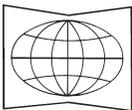

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

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
-------------------------------------	-----

EDITORIAL

Ihrem normativen Anspruch nach sind Menschenrechte universal gültig, d. h. sie sollen für alle Menschen gelten – überall und jederzeit. Die traurige Realität jedoch sieht anders aus. Trotz aller Fortschritte, die seit der Verabschiedung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 weltweit erzielt wurden, ist es um die globale Verwirklichung des universalen Geltungsanspruchs der Menschenrechte immer noch schlecht bestellt. Millionen von Menschen auf der ganzen Welt wird der effektive Schutz ihrer Menschenrechte nach wie vor ganz oder teilweise verwehrt.

Besonders schwierig ist die Situation für diejenigen, die aufgrund ihrer prekären, von Gewalt, Armut, Krankheit, Alter oder Verfolgung geprägten Lebensumstände in erster Linie auf den Schutz ihrer Menschenrechte angewiesen wären. Denn gerade ihnen bleibt dieser Schutz am häufigsten versagt. Die von den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen regelmäßig veröffentlichten Zahlen lassen daran keinen Zweifel: Demnach leben etwa 1,4 Milliarden Menschen weltweit in extremer Armut, was bedeutet, dass sie mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen müssen; über 1 Milliarde Menschen sind von Hunger betroffen; rund 700 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Angesichts dieser dramatischen, für die Betroffenen lebensbedrohlichen Umstände kann es nicht verwundern, dass sich jeden Tag aufs Neue Zehntausende von Menschen auf den Weg machen, um woanders eine bessere oder auch nur eine weniger schlimme Zukunft zu finden. Die meisten verlassen nicht freiwillig ihre Heimat, sondern erzwungenermaßen, weil sie aufgrund widriger Umstände für sich und ihre Familien keine Perspektive mehr sehen – ein Umstand, den Politiker, die in populistischer Weise von „Sozialtourismus“ sprechen, geflissentlich verschweigen. Ohnehin endet der Weg für die allermeisten Migrantinnen und Migranten nicht jenseits, sondern diesseits der Grenzen ihres Heimatlandes, weil ihnen die nötigen Ressourcen und Möglichkeiten für eine Ausreise fehlen. Sofern ihre Schicksale Eingang in die offiziellen Statistiken der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen finden, tun sie das unter dem Begriff der „Binnenmigration“. Anderen wiederum gelingt es, die für einen – legalen oder illegalen – Grenzübergang notwendigen Mittel aufzubringen. Von dem Augenblick an, in dem sie das Territorium eines anderen

Staates betreten, firmieren sie offiziell als Migrantinnen und Migranten. Sie sind es, um die es im Themenschwerpunkt des vorliegenden Heftes gehen soll.

Offiziellen Schätzungen zufolge leben derzeit rund 200 Millionen Menschen weltweit dauerhaft oder zeitweise als Migrantinnen und Migranten in anderen Ländern. Ihre tatsächliche Anzahl dürfte jedoch sehr viel größer sein, da viele von ihnen in den Ländern, in die ihr Weg sie geführt hat, keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen und ein Leben im Verborgenen führen, das sich der statistischen Erfassung entzieht. Auch berücksichtigt die o. g. Schätzung nicht die große Anzahl derjenigen, die bereits innerhalb kürzester Zeit nach dem Überschreiten der Grenze wieder in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden. Die Gründe, die für die Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung der Migrantinnen und Migranten verantwortlich sind, verweisen bereits auf die Fragen, die im aktuellen Themenschwerpunkt diskutiert werden. So sehen sich Migrantinnen und Migranten vom Moment des Grenzübertritts an nicht nur vor eine Vielzahl alltagspraktischer Probleme gestellt, die vor allem ökonomischer, sozialer und kultureller Natur sind, sondern ihre besondere Situation wirft auch eine Reihe politischer, juristischer und philosophischer Fragen auf, die ihren (mensen)-rechtlichen Status betreffen.

Für die wenigsten endet der Weg, auf den sie sich gemacht haben, nämlich damit, dass sie zu vollwertigen und gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern des Staates werden, in den es sie verschlagen hat. Ja, viele von ihnen können noch nicht einmal sicher sein, dass ihnen am Ziel ihrer Reise endlich der Schutz ihrer Menschenrechte zuteil wird, den sie in ihrem Heimatland entbehren mussten. Ein wichtiger Grund hierfür liegt darin, dass es nach derzeit geltendem internationalen Recht nun einmal die einzelnen Staaten – und damit, sofern es sich um funktionierende Demokratien handelt, deren Bürgerinnen und Bürger – sind, die darüber entscheiden, welche Rechte sie Migrantinnen und Migranten einzuräumen bereit sind. So ist es nicht nur der souveränen Entscheidung der Staaten überlassen, Migrantinnen und Migranten als vollwertige und gleichberechtigte Mitglieder in ihre Gemeinschaft aufzunehmen, indem sie ihnen die Bürgerrechte zuerkennen, sondern auch, darüber zu befinden, in welchem Umfang ihnen ein effektiver Schutz ihrer Menschenrechte gewährt wird.

Der gegenwärtige Rechtszustand und seine zunehmend restriktive Handhabung insbesondere durch die vergleichsweise wohlhabenden Industrienationen des Westens, gibt Anlass zu einer Vielzahl von Fragen: Besteht eine moralische Pflicht zur Aufnahme von Migrantinnen und Migranten? Und wenn ja, wie weit reicht diese Pflicht? Erstreckt sie sich nur auf Verfolgte und völkerrechtlich anerkannte Flüchtlinge? Oder schließt sie alle Migrantinnen und Migranten ein? Lässt sich ein Menschenrecht auf

Freizügigkeit oder gar auf Mitgliedschaft rechtfertigen? Oder gibt es vielmehr ein Recht politischer Gemeinschaften auf Ausschluss? Ist es legitim, dass Staaten über die Zuwanderung auf ihr Territorium ebenso souverän entscheiden wie exklusive Clubs über den Einlass ihrer Gäste? Wie ist es um den effektiven Rechtsschutz von Migrantinnen und Migranten in den Zielländern bestellt? Und welche politischen und rechtlichen Reformen wären gegebenenfalls nötig, um ihre Situation zu verbessern? Um diese und weitere Fragen, die keineswegs nur die theoretische Neugier von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, sondern die Lebensrealität von Millionen Migrantinnen und Migranten betreffen, soll es auf den nachfolgenden Seiten gehen.

Die Anregung zu dem Themenschwerpunkt stammt von Anna Goppel und Andreas Cassee vom Philosophischen Seminar der Universität Zürich, die sich beide seit Langem intensiv mit diesen und anderen Fragen zum Thema Migration und Menschenrechte beschäftigen, und die zusammen auch die Verantwortung für die Gastherausgeberschaft des Themenschwerpunktes übernommen haben, den sie zudem mit einer eigenen Einleitung eröffnen. Für ihr großes Engagement sei ihnen an dieser Stelle ebenso gedankt wie den Autorinnen und Autoren.

Unseren Leserinnen und Lesern wünschen wir eine anregende Lektüre!

Das Herausgeber- und Redaktionsteam der *zeitschrift für menschenrechte*

Andreas Cassee und Anna Goppel

Menschenrechte und Migration

PRAKTISCHE PROBLEME UND THEORETISCHE DEBATTEN

„Menschenrechte und Migration“ – der Titel lässt an zahlreiche Männer, Frauen und Kinder denken, deren Wanderung über staatliche Grenzen mit einer eklatanten Untererfüllung menschenrechtlicher Ansprüche einhergeht: an die über 25.000 Menschen, die seit dem Jahr 2000 auf dem Weg nach Europa ihr Leben gelassen haben (The Migrants Files 2014), oder an die rund 1.9 bis 3.8 Millionen irregulären MigrantInnen in der Europäischen Union (Vogel et al. 2011), die oft keinen sicheren Zugang zu grundlegenden staatlichen Leistungen wie medizinischer Versorgung haben (Cholewinski 2005) und der Willkür ihrer Arbeitgeber schutzlos ausgeliefert sind (Cyrus 2010). Kritisieren lässt sich aber auch der Ausschluss von Personen mit legalem Aufenthaltsstatus von staatlichen Leistungen und Grundrechten wie politischen Mitbestimmungsrechten (Rubio Marín 2000).

Während mit Blick auf den letzten Themenkomplex zur Diskussion steht, ob es sich tatsächlich um *menschenrechtliche* Defizite handelt, ist mit Blick auf die Toten im Mittelmeer und die Rechtlosigkeit der Sans-Papiers in erster Linie strittig, wer in der Pflicht steht, etwas an der bestehenden Situation zu ändern, und welche Maßnahmen gefordert sind: Sind die Todesfälle im Mittelmeer alleine den Schleppern anzulasten, die gegen teures Geld Überfahrten in seeuntauglichen Booten verkaufen? Dürfen sich die europäischen Staaten entsprechend darauf konzentrieren, gegen die Schlepper vorzugehen? Oder sind sie gefordert, legale Migrationskanäle zu öffnen, um das Sterben im Mittelmeer zu verhindern? Ist die Rechtlosigkeit irregulärer MigrantInnen als Ergebnis eines „Selbstausschlusses“ (Bommes 2006) zu werten? Oder stehen Staaten in der Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte aller Personen auf ihrem Territorium wirksam zu schützen, selbst wenn diese gegen die Einwanderungsgesetze verstoßen? Sollte beispielsweise der Informationsaustausch zwischen den Spitälern oder Arbeitsgerichten und den Migrationsbehörden durch eine *firewall* beschränkt werden, damit irreguläre MigrantInnen im Notfall medizinische Hilfe suchen oder ihre Lohnansprüche gerichtlich durchsetzen können, ohne damit rechnen zu müssen, entdeckt und abgeschoben zu werden (Carens 2008)? Sollten langfristig an-

wesende Sans-Papiers gar ein legales Aufenthaltsrecht erhalten, um in ihrem Recht auf Privat- und Familienleben geschützt zu werden (Thym 2008)?

Ein Einwand gegen die Forderung nach einer Öffnung der Zugangswege, einer Firewall oder der Legalisierung von Sans-Papiers liegt auf der Hand: Diese Maßnahmen unterminierten den Anspruch der Staaten, nach Maßgabe ihrer eigenen Vorstellungen und Ziele über die Einreise und den Aufenthalt von AusländerInnen zu verfügen und ihre diesbezüglichen Entscheidungen effektiv durchzusetzen. Sogar die durch die italienische Regierung ins Leben gerufene und kürzlich ausgelaufene Operation „Mare Nostrum“, welche Seerettungen im Mittelmeer zum Ziel hatte, wurde von der größten Schweizer Partei kürzlich mit den Worten kritisiert, die „Attraktivität einer Bootsüberfahrt“ werde damit „markant erhöht“, was einem „Fehlreiz“ gleichkomme.¹ Kurzum: Gegen Maßnahmen zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation „unerwünschter“ MigrantInnen wird regelmäßig der Einwand erhoben, sie kollidierten mit dem Anspruch der Staaten, über ihre territorialen Grenzen zu verfügen.

Darin besteht eine Verbindung der genannten praktischen Probleme zu einer theoretischen Debatte, die im englischsprachigen Raum seit Ende der 1980er Jahre geführt wird und in den letzten Jahren zunehmend an Intensität gewonnen hat, nämlich zur Debatte darüber, ob und wie sich ein staatliches „Recht auf Ausschluss“ gegenüber Einwanderungswilligen philosophisch begründen lässt.

Diese Debatte ist für Fragen zum Umgang mit Migrationswilligen und MigrantInnen von hoher Relevanz, da sich in Abhängigkeit von der Begründbarkeit eines Rechts auf Ausschluss die Argumentationslage ändern kann. So wäre beispielsweise die Frage nach der Wünschbarkeit einer Legalisierung der Sans-Papiers beantwortet, wenn sich herausstellen sollte, dass die Verweigerung einer legalen Einreise und Niederlassung von vornherein ein Unrecht war.

Befürworter eines Rechts auf Ausschluss stützen ihre Position typischerweise auf einen irgendwie gearteten kollektiven Selbstbestimmungsanspruch der BürgerInnen über ihr Territorium, dem in der Debatte allerdings unterschiedliche Deutungen gegeben werden. Während kommunitaristische (Walzer 1983) und liberalnationalistische (Kymlicka 1995, Miller 2005) Positionen diesen Selbstbestimmungsanspruch in erster Instanz Nationen als kulturell-identitären Gemeinschaften zuschreiben, kommen neuere „institutionalistische“ Positionen ohne Bezugnahme auf die kulturelle Dimension des Nationalstaats aus und verweisen stattdessen auf die Assoziationsfreiheit der

1 Dringliche Interpellation „Asylchaos endlich angehen!“ der SVP-Fraktion des schweizerischen Nationalrates vom 10. September 2014, <http://www.svp.ch/de/assets/File/DrIpAsyl.pdf>, Stand: 26. September 2014.

BürgerInnen (Wellman 2008, 2011), auf kollektive Eigentumsrechte (Pevnick 2011) oder auf den Schutz vor unfreiwillig erworbenen Verpflichtungen (Blake 2013, vgl. auch Blake in dieser Ausgabe).

Kritik an der Ansicht, dass die bisherigen BürgerInnen eines Staates nach Maßgabe ihrer eigenen Vorstellungen darüber entscheiden dürfen, ob sie Einwanderungswillige aufnehmen wollen oder nicht, wird aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven geäußert. Ein zentraler Einwand stützt sich auf individuelle Freiheitsrechte und moniert, Einwanderungsbeschränkungen stellen einen illegitimen Eingriff in die individuelle Selbstbestimmung über den eigenen Aufenthaltsort dar (Carens 1987, 2013, vgl. auch Brezger in dieser Ausgabe). Ein zweiter Einwand beruft sich auf Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit und kritisiert, der Ausschluss von Einwanderungswilligen diene dem Schutz ungerechter Privilegien derer, die in der „Geburtslotterie“ (Shachar 2009) ein günstiges Los gezogen haben. Und ein dritter, demokratietheoretischer Einwand bestreitet, dass einwanderungspolitische Entscheidungen demokratische Legitimität beanspruchen können, wenn sie unilateral von denen „drinnen“ gefällt und anschließend unter Androhung und Ausübung von Zwang gegen die „draußen“ durchgesetzt werden (Abizadeh 2008).

Die ersten drei Aufsätze dieses Schwerpunkts der Zeitschrift für Menschenrechte greifen die Debatte um das Recht auf Ausschluss aus einer spezifisch menschenrechtlichen Perspektive auf und beleuchten das Thema „Menschenrechte und Migration“ dabei in doppelter Hinsicht: Sie leisten nicht nur einen Beitrag zu einer Diskussion, die für konkrete menschenrechtliche Probleme von großer Relevanz ist, sie tun dies darüber hinaus auf der theoretischen Grundlage je unterschiedlicher Konzeptionen der Menschenrechte.

Für ein qualifiziertes Recht auf Ausschluss spricht sich *Michael Blake* in seinem englischsprachigen Beitrag aus. Er beruft sich dabei auf die Rolle staatlicher Grenzen bei der Zuweisung menschenrechtlicher Verpflichtungen: Während alle Menschen weltweit in der Pflicht stehen, unsere Menschenrechte zu respektieren, obliegen die Schutz- und Gewährleistungspflichten nur denjenigen Personen, mit denen wir auf demselben staatlichen Territorium leben. Ein Recht auf internationale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit zu fordern, bedeute deshalb, die freie Wahl darüber zu fordern, *wer* unsere Menschenrechte schützen und gewährleisten soll. Ein solches Recht widerspreche aber dem Prinzip, dass wir anderen nicht ohne ihre Zustimmung neue Verpflichtungen auferlegen dürfen. Aus diesem Grund stehe es Staaten grundsätzlich frei, Einwanderungswillige abzuweisen, sofern diese im Herkunftsland bereits angemessenen menschenrechtlichen Schutz genießen. In Auseinandersetzung mit zwei „open

borders“-Positionen zeigt Blake darüber hinaus auf, dass nicht ausschließlich normative Differenzen dafür ausschlaggebend sind, ob ein Recht auf Ausschluss oder aber ein Recht auf Einwanderung vertreten wird, sondern auch empirische Annahmen, weshalb eine Diskussion über die empirischen Zusammenhänge unumgänglich sei.

Jan Brezger vertritt in seinem Beitrag die Ansicht, dass Menschen grundsätzlich das Recht haben, in ein Land der eigenen Wahl einzuwandern. Auch er knüpft an ein Element bestehender Menschenrechtsregime an, nämlich an das Menschenrecht auf Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb eines Staates. Dieselben Interessen, die diesem breit anerkannten Menschenrecht zugrunde liegen, begründeten auch ein Menschenrecht auf zwischenstaatliche Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit. Brezger verteidigt seinen Vorschlag gegen Blakes Argument, dem zufolge sich ein Recht auf Ausschluss mit dem Schutz vor dem unfreiwilligen Erwerb neuer Verpflichtungen begründen lässt, sowie gegen eine alternative Rekonstruktion der innerstaatlichen Bewegungsfreiheit als mitgliedschaftsspezifisches Recht.

Eine Zwischenposition nimmt *David Owen* im zweiten englischsprachigen Beitrag dieses Themenschwerpunkts ein. Er geht von einer Konzeption der Menschenrechte aus, die zwischen solidaritätsbasierten Ansprüchen auf den sicheren Zugang zu den Gütern, die für ein minimal anständiges Leben notwendig sind, und gerechtigkeitsbasierten Ansprüchen auf die Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied der transnationalen Gesellschaft unterscheidet. Auf dieser Grundlage äußert sich Owen zu den Kontroversen um den Flüchtlingsbegriff und argumentiert für einen minimalen gerechtigkeitsbasierten Anspruch auf internationale Bewegungsfreiheit, den auch Menschen geltend machen können, die keine Flüchtlinge sind. Dieser Anspruch umfasse zwar kein Recht auf Niederlassung in einem Land der eigenen Wahl, wohl aber ein Recht, temporär in ein anderes Land zu reisen, um dort die eigenen politischen Anliegen vorzubringen.

Auch Rainer Bauböck und Petra Bendel befassen sich mit Fragen des territorialen Zugangs, nehmen jedoch in ihren Analysen die realpolitischen Gegebenheiten in den Blick und untersuchen die politische Realisierbarkeit normativer Forderungen nach einer Öffnung der Grenzen bzw. nach dem Zugang zu einem fairen Asylverfahren.

Rainer Bauböck äußert zu Beginn seines Beitrags Sympathien für ein umfassendes Recht auf internationale Bewegungsfreiheit, das auch die Niederlassungsfreiheit einschließt, und wendet sich dann der Frage zu, ob ein solches Recht Teil einer „realistischen Utopie“ im Sinne des späten Rawls (1993) sein könne. Bauböck gelangt dabei zu einem ernüchternden Schluss. Zwar gebe es realistische politische Wege hin zu einem Mehr an Bewegungsfreiheit zwischen demokratischen Staaten, doch diese seien

gerade mit Blick auf diejenigen Menschen versperrt, die wirtschaftlicher Not und politischer Unterdrückung entkommen wollen. Die Pflicht zur Aufnahme von Armuts- und Gewaltflüchtlingen müsse deshalb anders begründet werden: nicht auf Grundlage eines Anspruchs auf Bewegungsfreiheit, sondern auf Grundlage eines Anspruchs auf Schutz.

Mit Schutzansprüchen befasst sich auch *Petra Bendel* in ihrem politikwissenschaftlichen Beitrag. Sie analysiert die Entwicklungen im europäischen Flüchtlingsschutz und zeigt auf, dass das europäische Schutzsystem zwar teilweise verbessert wurde, dass jedoch nach wie vor gravierende menschen- und flüchtlingsrechtliche Probleme beim Zugang zu diesem Schutzsystem bestehen. Die Ursachen hierfür sieht Bendel in der Extraterritorialisierung der EU-Außengrenzen, der stärkeren Überwachung traditioneller Grenzen und dem Einsatz spezieller Überwachungsagenturen und technischer Kontrollsysteme. Sie zeigt politische Alternativen zur Lösung dieser Probleme auf, schreibt deren Umsetzung derzeit jedoch bestenfalls „durchwachsene“ Chancen zu.

Literatur

- Abizadeh, Arash 2008: Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders, in: *Political Theory*, Vol. 36, No. 1, 37-65.
- Bommes, Michael 2006: Illegale Migration in der modernen Gesellschaft. Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hrsg.): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 95-116.
- Blake, Michael 2013: Immigration, Jurisdiction, and Exclusion, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 41, No. 2, 103-130.
- Carens, Joseph H. 1987: Aliens and Citizens: The Case for Open Borders, in: *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2, 251-273.
- Carens, Joseph H. 2008: The Rights of Irregular Migrants, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 163-186.
- Carens, Joseph H. 2013: *The Ethics of Immigration*, Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Cholewinski, Ryszard 2005: *Study on Obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights*, Strasbourg: Council of Europe.
- Cyrus, Norbert 2010: Irreguläre Migration. Zum Stand der Diskussion menschenrechtlicher Ansprüche in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Jg. 30, Nr. 9, 317-321.
- Kymlicka, Will 1995: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford u. a.: Oxford University Press.
- The Migrants Files 2014: A database on the more than 25.000 migrants who died on their way to Europe since 2000, <https://www.detective.io/detective/the-migrants-files/>, Stand: 9. September 2014.

- Miller, David 2005: Immigration: The Case for Limits, in: Cohen, Andrew I./Wellman, Christopher H. (eds.): *Contemporary Debates in Applied Ethics*, Malden Mass. u. a.: Blackwell, 193-206.
- Pevnick, Ryan 2011: *Immigration and the Constraints of Justice. Between Open Borders and Absolute Sovereignty*, Cambridge UK u. a.: Cambridge University Press.
- Rubio Marín, Ruth 2000: *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Shachar, Ayelet 2009: *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Thym, Daniel 2008: Respect for Private and Family Life Under Article 8 ECHR in Immigration Cases. A Human Right to Regularize Illegal Stay? In: *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, No. 1, 87-112.
- Vogel, Dita/Kovacheva, Vesela/Prescott, Hannah 2011: The Size of the Irregular Migrant Population in the European Union. Counting the Uncountable? In: *International Migration*, Vol. 49, No. 5, 78-96.
- Walzer, Michael 1983: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books.

Michael Blake

Migration as Right and as Remedy

There are at least two ways to argue that some entitlement ought, morally speaking, to be an international human right.¹ We might argue that this entitlement is, itself, so morally significant that it merits the protection of international law. On this strategy, the international legal right is directly defending a moral right, and states or persons who abrogate the legal right are directly undermining some central moral entitlement of the person violated. We might, alternatively, argue that the entitlement is not morally significant in itself, but that the absence of that entitlement tends to lead to other, morally significant, wrongs. On this strategy, the international legal right is best understood as a moral remedy, and states or persons who violate the international right are likely to create a world in which some significant moral rights of persons will be violated. International legal rights can be defended with reference to either strategy; different theorists have seen the same rights as defensible with reference to different strategies. So, for instance, some theorists have seen the legal right to democracy as best defended with reference to the instrumental and probabilistic effects of the absence of democracy (Altman/Wellman 2011, see also Rawls 2001). On this account, there is nothing morally wrongful about the absence of democratic rule; if there were to be an international legal norm in favor of democracy, it could be justified only because democracies tend to effectively protect other human rights. Other theorists, of course, defend the idea that democracy is itself a moral human right, and international law ought to defend democratic practice (Blake 2013a, Franck 1992). On this latter view, states that coerce without democratic legitimation wrong those they govern; we have no need to enquire about the instrumental effects of democracy, since it is democracy's absence that is the bad consequence we are seeking to prevent.

