert hat, ist unsere normative Landkarte die alte geblieben. Zwar besitze auch ich keine neue Karte, die die alte ersetzen könnte, doch ich hoffe, zu einem besseren Verständnis der hervorstechenden kartographischen Irrtümer und der Abgründe des unbekanntem Territoriums beizutragen, in dem wir uns bewegen. Diese neue Landschaft ist vor allem durch wachsende normative Inkongruenzen zwischen internationalen Menschenrechtsnormen – vor allem wenn sie die »Rechte der Anderen«, d. h. Immigranten, Flüchtlinge, Asylsuchende betreffen – und dem Festhalten an territorialer Souveränität geprägt.

Eine internationale Menschenrechtsordnung

Seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) sind eine Reihe weiterer einschlägiger internationaler Abkommen in

Kraft getreten.⁶ So unterliegt die grenzüberschreitende Migration insbesondere von Flüchtlingen und Asylsuchenden heute einer *internationalen Menschenrechtsordnung*. Zu ihr zähle ich alle globalen und regionalen Rechtsordnungen, die sich auf Menschenrechtsabkommen oder herkömmliches internationales Recht sowie internationales »Soft Law« beziehen (d.s. internationale Übereinkünfte oder Leitlinien, die nicht rechtsverbindlich sind und deshalb nicht unter die Wiener Vertragsrechtskonvention fallen) (Neuman 2003).

Diese »internationale Menschenrechtsordnung« gewinnt in mindestens drei miteinander zusammenhängenden Bereichen an Bedeutung.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Kriegsverbrechen

Der Begriff des *Verbrechens gegen die Menschlichkeit*, der erstmals von den Alliierten Anklagevertretern in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen juristisch verwendet wurde, unter-

6 Dazu zählen u.a. der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1976; die Jahreszahlen geben jeweils den Zeitpunkt des Inkrafttretens an), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1976), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1969), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1981), das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1987) sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1990), deren Einhaltung vom jeweils zuständigen UN-Ausschuß überwacht wird (Neuman 2003). Die Gründung der Europäischen Union ging mit der Formulierung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Gründung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) einher. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der auch Nicht-EU-Mitglieder beigetreten sind, erlaubt den Bürgern der Unterzeichnerstaaten, sich mit ihren Klagen an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu wenden. Dem entsprechen auf dem amerikanischen Kontinent das Inter-American System for the Protection of Human Rights und der Inter-American Court of Human Rights (Jacobson 1997, S. 75).