I want to discuss the supposed right to international mobility with reference to these ideas. Theorists who defend the „open borders“ view tend to argue in favor of an international legal system in which the right to mobility includes not just the right to exit, but the right to enter into any other jurisdiction (see generally Carens 2013,

1 I say „at least“ because Allen Buchanan has convincingly argued that the relationship between the international human rights regime and moral theory is, and should be regarded as, more complex than I here present (Buchanan 2013). I believe Buchanan's objections to what he calls the „Mirror View“ are telling, but I believe what I say here might survive translation into the more subtle terms favored by Buchanan.

Ypi 2008, Wellman/Cole 2011, Cole 2000, Huemer 2010). Some theorists defend this supposed legal right as deriving from the moral significance of migration in itself (Carens 2013: 236-252). Others defend this right with reference to the instrumental effects that such a legal right would have upon other human rights, including the right to preserve one's life (Huemer 2010) and the right to obtain a fair share of the world's resources (Wellman/Cole 2011, Cole 2000). I am not here concerned with the first, direct, strategy; I have discussed some difficulties with this strategy elsewhere (Blake 2005). I am, instead, concerned with the idea that migration rights could be a remedy for other forms of human right violation.

There are two things I want to note about this strategy. The first is that it transforms the debate between theorists of „open borders“ and theorists of „closed borders“ into a debate about what sorts of border regime we can make compatible with a world in which humans have, and ought to have, certain legal rights. This means, I believe, that the general strategy employed by both „open borders“ and certain „closed borders“ theorists is now strikingly similar; both are now to be understood as arguing in favor of migration rights, to the extent that such legal rights actually protect other moral rights. This leads, though, to the second thing I want to note about the remedial strategy: it is possible that the debate between the „open borders“ and „closed borders“ theorists can be adjudicated, at least in part, with reference to empirical facts about how different migratory regimes would affect the protection of human rights.

This paper will proceed in two stages. In the first, I will argue that a democratic state has a moral right to exclude at least some unwanted would-be migrants, but that this exclusion does not include the right to exclude migrants from contexts in which basic rights are not adequately protected. My own view, then, is a „closed borders“ view, but one in which the borders cannot be rightly closed against everyone. The democratic state, on my account, has no moral right to use coercion against those who are left by that coercion in a morally impermissible situation (Blake 2013b, Blake 2014). In the second part of this paper, I will use this perspective to critically engage with two recent „open borders“ views – those of Phillip Cole and Michael Huemer. Both Cole and Huemer offer a *remedial* account of migration rights, and thus defend „open borders“ at least partly with reference to the beneficial effects a legal right demanding free movement would have for *other* human rights. The dispute between views like my own and these competitors, then, must be adjudicated not simply with reference to philosophy, but with the use of empirical study as well. Rather than a simple opposition between „open borders“ and „closed borders,“ we

ought to understand different theorists as offering different accounts of when and how migration rights might be used to defend the basic moral rights of persons.

1. In defense of the right to exclude

My own argument in favor of „closed borders,“ as the above should make clear, does not entail that borders can be, morally speaking, fully closed. Rather, they may be closed only to the extent that legitimate exclusion is *possible*; I endorse only this minimal claim, rather than the more maximal claim that what current states actually do is in fact rightful. Even this, though, would tend to be rejected by theorists who understand themselves as defending „open borders,“ and it is therefore helpful to get a thumbnail sketch here of what my argument for „closed borders“ would look like.

I can here provide, at most, a *précis* of this argument (see also Blake 2013b, Blake 2013a). The argument is structurally similar to that made by Robert Nozick, in his defense of the (minimal) state against anarchism. There, we were told to imagine the state of nature without any political society, and see what legitimate processes might lead us to defend the political rights of a (minimal) state (Nozick 1974). My own argument, more modestly, begins with the structure of human rights protection as it is currently found, and seeks to articulate what sorts of rights to exclude might rightly emerge from that structure. I am therefore assuming a very great deal in my argument. I am assuming, firstly, that states continue to exist, and that they have the sorts of powers they currently have; questions of migration only become interesting, I believe, when we assume this much. (In a radically different world, in which there was only one government, it is not clear that any movement we might make would even count as „immigration.“) We therefore must assume that states exist as we know them, at least in the rough outline. We must also assume that persons have the same rights – the same international legal rights, to be sure, but also the same moral rights – that they currently have. Someone who would defend the intrinsic importance of the right to move, of course, would reject this assumption; they would argue that the right to immigrate into a country of one’s choosing ought to be inscribed in international law immediately and directly, because of the moral importance of this right itself. Such an argument is possible, of course; in the present context, though, I will focus only on the alternative methodology – that the human right to mobility must be argued for, in virtue of its likely effects on other human rights; the right to migrate will not simply be assumed as a human right in itself.²

2 Joseph Carens’s work includes both forms of argument, of course, and he makes a powerful case that

So: having made these assumptions, what can be said about the right to mobility? The first thing to note, I believe, is that the structure of human rights protection is itself morally salient. International human rights law is generally thought to impose three distinct forms of duty upon agents: to respect human rights, to protect these rights, and to fulfill them. The first form of duty is universal in scope; states are not allowed to violate the human rights of foreigners, regardless of whether or not those foreigners are present within that state's territory. However much this form of duty is neglected in practice, it is at least important to note that, in law, states are bound to respect the rights of foreigner and citizen alike. The latter two forms of duty, though, are deeply local, and generally make reference to the territorial jurisdiction of the state in question.³ States are obligated to make institutions available to those within their territorial jurisdiction that are effectively able to protect those residents against rights-violation, and offer the possibility of fulfillment of those rights following violation. This means that the universalism of human rights contains within it a hidden localism; while any murder is to be regretted, the United States will – and should – have a significantly different reaction to a murder committed in Detroit (in the United States) to one committed in Windsor (in Canada). The United States is obligated, in the first case, to create a police force designed to prevent the murder from having taken place, and to sustain detectives and courts designed to vindicate the rights of the victim after the murder has happened. This is, it should be noted, true regardless of whether or not the murder victim had the right to be in the United States; the structure of rights-protection includes a great many rights that are activated by simple territorial presence, including the right to invoke institutions that are effective in the protection and fulfillment of basic human rights norms.

What, though, does this mean? In practice, it means that an individual who walks across the bridge from Windsor to Detroit changes the normative position of the United States – and of Michigan, and of Detroit, and of all the citizens thereof – as regards that person's basic human rights. Until she crosses the midpoint of the bridge, she is protected by the jurisdiction of Canada. Her rights can be, in law and in morality, effectively pressed against Canadian institutions, which impose particular duties upon Canadian persons. After she crosses into the United States, though, those same obligations shift from Canadian institutions and persons onto American institutions

migration is a human right in itself; I cannot address this argument here. (See generally Carens 2013).

3 They can also make reference to other forms of jurisdiction, of course, but these are also – with the exception of certain forms of universal jurisdiction, such as legal jurisdiction over pirates and war criminals – comprehensible as local duties. I regret that I do not have time to expand upon this complication here.

and persons. This is an alteration of particular duties: particular persons are obliged, in virtue of their institutional roles within the American legal system, to perform certain acts on her behalf. The police must protect her, the citizens must pay the police to protect her, the same citizens must serve on juries to vindicate her rights, and so on. These duties may or may not be onerous; the point is not that they damage the citizenry in any way, but that the people in question are now placed into a relationship of obligation with her as she crosses the bridge.

The question that must be asked is simple: does she have a right to cross that bridge, and impose that obligation upon these people? I believe that the answer is no – in, at least, the case we are discussing. And this is the argument that I would like to provide for (somewhat) closed borders. I do not say, of course, that the answer must always be no; there are some people – indeed, many – who have a right to expect others to enter into that relationship of obligation. Let us stipulate, though, that whatever level of human rights protection we regard as adequate, our imagined Canadian has, back home in Canada. The United States, I believe, has the right to keep her out; whatever it is that she is entitled to, she is already receiving it back home. She does not have the ability to unilaterally impose obligations upon Americans by crossing into the American jurisdiction. To say otherwise seems to permit people to impose obligations upon others in a manner that seems almost capricious. All humans have a right, of course, to have their basic human rights respected, protected and fulfilled. But why think they should have a right to have this done by the agent of their *choosing*, when those rights are already well-respected by another agent?

The net result of this view is that the American political society is able to reject the Canadian citizen who tries to cross over that bridge into Detroit. It is permitted, I believe, to refuse her entry onto American soil, by citing the relationship that would exist once she touches that soil. If she would be able to oblige American citizens once her feet touch American land, and if those Americans have no obligation to allow her to place them under that obligation, then the Americans in question surely have the right to prevent her from touching American soil.

None of this, of course, tells us much about the legitimacy of what actual Americans are doing to actual would-be immigrants. We might have many questions about the legitimacy of the use of force against peaceful migrants, and the militarization of the (southern) American border. We might also ask whether or not some forms of transnational institution – whether in Europe or in North America – might make states less able to rightfully exclude would-be migrants. We might, further, ask what sorts of particular relationship or project might give rise to a right to entry into a particular

political society. Do families have a right to be unified? What about close friends? Do people with a particular religious or professional need to be in some particular place have a moral right to entry into that place? All of these questions are vitally important, and must be answered before the view I defend here can be fully understood. For our present purposes, though, the following is enough: I defend the view that there are some cases in which a state is morally permitted to refuse a would-be migrant, and it is able to justify such refusal with reference to the obligations that such a migrant would impose were she to enter into its particular territory. This, alone, places me on the „closed border“ side of the theoretical divide we have constructed within the political philosophy of immigration; democratic communities have the right to refuse to be obligated to enter into particular relationships with other people, when those others are already adequately protected in their country of origin.

The inverse, of course, is also true: democratic states do not have the moral right to exclude those whose rights are not well-protected abroad. The reason for this is fairly simple: the justificatory story provided above only works against those who are – like our imagined Canadian – already well-protected. The difficulty comes in that many of those who are seeking to move do not come from such rights-protecting states. The United States cannot use coercion to keep out an agent who is coming from a society in which she is facing a morally objectionable set of rights-protections. To say otherwise would be to say that the United States can use force to prevent people from entering into the circumstances in which their rights would be well-protected; this would seem wildly impermissible. If state borders are to be made coherent with liberalism’s universalism, liberal states must acknowledge that all persons have human rights, and that the bearers of these rights are alike in worth and dignity; to use coercive force to ensure that someone remains in a situation in which her rights are violated is a direct affront to this universalism. If a person’s entry would somehow transform the United States from a rights-protecting society to a totalitarian society, it might gain the right to exclude her; we would then be in a situation of moral triage, in which there simply is no way to guarantee that all people are protected in their rights. I take it for granted, of course, that we do not live in such a world. The United States, like most wealthy societies, could easily take more migrants from non-democratic and underdeveloped societies, without sacrificing anything more morally significant than relative wealth. Individual people, though, cannot be forced to place their human rights in jeopardy simply to preserve our relative wealth. It is one thing, then, to refuse a Canadian admission into the United States; it is quite another to refuse admission to someone fleeing oppression in Honduras.

2. Open borders and international human rights: Huemer and Cole

There is much that might be said to flesh out this thumbnail sketch. We have not here considered what bases for exclusion might be morally permitted; we have not examined what sorts of human rights are, or should be, involved in the justification of exclusion described above. The above considerations might, nonetheless, be enough to describe the contours of the view, and demonstrate both its potential and its problems. What I want to do now, though, is to demonstrate that this vision of the right to migration – on which the migrant has the right to move to the extent that this right is required for effective rights protection – is quite similar to Huemer and Cole's own views; the debate between these views and my own, then, might turn simultaneously on philosophy and on empirical fact.

Both Cole and Huemer have produced compelling arguments to the effect that the liberal state cannot, consistently with its own self-understanding, engage in the exclusion of *any* unwanted would-be immigrant. Cole and Huemer have each provided several argumentative strands, each of which reward close attention. In the present context, I will deal only with one strand common to both theorists: the idea that the global migratory regime directly contributes to a world in which violations of human rights occur. My thesis will be, as above, that the distinction between these views and my own can be understood as simultaneously empirical and philosophical.

2.1 HUEMER: EXCLUSION AS HARMFUL COERCION

Huemer's argument begins fairly plausibly: harmful coercion is presumptively wrongful. It is not always wrongful, of course; it might be justifiable, as it presumably is in practices of rightful punishment. The presumption, though, should be against the legitimacy of the practice, and Huemer argues that the exclusion of would-be immigrants is always unjustifiable. Huemer's central example makes the case in analogic form:

„Marvin is in desperate need of food. Perhaps someone has stolen his food, or perhaps a natural disaster destroyed his crops; whatever the reason, Marvin is in danger of starvation. Fortunately, he has a plan to remedy the problem: he will walk to the local marketplace, where he will buy bread. Assume that in the absence of outside interference, this plan would succeed: the marketplace is open, and there are people there who are willing to trade food to Marvin in exchange for something he has. Another individual, Sam, is aware of all this and is watching Marvin. For some reason, Sam decides to detain Marvin on his way to the marketplace,

forcibly preventing him from reaching it. As a result, Marvin returns home empty-handed, where he dies of starvation. (Huemer 2010: 431f.)

Huemer is explicit about his analogy: Sam is the United States, naturally, and Marvin is every person prevented from entry onto American soil. The conclusion is universal: individuals have a right to immigrate, and immigration restrictions are wrongful rights violations (Huemer 2010: 458). The key idea, for Huemer, is that restrictions on migration are always harmful coercion, in that they coercively prevent people from obtaining what is necessary for the protection of their rights; since there is no legitimate interest capable of outweighing the harm of this coercion, it is always wrongful for a state to exclude unwanted would-be outsiders.

It is important to notice that the structure of Huemer's argument is markedly similar to my own. Both Huemer and I argue that rights to migrate must crucially relate to the individual's interest in preserving and protecting her rights. We are both committed to the proposition that, where migration restrictions would prevent an individual from being capable of preserving those rights, the restrictions are impermissible. We are, moreover, in agreement about Marvin. What Sam does is wrongful; even if Sam were given a democratic mandate to keep out Marvin, he would not act morally right in doing so. The difference between Huemer and myself, though, is in the degree to which the example of Marvin can be made a rule for all. Huemer believes that all would-be immigrants are akin to Marvin; I believe this simply isn't true.

Look again at the case of the Canadian seeking to enter into the United States. Can we rightly analogize her situation to that of Marvin? I do not think so; there are at least two difficulties with this move. The first is that the American political community, unlike Sam, seems to have some reason to prevent the Canadian's migration. Huemer imagines that Sam is almost capricious in his evil; he is a stranger to the transaction Marvin imagines, and prevents it for no real reason. This is hardly the same for a democratically legitimate state. If Marvin – or the Canadian – wants to trade in a market, he or she will thereby invoke a set of legal rights that exist to protect the moral rights of those who trade; they are going to a farmer's market premised upon property rights defended and specified by the state, with dispute-resolution methods specified and administered by that state. (There are, we might assume, police and roads in the farmer's market, and both of those involve a political society's decision to authorize police and pay for roads.) Even if that state is, in the end, unable to exclude Marvin, it does not follow that the state has no more interest in the farmer's market than a capricious stranger.

The second point, though, is more basic: Huemer has to assume that every would-be immigrant is, in fact, fleeing morally objectionable circumstances. This simply isn't true; the Canadian, for example, is leaving one rights-protecting jurisdiction for another, and much migration exists between industrialized and democratic countries (Brock/Blake, forthcoming). I believe, then, that the dispute between Huemer and myself can be understood as resting in part on empirical questions; if, in fact, all those who seek migration do so because they are fleeing what is morally objectionable, then Huemer's view and my own are nearly the same. I do not believe, though, that this picture of the world is accurate; since I am not an empirical scholar, of course, it is always possible for someone else to offer me correction on this point.⁴

Huemer's view might, of course, be modified slightly, to make a related argument: that a world in which migration controls exist is a world in which there is much more objectionable suffering than one in which such controls do not exist. Huemer's conclusion, after all, is that if immigration restrictions were lifted, „millions of people would see greatly expanded opportunities and would take the chance to drastically alter their lives for the better“ (Huemer 2010: 461). This reading of his view would focus not on Marvin as an individual, but on the likely causal outcome of open borders. Here, again, we might require the help of empirical scholars to determine whether or not the imagined benefits are real. They may well be; some scholars have emphasized the great benefits of immigration liberalization for the world's poor (Clemens 2011). Not all, though, have been so sanguine. It is entirely possible that the opening up of borders would end up making things slightly worse for the world's least well-positioned agents (Higgins 2013, Pogge 2006). In the first place, the agents able to consider migration are overwhelmingly among the more privileged members of an impoverished society; the elderly, the disabled, and the most impoverished are rarely able to consider migration. Encouraging open migration might have the unintended consequence of making the world's least advantaged even worse off than before, due to the departure of the most productive and energetic members of the local society. In the second place, it is important to remember that „open borders“ goes both ways; it entails a legal right for the wealthy and privileged to settle wherever they want to. This might lead to some deeply odd results. Imagine, for example, if wealthy Westerners chose to buy up all the land on a small Caribbean island; they might then use their property

4 Huemer might, of course, say that the harm in question is that the Canadian is prevented from living the way she wants to live in Detroit. This response, though, would transform Huemer's argument about remedy into one about basic moral right; this „harm“ is only a harm if we assume from the beginning that all people have a moral right to live wherever they wish – and Huemer has not made that assumption a part of his paper.

rights to exclude the native Caribbean population from all but the least desirable plots of land, forcing them to seek employment elsewhere; then, having become the functional rulers of that land, they might install a government favorable to their own interests.⁵ This is, of course, not an entirely hypothetical worry, given the history of American foreign policy. The right to exclude is an inadequate shield against this sort of financial aggression; but we ought to be very careful before we replace inadequate shields with *nothing*. The right to exclude, then, if it is to be justified with reference to human rights protection, must actually be subjected to empirical analysis; we cannot simply assume that the absence of that right will lead to a better world for all.

2.2 COLE: MIGRATION AND (NEO-)LIBERALISM

Cole's argument is a complex one, which contains multiple strands, each of which repays close attention. The first, and most important, strand is purely philosophical; a liberalism that includes the right to exclude cannot make itself theoretically coherent (Cole 2000). This incoherence is felt at a variety of sites: first, in the asymmetry between the right to exit and the right to enter, which Cole argues is fundamentally unmotivated; how can the right to exit be important, if there is no right to enter into particular other places? It is also felt, though, in the empirical effects imposed by an arbitrary border; the fact that those within are given rights-protection and equal voice is incoherent, when it is placed against a backdrop in which equally human outsiders are simply ignored. The distribution of membership, in Cole's view, is the first question of liberalism; we cannot simply assume the border as moral watershed – we must, instead, ensure that all people have access to the goods of citizenship, and undermine the system of borders itself. Cole's second strand, though, expands upon this, by noting that the system of borders we have built is one that systematically defends and perpetuates a neoliberal system of exploitation and neocolonialism. The right to exclude, on this view, ensures that the formerly colonized peoples of the world continue to have a subordinated relationship to the global centers of power. As a way of overcoming this legacy, Cole argues, we ought to create a transnational order of „universal mobi-

5 Anna Goppel has suggested that states might legitimately prevent newcomers from buying land in this manner. I agree with her that this is a possibility, but would note two remaining worries. The first is that the liberal state might, on Cole's view of liberalism, find it very difficult to distinguish between the native-born and the foreign-born as regards the right to own land. The second is that, even if the right to buy land is constrained, the right to simply be on land – and, presumably, to be a part of that society's democratic deliberations – seems necessarily part of any „open borders“ view. This might, in itself, be enough to make us worried about the empirical results of the „open borders“ view. I am grateful to Goppel for her criticism.

lity, “in which the only exceptions to the right to mobility are ones requiring „stringent justification in the face of clear and overwhelming evidence of national or international catastrophe“ (Wellman/Cole 2011: 306).

Cole’s arguments require close attention, both from philosophers and from empirical scholars. On the philosophical front, I think it is possible that we might speak back to Cole’s assertion that we cannot harmonize differences in treatment with the moral equality of humanity. On my view, moral equality means that like must be treated as like; this means that individuals who have substantively different relationships to political institutions are rightly treated unequally by those institutions. I think we understand this with reference to political representation; I cannot vote in French elections, and this is perfectly all right, since I am neither a French citizen nor resident in France. What looks like an objectionable inequality, then, is revealed as perfectly moral once the relational specifics are unpacked a bit. Cole’s argument seems to assert that states cannot treat outsiders differently from insiders, in any way, on pain of illiberalism; this simply seems unmotivated. Christopher Heath Wellman accuses Cole of being a luck-egalitarian, because of this problem; Cole resists the label, but accepts that his view does demand that states must treat outsiders as equivalent to insiders in making calculations of well-being (Wellman/Cole 2011: 182-186). But why should we do that, unless we are already convinced that equality of well-being at the global level is the only way of understanding liberal equality? It is not, historically speaking, the only way to understand liberal egalitarianism, either in theory or in practice. It is perfectly coherent, after all, to say that states ought to respect the human rights of all, but seek to protect and fulfill only the rights of those within a particular part of the world’s population. Imagine a world in which all persons had adequate rights-protection, but in which each person’s rights were adequately protected by one of a set of territorially limited states. We might imagine that there are some differences in well-being in such a world – some countries are richer than others, but none are too poor to provide people with what they need to live decent and full human lives. Would that world violate the norms of liberal equality? I cannot see why. Cole argues that this is a violation of liberalism’s universal scope; but it is that only if we are convinced from the beginning that liberalism must be understood as a guarantee of equal well-being, or something similarly strong. If we do not understand liberalism in this way, though, we have no reason to think that this supposed incoherence is real.

I have discussed other aspects of Cole’s view – including his argument from symmetry between entry and exit – elsewhere (Blake 2013b). For the moment, I want to focus on the empirical story animating Cole’s view. Cole argues that open borders

would be an effective remedy for the post-colonial condition in which we find ourselves. We live in a world, for Cole, in which colonial relationships have continued, under a new guise; we no longer engage in outright theft of territory, but we no longer really need to, since we are able to keep power in Western hands by means of neoliberal patterns of commerce and trade. Instead of talking about a „right to exclude,“ then, we should be talking about the ways in which the global regimes of legal and economic power enable wealthy Western societies to absorb those „outsiders“ it deems valuable, while leaving all the rest to struggle with poverty and political repression. Revision of this structure, though, will require not simply a revision in financial relationships, but one in basic legal relationships, in which the power to exclude is taken away from wealthy societies (Wellman/Cole 2011: 221 f.).

This view of the right to exclude is, like Huemer’s and my own, a view of migration rights as remedial; it links the right to exclude to human rights, and argues (with Huemer) that a world of open migration will undermine the wrongful immiseration of the world’s most impoverished citizens. The argument is subtly different, too, since it looks – more explicitly than Huemer’s argument or my own – towards what pattern of migration would be most likely to undermine the legacy of colonial power (see Higgins 2013). Huemer argues that open borders would undermine inequality, and lead to the protection of human rights. My own view is that this is likely wrong; the question is, though, ultimately an empirical one, and requires empirical analysis neither Cole nor myself can provide. I can note, however, that the opening of borders without a fundamental revision of global economic relationships might well lead to the same sorts of perverse effects I discussed above. The brain drain might become considerably worse in a world of open borders; we have recently seen many damaging cases of brain drain, after all, both within societies as well as between them, and easier migration tends to speed up the negative effects associated with brain drain (Carr/Kefalas 2010). And, once again, we might want to question whether or not the free movement of the world’s wealthy persons is itself likely to lead to greater protection for human rights, including economic and civil rights. The Fourth Geneva Convention, for example, forbids the settlement of occupied states by the civilians of that state; it recognizes that the movement of civilians across borders may come at costs to those already there. In the absence of any norm permitting a state to exclude, would states have a right to resist this sort of settlement and colonization? Cole might, of course, be willing to suspend his open borders in the case of one state seeking to simply absorb another; but what about a more organic case, in which the inhabitants of one country simply engage in individual decisions to migrate, with the net result that

political borders start to be placed under pressure?⁶ These are not theoretical questions; the movement of people across borders may lead, especially under less-than-perfect conditions of ethnic or cultural relations, to forms of tyranny we have reason to avoid. State sovereignty over borders is, in general, less respected by philosophers than by international lawyers; philosophers tend to prize the right to cross borders in the name of rights. We should be careful, though, to ensure that the tools we use do not lend themselves to abuse. A right to cross borders, in the name of poverty reduction, can easily become a right to cross borders in the name of imperial ambitions.

It is partly as a result of worries like this, I believe, that Cole articulates open borders as an aspirational goal, rather than as an immediate demand. For my part, I do not believe it is clear that this goal is one towards which we ought to work. If the problem is underdevelopment in Africa, for example, there are many competing ideas about how to assist Africa's development (see Miguel 2009, Easterly 2008). Many of these initiatives require the transformation of African political institutions, though; and encouraging the most energetic residents of Africa to depart might make the transformation slower, rather than faster (Brock 2009). Open migration prior to the success of these initiatives, in other words, might make it harder for us to get where we want.

If what I have said here is correct, though, then two general lessons are available to us. The first is that both „open borders“ theorists and „closed borders“ theorists have had occasion to make remedial arguments about immigration; both sides in this debate are concerned with building a world in which violations of basic human rights occur less frequently than they do in our own world. What at first appear like diametrically opposed camps, then, might be better understood as fellow workers towards a common goal. The second lesson, though, is that philosophy can no longer be done in a vacuum. My own view, as well as those of Cole and Huemer, depend upon the truth or falsity of certain empirical propositions. Which philosophical view is correct, then, cannot be solely determined by a conversation among philosophers. The shared task of political philosophy, in other words, can no longer exclude non-philosophical voices. We exclude the correction and ideas of these „foreign“ disciplines at our peril. On that, at least, I imagine all parties to the present conversation can agree.

6 For examples of this, we have only to look at the present controversy over the Ukraine. Internal „migration“ by ethnic Russians to traditionally Ukrainian territory during the Soviet period has led to a situation in which Russia now feels itself to have the right to absorb part (or all) of the territory of the Ukraine. Cole would likely decry Russia's action – as would I – but it is hard to see how his view could prevent wide-scale ethnic migrations; these, in turn, may make future controversies of this sort more likely to recur. This example is complex, of course, and I do not here claim that Russia would necessarily have treated the Ukraine with principled respect in the absence of wide-spread migration.

Bibliography

- Altman, Andrew/Wellman, Christopher Heath 2011: *A Liberal Theory of International Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Blake, Michael 2014: *The Right to Exclude*, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 17, No. 5, 521-537.
- Blake, Michael 2013a: *Justice and Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Blake, Michael 2013b: *Immigration, Jurisdiction, and Exclusion*, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 41, No. 2, 103-130.
- Blake, Michael 2005: *Immigration*, in: Wellman, Christopher Heath/Frey, R. G. (eds.): *The Blackwell Companion to Applied Ethics*, Oxford: Blackwell Publishing, 224-237.
- Brock, Gillian/Blake, Michael forthcoming: *Debating Brain Drain. May Countries Restrict Emigration?* Oxford: Oxford University Press.
- Brock, Gillian 2009: *Global Justice. A Cosmopolitan Account*, Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, Allen 2013: *The Heart of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Carens, Joseph 2013: *The Ethics of Immigration*, Oxford: Oxford University Press.
- Carr, Patrick J./Kefalas, Maria J. 2010: *Hollowing Out the Middle: The Rural Brain Drain and What it Means for America*, Boston: Beacon Press.
- Clemens, Michael A. 2011: *Economics and Emigration. Trillion Dollar Bills on the Sidewalk?* In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No. 3, 83-106.
- Cole, Phillip 2000: *Philosophies of Exclusion*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Easterly, William 2008: *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Franck, Thomas M. 1992: *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1, 46-91.
- Higgins, Peter 2013. *Immigration Justice*, Edinburgh: University of Edinburgh Press.
- Huemer, Michael 2010: *Is There a Right to Migrate?* In: *Social Theory and Practice*, Vol. 36, No. 3, 429-461.
- Miguel, Edward 2009: *Africa's Turn?* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Nozick, Robert 1974: *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books.
- Pogge, Thomas 2006: *Migration and Poverty*, in: Goodin, Robert/Pettit, Philip (eds.): *Contemporary Political Philosophy*, 2nd ed., Oxford: Blackwell Publishing, 710-720.
- Rawls, John 2001: *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Wellman, Christopher Heath/Cole, Phillip 2011: *Debating the Ethics of Immigration. Is There a Right to Exclude?* Oxford: Oxford University Press.
- Ypi, Lea 2008: *Justice in Migration. A Closed Borders Utopia?* In: *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 16, No. 4, 391-418.

30 Jahre Dampfboot

30 Jahre Verbreitung kritischer Gesellschaftstheorien

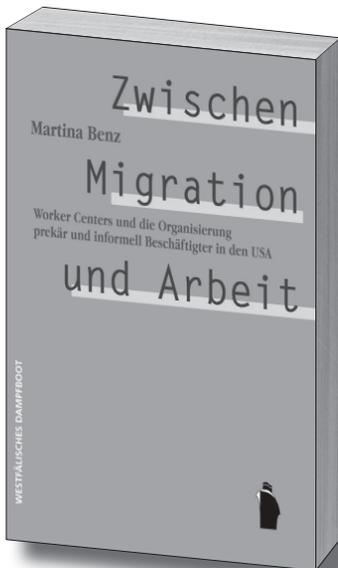
Helga Cremer-Schäfer, Heinz Steinert

Straflust und Repression

Zur Kritik der populistischen Kriminologie
Einstiege Band 22

2014 - 284 Seiten - 24,90 €
ISBN: 978-3-89691-680-8

Straflust und Repression ist 1998 als „Einspruch“ gegen das Versanden der Kritischen Kriminologie entstanden. Nun liegt der „Einstieg in die Kritik des kriminologischen Wissens“ in einer neuen, überarbeiteten Fassung vor.



Martina Benz

Zwischen Migration und Arbeit

Worker Centers und die Organisation
prekär und informell Beschäftigter in den USA

2014 - 272 Seiten - € 29,90
ISBN: 978-3-89691-956-4

Martina Benz untersucht Worker Centers anhand von Organisationen in Gastronomie und Einzelhandel, des Kampfes von Hausarbeiterinnen für Anerkennung und Arbeitsrechte sowie der Strategie der Tagelöhnerzentren in Los Angeles.



Jan Brezger

Zur Verteidigung des Menschenrechts auf internationale Bewegungsfreiheit

Eine Antwort auf Michael Blake¹

„Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.“

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), Artikel 13, Satz 1.

„Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.“

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), Artikel 12, Satz 1.

1. Einleitung

Dürfen Staaten über die Einreise und den Aufenthalt von MigrantInnen frei entscheiden oder hat jede Person das Recht, den eigenen Lebensmittelpunkt international frei zu wählen? Diese Frage steht im Zentrum der philosophischen Debatte um das „Recht auf Einwanderung“ und „das Recht auf Ausschluss“ (für einen Überblick siehe Wellman 2014 und die Beiträge in Cassee/Goppel 2012). Das moralische Recht auf Ausschluss erlaubt dem Staat bzw. dessen BürgerInnen, in Fragen der Einwanderung weitestgehend nach eigenem Ermessen zu entscheiden. Diese Position entspricht dem rechtlichen Status quo. Doch in der philosophischen Debatte wird das Recht auf Ausschluss von manchen AutorInnen zurückgewiesen. Jedem Menschen stehe vielmehr ein moralisches Recht auf Einwanderung zu, das zur Einreise und zum dauerhaften Aufenthalt im Land der persönlichen Wahl berechtige.² Machen Personen von diesem

1 Für sehr hilfreiche Anmerkungen und Kommentare danke ich Andreas Cassee, Anna Goppel, Daniel Jacob und Bernd Ladwig.

2 Das „Recht auf Einwanderung“ beschreibt hier die Freiheit und den Anspruch, in jeden beliebigen Staat einwandern zu dürfen. Dem Zielstaat obliegt (mindestens) die Pflicht, die Einwanderung nicht zu verhindern. Es handelt sich um ein generelles, moralisches, nicht absolutes Recht. Das bedeutet: Das Recht steht allen Menschen zu, der Geltungsgrund ist von der positiv-rechtlichen Anerkennung unab-

Recht Gebrauch, folgen daraus zusätzliche Ansprüche gegenüber dem Zielstaat. Dem Aufenthaltsland obliegt fortan die Pflicht, alle weiteren Menschenrechte der MigrantInnen zu schützen. Und perspektivisch haben die Eingewanderten einen gültigen Anspruch auf Zugang zur Staatsbürgerschaft.

Dieser Aufsatz befasst sich mit einem spezifischen, explizit menschenrechtlichen Argument für das Recht auf Einwanderung. Sowohl Kieran Oberman (2013) als auch Joseph Carens (1992, 2013) argumentieren, dass sich die gleichen Gründe, die für ein Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit innerhalb der Staatsgrenzen sprechen, auch für ein Menschenrecht auf grenzüberschreitende Personenfreizügigkeit in die Waagschale werfen lassen. Letztlich folge das Recht auf Einwanderung aus dem Gebot der Konsistenz: Wer ein Menschenrecht auf innerstaatliche Freizügigkeit unterstützt, müsse auch ein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit einfordern.³ Gegen diese Position haben jedoch Adam Hosein (2013) und insbesondere Michael Blake (2005, 2013, 2014) argumentiert, die Bewegungsfreiheit sei ein mitgliedschaftsspezifisches Recht und könne nur innerhalb des jeweiligen Staates eingefordert werden. Darüber hinaus verteidigt Blake (2013, 2014, vgl. auch seinen Beitrag in dieser Ausgabe) ein Recht auf Ausschluss, das auf der Freiheit der BürgerInnen basiere, menschenrechtliche Schutz- und Hilfspflichten gegenüber zusätzlichen Personen ablehnen zu dürfen. Ziel dieses Aufsatzes ist es, das Argument für ein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit gegen diese beiden Einwände zu verteidigen.

Hierzu gehe ich folgendermaßen vor: Zunächst mache ich das Argument stark, dass die gleichen Interessen, die dem Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit zugrunde liegen, auch für ein Menschenrecht auf zwischenstaatliche Personenfreizügigkeit sprechen (Abschnitt 2.). Anschließend verteidige ich dieses Argument gegen die beiden genannten Einwände aus der neueren Debatte: Weder Blakes und Hoseins alternative Rekonstruktion der innerstaatlichen Bewegungsfreiheit als ein mitgliedschaftsspezifisches Recht (Abschnitt 3.) noch Blakes Verweis darauf, dass die Einwanderung den bisherigen BürgerInnen zusätzliche Pflichten auferlege (Abschnitt

hängig und in manchen Situationen kann die Abwägung mit schwerer wiegenden Rechtsgütern zur Einschränkung des Rechts auf Einwanderung führen (ähnlich: Cassee 2014: 179-183, Oberman 2013: 3f.). Das „Recht auf Ausschluss“ ist ebenfalls ein moralisches Recht. Es beschreibt die Kompetenz, eigenmächtig über Fragen der Einwanderung zu entscheiden. Staaten bzw. BürgerInnen können MigrantInnen die Erlaubnis zur Einreise und zum Aufenthalt erteilen, müssen dies aber nicht tun. Denn in der Regel wird den BürgerInnen nicht nur die Kompetenz, sondern auch die Freiheit zugesprochen, über die Regulierung der Immigration nach eigenem Ermessen zu befinden.

3 Im Folgenden verwende ich die Begriffe „Bewegungsfreiheit“, „Personenfreizügigkeit“, „Freizügigkeit“ und „Mobilität“ synonym. Damit ist jeweils auch die Freiheit eingeschlossen, sich am Ort der eigenen Wahl dauerhaft niederzulassen.

4.), scheinen mir eine überzeugende Zurückweisung des Arguments für ein Recht auf zwischenstaatliche Bewegungsfreiheit zu liefern. Ich schließe mit einigen Bemerkungen zur Frage, ob das in diesem Aufsatz umrissene menschenrechtliche Argument für ein Recht auf Einwanderung auch von konkurrierenden Menschenrechtskonzeptionen unterstützt wird (Abschnitt 5.).

2. Von innerstaatlicher zu internationaler Bewegungsfreiheit

Sprechen die gleichen Gründe, die das anerkannte Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit stützen, für ein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit? Auf den ersten Blick scheint sich ein Analogieschluss als direkter Argumentationsweg anzubieten. Das Recht, sich innerhalb eines Landes frei zu bewegen und den Wohnsitz selbst zu wählen, erkennen wir bereits an. Es nimmt sogar den Rang eines Menschenrechts ein. Wie eingangs zitiert, findet sich das Recht auf Bewegungsfreiheit in den prominenten Menschenrechtsdokumenten. Die entscheidende These lautet nun, innerstaatliche und internationale Freizügigkeit verhielten sich analog zueinander. Wenn dem so ist, wieso sollte es lediglich ein Recht auf freie innerstaatliche Mobilität, nicht aber auch einen Anspruch auf internationale Bewegungsfreiheit geben? Dies scheint dem Gebot der Konsistenz zu widersprechen. Carens (2013: 239) formuliert diese These folgendermaßen:

„If it is so important for people to have the right to move freely within a state, isn't it equally important for them to have the right to move across state borders? Every reason why one might want to move within a state may also be a reason for moving between states. One might want a job; one might fall in love with someone from another country; one might belong to a religion that has few adherents in one's native state and many in another; one might wish to pursue cultural opportunities that are only available in another land. The radical disjuncture that treats freedom of movement within the state as a human right while granting states discretionary control over freedom of movement across state borders makes no moral sense. We should extend the existing human right of free movement. We should recognize the freedom to migrate, to travel, and to reside wherever one chooses, as a human right.“

Allerdings kann die Gültigkeit dieses Analogieschlusses auf mehrfache Weise angezweifelt werden: Zum einen verliert das Argument seine Validität, sofern sich ein relevanter Unterschied zwischen beiden Formen der Bewegungsfreiheit finden lässt, der eine Ungleichbehandlung dieser Fälle rechtfertigt. Zum anderen gibt die Konklusion selbst keinen Hinweis darauf, wie die Inkonsistenz aufgelöst werden sollte. Selbst wenn

die Analogie Bestand hat, existieren zwei Optionen: Entweder wird die Personenfreizügigkeit auf den internationalen Raum ausgedehnt – oder das anerkannte Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit wird aufgehoben (vgl. Angeli 2011: 174, Carens 2013: 239, 245, Cassee 2014: 23). Zwar dürften die wenigsten Personen bereit sein, das Menschenrecht auf Freizügigkeit innerhalb des Staates aufzugeben. Dennoch wird an dieser Stelle deutlich, dass es zum Ausschluss dieser Alternative des Rekurses auf eine substantielle Begründung des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit bedarf. Im Folgenden orientiere ich mich an einer Interessenkonzeption der Menschenrechte und übernehme jene Version, die Oberman im Anschluss an John Tasioulas (2007) seinem Aufsatz zugrunde legt. Nach Oberman (2013: 5) lauten die notwendigen und zusammen hinreichenden Bedingungen für das Vorliegen eines derartigen Menschenrechts folgendermaßen:

1. „the interest claim“: „people have significant interests in the freedom to immigrate“
2. „the duty claim“: „these interests generate duties upon states to uphold the freedom to immigrate“
3. „the interference claim“: „the violation of those duties to uphold the freedom to immigrate can justify interference by external actors“

Im begrenzten Rahmen dieses Aufsatzes ist es nicht möglich, das hier diskutierte Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit in allen drei Bedingungen zu verteidigen (siehe hierzu Oberman 2013). Im Folgenden werde ich mich auf die Darstellung des zugrunde liegenden Interesses beschränken und anschließend auf zwei zentrale Einwände eingehen.

Die Bewegungsfreiheit ist in mindestens zweifacher Hinsicht wertvoll (vgl. hierzu Cassee 2014: 183-186, Torresi 2010: 26). Zum einen stellt sie eine notwendige Bedingung für die effektive Wahrnehmung anderer (Menschen-)Rechte dar. Um beispielsweise von unserer Versammlungsfreiheit Gebrauch machen und an einer Demonstration teilnehmen zu können, müssen wir in der Lage sein, uns an den Ort zu begeben, an dem die Versammlung stattfindet. In diesem Sinne schützt das Recht auf Bewegungsfreiheit ein „politisches Interesse“ (Oberman 2013: 7). Darüber hinaus liegt der Bewegungsfreiheit neben dem „politischen“ auch ein „persönliches Interesse“ am „freien Zugang zur vollen Bandbreite der existierenden Lebensoptionen“ zugrunde (ebd.: 6). Von Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sind beispielsweise auch unsere Vereinigungsfreiheit und das Recht auf freie Berufswahl betroffen. Möchten wir etwa mit FreundInnen einen Sportverein gründen oder eine bestimmte Ausbildungs- oder Arbeitsstelle annehmen, ist es hierfür notwendig, sich frei im Raum bewegen und am Ort der persönlichen Wahl dauer-

haft niederlassen zu können. In dieser Hinsicht ist die Bewegungsfreiheit von instrumenteller Bedeutung.

Zum anderen ist die Personenfreizügigkeit für uns von intrinsischem Wert. Hier können zwei Versionen unterschieden werden: Menschen haben erstens ein universelles und fundamentales Interesse an physischer Mobilität. Sie wollen sich bewegen können und nicht an einem Ort fixiert sein. Es ist jedoch unklar, in welchem Umfang die Bewegungsfreiheit gewährleistet sein muss, um dem Interesse an physischer Mobilität gerecht zu werden. Erstreckt sich dieses auf den Wohnort, den Landkreis, das Bundesland oder ganz Deutschland? Es kann bestritten werden, dass sich auf dieser Grundlage überhaupt das Recht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit rechtfertigen lässt.

Doch der intrinsische Wert der Bewegungsfreiheit reicht über das Interesse an physischer Mobilität hinaus. Die Bewegungsfreiheit ist zweitens Bestandteil und Ausdruck der Freiheit und Autonomie der Individuen. Wir wollen selbst darüber entscheiden, wohin wir gehen, wo wir uns aufhalten und an welchen Orten wir uns dauerhaft niederlassen. Dies zählt zum „Selbstverfügungsrecht“ der Menschen (Scharber 2012: 190). Auch Carens (2013: 249) betont das Interesse an individueller Freiheit als Basis des Rechts auf Bewegungsfreiheit:

„The vital interest that is at stake here is [...] freedom itself. You have a vital interest in being free, and being free to move where you want is an important aspect of being free. [...] You have a vital interest in being able to go where you want to go and do what you want to do, so long as you do not violate anyone else's rights. Having your will matter is one important aspect of modern freedom.“

Ebenso wie andere Freiheiten ist auch die Bewegungsfreiheit Teil des Interesses, ein freier und autonomer Mensch zu sein. So schützt das Recht auf Bewegungsfreiheit den Anspruch, sich als Autorin des eigenen Lebens zu begreifen. Für uns wesentliche Entscheidungen wollen wir selbst treffen. Menschen haben „ein Interesse, ihre *Autonomie* in wichtigen Lebensbereichen zu schützen“ (Angeli 2011: 176, Hervorhebung im Original). Die Bedeutung der Bewegungsfreiheit für die individuelle Autonomie kann anhand der Autonomiekonzeption von Joseph Raz verdeutlicht werden (vgl. Angeli 2011: 176 f., Cassee 2014: 197 f.). Um autonom zu sein, müssen Individuen erstens im Besitz notwendiger mentaler Fähigkeiten sein und zweitens aus einer angemessenen Bandbreite von Optionen wählen können. Doch darüber hinaus muss drittens die Unabhängigkeit (*independence*) gewährleistet sein. Diese dritte Dimension der Autonomie beschreibt den Anspruch, Entscheidungen über das eigene Leben

treffen zu können, ohne einem ungerechtfertigten Zwang oder einer Manipulation zu unterliegen (Raz 1986: 369-378). Das Recht auf Bewegungsfreiheit schützt den normativen Status, selbst über den eigenen Lebensmittelpunkt zu entscheiden. In diesem Sinne liegt dem moralischen Recht auf Bewegungsfreiheit das „Interesse an Autonomie als Entscheidungsfreiheit“ zugrunde (Angeli 2011: 177).⁴ Meine These lautet, dass das bereits anerkannte Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit auf diesem Interesse an individueller Autonomie fußt.⁵

Wie ist es nun um die grenzüberschreitende Signifikanz dieser Interessen bestellt? Die instrumentelle Dimension spricht *prima facie* für die Existenz eines Interesses an internationaler Bewegungsfreiheit. Beispielsweise macht die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nicht notwendigerweise an Staatsgrenzen halt. Auch außerhalb des Herkunftslandes existieren zahlreiche Optionen, die für uns von zentraler Bedeutung sein können. So möchten wir vielleicht im Ausland mit FreundInnen zusammenleben oder einen bestimmten Beruf ausüben. Internationale Bewegungsfreiheit erlaubt es, den eigenen Lebensplan zu verfolgen, selbst wenn dieser einen grenzüberschreitenden Wechsel des Wohnorts erfordert.

Drängt das intrinsische Interesse an Bewegungsfreiheit auf deren globale Ausdehnung? Wie oben bereits angedeutet, ist dies im Falle des Interesses an physischer Mobilität zu bezweifeln. Dieses Interesse ist bereits geschützt, wenn Menschen nicht an einem Ort festgehalten werden und genügend Raum haben, sich „auszutoben“. Anders verhält es sich jedoch mit dem Interesse an individueller Autonomie. Der Anspruch, selbst über den eigenen Aufenthaltsort und Lebensmittelpunkt zu verfügen, überschreitet Staatsgrenzen. Ob ich von Berlin nach Leipzig oder nach Brasilia ziehen möchte – in beiden Fällen geht es um die Freiheit, die Entscheidung in diesem Bereich selbst treffen zu können. Dies spricht für ein globales Verständnis des Menschenrechts auf Freizügigkeit.

Der Forderung nach der Ausdehnung des bereits anerkannten Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit halten jedoch David Miller (2007, 2012) und Ryan Pevnick (2011: 83-85) entgegen, das Interesse an grenzüberschreitender Mobilität sei nicht hinreichend

4 Laut Angeli (2011: 178) unterstützt das Interesse an individueller Autonomie allerdings auch das Recht auf Ausschluss. Zwar hätten die BürgerInnen die moralische Pflicht, die Bewegungsfreiheit der potentiellen MigrantInnen anzuerkennen und diese einzulassen. Doch müssten die Wanderungswilligen die demokratisch getroffene Entscheidung der BürgerInnen akzeptieren, selbst wenn diese sich gegen ein Recht auf Einwanderung aussprechen. Siehe Pevnick (2011: 28-30) für eine Kritik der These, das Recht auf kollektive Autonomie (inklusive eines Rechts auf Ausschluss) folge unmittelbar aus der individuellen Autonomie.

5 Ich nehme demnach an, dass Menschenrechte (unter anderem) auf einem Interesse an individueller Autonomie basieren und diese schützen sollen.

signifikant. Sofern bereits eine angemessene Bandbreite an verfügbaren Optionen existiere, könne der bloße Wunsch nach mehr Bewegungsfreiheit nichts austragen. Wie allerdings zahlreiche AutorInnen bereits gezeigt haben, schießt Millers Suffizienzeinwand über das Ziel in mehrfacher Hinsicht hinaus (vgl. u. a. Cassee 2014: 195-199, Hosein 2013, Torresi 2010). Könnte man im Namen der Menschenrechte tatsächlich lediglich einen Anspruch auf eine „adequate range of options“ (Miller 2007: 207, Hervorhebung im Original) erheben, spräche dies nicht allein gegen ein Recht auf Einwanderung, sondern hätte auch restriktive und kontraintuitive Konsequenzen für das anerkannte Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit. Man dürfte mir den Umzug von Berlin nach Leipzig verbieten, da Deutschland genügend attraktive Alternativen bietet. Zudem nimmt der Einwand weitere menschenrechtlich verbürgte Freiheitsrechte ins Visier, wie etwa die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Meinungsfreiheit sowie die Freiheit der Berufswahl. Demnach wäre das Verbot einer bestimmten Meinung oder eines spezifischen Berufs unproblematisch, sofern „genügend“ Optionen verfügbar wären (für ähnliche Beispiele, siehe u. a. Cassee 2014: 23, 196 f.).

Das grundlegende Problem der „adequacy objection“ (Hidalgo 2014: 213) besteht darin, eine zentrale Dimension der Freiheitsrechte zu verkennen. Die menschenrechtlich verbürgten Freiheiten starten von einer Präsuumtion möglichst umfassender Freiheit (vgl. Torresi 2010: 30 f.). Dies verschiebt die Beweislast: Nicht die Ausdehnung der Freiheit muss begründet werden, vielmehr sind Einschränkungen zu rechtfertigen. Mit Blick auf die individuelle Autonomie sind Eingriffe in die Bewegungsfreiheit auch dann problematisch, wenn ein umfangreiches Maß an Alternativen weiterhin zur Verfügung steht (vgl. Hidalgo 2014: 219 f.). Das Recht auf Bewegungsfreiheit schützt nicht allein das Interesse an physischer Mobilität im Sinne eines Grundbedürfnisses. Es umfasst mehr als den Anspruch auf „genügend Auslauf“ (Cassee 2014: 195). Vielmehr gewährleistet es die Entscheidungsfreiheit, den eigenen Wohnort selbst zu wählen – auch oberhalb der Schwelle einer angemessenen Bandbreite von Optionen.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Es existiert ein Interesse an grenzüberschreitender Bewegungsfreiheit, da diese erstens für die Realisierung anderer Freiheiten instrumentell notwendig und zweitens Bestandteil und Ausdruck des Interesses an individueller Autonomie ist. Letzteres erscheint bereits hinreichend. Denn selbst wenn wir keinen besonderen Grund haben, innerhalb des Staates umzuziehen, beanspruchen wir dennoch das Recht, dies tun zu dürfen. Hierfür ist es nicht notwendig, auf einen neuen Job, Freundschaften oder politisches Engagement als Motiv hinzuweisen. Wir müssen nicht begründen, warum wir den Wohnort wechseln. Gleiches, so lautet die These, sollte für die grenzüberschreitende Personenfreizügigkeit gelten.

3. Bewegungsfreiheit als mitgliedschaftsspezifisches Menschenrecht?

Die Tatsache, dass wir bereits das Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit innerhalb der Staaten anerkennen, ist ein starkes Indiz dafür, dass wir das Interesse an individueller Autonomie für signifikant genug erachten, dem Staat negative und positive Pflichten aufzuerlegen. Staaten müssen die Freizügigkeit aller Personen, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, respektieren und schützen. Allerdings ist damit nicht belegt, dass die staatlichen Pflichten tatsächlich aus dem bloßen Interesse an Autonomie hervorgehen. Andere Gründe könnten letztlich entscheidend sein. In anderen Worten: Das Interesse an Entscheidungsfreiheit wäre bestenfalls eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für das Vorliegen eines Rechts auf Bewegungsfreiheit. Sollte sich herausstellen, dass die hinreichenden Bedingungen ausschließlich im Innern der Staaten erfüllt sind, spräche dies für ein Recht auf innerstaatliche, nicht aber internationale Personenfreizügigkeit. Der Status quo wäre demnach gerechtfertigt. Diese These wird insbesondere von Blake und Hosein vertreten (siehe zudem den Beitrag von David Owen in dieser Ausgabe).

3.1 BEWEGUNGSFREIHEIT IM DIENSTE DER DEMOKRATIE UND POLITISCHEN GLEICHHEIT?

Das Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit lässt sich laut Hosein (2013) nicht (allein) auf das bloße Interesse an individueller Autonomie zurückführen. Um die Natur und die besondere Stärke dieses Rechts zu verstehen, sei der Rückgriff auf zusätzliche Werte nötig: Den Rang eines Menschenrechts verdanke die Bewegungsfreiheit der Demokratie und der politischen Gleichheit (ebd.: 32).⁶ Für die Demokratie sei Mobilität eine notwendige Voraussetzung, da sie effektive politische Partizipation der BürgerInnen ermögliche und die kollektive Entscheidungsfindung unterstütze. So müssten KandidatInnen und WählerInnen die Möglichkeit zur persönlichen Begegnung und Diskussion haben. Zudem würden die BürgerInnen in die Lage versetzt, im direkten Kontakt Meinungen und Informationen auszutauschen. Außerdem

⁶ Hoseins Formulierungen lassen offen, ob dem Interesse an Freiheit und individueller Autonomie in der Begründung des Rechts auf Bewegungsfreiheit überhaupt eine Bedeutung zukommt. Siehe Hosein (2013: 36, En. 9) für die Frage, ob Demokratie und politische Gleichheit ihren Wert aus der individuellen Autonomie beziehen, sodass das Recht auf Bewegungsfreiheit – über diesen Umweg – letztlich doch auf individuelle Autonomie zurückzuführen ist. Entscheidend an dieser Stelle ist Hoseins These, das oben als intrinsisch beschriebene Interesse an Bewegungsfreiheit allein sei nicht hinreichend für ein Recht auf ebendiese.

fördere die Bewegungsfreiheit die Solidarität zwischen den BürgerInnen. In all diesen Hinsichten spreche die Demokratie für das Recht, sich frei im Inland bewegen zu dürfen; allerdings begründe sie nicht notwendigerweise die Freiheit, sich dauerhaft am Ort der persönlichen Wahl niederzulassen (ebd.: 32 f.). Dieser Aspekt der Bewegungsfreiheit (die Niederlassungsfreiheit) lasse sich hingegen über den zweiten Wert, die politische Gleichheit, begründen. Damit meint Hosein den Anspruch der BürgerInnen, von der Regierung als Gleiche behandelt zu werden. Die Bewegungsfreiheit diene der politischen Gleichheit, indem sie eine Rückversicherung gegenüber der unfairen Bevorzugung einzelner Regionen darstelle. Trete dieser Fall ein, könnten die BürgerInnen durch den Umzug in die favorisierten Regionen immerhin an den unverdienten Vorteilen partizipieren. Außerdem sei die Personenfreizügigkeit eine notwendige Voraussetzung für Chancengleichheit: Nur wer sich frei bewegen könne, habe Zugang zu Jobs und politischen Ämtern (ebd.: 33 f.). Die Pointe der Kritik lautet: Carens habe das existierende Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit falsch rekonstruiert. Entscheidend sei nicht das Interesse an Freiheit und individueller Autonomie, sondern vielmehr die Bedeutung der Freizügigkeit für die Demokratie und politische Gleichheit. Da beide Werte jedoch auf den Staat beschränkt bleiben, lasse sich kein Menschenrecht auf zwischenstaatliche Bewegungsfreiheit rechtfertigen. Nach diesem Rechtfertigungsmuster handelt es sich bei der Personenfreizügigkeit um ein derivatives und „mitgliedschaftsspezifisches“ Menschenrecht (vgl. Carens 2013: 241).

In die gleiche Richtung argumentiert Blake (2005, 2006, 2008, 2014). Im Unterschied zu einwanderungswilligen Personen im Ausland könnten die BürgerInnen im Inland gegenüber „ihrem“ Staat einen besonderen Anspruch auf Rechtfertigung geltend machen. Dieser resultiere aus dem umfassenden Zwang, den der Staat etwa in Form des Straf- und Privatrechts auf die territorial Anwesenden ausübe (vgl. Blake 2001). Aus diesem spezifischen Rechtfertigungsanspruch der Zwangsunterworfenen gingen besondere Rechte hervor, die den unvermeidlichen Eingriff des Staates in die individuelle Autonomie der BürgerInnen im Sinne der Zustimmungswürdigkeit legitimierten. Zu diesen besonderen Rechten zählten insbesondere der Anspruch auf egalitäre Verteilungsgerechtigkeit (ebd.) sowie politische Partizipationsrechte (vgl. Blake 2005: 228). Blakes entscheidende These lautet nun, die Bewegungsfreiheit müsse in dieser Hinsicht analog zum Wahlrecht verstanden werden. In Bezugnahme auf das oben dargestellte Argument von Hosein schreibt Blake (2014: 523):

„Hosein (2013) has argued that the right to mobility exists as part of the pattern of justification that is owed to current residents within a particular legal community; as such, the right to mobility simply cannot be thought to apply with equal force to those who seek to enter that

community. Indeed, I believe we ought to understand the right to mobility as something akin to the right to vote; both are part of the package of duties that a just state owes to those residents within that state's territory – but neither can be applied, simply in virtue of their usefulness to individual purposes and desires, to the world's citizens. “

Der zentrale Einwand von Hosein und Blake lautet demnach: Das Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit basiere auf dem umfassenden staatlichen Zwang und könne daher nur innerhalb des jeweiligen Staates beansprucht werden.

3.2 DAS MENSCHENRECHT AUF BEWEGUNGSFREIHEIT ALS UNIVERSELLES FREIHEITSRECHT

Hoseins und Blakes Einwand ist an mindestens zwei Punkten angreifbar: Einerseits lässt sich die empirische These infrage stellen, die entscheidende Form des Zwangs erstrecke sich lediglich auf den Raum einzelner Staaten. Andererseits kann man die normative These anzweifeln, das Interesse an Freiheit und individueller Autonomie sei allein nicht hinreichend, ein Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit zu begründen.

Die erste Replik akzeptiert die normative These, der Bewegungsfreiheit lägen Demokratie und politische Gleichheit zugrunde. Allerdings ließen sich beide Werte ebenfalls für grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit in Anschlag bringen. Auf die Möglichkeit dieses Einwandes weist Hosein selbst hin: Der von globalen Institutionen wie der WTO ausgehende Zwang und der damit einhergehende Rechtfertigungsdruck könne als Grund für demokratische Partizipationsrechte und eine entsprechende Ausdehnung der Bewegungsfreiheit ins Spiel gebracht werden. Allerdings entsprächen die globalen Institutionen gegenwärtig nicht einer starken zentralen Zwangsgewalt, gegenüber der man politische Gleichheit einfordern könne (vgl. Hosein 2013: 35; so auch Blake 2013: 123 f.). Hielte man dennoch an dieser Kritik fest, sei das Argument für ein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit fortan entweder auf anspruchsvolle empirische Annahmen über die Verfasstheit globaler Institutionen oder auf voraussetzungsvolle normative Thesen zu grenzüberschreitenden demokratischen Partizipationsrechten angewiesen. Das explizit menschenrechtliche Argument für ein Recht auf Einwanderung verlöre seinen eigenständigen Charakter (vgl. Hosein 2013: 35).

Dies gilt jedoch nicht für die zweite Antwort auf Hosein und Blake: Politische Gleichheit und Demokratie mögen zusätzliche, aber nicht notwendige Gründe für das Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit sein (vgl. Carens 2013: 241 f.). Hierfür spricht unter anderem die Formulierung des Menschenrechts auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit in den prominenten Menschenrechtsdokumenten. Der Kreis der Anspruchsberechtigten beschränkt sich nicht allein auf die StaatsbürgerInnen (ebd.).

Wie eingangs zitiert, heißt es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „*Jeder* hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.“ Etwas eingeschränkter lautet die Fassung im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte: „*Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält*, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen“ (Hervorhebungen hinzugefügt). Man muss demnach keine Staatsbürgerin sein, um das Recht auf Bewegungsfreiheit geltend machen zu können.⁷ Zudem ist nichts über die bisherige oder prospektive Dauer des Aufenthalts gesagt, sodass auch jene Personen, die sich nur vorübergehend auf dem Territorium befinden, dieses Recht beanspruchen können. Hosein und Blake könnten an dieser Stelle argumentieren, die Formulierung sei lediglich etwas zu weit gefasst. Denn tatsächlich könnten alle, die sich mittel- oder langfristig auf dem Staatsgebiet aufhalten und dadurch dem staatlichen Zwang umfassend unterworfen sind, einen Anspruch auf politische Gleichheit erheben, mit dem die Berücksichtigung als Gleiche einhergehe. Für die Wahrnehmung dieser Rechte müsse man aber nicht notwendigerweise die Staatsbürgerschaft annehmen.⁸ Dennoch bleibt festzuhalten, dass die zitierten Artikel zentraler Menschenrechtsdokumente ein inklusiveres Verständnis der TrägerInnen des Menschenrechts auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit enthalten, als Hoseins und Blakes Rekonstruktion dieses Rechts vermuten lässt: Man muss weder vollwertiges Mitglied noch dauerhaft ansässig sein, um sich auf dieses Recht berufen zu können.

Der grundsätzliche Einwand gegen die normative These von Blake und Hosein ist folgender: Laut Blake ist der staatliche Zwang die Grundlage für das Recht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit. Nur sofern der Staat in die individuelle Autonomie eingreift, existiert das Recht auf Freizügigkeit als eine von mehreren notwendigen Bedingungen für die Legitimität dieses Zwangs. Und auch Owen ist der Ansicht, der Anspruch auf Bewegungsfreiheit erwachse aus den „spezifischen assoziativen Pflichten“, die sich alle auf dem Staatsgebiet ansässigen Personen gegenseitig schuldeten (siehe seinen Beitrag in dieser Ausgabe). Mir scheint diese Perspektive auf die Bewegungsfreiheit jedoch das Pferd von hinten aufzuzäumen: Nicht weil wir durch den Staat

7 Im deutschen Grundgesetz ist das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) jedoch als „Bürgerrecht“ und nicht als „Jedermannsrecht“ gefasst.

8 Hosein schreibt: „The argument I have made assumes that those who have a right to participate in federal political decision making and to receive equal concern from the federal government are existing citizens *and residents*“ (Hosein 2013: 34, Hervorhebung hinzugefügt). Die Begründung hierfür lautet: „The most familiar justification [...] is that people only gain a right to participate in political institutions, and to equal concern from those institutions, if they are subject to the *authority* of those institutions“ (ebd., kursiv im Original).

gezwungen werden, haben wir individuelle Freiheitsrechte – vielmehr gehen die Freiheiten dem staatlichen Zwang voraus. Das Recht auf Bewegungsfreiheit existierte (als moralisches Recht) selbst dann, wenn der staatliche Zwang plötzlich verschwände. Das unterscheidet die Bewegungsfreiheit vom Wahlrecht. Und auch jenseits von Staaten können wir Bewegungsfreiheit beanspruchen. Diese Überlegung möchte ich anhand des folgenden Gedankenexperiments plausibilisieren:

Robinson fährt mit einem Boot durch internationale Gewässer und wird von einem Schiff eines Staates, dessen Staatsbürgerschaft er nicht besitzt und in dem er sich bisher nicht aufgehalten hat, an der Weiterfahrt gehindert. Mit vorgehaltener Harpune wird ihm erklärt, er dürfe sich in diesem Gebiet nicht aufhalten und müsse umkehren oder einen großen Umweg nehmen.

Die entscheidende Frage lautet nun: Wurde Robinsons Bewegungsfreiheit verletzt? Teilt man die Intuition, dass hier tatsächlich ein illegitimer Eingriff vorliegt, fragt sich, ob man diese Einschätzung mit Hoseins und Blakes Rekonstruktion des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit erklären kann. Denn weder Demokratie noch politische Gleichheit können an dieser Stelle als Gründe für ein Recht auf Personenfreizügigkeit angeführt werden. Und wenn man den hier situativ ausgeübten Zwang als Grund für das Recht auf Bewegungsfreiheit angibt, gälte Gleiches für den Zwang der Migrationskontrollen an Staatsgrenzen.⁹ Robinson scheint also unter Hoseins und Blakes Annahmen kein Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit zu besitzen, das verletzt werden könnte. Sofern man dennoch der Ansicht ist, dass hier ein unerlaubter Eingriff in die Bewegungsfreiheit vorliegt, stellt dies die These infrage, dass das Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit aus tiefgreifendem staatlichen Zwang resultiere und daher nur innerhalb des jeweiligen Staates geltend gemacht werden könne.

An dieser Stelle könnte man betonen, internationale Gewässer stellen einen Sonderfall dar. Zum einen ginge es in dem genannten Beispiel lediglich um die freie Durchreise, nicht aber um die anspruchsvollere Niederlassungsfreiheit. Zum anderen stünden den Interessen der Wanderungswilligen in internationalen Gewässern keine Interessen von Sesshaften gegenüber, die beeinträchtigt würden. Allerdings führt diese Qualifizierung zu einer folgenreichen Verschiebung: Die These lautet nun nicht mehr, das Interesse an Freiheit und individueller Autonomie sei allein nicht signifikant genug, ein Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit zu begründen. Vielmehr wird be-

⁹ Abizadeh (2008, 2010) argumentiert, der von Einwanderungskontrollen ausgehende Zwang auf MigrantInnen berechtere auch diese dazu, an den demokratischen Entscheidungen über Einreiseregulierungen partizipieren zu dürfen (kritisch hierzu: Miller 2010).

hauptet, man müsse die Interessen der möglichen Pflichtenträger berücksichtigen. Dann stellt sich allerdings die Frage, ob das Interesse der BürgerInnen im Zielstaat tatsächlich schwerer wiegt als das Interesse der MigrantInnen.

4. Blakes Argument für ein Recht auf Ausschluss

Im vorangegangenen Abschnitt wurde der Einwand diskutiert, das bloße Interesse an individueller Autonomie sei keine hinreichende Grundlage für ein Menschenrecht auf grenzüberschreitende Freizügigkeit. In diesem Abschnitt wende ich mich einem zweiten Einwand zu. Dieser lautet: Das Interesse der Wanderungswilligen spreche *prima facie* tatsächlich für ein Recht auf internationale Bewegungsfreiheit. Doch stehe diesem ein stärkeres Interesse der BürgerInnen im Zielstaat an einem Recht auf Ausschluss gegenüber. Im Folgenden werde ich mich ausschließlich auf Blakes Argument für ein Recht auf Ausschluss konzentrieren.¹⁰

4.1 BLAKES „JURISDICTIONAL THEORY OF EXCLUSION“

Blake (2013, 2014) sieht das Recht der BürgerInnen auf Ausschluss von Einreisewilligen darin begründet, dass die BürgerInnen fortan dazu verpflichtet wären, die Menschenrechte der MigrantInnen zu schützen und zu erfüllen. Gemäß der üblichen Dreiteilung verpflichten die Menschenrechte zum Respekt, zum Schutz und zur Hilfe (Blake 2013: 110 f.). Dabei ist die Pflicht, die Menschenrechte zu respektieren, universell. Alle Menschen haben sie gegenüber allen anderen, egal an welchem Ort sie sich befinden. Im Gegensatz dazu sind die menschenrechtlichen Schutz- und Hilfspflichten lokal: Sie obliegen dem jeweiligen Staat, auf dessen Territorium sich die Person befindet (ebd.: 111). Aus dieser Allokation der Pflichten gewinnt Blake nun das Recht auf Ausschluss: Betritt eine Migrantin das Territorium eines spezifischen Staates, nimmt sie ebendiesen Staat und dessen BürgerInnen in die Pflicht, ihre Menschenrechte nicht nur zu respektieren, sondern auch zu schützen und zu erfüllen (ebd.: 113). Mit dem vermeintlich schlanken Recht auf internationale Bewegungsfreiheit gehen auf Seiten der BürgerInnen des Zielstaates also umfassende menschenrechtliche Pflichten einher. Allerdings haben nach Blake die BürgerInnen das Recht, die Übernahme dieser Pflichten zu verweigern, sofern sie diesen nicht zugestimmt haben: „we have a presumptive right to be free from others imposing obligations on us without

¹⁰ Aus Platzgründen ist es mir nicht möglich, weitere Argumente für ein Recht auf Ausschluss zu diskutieren. Siehe hierzu insbesondere Miller 2007, Pevnick 2011, Walzer 1992, Wellman 2008, Wellman/Cole 2011.

our consent“ (ebd.: 115). Aus dieser Freiheit lasse sich ein Recht auf Ausschluss ableiten. Dieses sei jedoch nicht absolut, wie Blake am Beispiel der Reproduktionsfreiheit verdeutlicht: Das Recht, Kinder in die Welt zu setzen, habe Vorrang, obwohl damit den MitbürgerInnen Pflichten auferlegt werden, ohne dass sie in diese eingewilligt hätten. Sofern bereits eine Verpflichtung bestehe, neue Verpflichtungen einzugehen, könne man diese nicht ablehnen (ebd.: 119). Zusammengefasst lautet Blakes Argument folgendermaßen:

1. Jeder Staat hat die Pflicht, die Menschenrechte all jener Personen zu achten, zu schützen und zu erfüllen, die sich auf seinem Territorium aufhalten. Das schließt sowohl negative als auch positive Pflichten ein.
2. Die BürgerInnen haben die Pflicht, zum Aufbau und Erhalt von Institutionen beizutragen, die den Schutz der Menschenrechte aller territorial Anwesenden gewährleisten.
3. Migriert eine Person, befindet sie sich auf dem Territorium eines anderen Staates. Qua ihrer Präsenz hat sie einen Anspruch auf Schutz ihrer Menschenrechte. Die Schutz- und Hilfspflichten obliegen nun dem Aufenthaltsstaat.
4. (aus 1.-3.) Durch die Einreise bürdet die Migrantin den BürgerInnen Pflichten auf. Diese sind fortan für den Schutz der Menschenrechte der Migrantin verantwortlich.
5. Die BürgerInnen haben ein Recht darauf, Pflichten gegenüber zusätzlichen Personen abzulehnen, sofern sie diesen nicht zugestimmt haben. (Dieses Prinzip gilt nicht, sofern bereits eine Verpflichtung existiert, neue Verpflichtungen einzugehen.)
6. (aus 4. und 5.) Die BürgerInnen haben ein Recht darauf, der Migrantin die Einreise zu verweigern.

4.2 JURISDIKTION OHNE RECHT AUF AUSSCHLUSS

Kann Blakes Argument für ein Recht auf Ausschluss das hier zur Diskussion stehende Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit zurückweisen? In der Tat trägt Blakes Postulat der Freiheit, Pflichten gegenüber zusätzlichen Personen ablehnen zu dürfen, nichts aus. Denn die Freiheit der bisherigen BürgerInnen, die Migrantin abzuweisen, setzt bereits voraus, dass sie keine existierende Pflicht haben, ein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit zu respektieren. Diese Prämisse hebt Blake in einem jüngeren Artikel explizit hervor (Blake 2014: 533). Blakes Thesen hinsichtlich des Menschenrechts auf globale Personenfreizügigkeit lauten demnach:

1. Sofern kein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit existiert, haben die BürgerInnen ein Recht auf Ausschluss.
2. Es existiert kein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit.

Alles hängt also davon ab, ob es ein Menschenrecht auf Einwanderung gibt. Blakes Begründung für die zweite These habe ich oben bereits dargelegt und diskutiert: Bewegungsfreiheit sei ein mitgliedschaftsspezifisches Recht. Dem steht jedoch die von mir hier verteidigte These von Carens gegenüber, das Interesse an Freiheit und Autonomie sei hinreichend, um ein Menschenrecht auf innerstaatliche sowie grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit zu begründen. Es scheint, als müsste die Diskussion um Blakes „jurisdictional theory of exclusion“ (Blake 2014: 531) an diesem Punkt abbrechen bzw. zum oben kritisierten Einwand von Blake und Hosein zurückkehren.

Ich möchte hier jedoch eine Interpretation vorschlagen, die Blakes Argument für ein Recht auf Ausschluss (1. These) nicht von seinem Argument gegen ein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit (2. These) entkoppelt, sondern beide Thesen integriert. Man kann Blakes Argument für ein Recht auf Ausschluss auch folgendermaßen verstehen: Die Freiheit, Pflichten gegenüber zusätzlichen Personen abzulehnen, setzt die Abwesenheit eines Menschenrechts auf Einwanderung nicht voraus, sondern soll diese Abwesenheit begründen. Die „integrierte“ These lautet dann:

Es existiert kein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit, weil das Interesse der bisherigen BürgerInnen an der Freiheit, Pflichten gegenüber zusätzlichen Personen ablehnen zu dürfen, schwerer wiegt als das Interesse der potentiellen MigrantInnen an Freiheit und individueller Autonomie.

Für diese Deutung spricht die Tatsache, dass Blake zwischen der Freiheit von ungewollten Pflichten und der Reproduktionsfreiheit abwägt: Das Verfügungsrecht über den eigenen Körper wiege schwerer als die Freiheit, keine Pflichten gegenüber zusätzlichen Personen annehmen zu müssen (vgl. Blake 2013: 119). Wenn aber die Reproduktionsfreiheit den Zuschlag erhält, wieso sollte dann nicht auch die Bewegungsfreiheit als Siegerin aus der Abwägung hervorgehen (ähnlich: Kates/Pevnick 2014: 189 f.)?

Den BürgerInnen oblag bereits vor der Einreise die Pflicht, ihren Anteil zum Menschenrechtsschutz der territorial Anwesenden beizutragen. Der Inhalt dieser individuellen Pflicht hat sich durch die Präsenz der MigrantIn nicht geändert. Der eigene Beitrag zum Menschenrechtsschutz kann hier als konstant betrachtet werden, da Blake explizit nicht auf die möglichen Kosten der Einwanderung abzielt (vgl. Blake 2013: 114). Entscheidend ist also allein die Tatsache, dass die bereits Anwesenden – als Kollektiv – für eine zusätzliche Person Verantwortung tragen (so auch Kates/Pevnick 2014: 188).

Angesichts dieser Gegenüberstellung ist es erklärungsbedürftig, weshalb die Abwägung zugunsten der bisherigen BürgerInnen ausfallen sollte. Wiederum denke man

an das Szenario in internationalen Gewässern: Dürfte das staatliche Schiff Robinson zur Kursänderung zwingen, um diesen im Notfall nicht vor dem Ertrinken retten zu müssen? Diese Position ist schwer zu verteidigen. Vielmehr besteht die Pflicht zur Nothilfe reziprok. Sie kann nicht als Grund dafür angegeben werden, andere von sich fern zu halten.¹¹ Dies akzeptiert Blake auch für den innerstaatlichen Raum: Man könne den MitbürgerInnen nicht die Nutzung der öffentlichen Straßen untersagen, nur um mögliche Hilfspflichten zu vermeiden, die aus der räumlichen Nähe erwachsen. Blakes Begründung hierfür lautet: „their moral rights to use that street are rightly understood as so significant that I am obligated to accept the risk of having to help them when they need it“ (Blake 2013: 119). Im Falle der potentiellen MigrantInnen sehe es jedoch anders aus. Diese müssten einen besonderen Grund dafür nennen können, dass die bisherigen BürgerInnen verpflichtet sind, sie einzulassen und ihnen gegenüber menschenrechtliche Schutz- und Hilfspflichten zu übernehmen (ebd.: 120). Blake ist sich zwar der instrumentellen Relevanz der grenzüberschreitenden Bewegungsfreiheit für die Realisierung zentraler persönlicher Ziele bewusst. Doch daraus folge kein Menschenrecht auf grenzüberschreitende Personenfreizügigkeit. Blake (2014: 534) begründet dies folgendermaßen:

„I understand human rights as instruments designed to protect persons against certain standard threats; threats that can be understood as making lives intolerable generally. What if, though, what makes your life intolerable is the result of something special – something relating to your own particular identity – rather than something widely shared? Imagine, for example, that I have a ground project requiring me to migrate elsewhere in the world; I need to make a religious pilgrimage abroad, or travel to a new country because I have fallen in love with a foreign citizen, or to leave a landlocked society because I yearn to be an oceanographer. All of these might, indeed, be pressing concerns; are they sufficient to generate a right to migration? On a standard human rights model, I think the answer is no; we have a human right to freedom of religion, but that right does not extend to a right to insist that others bear the burdens of our religious practice. I am inclined therefore to think that we might be justly held accountable for limiting our ground projects to those available to us within our own society. The other side, though, is not obviously wrong; we have reason to think that such projects are at the heart of what makes life worth living from the inside [...].“

Laut der in diesem Aufsatz vertretenen These sprechen jedoch sowohl die instrumentelle Bedeutung der Personenfreizügigkeit als auch das intrinsische Interesse der Mig-

11 Blake könnte hierauf antworten, man habe sich international auf diese Regeln geeinigt und müsse sie deshalb anwenden. Aber die moralische Pflicht zur Seenotrettung bestünde als Hilfspflicht meines Erachtens selbst dann, wenn es keine positiv-rechtliche Vereinbarung gäbe.

rantInnen, über den eigenen Körper zu verfügen und selbst die Entscheidung zu treffen, an welchem Ort sie leben, für die Anerkennung eines Menschenrechts auf grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit. Ohne zusätzliche Argumente – wie etwa der These, die BürgerInnen hätten einen gemeinsamen Eigentumsanspruch am staatlichen Territorium¹² – kann Blake den räumlichen Ausschluss der MigrantInnen meines Erachtens kaum rechtfertigen. Das Interesse der Wanderungswilligen erscheint stark genug, den Sesshaften die Pflicht aufzuerlegen, internationale Bewegungsfreiheit als Menschenrecht anzuerkennen, selbst wenn sie fortan dazu verpflichtet sind, die Menschenrechte der MigrantInnen zu schützen und zu erfüllen.

Zusammenfassend scheint mir Blakes Argument für ein Recht auf Ausschluss unter beiden diskutierten Interpretationen nicht überzeugend. Entweder setzt Blake bereits voraus, was er zeigen müsste, nämlich dass es kein Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit gibt. Oder aber er vertritt die Ansicht, der Schutz vor unfreiwilligen Verpflichtungen gegenüber zusätzlichen Personen überwiege das Interesse an internationaler Bewegungsfreiheit. Dann müsste er aber mehr dazu sagen, weshalb die Güterabwägung zugunsten der BürgerInnen im Zielstaat ausfallen sollte.

5. Fazit und Ausblick

Im Anschluss an Carens und Oberman habe ich die Ansicht vertreten, das Interesse an individueller Autonomie spreche für die Anerkennung eines Menschenrechts auf innerstaatliche und internationale Bewegungsfreiheit. Eine umfassende Verteidigung dieser These war im begrenzten Rahmen dieses Aufsatzes nicht möglich. Hingegen habe ich versucht, den wirkmächtigen Einwand zu entkräften, bei der Bewegungsfreiheit handele es sich um ein mitgliedschaftsspezifisches Recht, das die BürgerInnen gegenüber ihrem Staat geltend machen können. Zwar mag die Personenfreizügigkeit demokratischen Zwecken dienen und den Anspruch der BürgerInnen unterstützen, von ihrer Regierung als Gleiche behandelt zu werden. Allerdings folgt das Recht auf Bewegungsfreiheit nicht erst aus dem staatlichen Zwang. Dies habe ich anhand des Robinson-Beispiels verdeutlicht. Das Interesse der MigrantInnen erscheint *prima facie* stark genug, ein Menschenrecht auf grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit zu begründen. Wer das Recht verneinen möchte, muss zeigen können, dass aus diesem Interesse keine staatliche Pflicht zum Einlass der MigrantInnen resultiert. Blakes Ar-

12 Jedoch kann Blake auf keinen Eigentumsanspruch am staatlichen Territorium und den staatlichen Institutionen zurückgreifen, da er sich von Pevnicks (2011) entsprechendem Argument explizit abgrenzt (vgl. Blake 2014: 530-531).

gument für ein Recht auf Ausschluss kann aus den oben dargelegten Gründen meines Erachtens jedoch nicht überzeugen.

Im Rahmen einer umfassenden Verteidigung des Menschenrechts auf internationale Bewegungsfreiheit wäre zu untersuchen, ob konkurrierende Menschenrechtskonzeptionen zum gleichen Ergebnis kommen, wie die in diesem Artikel vertretene Interessenkonzeption. Sehr viel hängt zum einen davon ab, welche spezifischen Interessen man den Menschenrechten zugrunde legt. Ich habe mich hier an einer anspruchsvollen Konzeption der individuellen Autonomie orientiert. Andere Ansätze, wie etwa Millers (2007) auf „basic human needs“ basierende Menschenrechtskonzeption, fallen hinsichtlich der Begründung von menschenrechtlich verbürgten Freiheitsrechten hingegen deutlich sparsamer aus. Zum anderen ist entscheidend, welche notwendigen Bedingungen der jeweilige Menschenrechtsansatz vorsieht und wie diese interpretiert werden. So wird etwa das Kriterium der Machbarkeit (*feasibility*) mitunter derart verstanden, dass ein realistischer Weg vom Status quo zur praktischen Anerkennung und Umsetzung des jeweiligen Menschenrechts auszuweisen ist (siehe hierzu den Beitrag von Rainer Bauböck in dieser Ausgabe). Mit Blick auf das Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit scheint dann jedoch aus zwei Gründen Skepsis geboten: Erstens ist es fraglich, ob sich in naher Zukunft politische Mehrheiten für die Anerkennung solch eines Menschenrechts gewinnen lassen. Zweitens ist es angesichts der gegenwärtigen sozialen und ökonomischen Ungleichheiten in der Welt zumindest vorstellbar, dass viele Personen gleichzeitig in einige ausgewählte Länder migrierten. Die plötzliche und umfangreiche Einwanderung könnte den Schutz anderer Menschenrechte gefährden, wenn etwa die sozialen Sicherungssysteme ernsthaft überlastet würden oder die öffentliche Ordnung zusammenbräche. Auch wenn man diese (mitunter geschürten) Befürchtungen ernst nimmt, spricht die Bedingung der Machbarkeit nicht unbedingt gegen die Anerkennung eines Menschenrechts auf globale Freizügigkeit. Vielmehr gilt es, die Hintergrundbedingungen derart zu ändern, dass alle von ihren Menschenrechten tatsächlich Gebrauch machen können (vgl. Oberman 2013: 30-33). Das Menschenrecht auf internationale Bewegungsfreiheit zu verteidigen, bedeutet dann, auf die Möglichkeit der umfassenden Gewährleistung dieses Rechts hinzuwirken.

Literatur

- Abizadeh, Arash 2008: Democratic Theory and Border Coercion. No Right to Unilaterally Control Your Own Borders, in: *Political Theory*, Vol. 36, No. 1, 37-65.
- Abizadeh, Arash 2010: Democratic Legitimacy and State Coercion. A Reply to David Miller, in: *Political Theory*, Vol. 38, No. 1, 121-130.
- Angeli, Oliviero 2011: Das Recht auf Einwanderung und das Recht auf Ausschluss, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, Jg. 2, Nr. 2, 171-184.
- Blake, Michael 2001: Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 30, No. 3, 257-296.
- Blake, Michael 2005: Immigration, in: Frey, R. G./Wellman, Christopher Heath (eds.): *A Companion to Applied Ethics*, Malden, Mass.: Blackwell Publishing, 224-237.
- Blake, Michael 2006: Universal and Qualified Rights to Immigration, in: *Ethics and Economics*, Vol. 4, No. 1, 1-6.
- Blake, Michael 2008: Immigration and Political Equality, in: *San Diego Law Review*, Vol. 45, No. 4, 963-979.
- Blake, Michael 2013: Immigration, Jurisdiction, and Exclusion, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 41, No. 2, 103-130.
- Blake, Michael 2014: The right to exclude, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 17, No. 5, 521-537.
- Carens, Joseph 1992: Migration and Morality. A Liberal Egalitarian Perspective, in: Barry, Brian/Goodin, Robert E. (eds.): *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and of money*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 25-47.
- Carens, Joseph 2013: *The Ethics of Immigration*, Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Cassee, Andreas 2014: *Freiheit, Gleichheit, Exklusion? Einwanderungsbeschränkung und moralische Rechtfertigung*, unveröffentlichte Dissertation an der Universität Zürich.
- Cassee, Andreas/Goppel, Anna (Hrsg.) 2012: *Migration und Ethik*, Paderborn: Mentis.
- Hidalgo, Javier 2014: Freedom, immigration, and adequate options, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 17, No. 2, 212-234.
- Hosein, Adam 2013: Immigration and Freedom of Movement, in: *Ethics & Global Politics*, Vol. 6, No. 1, 25-37.
- Kates, Michael/Pevnick, Ryan 2014: Immigration, Jurisdiction, and History, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 42, No. 2, 179-194.
- Miller, David 2007: *National Responsibility and Global Justice*, New York: Oxford University Press.
- Miller, David 2010: Why Immigration Controls Are Not Coercive. A Reply to Arash Abizadeh, in: *Political Theory*, Vol. 38, No. 1: 111-120.
- Miller, David 2012 [2005]: *Einwanderung. Das Argument für Beschränkungen*, in: Cassee, Andreas/Goppel, Anna (Hrsg.): *Migration und Ethik*. Paderborn: Mentis, 47-65.
- Oberman, Kieran 2013: *Immigration as a Human Right*, JWI Working Paper, No. 2013/3, Edinburgh: The Just World Institute, www.sps.ed.ac.uk/jwi/about_us/working_papers/kieran_oberman_immigration_as_a_human_right, Stand: 28. Juli 2014. [Eine gekürzte Fassung dieses Textes wird erscheinen in: Fine, Sarah/Ypi, Lea (eds.): *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford: Oxford University Press.]

- Pevnick, Ryan 2011: *Immigration and the Constraints of Justice. Between Open Borders and Absolute Sovereignty*, Cambridge UK u. a.: Cambridge University Press.
- Raz, Joseph 1986: *The Morality of Freedom*, Oxford: Clarendon Press.
- Schaber, Peter 2012: Das Recht auf Einwanderung. Ein Recht worauf? In: Cassee, Andreas/Goppel, Anna (Hrsg.): *Migration und Ethik*, Paderborn: Mentis, 185-197.
- Tasioulas, John 2007: The Moral Reality of Human Rights, in: Pogge, Thomas (ed.): *Freedom from Poverty as a Human Right. Who Owes what to the Very Poor?* Cambridge: Cambridge University Press, 75-101.
- Torresi, Tiziana 2010: On Membership and Free Movement, in: Calder, Gideon/Cole, Phillip/Seglow, Jonathan (eds.): *Citizenship Acquisition and National Belonging. Migration, Membership and the Liberal Democratic State*, Basingstoke u. a.: Palgrave Macmillan, 24-37.
- Walzer, Michael 1992: *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/M./ New York: Campus.
- Wellman, Christopher Heath 2008: Immigration and Freedom of Association, in: *Ethics*, Vol. 119, No. 1, 109-141.
- Wellman, Christopher Heath 2014: Immigration, in: Zalta, Edward N. (ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition), <http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/immigration/>, Stand: 28. Juli 2014.
- Wellman, Christopher Heath/Cole, Phillip 2011: *Debating the Ethics of Immigration. Is there a Right to Exclude?* Oxford: Oxford University Press.

David Owen

Human Rights, Refugees and Freedom of Movement¹

The question of whether a human right to freedom of movement can be morally or politically grounded is one of the central controversies in normative philosophical debates on migration (see Carens 2013 for an overview and defence). In this essay, I take an indirect route to addressing this question by sketching an account of human rights and showing that it makes intelligible the different grounds on which the rights of refugees to move across transnational borders may be reasonably advanced, before considering the implications of this account of human rights for a human right to freedom of movement. The strategy is thus to move from an issue where we have reasons to be more confident in our judgments to one where we are less assured. The argument begins with the account of human rights (section 1.). It then shows how this account can help to resolve a debate concerning the nature of refugee rights (section 2.). Finally it focuses on arguments concerning a human right of freedom of movement (section 3.).

1. Human Rights: A Dual Track Account

The starting point for the account that I'll offer is a simple one, namely, the point that respect for the dignity of human beings has two dimensions: a teleological dimension that links respect to the idea of the good or valuable life and a deontological dimension that ties respect to the idea of rightful standing. To reflect on this claim, consider slavery as a paradigm of disrespect. The wrong of slavery certainly encompasses disrespect as the denial of rightful standing, that is, slavery as the coercive denial to such persons of their due standing as human beings. But such a view of the wrong of slavery is inadequate because partial and incomplete. Understanding this wrong also requi-

1 Earlier versions of this paper were presented at the Department of Political Science at McGill University, the Centre for Ethics at the University of Toronto and the Forst-Moellendorf Colloquium at the Goethe University, Frankfurt a/M. I am grateful to all those present for their comments and criticisms, especially Arash Abizadeh, Simone Chambers, Jacob Levy, Catherine Lu, Darrel Moellendorf, Jiewuh Song, Melissa Williams. Particular thanks are owed to Markus Labude, Audrey Macklin, Arthur Ripstein and Ayelet Shachar for follow-up conversations by email. The two people to whom I owe the greatest debt in relation to this paper are Joe Carens and Rainer Forst, neither of whom agree with its argumentation or conclusions, but both of whom have shown immense generosity by pushing me to be clearer about what I am saying and how to say it.

res recognizing that integral to the institution of slavery is the natal alienation and social death of the slave (Patterson 1982), that is, disrespect as the denial of basic conditions of a good or valuable life. Slavery is the paradigm of disrespect precisely because it illustrates both dimensions of disrespect: disconnection from fundamental conditions of a good life and denial of rightful standing.² It is on this basis that I propose a dual track account of human rights such that human rights can be grounded either in terms of secure access to the basic conditions of a minimally decent life (the teleological dimension) or in terms of securing the rightful standing of human beings (the deontological dimension).

The first track involves acknowledging human beings as natural creatures whose minimally decent conditions of life require the secure access to the satisfaction of a range of basic needs encompassing, for example, food, shelter, relations of care (e.g. family life), a level of education sufficient to negotiate social life, etc. How these types of need are expressed and individuated may vary across cultures and institutional arrangements but they are general requirements of a minimally decent life for human beings as a natural kind. This is the teleological dimension of respect that connects it to the idea of the good or valuable life but does so negatively without specifying any particular substantive conception of the good life. The second track is that of recognizing human beings as rational agents characterized by their own projects and purposes who stand in social and political relations of power, where the legitimacy of these relations is dependent on their being justifiable to those subject to them. The focus here is on human rights as rights required to secure the fundamental equality of standing of human beings as social and political agents, what Forst (2014a) refers to as their „justification power“ and what I have characterized as their effective capacity to shape and contest the social and political relations to which they are subject (Owen 2014). This is the deontological dimension of respect that links it to the idea of rightful standing. Both aspects are, as the example of slavery illustrates, necessary for an adequate account of respect for the dignity of human beings.

The teleological and deontological dimensions of respect that I distinguish here can be taken as aligning with two different normative stances towards human beings. The first is a stance of moral (or ethical) solidarity;³ the second, a stance of justice. Let us consider each in turn.

2 The case of the slave is what fundamentally motivates my disagreement with the deontological account of respect that is central to the work of Rainer Forst to whom my argument is in a range of other ways deeply indebted.

3 I do not distinguish between moral and ethical viewpoints in this argument because I am skeptical of the cogency of this distinction.

Moral solidarity can be approached in terms of humanitarian obligations to respond to claims of need, that is, obligations on agent A to act in support of an agent B who is in need when the costs of doing so are not unreasonably burdensome on agent A (where criteria governing what counts as „unreasonably burdensome“ may vary in respect of the agential powers of A and the type and degree of need that characterizes the situation of B). In proposing that human rights should encompass rights that aim to secure access to the satisfaction of basic needs, the account that I find most compelling is committed to the claim that the legitimacy of such rights must satisfy two conditions. First, that the institutional realization of these rights need not impose undue costs on the obligated actors, either collectively or severally. This first legitimacy requirement has non-trivial implications in that it entails that rights aimed at securing access to basic needs cannot include rights whose costs are potentially unlimited such as, for example, a general right to health or education but rather must be formulated in terms of secure access to a specific level of healthcare or educational training (such as a level that would typically suffice for the achievement of a minimally decent standard of health or of education). Second, that they are rights whose universality can be justified to rational and reasonable persons under conditions of reasonable pluralism as composing the minimum conditions of a decent life.

By contrast, justice is approached here, following Forst (2014a), not primarily as a matter of who gets what but as a question of equal standing within social and political relations, that is, within relations of power:

„justice must be geared to intersubjective relations and structures, not to subjective or putatively objective states of the provision of goods or of well-being. [...] In short, the basic question of justice is not what you have but how you are treated.“ (Ibid.: 6)

On this relational view, the primary role of justice-based human rights is to secure agents' standing as equal members of transnational society by protecting them against exposure to arbitrary exercises of power, that is, exercises of power that cannot be justified to these agents as equal members of transnational society. It is, as I have argued elsewhere (Owen 2014), a condition of political legitimacy of social and political relations that the agents subject to these relations have an effective capacity to shape and contest them. As Foucault nicely puts the point: „a system of constraint becomes truly intolerable when the individuals who are affected by it don't have the means of modifying it.“ (Foucault 1988: 294) To elucidate this dual aspect account of human rights further, it will be helpful to contrast it to two rival views of human rights, that focus on one of the aspects only.

Consider first the kind of minimalist view developed by David Miller (2007). Here the notion of basic needs is specified by reference to the idea of a minimally decent life and the conditions required for such a life such as food and water, clothing and shelter, physical security, health care, work and leisure, freedoms of movement, conscience and expression. Miller acknowledges that this account confronts an apparent dilemma with respect to civil and political rights such as the right to a fair trial or the right to participate in government which seem only to have a contingent and indirect connection to basic needs, for example, as instrumentally valuable conditions supporting the provision of basic needs – and, hence, that the account fails to grasp or articulate the non-instrumental value of civil and political rights. His response is to argue that an account of human rights will not cover all the rights of a liberal society, rather human rights will be supplemented through citizenship rights. Thus, for example, Miller argues that the right to political participation as a human right has only an indirect instrumental justification as a protection for rights more directly tied to basic needs (ibid.: 197). The dilemma that this argument confronts, however, is that it fails to address the standing of human beings as subjects of a global regime of rule articulated through international and transnational law. Considered as human rights, civil and political rights are not simply instrumentally valuable as indirect supports for secure access to basic needs, they are expressive of the equal standing of all human beings as subjects of this regime of rule. Thus, for example, while the human right to a nationality is undoubtedly instrumentally valuable in terms of access to, and the protection of, other human rights that are tied more directly to basic needs (even if it is no longer „the right to have rights“ in Arendt’s sense), the disvalue of statelessness is not simply vulnerability to forms of exploitation and oppression in respect of access to the satisfaction of basic needs, it is also – and as fundamentally – a denial of political standing in transnational society. Within the current institutional order of global rule, to be stateless is to lack the status of being a person who is owed an account of the legitimacy of the rule to which they are subject. In distinguishing a view of human rights grounded on basic needs and a view of citizenship rights that encompasses the non-instrumental value of equal recognition, Miller’s account leaves no space for a human right to citizenship (nationality) that is grounded on an acknowledgment of the equal standing of human beings as members of transnational society.

This illustration of the problem with basic needs accounts of human rights such as that proposed by Miller also illustrates the dependency of the second dimension of human rights – human rights that express the equal standing of human agents – on the institutional order in question. A human right to nationality is a necessary ack-

nnowledgment of equal political standing in an institutional order composed of plural autonomous states, but a different institutional order of global rule would require a re-articulation of this right in a form appropriate to that order.

That we have reasons to reject Miller's minimalist view of human rights as too limited, however, draws attention to the „goods-fixated“ (Forst 2014a) view of non-relational liberal egalitarians such as Caney (2005) for whom the purpose of human rights is to secure the fundamental conditions of equality of opportunity for human beings – or, to put it another way, for whom all the rights of liberal society can, contra Miller's position, be transposed into human rights. My objections to this account can be approached in two ways.

The first is conceptual and hangs on the concern that the (non-relational liberal egalitarian) account of justice that underpins the maximalist view collapses humanitarian obligations and obligations of justice. As Forst puts it:

„the goods-fixated view of justice [...] largely leaves the question of injustice out of account; by concentrating on overcoming deficiencies in the distribution of goods, someone who suffers want as a result of a natural catastrophe is equivalent to someone who suffers want as a result of economic or political exploitation. Although it is correct that help is required in both cases, according to my understanding of the grammar of justice in the one case it is required as an act of moral solidarity, in the other as an act of justice conditioned by the nature of one's involvement in relations of exploitation and injustice and the specific wrong in question. Hence there are different grounds for action as well as different kinds of action which are required.“
(Forst 2014a: 5; for further discussion see Forst 2014b and Caney 2014)

This point marks a crucial issue to which we will return in considering the case of refugees, where that case will help to illustrate the salience of this distinction.

The second reason can be cashed out in terms of Rawls' understanding of background injustice as providing a key for undermining the transposition of principles of social justice within the state to principles of global justice that underwrites the non-relational liberal egalitarian view of justice and its „goods-fixated“ account of human rights. In „The Basic Structure as Subject“, Rawls remarks:

„Suppose we begin with the initially attractive idea that social circumstances and people's relationships to one another should develop over time in accordance with free agreements fairly arrived at and fully honored. Straightaway we need an account of when agreements are free and the social circumstances under which they are reached fair. In addition, while these conditions may be fair at an earlier time, the accumulated results of many separate and ostensibly fair agreements, together with social trends and historical contingencies, are likely in

the course of time to alter citizens' relationships and opportunities so that the conditions for free and fair agreements no longer hold. The role of institutions that belong to the basic structure is to secure just background conditions against which the actions of individuals and associations take place. (Rawls 1993: 265f. cited in Ronzoni 2009: 235)

As Miriam Ronzoni acutely notes, this argument points out that because of problems of collective action and epistemic limits, „no society can be just if no suitable institutions protecting background justice are in place.“ (Ronzoni 2009: 235)

The main point that Rawls is making is that background injustice calls for the establishment of a basic structure. But there is a second, more subtle point that Ronzoni draws from Rawls' discussion, namely, that the kind of basic structure and principles of justice that regulate it which are required in a given context of background injustice are dependent on the kind of background injustice that is liable to arise out of the interactions in question. As Ronzoni (2009) argues, two points matter here. First, the same general point applies to background injustice at the transnational level in respect of the relations between the various kinds of global political actors. Second, the principles of justice that are relevant at a transnational level will be distinct from those that apply at a state level if the forms of injustice that are to be addressed are distinct. For example, it may plausibly be argued that in a world of states committed to the norm of state sovereignty, international background justice concerns the conditions under which all states can enjoy effective powers of self-rule, that is, powers of self-rule sufficient to maintain internal background justice and to engage as equals in cooperative process of international norm-making (ibid.).

The salience of Ronzoni's development of Rawls' argument is that it undercuts the transposition of principles of social justice within the state to principles of global justice. Moreover, it does so in a way that draws attention to two points. First, a basic structure is a device for securing background justice when the norms of justice internal to a relationship between plural agents are not self-sustaining and, hence, the conception of justice appropriate to a given basic structure is dependent on the relationships that it is designed to regulate. Second, what is fundamentally at stake in securing background justice is securing the standing due to the actors who are engaged in the regulated activity. What makes Rawls' two principle of justice plausible principles for a state is that they both block the forms of asymmetrical power relations to which social interaction within a state is liable to give rise and express the norms of freedom and equality which are implicit in such social cooperation. In terms of human rights, this entails that it is the question of equal standing in transnational society that is critical but that the set of human rights necessary to secure such standing will be de-

pendent on the institutional form of the global regime of social power and political rule to which human beings are subject.

In this section, I have advanced a respect-based account of human rights that has two axes: an axis of moral solidarity that grounds human rights as expressing a limited but strict set of humanitarian obligations aimed at securing access to the satisfaction of basic needs, and an axis of justice that grounds human rights in obligations of justice directed at securing the equal standing of human agents as members of transnational society by protecting them against exposure to arbitrary exercises of power. In sketching this account, I have claimed that it is crucial to distinguish the stances of moral solidarity and of justice; in the following section as we take up a debate concerning refugees, I hope to illustrate both why we need these two grounds of human rights and why the distinction between them matters.

2. Who is a Refugee?

The refugee debate in question can be economically elucidated by contrasting the conceptions of refugeehood advanced by Andrew Shacknove and by Matthew Price respectively.

For Shacknove (1985), the current specification of refugeehood in the 1951 Convention is inadequate. His reconstruction of its normative character argues that it involves the following assumptions:

- (a) a bond of trust, loyalty, protection and assistance between citizen and state constitutes the normal basis of political society;
- (b) in the case of the refugee, this bond has been severed;
- (c) persecution and alienage are always the physical manifestations of this severed bond;
- (d) these manifestations are necessary and sufficient conditions for determining refugeehood.

He then argues that this definition is inadequate for the following reasons: First, persecution is a sufficient but not necessary condition for the severing of the normal political bond – it is one manifestation of a broader phenomenon: the absence of state protection of citizens' basic needs. Second, alienage is also not a necessary condition being one subset of the broader category: the physical access of the international community to the unprotected person. Thus, Shacknove proposes what he takes to be a more defensible specification of criteria for refugeehood:

„One whose basic needs are unprotected by their country of origin, who has no remaining recourse other than to seek international restitution of their needs, and who are so situated that international assistance is possible.“ (Ibid.: 252)

This basic needs account of refugeehood can be seen as giving expression to a stance of moral solidarity in the political form that this takes in a world of sovereign states.

By contrast, Matthew Price (2009) rejects both of Shacknove's criticisms of current international law on the basis of a complex mix of normative and empirical arguments. For my current purposes, two of his arguments are particularly relevant. The first argument is predicated on a historical reconstruction of intellectual arguments for asylum as „surrogate membership“. Refugeehood is shown to be conceived as an institution through which a state granting asylum is engaged in expressing its commitment to liberal political values in its condemnation of the persecuting state. This is a condemnation which marks the first step in a range of actions the liberal state may choose to take and which, if unheeded, may lead all the way to humanitarian intervention. Granting asylum is not a palliative but an expressive act on Price's view. The second argument points to the normative salience of the distinction between states that *will not* and states that *cannot* discharge their responsibilities to their own citizens by taking up Rawls' stylised distinction between outlaw states and burdened societies. Price's point here concerns the distinctiveness of persecution:

„Citizens of burdened societies lack protection of their basic rights, but they retain their standing as members. The appropriate stance of outsiders to burdened societies is to lend assistance, not to condemn their failings. Asylum is an inappropriate tool for addressing the needs of those fleeing burdened societies.“ (Ibid.: 73)

By contrast, Price contends, asylum as a mode of „surrogate membership“ in another state is the appropriate response for dealing with persecuted citizens of outlaw states since it provides these persecuted citizens, whose standing as members is being denied by their state, with protection „in a manner that also expresses the condemnation that is deserved“ (ibid.: 73).

The views expressed by Shacknove and by Price align, respectively, with the stances of moral solidarity and of justice. Shacknove focuses on needs, Price on standing. Refugeehood, on Shacknove's construal, can be seen as a central mechanism through which the international political order attempts to meet the demands of secure access to the satisfaction of basic needs in contexts where some states lack the capacity or disposition to ensure these legitimacy conditions are met. By contrast, Price's argument can be read as focusing on the institution of refugeehood as the mechanism through which equal standing for individuals is secured in this international order in spite of dispositional non-compliance by some states, that is, in contexts in which the primary mechanism for securing non-domination, one's standing as a citizen, fails.

One of the major strengths of Price's view is that it draws attention to the point that the institution of asylum is a form of „surrogate membership“ and that this is integral to the expressive act of condemnation that a grant of asylum involves, but it should be noted this is not itself an adequate basis on which to limit the institution of refugeehood in the way that he proposes. Rather his argument points to the problem that failing to distinguish acts of moral solidarity and acts of justice generates confusions in our normative relationship to the institution of refugeehood. While it is perfectly appropriate to argue that states have a duty to provide assistance to burdened societies in the same way that they have a duty to provide asylum to the persecuted victims of outlaw states, this argument does not lead to the conclusion that refugee status should not be granted to those who flee burdened societies where this is their most practicable option for securing their basic needs. Consider that in cases of environmental disaster or famine or civil war, the capabilities and/or disposition of international society may be arranged so that it is both rational and reasonable for those situated such that they can best secure their basic needs by crossing borders to do so and it is certainly right that they be granted at least short-term refuge if, as Gibney (2004: 8) puts it, „there is no reasonable prospect of that person finding protection any other way.“ It is true that they do not need *asylum* in the classic sense reconstructed by Price but they do require *refuge*, even if it is temporary in duration. Moreover, in providing for such forms of refuge, the institution of refugeehood is still playing an expressive role in the sense that it is a communicative act acknowledging the requirements of moral solidarity. In this regard, Price's distinction between positions such as Shacknove's which Price takes to offer a merely palliative conception of refugeehood and his own which sees asylum as a distinctively expressive act is simply untenable since both positions are reparative *and* expressive; it is *what* they are expressive of that differs. Rather than providing a refutation of Shacknove's argument, what Price's argument can be taken to provide is a justification for the claim that the communicative clarity of the institution of refugeehood requires a distinction between grants of *asylum* as acts of justice and grants of *refuge* as acts of moral solidarity. In order for the institution of refugeehood to work effectively, it is crucial that its functions as a practice of moral solidarity and as a practice of justice are clearly demarcated from each other even as each provides a justification for refugees to move across state borders.

3. Freedom of Movement as a Human Right?

If the preceding section is successful in supporting the account of human rights sketched in the opening section of this essay, it gives us reason to suppose that this account

of human rights may help us to explore the more controversial question of whether there is a human right to freedom of movement and, if so, what form it takes. It will be helpful here to start by reflecting on this question from the basic needs perspective as elaborated by Miller.

Miller's position with respect to so-called „voluntary“ migration is this:

„One reason a person may wish to migrate is in order to participate in a culture that does not exist in his native land – for instance, he wants to work at an occupation for which there is no demand at home, or to join a religious community which again is not represented in the country from which he comes. These might be central components in his plan of life, so he will find it very frustrating if he is not able to move. But does this ground a right to free movement across borders? It seems to me that it does not. What a person can legitimately claim as a human right is access to an adequate range of options to choose between – a reasonable choice of occupation, religion, cultural activities, marriage partners, and so forth. Adequacy here is defined in terms of generic human needs rather than in terms of the interests of any one person in particular [...].“ (Miller 2007: 207)

This argument is in certain respects orthogonal to the issue of a human right to immigrate since the availability of an adequate range may be dependent on being able to access options in another state (if you live in, say, Andorra) or may be satisfied by being able to move within only part of a state (if you live in, say, the USA). For current purposes, the most important point is that this argument is predicated on a claim that the basic needs that ground human rights claims are generic in a dual sense, namely, that they are universal interests of human beings and that these universal interests ground claims to generic objects (marriage partners, religions, etc.). Consequently, all that is required is that an adequate range of choices be available to persons. However, as Oberman rightly notes:

„It is false that universal interests can only ground claims to generic objects. People are entitled to the freedom to be with the particular people they love and practice the particular religion they believe in, not because the interests of particular individuals can ground human rights, but because the interests they have in being with the people they love and acting in accordance with their fundamental beliefs are universal interests. Since the objects of a person's affections and the prescripts of their conscience are relative to the person, objects of a generic variety cannot fulfill the interests.“ (Oberman forthcoming)

There are, as I have put it elsewhere (Owen 2010), singular non-substitutable sources of non-instrumental value such that the very notion of an adequate range of marriage

partners or religions that excludes the potential marriage partner whom I love or the religion to which I am committed is incoherent.⁴

The implication of this critique of Miller's argument is that basic needs may be specified in terms of non-generic objects. Respecting Fred's right to live with his marriage partner or George's right to reside in a community where his religion can be practiced ground a presumptive right not to be prevented from moving (whether within or across state borders) in order to be able to fulfill this basic need. The implications of this critique do not, however, extend to the claim advanced by Oberman (forthcoming) that Fred should be entitled to move freely to explore the full range of potential marriage partners or George the full range of possible religious communities available in the world. Fulfilling Fred's right to live with his marriage partner Anne in her state of nationality places the members of that state under a range of other obligations to Fred, namely, the obligations owed to residents of the state who are dependent on it for the protection and fulfillment of their basic rights (cf. Blake 2013: 104). This is justified because the interest in question is a basic need and hence the right is one that is justifiable to all human beings as a matter of basic moral solidarity. But this is not the case for a general right to freedom of movement. To make the case for that claim would require another argument. In order to bring the justice-based track of my account of human rights into play, let us turn to an argument for such a general right to freedom of movement.

The argument for freedom of international movement as a human right is typically set up through what Carens (2013), following Miller (2007), calls „a cantilever argument“ which operates by (a) noting that we take the right to freedom of movement within states to be a human right and (b) proposing that whatever reasons or rationale support viewing freedom of internal movement as a human right also support viewing freedom of movement between states as a human right. The cogency of this argument hangs on the coherence of the analogy between freedom of movement within states and freedom of movement across states borders.

To consider this argument, we can begin with the two existing statements of the human right to freedom of movement within a state:

4 In relation to these cases, we can recall here a point that Miller admits, namely, that while membership of a nation is, under certain conditions, of non-instrumental value, it is not the only thing that is of non-instrumental value – friendship, family and other practices can also be sources of non-instrumental value – nor is it necessarily the most important. This being so, I find it hard to see why an account of global justice that seeks to take seriously the existence of national communities on the grounds of their non-instrumental value, should propose rules of justice concerning freedom of movement that entail the *de jure* privileging of the value of national community over other sources of non-instrumental value.

(1) Article 13 of the 1948 UN Declaration says that „Everyone has the right of freedom of movement and residence within the borders of each state.“

(2) Article 12 of the 1966 Covenant specifies the right of freedom of movement as applying to all „lawfully resident in the territory of the state“.

With respect to the UN Declaration we should note that:

„[...] the UN Human Rights Committee has emphasized that the right is one that [e]veryone lawfully within a State enjoys. Thus the human right to internal freedom of movement, as it is conventionally defined, is not merely a right that citizens can claim against their own states. Rather, anyone that is legally present in a state has a right to free movement within its borders.“
(Oberman forthcoming)

This point is a significant one for proposed cantilever arguments. It implies that the right in question is explicitly taken to apply *only* to those who are lawfully present. In other words, the right is not a general human right in Carens' (2013) sense but a membership-specific right in which the relevant notion of membership is that of „lawful resident“. But this undermines the cantilever strategy since it is a feature of membership-specific human rights that they don't support moving from a human right that is internal to a state and generates an obligation on a specific state to one whose scope is global and generates an obligation on any state. Thus, for example, the fact that there is a membership-specific human right to vote in one's state of nationality does not ground a right to vote in any state.

But should freedom of movement within the state be regarded as a general human right? On Carens' own preferred argument, the answer is affirmative since he takes freedom of movement to be grounded on liberal autonomy (any restrictions on freedom of choice must themselves be grounded on an appeal to autonomy). We may plausibly doubt, however, whether in a democratic constitutional state characterised by the fact of pluralism, reasons for valuing freedom of internal movement are adequately captured by a liberal conception of autonomy. By contrast, Hosein (2013) has offered a cogent case for the view that grounding the importance of freedom of internal movement also requires reference to democracy and political equality but it is a limitation of his case that this grounds the value of freedom of internal movement only for citizens. To make sense of the existing human right of freedom of internal movement and its extension to all lawful residents, we need a slightly different argument.

Let us start by noticing a difference between the lawful residents of a state, on the one hand, and those who are not lawful residents, on the other hand. The difference is this: lawful residents are governed persons mutually engaged in a scheme of coope-

ration, a web of consensual and reciprocal rights and obligations, which has a pervasive impact on their lives, and which entails the obligation that any constraints on the civic independence constituted through this form of rule are reciprocally and generally justifiable to the members of the scheme. In this context, there are reasons for freedom of movement that arise as products of the specific associative obligations that members (i.e. lawful residents) of a democratic constitutional state owe to one another. Thus, for example, associative obligations of equal concern and equal opportunities both support the requirement of freedom of movement. Freedom of movement within the constitutional democratic state on this view is not fundamentally important because it secures liberal autonomy, but because it acknowledges and expresses the equal civic standing of lawful residents as participants in a scheme of cooperation by blocking those forms of public and private domination that may consist in, operate through, or take advantage of, state-based constraints on freedom of internal movement. There are compelling reasons to extend this right to unlawful residents. First, as an important element in ensuring that their capacity to exercise their general human rights without undue cost are protected. Second, because the members of this scheme of cooperation recognize that the forms of exploitation and oppression to which unlawful residents are made vulnerable in the absence of freedom of movement within the state are likely to be incompatible with maintaining a just basic structure. For example, given the difficulty of distinguishing naturalised citizens, lawful migrants and unlawful migrants from a given state or region of origin in everyday contexts of interaction, restrictions on the freedom of movement of unlawful migrants are highly likely to have impact on members of the scheme of cooperation who share a state or region or origin.

Can this type of argument support a human right to freedom of movement? Consider that we are all subject to a regime of global governance composed of the international order of states and that the norms that structure this order are the product of differential power relations between states. Isn't the very authority of states to determine who is citizen and who is alien and to elaborate distinct migration statuses and border restrictions an exercise of arbitrary public power (cf. Abizadeh 2008)? Indeed, might we not see irregular migration, however motivated, as a performative refusal to be governed like this, to this extent, at this cost?

I have argued elsewhere (Owen 2014) that for an exercise of public power to be legitimate, what is required is that those who are subject to it, considered collectively and severally, can effectively shape and contest this exercise of public power. This is, I think, one of the reasons that support the explicit extension of the scope of the human

right to freedom of speech to one that applies „regardless of frontiers”. Does this also require freedom of movement rights? Borrowing from Hosein (2013: 33), let us distinguish between two types of freedom of movement – namely, pass-through rights and resettlement rights. I think that, typically, the former are required for the effective capacity to shape and contest public power, but the latter are not. This is not a strict rule; there may be circumstances in which settlement rights are required – for example, by the population of the Maldives as their low-lying island becomes uninhabitable as the sea level rises (cf. Risse 2009). But in general I suggest that it is the case that pass-through rights are necessary and sufficient for these purposes. They are necessary because the justification of any exercise of public power requires (a) that those who exercised power can be confronted by those over whom power is exercised; that those subject to power can assemble, protest and campaign at those sites (government offices, parliaments, etc.) which are identified with the exercise of power and (b) that those over whom power is exercised can move to seek support, tell their story, build coalitions with other groups and, generally, engage in the forms of political activity required for an effective power to shape and contest that rule to which they are subject. They are sufficient, because barring special circumstances, these purposes do not require a right to settle.

It should be noted that even if we reject the claim for a human right to immigrate (as opposed to a human right for freedom of pass-through movement), mobility rights may themselves be the object of „shaping and contestation”. I mention this for two reasons. The first is that access to transnational mobility rights is increasingly becoming one of the constituent features of emerging transnational social stratification (Shachar 2011) – and a concern with such stratification may itself lead us to support an equalization of mobility rights. The second is that my argument may seem to give rise to a slightly odd situation. The thought would be this: if people can come in to visit and advocate for their entry, and while there, are entitled to all of the legal protections to which anyone who is an inhabitant is entitled, but not to such political rights as the right to vote, does that mean that their minimal claims of need must also be met? Doesn't this make a peculiar kind of bootstrapping possible: you have no right to settle and be supported, you have a right to visit to advocate that you should have a right to be settled and supported, and while you visit, you're entitled to be supported.⁵ The response to this is „yes”, it does make this possible where the ground of support is based in the reciprocal obligations of states to secure the general human rights of

⁵ I am grateful to Arthur Ripstein for the point.

each other's citizens while visiting. This doesn't mean, however, that such visitors are entitled to enjoy all the rights of citizens except political rights – so for example it need not include a right to work or to pay into or benefit from contribution schemes (and also may not include a duty to pay income tax). Persons exercising pass-through rights are transients, not permanent residents.

4. Conclusion

In this essay I have sought to motivate a dual track account of human rights grounded in respect for the dignity of persons as having both a teleological and deontological dimension and supporting, respectively, human rights that are concerned with secure access to the satisfaction of basic needs and are expressive of the stance of moral solidarity and human rights that address the equal standing of human beings as members of transnational society and are expressive of the stance of justice. I have illustrated and supported this account by showing how it illuminates and helps to resolve a debate concerning the institution of refugeehood in a way that reconciles our normative intuitions concerning refugees. In the final section of the essay, I have turned to address the question of a human right to freedom of movement. Here I have argued that secure access to the satisfaction of basic needs can ground a human right to cross state borders where required for such secure access but not a general right to freedom of movement. Taking up justice-based arguments, I have proposed that these can plausibly ground a human right to freedom of pass-through movement and support the equal distribution of transnational mobility rights but are not sufficient to justify a general right to freedom of movement construed as the right to stay in or move from any state that one chooses.

Bibliography

- Abizadeh, Arash 2008: Democratic Theory and Border Coercion, in: *Political Theory*, Vol. 36, No. 1, 37-65.
- Blake, Michael 2013: Immigration, Jurisdiction and Exclusion, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 41, No. 2, 103-130.
- Caney, Simon 2005: *Justice Beyond Borders*, Oxford: Oxford University Press.
- Caney, Simon 2014: Justice and the Basic Right to Justification, in: Forst, Rainer et al.: *Justice, Democracy and the Right to Justification*, London: Bloomsbury Academic, 147-166.
- Carens, Joseph H. 2013: *The Ethics of Immigration*, Oxford: Oxford University Press.
- Forst, Rainer 2014a: Two Pictures of Justice, in: Forst, Rainer et al.: *Justice, Democracy and the Right to Justification*, London: Bloomsbury Academic, 3-25.

- Forst, Rainer 2014b: *Justifying Justification: response to my critics*, in: Forst, Rainer et al.: *Justice, Democracy and the Right to Justification*, London: Bloomsbury Academic, 169-216.
- Foucault, Michel 1988: *Politics, Philosophy, Culture. Interviews and other writings, 1977-1984*, London: Routledge.
- Gibney, Matthew 2004: *The Ethics and Politics of Asylum*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hosein, Adam 2013: *Immigration and freedom of movement*, in: *Ethics and Global Politics*, Vol. 6, No.1, 25-37.
- Miller, David 2007: *National Responsibility and Global Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Oberman, Kieran forthcoming: *Immigration as a Human Right*, in: Fine, Sarah/Ypi, Lea (eds.): *Migration in Political Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Owen, David 2010: *Global Justice, National Responsibility and Transnational Power*, in: *Review of International Studies*, Vol. 36, 97-112.
- Owen, David 2014: *Republicanism and the constitution of migrant statuses*, in: *Critical Review Of International Social and Political Philosophy*, Vol. 17, No. 1, 90-110.
- Patterson, Orlando 1982: *Slavery and Social Death*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Price, Matthew 2009: *Rethinking Asylum*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John 1993: *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Risse, Mathias 2009: *The Right to Relocation: Disappearing Island Nations and Common Ownership of the Earth*, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 23, No. 3, 281-300.
- Ronzoni, Miriam 2009: *The Global Order: A Case of Background Injustice? A Practice-Dependent Account*, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 37, No. 3, 229-256
- Shachar, Ayelet 2011: *Picking Winners: Olympic Citizenship and the Global Race for Talent*, in: *Yale Law Journal*, Vol. 120, 2088-2139.
- Shacknove, Andrew 1985: *Who is a Refugee?*, in: *Ethics*, Vol. 95, No. 2, 274-84.

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-exterterritoriale 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 Visaverbarungen 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.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Einwanderungs- gesellschaft

„Eine lesenswerte Abrechnung mit Islamkritikern“

Süddeutsche Zeitung v. 26.2.2013

Klaus J. Bade

Kritik und Gewalt

Sarrazin-Debatte, ‚Islamkritik‘ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft

Die ‚Integrationsdebatte‘ nach Thilo Sarrazins Buch ‚Deutschland schafft sich ab‘ offenbart ein Paradox – eine wachsende Akzeptanz des kulturellen Pluralismus, besonders unter jüngeren Menschen, und zugleich massive kulturelle Ressentiments in der Einwanderungsgesellschaft.

Der renommierte Migrationsforscher und Politikberater Klaus J. Bade beleuchtet Ursachen, Hintergründe und die bedrohlichen Folgen dieser paradoxen Spannung. Er konstatiert eine gefährliche Ersatzdebatte anstelle der verdrängten Diskussion um die neue Identität in der Einwanderungsgesellschaft.

Vor dem Hintergrund auch der jüngeren Terrorerfahrungen (Breivik-Attentat, NSU-Morde) beschreibt das Buch diese Ersatzdebatte als ‚negative Integration‘: die Selbstvergewisserung der Mehrheit durch die Ausgrenzung einer großen – muslimischen – Minderheit. Politik verkennt die Brisanz dieser Situation, solange sie ‚Integrationspolitik‘ nicht als Gesellschaftspolitik für alle versteht.



ISBN 978-3-89974893-2
400 S., € 26,80

Klaus J. Bade

Prof. Dr., lehrte bis 2007 Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück. Von Ende 2008 bis Mitte 2012 war er Gründungsvorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in Berlin.



www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

Petra Bendel

Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und der Menschenrechte?

Zugang zum Territorium und zu einem fairen Asylverfahren in der Europäischen Union¹

1. Aktuelle menschen- und flüchtlingsrechtliche² Herausforderungen

Ins Auge jedwedem Betrachters springt im Kontext von Migration derzeit die Missachtung des elementarsten aller Menschenrechte: des Rechts auf Leben. Das in den Medien zu Recht viel beachtete Unglück vor der italienischen Insel Lampedusa ein Jahr vor Erscheinen dieses Beitrags, am 4. Oktober 2013, bei dem 366 Menschen ums Leben kamen, war nur eine von vielen Krisen. Allein von Januar bis August 2014 „verschwanden“ nach UNHCR-Angaben im Mittelmeer 1.889 Menschen, davon 1.600 zwischen Juni und August (UNHCR 2014b) und mehr als 300 in der vorletzten Augustwoche. Das von Journalisten unterhaltene Projekt *The Migrants Files*³ schätzt die Zahl der seit dem Jahr 2000 für tot erklärten Migrantinnen und Migranten auf dem Weg nach Europa auf 25.000.

Selbst auf die aktuelle Zunahme der Flüchtlingszahlen insbesondere aus Syrien in den vergangenen Jahren in nahezu allen Mitgliedstaaten hat die Europäische Union als Ganze noch keine umfassende, aufeinander abgestimmte Antwort gefunden. Im vergangenen Jahr registrierten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 435.760 Asylgesuche (Eurostat 2014, EASO 2014, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014). Das entspricht einem Anstieg von 30 % gegenüber dem Vorjahr – wobei die

1 Die Autorin dankt Jakob Hager für seine Unterstützung bei der Recherche.

2 Die EU-Dokumente verwenden in der Regel den Terminus „Grundrechte“. Ich verwende die Termini „Menschenrechte“ und, wenn spezifischer, „Flüchtlingsrechte“ und beziehe mich dabei auf jene Rechte, die sich aus einer Kombination aus Bestimmungen des nationalen Rechts, des Unionsrechts, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der Europäischen Socialcharta (ESC) und anderen internationalen Verpflichtungen ergeben, wie sie EU-Mitgliedstaaten eingegangen sind, allen voran jene der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).

3 <https://www.detective.io/detective/the-migrants-files/>, Stand: 9. September 2014.

Zahlen von Monat zu Monat stark variieren können und nicht unbedingt einen kontinuierlichen Anstieg anzeigen. Bisher haben nur 4 % aller drei Millionen syrischen Flüchtlinge, d. h. insgesamt rund 123.600 Menschen, in den Ländern der EU Zuflucht gesucht.⁴ Dennoch steigt die Zahl derer, die auf beschwerlichen und oft auch gefährlichen Wegen in die EU zu gelangen suchen (UNHCR 2014a). Auch die gewaltsame Zurückweisung an den Grenzen (so genannte *push backs*) zählt zu den ersthaften Verletzungen menschen- und flüchtlingsrechtlicher Normen (Pro Asyl 2013, Orchard/Miller 2014).

Mit dem Mitte 2013 verabschiedeten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) gelang es immerhin, die Gesetzgebung für die Anerkennung und die Aufnahme derjenigen Flüchtlinge europaweit stärker zu harmonisieren, die es bis zum Territorium eines Mitgliedstaates schaffen, und die Schutzstandards zumindest für jene Länder anzuheben, die bislang eines menschen- und flüchtlingsrechtskonformen Systems weitestgehend entbehren: Statusgewährung, Verfahrensgarantien, das Recht auf Familienleben, die Regelungen zur Inhaftnahme, zur Einschränkung der Freizügigkeit und Rückführung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die Rechte besonders vulnerabler Personen und Personen mit besonderen Bedürfnissen (Bendel 2013, Informationsverbund Asyl & Migration 2013). Dennoch: Zum Teil bestehen auch innerhalb des neuen Systems gravierende Menschenrechtsbedenken fort, etwa bezüglich der Inhaftnahme von Flüchtlingen (JRS Europe 2011). Ganz grundsätzlich lässt sich das Dublin-System anzweifeln (Dublin Transnational Network 2013, JRS Europe 2013), das den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für Asylverfahren zuschreibt, wenn ein Staat nach dem anderen herausfällt, weil er die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Bedingungen für eine Rücküberstellung – menschenwürdige Aufnahme, faires und effizientes Asylverfahren – nicht erfüllt.

Die Konsolidierung dieses Asylsystems ist Anliegen des Europäischen Rates, der im Juni 2014 neue Leitlinien für die kommenden sechs Jahre der Justiz- und Innenpolitik der EU festgelegt hat (European Council 2014). Große legislative Sprünge sind aber im Asylbereich nicht mehr zu erwarten. Vielmehr liegen die Schwerpunkte in der Prävention und Verhinderung irregulärer Migration und in der Unterstützung von Herkunfts- und Transitstaaten, v. a. bei der Verfestigung ihrer Grenzsicherungssysteme. Der Europäische Rat fordert eine weitere Sicherung der Außengrenzen ein: die Nutzung

⁴ In absoluten Zahlen entfielen die meisten Asylanträge auf Deutschland, gefolgt von Frankreich und Schweden, dem Vereinigten Königreich und Italien. In Relation zur Bevölkerung in den Mitgliedstaaten liegen dann Schweden, Malta, Österreich, Luxemburg, Ungarn und Belgien vor Deutschland und Dänemark, den Niederlanden, Frankreich und Bulgarien; vgl. EASO 2014 und Eurostat 2014.

des neuen Grenzüberwachungssystems EUROSUR (ausführlich: Abschnitt 2.2), eine Verstärkung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX (Abschnitt 2.3) einschließlich eines etwaigen Ausbaus mit europäischen Grenzschutzbeamten, einen Ausbau des Integrierten Border-Managements inklusive eines neuen Systems so genannter *smart borders* (Abschnitt 2.4).

Dass sich dies mit den Flüchtlingsrechten nicht immer vertragen kann, liegt auf der Hand. Der Schutz der Außengrenzen kollidiert ggf. mit dem Verbot kollektiver Ausweisungen (Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK) sowie mit dem Grundprinzip des Flüchtlingsrechts: dem *non-refoulement*-Gebot, also dem Grundsatz der Nichtzurückweisung von Personen in Staaten, in denen ihnen aufgrund der Zugehörigkeit zu Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 3 der UN-Antifolterkonvention, Art. 2 und 3 der EMRK). Diese Bestimmungen garantieren einem jeden Menschen, der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht, dass sein Antrag auf Schutz individuell überprüft wird. Dazu aber ist der Zugang zu einem Verfahren erforderlich, bei dem ein Antrag auf Asyl oder anderweitigen internationalen Schutz gestellt werden kann. Ebenfalls legt die EMRK in Art. 13 das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf fest für den Fall, dass ein Betroffener oder eine Betroffene im Falle einer Ablehnung Zugang zu effektivem Rechtsschutz haben muss.

Während also das Schutzsystem selbst trotz fortbestehender Defizite zumindest ein Stück weit verbessert wurde, bestehen die gravierendsten menschen- und flüchtlingsrechtlichen Bedenken derzeit beim Zugang zu eben diesem Schutzsystem. Darauf konzentriert sich der vorliegende Beitrag. Er bekennt sich zu einem rechtsbasierten Ansatz. Während er für eine rein rechtliche Perspektive auf das Standardwerk von Goodwin-Gill und McAdam (³2007) sowie auf das neu aufgelegte Handbuch der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und des Europarates (2014) verweist, wirft er einen politikwissenschaftlichen Blick auf Risiken und Chancen der aktuellen gesetzlichen und politischen Zielvorgaben, auf mögliche Alternativen (Abschnitt 3.) sowie auf deren etwaige Durchsetzungschancen angesichts der neuesten politischen Konstellationen im Innern der EU (Abschnitt 4.). Der Zugang zu Schutz hängt nämlich in hohem Maße davon ab, wie die EU-Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für diese Schutzgewährung behandeln. Auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten und die künftigen Verhandlungen in und zwischen den Organen der Europäischen Union kommt es an, in welchem Maße es ihr gelingt, ihren selbst deklarierten

Werten der Menschenwürde und der Menschenrechte gerecht zu werden, ihre völkerrechtlichen Vorgaben und ihre Ziele einer „geteilten Verantwortung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten“ (Art. 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung von Lissabon (EUV), und Art. 67 (2) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) zu erreichen.

2. Barrieren europäischen Flüchtlings- und Menschenrechts

Weitgehend unbestritten ist in der politischen Praxis das Recht von Staaten, den Zugang zu ihrem Territorium zu kontrollieren, also auch ihre Außengrenzen zu überwachen und zu kontrollieren. Dennoch müssen diese die o. g. flüchtlingsrechtlichen Normen beachten. Zwei Tendenzen lassen sich jedoch in der EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik ausmachen: erstens eine steigende Extraterritorialisierung der Außengrenzen und zweitens der verstärkte Einsatz moderner Technologie zu deren Überwachung und Kontrolle (Baumann 2014). Beide sind kritisch auf die Möglichkeit von Schutzlücken zu untersuchen. Letztlich geht es darum, einen adäquaten Ausgleich zwischen Kontrollrecht und Schutzpflicht der Mitgliedstaaten zu finden.

2.1 EXTRATERRITORIALISIERUNG DER GRENZEN

Personen, die einen EU-Mitgliedstaat um Schutz ersuchen wollen, sind mit immer höheren Barrieren konfrontiert. Dies rührt daher, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten sich mit immer weiter nach außen verlagerten „Grenzräumen“ umgeben, im Einzelnen:

„Sanktionen für Beförderungsunternehmen, der Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO) und von Verbindungsbeamten an Flughäfen (ALO), finanzielle und logistische Unterstützung für Regierungen von Drittstaaten ebenso wie das Anbieten von Anreizen zur Verstärkung ihrer Kontroll- und Überwachungssysteme, der Einsatz von FRONTEX in „sensiblen“ Gebieten, und, in manchen Fällen, das unterschiedslose Zurückschieben von Migranten und Schutzsuchenden in Herkunfts- oder Transitstaaten, sind einige der Maßnahmen des Pakets, das für die Bekämpfung illegaler (sic!)⁵ Einwanderung entwickelt wurde, die sich aber auf das Recht, Asyl zu suchen, negativ auswirken.“ (Hein/Donato 2012: 91)

5 Ich lehne den Begriff „illegale“ Einwanderung ab, der eine unzulässige Stigmatisierung von Migrantinnen und Migranten impliziert. In den EU-Dokumenten wurde er zeitweise durch „irregulär“ ersetzt. In jüngeren Publikationen findet man ihn allerdings wieder.

Damit umgibt sich die EU zusehends mit einem System „konzentrischer Kreise“, mittels derer ihr eigener Grenzschutz in die umliegenden Staaten „vorverlagert“ wird. Im Zentrum dieser konzentrischen Kreise befinden sich die Schengen-Staaten mit ihrer (gedachten) gemeinsamen Außengrenze und einem gemeinsamen Normensystem zum Grenzschutz. In einem zweiten Kreis befinden sich diejenigen Staaten, die noch keine Schengen-Staaten oder keine vollen Schengen-Staaten sind. Den dritten Außenkreis bilden Abkommen mit Drittstaaten: privilegierte Partnerschaften, die Europäische Nachbarschaftspolitik, Mobilitätspartnerschaften und Rückübernahmeabkommen. Auf der Basis eines Gebens und Nehmens bietet die EU mit diesen Instrumenten den Drittstaaten einen erleichterten Zugang zu Visa, finanziellen Mitteln, Ausbildungsförderung oder anderen Ressourcen. Sie schafft damit Anreize für die Drittstaaten, ihre Grenzkontrollen auszubauen und Personen zurückzunehmen, die die Grenzen von EU-Mitgliedstaaten irregulär überschritten haben (Giuffré 2014). Auch regionale Schutzprogramme, wie sie der Europäische Rat in seinen 2014er Leitlinien empfiehlt, werden gelegentlich als Teil der Verlagerung europäischer Schutzverantwortung nach außen interpretiert.

Eine solche Verlagerung von „Grenzen“ wird dann problematisch, wenn die Mitgliedstaaten damit auch ihre Schutzpflicht verlagern, indem sie die Verantwortung für die Aufnahme und den Schutz von Asylsuchenden auf Dritte übertragen, und wenn davon ausgegangen werden muss, dass sich die Drittstaaten nicht an die menschenrechtlichen Vorgaben halten. Zu Recht wird etwa kritisiert, dass nicht alle Aufnahmeländer Signatarstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention sind (z.B. Guild/Directorate-General for External Policies, Policy Department 2013).

2.2 GRENZÜBERWACHUNG VERSUS SEENOTRETTUNG: EUROSUR

Virtuelle, zusehends technologiebasierte Systeme dienen der Überwachung und der Kontrolle (Abschnitt 2.4) der Außengrenzen. Seit Ende 2013 funktioniert partiell das *European Surveillance Border System* (EUROSUR) im Mittelmeer. Es dient dem Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten. Mittels verbindlicher Schiffsmeldesysteme, Satelliten, bemannter und unbemannter Drohnen übermittelt EUROSUR Daten über irreguläre Migration, kriminelle Aktivitäten und Krisensituationen an die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX und an die Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten.

Die Europäische Kommission rechtfertigt den Einsatz von EUROSUR einerseits mit dem Schutz der europäischen BürgerInnen, andererseits mit „dem tragischen Blutzoll“ im Mittelmeer. Dieser soll vermieden werden mittels der „capacity to detect

small boats in the open sea [...] contributing to greater chances of search and rescue and thereby saving more lives at sea“ (European Commission 2008: 4). Dieses Argument wurde bei Verabschiedung von EUROSUR nach Lampedusa im Parlament noch einmal stark gemacht. Dennoch muss klar betont werden, dass die Hauptaufgabe von EUROSUR nicht in der Seenotrettung liegt. Gerade der Zugang zum Territorium eines Mitgliedstaats mit dem Ziel der Asylantragstellung und damit der Zugang zu einem fairen und effizienten Verfahren können durch eine Überwachung der Grenzen gefährdet werden, die ja zum Ziel hat, irreguläre Einreise zu verhindern – diese aber innerhalb der „mixed migration flows“ von der legalen Schutzbedürftigkeit nicht zu unterscheiden vermag (Jeandesboz 2011, Heller/Jones 2014, Meijers Committee 2012).

Diese Situation führt dazu, dass Flüchtlinge auf die Unterstützung teuer bezahlter Fluchthelfer angewiesen sind. Nicht die Schutzbedürftigkeit ist dann das Kriterium für einen etwaigen Zugang, sondern vielmehr die finanziellen Möglichkeiten.

2.3 GRENZMANAGEMENT VERSUS SEENOTRETTUNG: FRONTEX

Vermittelt wird EUROSUR über FRONTEX. Seit Jahren steht die Agentur europäischen Grenzschutzes immer wieder aufs Neue im Mittelpunkt der Kritik von Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen und -verteidigern (zuletzt etwa: Amnesty International 2013, Neumann 2013, Pro Asyl 2013, FIDH et al. 2014). Aber auch der Europäische Ombudsmann (European Ombudsman 2013), die Parlamentarische Versammlung des Europarats (Council of Europe, Parliamentary Assembly 2013) und die Europäische Grundrechteagentur (European Union Agency for Fundamental Rights 2013) haben den FRONTEX-Operationen unlängst wieder Menschenrechtsverletzungen angekreidet.

Nachdem solche Vorwürfe erstmals massiv laut geworden waren, war die Agentur bereits im Jahr 2011 mit einer Neuauflage ihrer Verordnung (European Parliament/Council 2011, Art. 1 und Art. 26a) auf eine stärkere Beachtung der Menschenrechte verpflichtet worden. Seither hat sie wichtige institutionelle Neuerungen vorgenommen: Sie hat einen Verhaltenskodex entwickelt (FRONTEX 2013), eine Grundrechtstrategie erarbeitet und muss einen effektiven Monitoring-Mechanismus einsetzen, um den Respekt der Grundrechte in all ihren Aktivitäten nachvollziehbar zu machen. Die Grundrechte sind auch Teil der FRONTEX-Fortbildungen. Der Agentur ist eine *Fundamental Rights Officer* an die Seite gestellt worden, der freilich selbst Teil der Organisation ist. Von außen beobachtet das *Consultative Forum on Fundamental Rights*, bestehend aus 16 Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und

Agenturen sowie zwei europäische Agenturen die FRONTEX-Aktivitäten. Das Forum hat Mitte 2014 seinen ersten Jahresbericht vorgelegt (FRONTEX Consultative Forum on Fundamental Rights 2014), in dem es eine stärkere Prioritätensetzung auf den Grundrechten bei allen Handlungen fordert.

Parlament und Rat verabschiedeten Anfang 2014 zusätzlich eine neue Verordnung (European Parliament/Council 2014) zum Schutz der Seeaußengrenzen, die FRONTEX auch zur Seenotrettung verpflichtet (Peers 2014). Die Außengrenzenkontrolle und -überwachung obliegt im Prinzip den EU-Mitgliedstaaten, welche FRONTEX zur Unterstützung anfordern können. Die neue Verordnung verpflichtet die Grenzschutzagentur, jedem in Seenot geratenen Boot oder jedweder Person Unterstützung zukommen zu lassen. Dabei ist klar geregelt worden, wann ein Fall von Seenotrettung vorliegt und wie die Mitgliedstaaten dies untereinander zu koordinieren haben. Außerdem wird FRONTEX das Ausschiffen von geretteten oder aufgegriffenen Menschen in solche Länder verboten, in denen sie ernsthaften Schaden erleiden könnten. Damit stärkt der Gesetzentwurf das Prinzip der Nicht-Zurückweisung. Schließlich regelt die Verordnung, welche Rechte die Betroffenen haben, wenn sie in einen Staat verbracht werden: Vor dem Ausschiffen müssen die Einheiten sicherstellen, dass der Drittstaat die Menschenrechte respektiert. Sie müssen gewährleisten, dass die Betroffenen identifiziert und ihre persönlichen Umstände geklärt werden, dass sie über ihren Verbleib informiert werden, und zwar so, dass sie dies auch verstehen. Außerdem müssen die beteiligten Einheiten den betroffenen Menschen die Möglichkeit geben, gegen ein Ausschiffen an den vorgeschlagenen Ort Einspruch einzulegen, wenn sie dies für eine Verletzung des Flüchtlingsprinzips des *non-refoulement* halten.⁶

Diese Verordnung, ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interpretationen des Seerechts durch die Mitgliedstaaten, schließt allerdings allein das Handeln innerhalb von FRONTEX-koordinierten Operationen ein, nicht aber jedwedes Handeln von Grenzschutzbehörden auf See. Außerdem erlaubt die Verordnung den Mitgliedstaaten, den Kurs eines in ihren Hoheitsgewässern aufgegriffenen Bootes abzüandern und dieses zu einem anderen Ziel zu verbringen, wenn es sich innerhalb der 12-Mei-

6 Damit hat der Gesetzentwurf einem wichtigen Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 2012 Rechnung getragen: In der Rechtssache Hirsi Jamaa et al. gegen Italien (Nr. 27765/09) befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2012 Italien der Nicht-Beachtung der EMRK für schuldig, da Italien ein Schiff mit eritreischen und somalischen Staatsangehörigen nach Libyen zurückgedrängt hatte. Libyens Situation aber sei mit den Standards der Konvention nicht vereinbar. Somit hatte hier eine Verletzung des *non-refoulement*-Prinzips stattgefunden bzw. ein Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie ein Verstoß gegen das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf (Art. 3 und Art. 13 EGMR).

len-Zone des jeweiligen Staates befindet. Vor allem die Nichtregierungsorganisation Pro Asyl (2013) hat kritisiert, dass FRONTEX-Einsätze, die in der Ägäis stattfinden, daher ganz überwiegend weiterhin sogenannte *push backs*, also Zurückweisungen ohne Prüfung eines Asylgesuchs, in Richtung Türkei vornehmen dürfen. Boote oder Personen an Bord eines Bootes, die auf hoher See, d. h. in Gewässern außerhalb eines nationalstaatlichen Territoriums aufgebracht werden, dürfen nicht zur Umkehr gezwungen werden. Wohl aber ist es möglich, diese in einen Drittstaat zu verbringen bzw. zu „geleiten“. Diese Regelungen können das Prinzip der Nicht-Zurückweisung von Personen untergraben: Werden Personen in einen Drittstaat zurück„geleitet“, wie lässt sich dann, so Pro Asyl und andere Nichtregierungsorganisationen, herausfinden, ob sich darunter nicht Schutzsuchende befinden? Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat geurteilt, dass jeder Mensch, der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem Verfahren hat, bei dem sein Antrag individuell geprüft wird. Das gilt auch auf hoher See, wenn ein Staat auf seinem Schiff volles und exklusives Recht über die Aufnahme oder Zurückweisung eines Flüchtlings ausübt.

2.4 GRENZKONTROLLE: HARD BORDERS UND SMART BORDERS

Die EU-Staaten haben in den letzten Jahren ihre materiellen Außengrenzen verstärkt: so etwa zwischen der Türkei und Griechenland am Evros, wo die Zahl der Einwanderer nach dem Bau eines weiteren Grenzzauns und der Stationierung von zusätzlichen 1.800 Polizeikräften entlang der Grenze stark zurückging und sich in Richtung Bulgarien verlagerte. Bulgarien seinerseits forcierte den Grenzzaun und folgte dem griechischen Beispiel – ein Beleg dafür, wie sich durch Grenzziehung die Zahl der Einwanderer nicht dezimiert, sondern lediglich verlagert. Viele der hier zurückgewiesenen und zum Teil durch *push backs* abgedrängten Personen kommen aus flüchtlingsrechtlich bedenklichen Herkunftsstaaten wie Eritrea, Somalia und Syrien. Menschenrechtliche Bedenken äußerten der Ombudsmann, der Sonderberichterstatter und die Europäische Grundrechteagentur FRA (2013: 64) ebenfalls bezüglich der Grenzen in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla.

Während es an den „harten Grenzen“ um die Abwehr von Personen vor den Zäunen geht, zielt das von der Europäischen Kommission und vom Rat geplante *Smart Borders*-System einerseits auf das Aufspüren von *overstayers*, Personen also, die legal in einen Mitgliedstaat eingereist sind, aber die genehmigte Zeit überschritten haben, andererseits auf so genannte *bona-fide*-Reisende, denen die Einreise erleichtert werden soll.

Das *Smart-Borders*-System besteht aus zwei Teilen: dem *Entry-Exit*-System (EES) und dem *Registered Travellers Programme* (RTP). Das EES soll Ort und Zeit der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen registrieren, um im Falle der „Überziehung“ die betreffenden nationalen Behörden zu informieren. EES beinhaltet eine zentralisierte europäische Datenbank inklusive biometrischer Daten, darunter alle zehn Fingerabdrücke und Gesichtsbilder aller Drittstaatsangehörigen, die in den Schengenraum einreisen. Diese sollen dann durch automatisierte Identitätskontrollen an den Außengrenzen laufen. Das RTP hingegen will Personen einen erleichterten, automatisierten Zugang zu den Mitgliedstaaten verschaffen, die zuvor einen umfangreichen *Pre-Screening*-Prozess durchlaufen haben. Die Kommission schätzt, dass RTP die Einreise von vier bis fünf Millionen Besuchern jährlich erleichtern würde (Hayes/Vermeulen 2012).

Die Europäische Kommission hat mehrere Studien in Auftrag gegeben, um die Machbarkeit und die möglichen Auswirkungen dieses für 2016 zur Einführung geplanten Systems zu evaluieren; einige wissenschaftliche Beiträge ergänzen diese (Bigo et al. 2012, Guild/Carrera 2013, Vasile/Popescu 2012). Etliche Einwände beziehen sich auf den Kosten-Nutzen-Aufwand, die Effizienz und technische Durchführbarkeit eines solchen Pakets. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat ferner vor möglichen Verletzungen des Rechts auf Privatsphäre und auf informationelle Selbstbestimmung gewarnt (European Data Protection Supervisor 2013, siehe auch Petri 2013).

Abgesehen davon aber ist dringend auf menschen- und flüchtlingsrechtliche Probleme, allen voran auf die Gefahr der Verletzung des *non-refoulement*-Gebots zu verweisen. Denn wie lässt sich garantieren, dass die Erhebung persönlicher Daten nicht solche Personen ausfindig macht und dann für lange Zeiträume registriert und kriminalisiert, welche ihr geltendes Visum aus legitimen Gründen überschreiten, da sie beispielsweise ein Asylgesuch gestellt haben oder krank geworden sind, und dass diese Verfahren dann nicht weiterverfolgt werden? Ein zweiter Einwand bezieht sich auf die Weitergabe der im *Entry-Exit*-System erhobenen Daten an Drittstaaten. Sofern ein solcher Datentransfer überhaupt notwendig ist, fragt sich, wie garantiert werden kann, dass jene Drittstaaten, die Daten erhalten, auch tatsächlich die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger respektieren (Hayes/Vermeulen 2012).

Dennoch: Eine unlängst veröffentlichte Statewatch-Studie (Jones 2014) zeigt auf, dass die *Smart-Borders*-Initiative längst ein *fait accompli* zu sein scheint. Der Europäische Rat hat die *smart borders* in seine Leitlinien integriert, die Mitgliedstaaten drängen auf Einführung, die Kommission hat bereits große Forschungsprojekte finanziert und Pilotprojekte initiiert, und die Sicherheitsindustrie steht bereit, ihre Systeme

anzuwenden. Politische Manövrierfähigkeit scheint eher in der Frage zu bestehen, wie die *smart borders* kommen als in der grundsätzlichen Frage, ob sie denn kommen.

3. Politische Alternativen

Es ist deutlich geworden, dass die derzeitige und die geplante Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen der Europäischen Union in vielen Fällen eine legale Einreise und damit den Zugang zu internationalem Schutz von Flüchtlingen be- oder verhindert. Sie zwingt Flüchtlinge, die Dienste von Fluchthelferinnen und Fluchthelfern in Anspruch zu nehmen, um ihr Herkunfts- oder Transitland auf der Suche nach Schutz in einem EU-Mitgliedstaat zu verlassen. Viele Flüchtlinge laufen Gefahr, an den Grenzen ohne Prüfung ihres Asylgesuchs zurückgewiesen und, oft ohne ihr Recht auf Beschwerde gegen ihre Nichtzulassung, in Länder abgewiesen zu werden, in denen sie nicht sicher sind. Ein engeres Monitoring der Außengrenzen und des Agierens von Grenzschutzbeamten und -behörden durch menschenrechtlich versierte Organisationen täte daher Not. Vor allem aber gilt es, legale Zugangswege zu öffnen.

Seit Beginn einer europäischen Flüchtlingspolitik mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von 1999 in Tampere standen immer wieder Maßnahmen eines legalen Zugangs zum Territorium auf der Agenda. Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz sollten, so das Ziel, in eine bessere Balance gebracht werden. Alle EU-Institutionen setzten sich Anfang der 2000er Jahre mit diesen Möglichkeiten auseinander, und einzelne Mitgliedstaaten haben auch Erfahrungen damit gemacht (ebd.). Auch Flüchtlings- und Hilfsorganisationen (u. a. Red Cross 2013) fordern, rechtmäßige Zugangswege, die es Flüchtlingen ermöglichen, auf legalem und sicherem Weg Schutz zu erhalten, möglichst bereits vor der Ausreise aus dem Herkunftsland bzw. dem Land eines vorübergehenden Aufenthalts zu öffnen. In der Regel werden verschiedene Zugangsmöglichkeiten unterschieden⁷: die Anwendung von Visa-Bestimmungen auf humanitäre Gründe, Wiederansiedlung (*resettlement*), diplomatisches Asyl sowie sogenannte Asylverfahren „*offshore*“.

So können Schengen-Visa im Falle nationaler Interessen oder internationaler Verpflichtungen auch aus humanitären Gründen ausgestellt werden. Ein Visum mit gebietsbeschränkter Gültigkeit, d. h. für den ausstellenden Staat gültig, kann durchaus durch die diplomatischen Vertretungen in den Herkunfts- oder Transitstaaten ausgestellt werden. Die Anwendung ist bislang jedoch Ermessenssache und nicht EU-weit

7 Vgl. dazu v. a. den ausführlichen Bericht über das Projekt E.T. – Exploring Avenues for protected entry in Europe, hier zitiert als Hein/Donato 2012.

vereinheitlicht. Hierzu könnten gemeinsame Richtlinien für die Gemeinsamen Konsularischen Anweisungen für Visa und finanzielle Anreizsysteme erstellt werden; eine solche Lösung ist allerdings aus den Plänen der Kommission verschwunden und taucht auch in den 2014er Leitlinien des Europäischen Rates nicht auf.

Vielmehr empfiehlt dieser ein anderes Instrument zur organisierten Aufnahme von Flüchtlingen vor, während und nach der Reise: das *resettlement*, also die Umsiedlung von anerkannten Flüchtlingen aus Drittstaaten in die EU. Dieses Instrument ist allerdings nicht vom Herkunftsland aus zu betreiben. Bereits seit Langem drängt die Kommission auf die Umsetzung des 2012 beschlossenen Gemeinsamen Europäischen Wiederansiedlungsprogramms (*Joint EU Resettlement Programme*, JEURP), denn obwohl sich in den letzten Jahren mehr Mitgliedstaaten zum *resettlement* bereit erklärt haben, sind die Plätze nicht so zahlreich wie erhofft: Bis 2013 haben die EU-Mitglieder lediglich 5.500 Plätze zur Verfügung gestellt.⁸ Eine Studie von Bokshi (2013) hat hervorgehoben, dass das Wissen um diese Programme beschränkt und die öffentliche Meinung in einigen europäischen Ländern in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage oder von der Zahl der aufgenommenen Asylbewerber eher skeptisch ist. Aufklärung und Finanzierung dieses Programms spielen für seinen Erfolg also künftig eine große Rolle.

In den EU-Mitgliedstaaten ist das Asylverfahren an die Anwesenheit auf dem Territorium eines möglicherweise schutzgewährenden Staates gebunden. Bis 2012/13 galt die Schweiz als ein Modell für die Möglichkeit, über das Botschaftsverfahren extraterritorial in einem Konsulat oder in einer Botschaft vom Herkunftsland aus (nicht aber von einem Drittstaat aus) Asyl zu beantragen. Ein solches Modell bietet mehrere Vorteile:

„Diplomatic asylum is characterised by the confrontation between the territorial State (usually the potential persecutor) and the State represented by the embassy. Resettlement [...] is special in that it aims at alleviating limbos in third countries where the quality of protection is insufficient or even inexistent. Evacuation and dispersal in the context of temporary protection is marked by the wish to respond to situations of mass flight and to bring about a form of

8 In der Debatte wird häufig das deutsche Programm zur Humanitären Aufnahme von syrischen Flüchtlingen mit *resettlement* verwechselt. Es unterscheidet sich jedoch vom *resettlement* dadurch, dass es sich zunächst um eine temporäre Aufnahme von zwei Jahren mit der Aussicht auf Verlängerung handelt. Den Flüchtlingen wird ein humanitärer Status verliehen und es wird ihnen nach einer gewissen Zeit die Möglichkeit eröffnet, sich für eine permanente Aufenthaltserlaubnis zu bewerben. Wiederansiedlung ist nach der Definition des UNHCR grundsätzlich auf Dauer angelegt. Deutschland hat aber zugleich auch seit vielen Jahren *resettlement* praktiziert. Nach einer eher ad-hoc policy verpflichtete es sich im Dezember 2011 auf ein dauerhaftes Wiederansiedlungsprogramm.

burden sharing. To a limited degree, Protected Entry Procedures can share the characteristics of all three other responses. However, PEPs are primarily typified by the desire to offer individual protection seekers legal alternatives to illegal migration channels, thus preventing disorderly departures as well as disorderly arrivals.“ (Heim/Donato 2012: 28)

Ein solches Verfahren könnte in einer Revision der Asylverfahrensrichtlinie, die Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist, verankert werden, die es bislang explizit ausschließt. Die gemeinsame Bearbeitung von Asylverfahren außerhalb des Territoriums der Mitgliedstaaten (ECRE 2014: 17 f.) schließlich könnte, wenngleich schwer umzusetzen, eine weitere legale Zugangsmöglichkeit eröffnen.

Gemeinsame Asylverfahren außerhalb der EU-Grenzen wären, kombiniert mit einem sicheren Zugang, ein innovativeres Konzept. Allerdings warnen Menschenrechtsorganisationen wie ECRE et al. (2014: 27):

„[A]ny discussion on the possibility of joint processing outside the EU should be strictly framed as a tool to facilitate legal access to the EU for persons in need of international protection and not as a way to contain refugees in regions outside the EU or as a migration management tool. Moreover, it raises a range of complex legal and practical questions as to how access to key procedural guarantees and fundamental rights can effectively be ensured in such a context. Recent jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) established that the principle of non refoulement applies extraterritorially as soon as States have effective control over individuals and that this implies the observance of procedural safeguards such as access to legal assistance, interpretation and information and access to an effective remedy.“

4. Politische Umsetzbarkeit und Ausblick

Weiterhin ist die Europäische Union weit entfernt von ihrem eigenen immer wieder proklamierten Ziel, die gemeinsame Verantwortung und Solidarität im Inneren der EU zu befördern. Diese wäre allerdings für die Schutzsuchenden von großer Bedeutung:

Nach dem Unglück von Lampedusa hatte die italienische Regierung die Operation „Mare Nostrum“ im Mittelmeer ins Leben gerufen, die nach Angaben der italienischen Marine bisher bereits über 85.000 Flüchtlinge rettete (Stand: August 2014). Die zuständige EU-Kommissarin, Cecilia Malmström, kündigte Ende August 2014 an, Italien mit einer aufgestockten „FRONTEX plus“-Operation zu unterstützen, die nur in den Gewässern von EU-Mitgliedstaaten arbeiten soll. Weiterreichende Lösungen wie der Einsatz mobiler Expertenteams und ein umfassender Aktionsplan (ECRE 2014: 22) wären vonnöten, die allerdings allesamt einen höheren politischen Willen der Mitgliedstaaten erforderten.

Am politischen Willen scheitern weiterhin einige umfassende Politik-Vorschläge: ein neues Verteilungsverfahren anstelle des überholten und auf einem Mythos von gleichen Schutzbedingungen basierenden Dublin-Systems, eine Entlastung der Mittelmeeranrainer durch Umverteilung der bereits anerkannten Flüchtlinge (*relocation*) oder ein gemeinsames *resettlement*-Programm mit Quoten für die Mitgliedstaaten.

Phantasielos und uninspiriert nehmen sich hingegen die neuen Leitlinien des Europäischen Rates für die Zeit von 2014 bis 2020 aus. Einmal mehr zeugen diese von der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten über die weiteren Schritte der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der Grenz- und Flüchtlingspolitik.

Bei der Verabschiedung des – noch sehr vagen – Programms hat der Europäische Rat allerdings die Rechnung noch ohne das Mitte 2014 neu konstituierte Europäische Parlament gemacht, das nicht notwendigerweise eindeutige Mehrheiten hervorbringt und das seine in der vergangenen Legislaturperiode angenommene Rolle als Mitgesetzgeber (dazu: Ripoll Servent 2012, Bendel 2013) noch intensivieren muss. Dieses könnte gerade mit seinem LIBE-Ausschuss künftig eine wichtige Rolle spielen. Dessen Aufgabe ist es schließlich, über die Einhaltung der Grundrechte in der Innen- und Justizpolitik zu wachen. Hier wäre ein Hebel anzusetzen, um die übrigen Organe in der Migrationspolitik immer wieder an die Einhaltung der Grundrechte zu erinnern.

Die Unbestimmtheit der Post-Stockholm Leitlinien, wie sie der Europäische Rat vorgelegt hat, lässt auch der Kommission recht viel Spielraum für ihre Gesetzesinitiativen – ein weiterer Hebel für Expertinnen und Experten sowie für Nichtregierungsorganisationen, die Kommission zu lobbyieren. Die Kommission steht gerade vor wichtigen institutionellen und personellen Umbauten. Da es sich bei dem designierten Kommissar für Migration und Innenpolitik – man beachte die neue Denomination des Ressorts – um einen griechischen Staatsbürger handelt, mag dieser auf ein Mehr an Verantwortungsteilung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten drängen – ein Thema, das die Kommission wiederholt vorgebracht hat. Diese hat auch in einer Mitteilung (European Commission 2014) empfohlen, dass die EU einen geordneteren Zugang für Personen mit Schutzbedürfnissen brauche.

Allerdings hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (2014) Herrn Avramopoulos folgende Aufgaben ins Stammbuch geschrieben, die erwarten lassen, dass der Fokus auf extraterritorialen Aktivitäten weiterhin virulent bleibt: eine Konzentration auf die reguläre Migration (die freilich nur begrenzt EU-Kompetenz ist), die „starke“ Bekämpfung der Herausforderung irregulärer Migration, eine Zusammenarbeit mit der Vizepräsidentin und Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie dem Kommissar für internationale Zusammenarbeit und

Entwicklung in Fragen der Rückübernahme und strategischen Partnerschaften. Viel hängt vom politischen und diplomatischen Geschick des neuen Kommissars ab. Er ist derjenige, der das tiefe Misstrauen überwinden muss, wie es sich in den langjährigen Verhandlungen um das Gemeinsame Europäische Asylsystem zwischen den Organen, vor allem zwischen Kommission und Rat, verfestigt hat (Bendel 2013, Collet 2014).

Bei der legalen Einreise steht von Seiten des Rats nicht viel Neues zu erwarten. Wenngleich einige Mitgliedstaaten humanitäre Visasysteme und andere geschützte Einreiseverfahren eingeführt haben, stehen sie einer europäischen Lösung eher zögerlich gegenüber (Jensen 2014: 50). Zumindest hat die Debatte über eine neue Verteilung von Asylsuchenden unter italienischer Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte an Fahrt gewonnen. Auch Deutschland als gewichtiger Staat im Rat hat sich unter dem Eindruck wachsender Flüchtlingszugänge für ein gewisses europäisches Kompensationssystem ausgesprochen. Das lässt vermuten, dass sich hier womöglich ein Gelegenheitsfenster öffnet. Eine Quotenregelung – über deren Kriterien sich trefflich streiten und verhandeln lässt – würde zumindest für mehr Verteilungsgerechtigkeit in Europa sorgen, hätte aber allenfalls mittelbar Auswirkungen auf die Zugangschancen für Flüchtlinge.

Die Perspektiven für einen Durchbruch bei den Flüchtlingsrechten sind also insgesamt bestenfalls durchwachsen. Zu befürchten steht, dass etwaige gemeinsame europäische Initiativen im Brüsseler Verhandlungsmarathon zermalmt werden. Umso wichtiger scheint es, dass einige Mitgliedstaaten weiterhin mit gutem Beispiel vorangehen und damit womöglich einen Prozess von „*best practice*“-Verfahren in Gang setzen.

Literatur

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2014: Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration, Luxemburg.
- Amnesty International 2013: Frontier Europe: Human rights abuses on Greece's border with Turkey, July 2013 (Index: EUR 25/008/2013), <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf>, Stand: 26. August 2014.
- Baumann, Mechthild 2014: Frontex und das Grenzregime der EU, focus Migration, Kurzdossier Nr. 25, Berlin, Februar 2014.
- Bendel, Petra 2013: Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf>, Stand: 21.08.2014.

- Bigo, Didier/Carrera, Sergio/Hayes, Ben/Hernanz, Nicholas/ Jeandesboz, Julien 2012: Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals, CEPS Paper, No. 52/December 2012, Brussels.
- Bokshi, Elona 2013: Refugee Resettlement in the EU: The capacity to do it better and to do it more, KNOW RESET RR 2013/04, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg, Juli.
- Collet, Elizabeth 2014: An EU Commissioner for Migration? The Devil is in the Details, MPI Commentary, July.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly 2013: Frontex: human rights responsibilities, Report Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. Doc 13161, 08 April 2013.
- EASO (European Asylum Support Office) 2014: Annual Report Situation of Asylum in the European Union, Luxemburg.
- ECRE 2014: An Open and Safe Europe – What Next? ECRE submission to the European Commission Consultation on the Future of Home Affairs Policies, Brussels, January.
- ECRE/Forumréfugiés-Cosí/Irish Refugee Council/Hungarian Helsinki Committee 2014: Mind the Gap. Annual Report 2013/2014. An NGO perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System, Brussels.
- European Commission 2008: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) {SEC(2008) 151} {SEC(2008) 152} COM (2008)0068 final, Brussels.
- European Commission 2014: Commission Staff Working Document. Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean, SWD (2014) 173 final, Part 1 and 2, Brussels.
- European Council 2014: European Council 26/27 June 2014 Conclusions, COEUR4, Brussels, 27 June 2014.
- European Data Protection Supervisor 2013: Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) and a Regulation establishing a Registered Traveller Programme (RTP), Brussels.
- European Ombudsman 2013: Draft recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), Strasburg, 9 April, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation.faces/en/49794/html.bookmark>, Stand: 26. August 2014.
- The European Parliament/The Council 2011: Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Brussels.
- The European Parliament/The Council 2014: Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union, 2013/0106 (COD), Brussels.

- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2013: Fundamental rights at Europe's southern sea borders, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT 2014: Data in Focus, 2/2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-QA-14-003, Stand: 21.08.2014
- FIDH-Migreurop-EMHRN 2014: FRONTEX between Greece and Turkey: At the Border of Denial, May.
- FRONTEX 2013: Code of Conduct. For Joint Return Operations Coordinated by FRONTEX, Warsaw.
- FRONTEX Consultative Forum on Fundamental Rights 2014: Annual Report 2013, Warsaw.
- Giuffr , Mariagiulia 2014: Readmission Agreements and Refugee Rights from a Critique to a proposal, in: Refugee Survey Quarterly, Vol. 32, No. 3, 79-111.
- Goodwin-Gill, Guy S./McAdam, Jane 2007: The Refugee in International Law, Oxford.
- Guild, Elspeth/Carrera, Sergio 2013: EU Borders and Their Controls. Preventing unwanted movement of people in Europe? CEPS Essay No. 6/14 November, Brussels.
- Guild, Elspeth/Directorate-General for External Policies, Policy Department 2013: Current Challenges for International Refugee Law, with Focus on EU Policies and EU Co-operation with the UNHCR, Briefing Paper, EXPO/B/DROI/2012/15, December.
- Hayes, Ben/Vermeulen, Mathias 2012: Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives, Heinrich B ll Stiftung, Berlin.
- Hein, Christopher/Donato, Maria de 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe. Report, Abbiategrasso.
- Heller, Charles/Jones, Chris 2014: Eurosur: saving lives or reinforcing deadly borders? In: Statewatch Journal: Borders, deaths and resistance, Vol. 23, No. 3/4, 7-8.
- Informationsverbund Asyl & Migration 2013: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin.
- Jeandesboz, Julian 2011: Beyond the Tartar Steppe: EUROSUR and the Ethics of European Border Control practices, in: Burgess, J. Peter/ Basaran, Tugba (Hrsg.): A Threat Against Europe? Brussels, 111-132.
- Jensen, Ulla Iben 2014: Humanitarian visas: option or obligation? Study for the LIBE Committee, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brussels, September.
- Jones, Chris 2014: Smart borders: fait accompli? Statewatch Analysis, August.
- JRS Europe 2011: From Deprivation to Liberty. Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, Brussels, December.
- JRS Europe 2013: Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seeker's Protection (The DIASP Project), Brussels, June.
- Juncker, Jean-Claude 2014: Mission letter to Dimitris Avramopoulos, Commissioner for Migration and Home Affairs, Brussels, 10 September.
- Meijers Committee 2012: Note on the proposal for a Regulation establishing the European Border Surveillance System (COM (2011)0873), 12 September 2012.
- Neumann, Simon 2013: Ein neues Mind-set der Europäischen Grenzschutzagentur? Zur Internalisierung menschenrechtlicher Vorgaben durch Frontex, in: MenschenRechtsMagazin (MRM), Jg. 18, Nr. 1, 19-32.

- Orchard, Cynthia/Miller, Andrew 2014: Protection in Europe for refugees from Syria, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, Forced Migration Policy Note, August.
- Peers, Steve 2014: New EU rules on maritime surveillance: will they stop the deaths and push-backs in the Mediterranean? Statewatch analysis, February.
- Petri, Thomas 2013: Smart Border oder Big Brother an EU-Außengrenzen? Zum Vorschlag der EU-Kommission für die Einführung eines automatisierten Einreise-/Ausreisystems (EES), DuD, Datenschutz und Datensicherheit.
- Pro Asyl 2013: Pushed back. Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, November, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf, Stand: 26. August 2014.
- Red Cross 2013: Legal Avenues to Access International Protection in the EU, Position paper REF. RCEU 02/2013-001, 27.02.2013.
- Ripoll Servent, Ariadna 2012: Playing the Co-Decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee, in: *Journal of European Integration*, Vol 34, No. 1, 55-73.
- UNHCR 2014a: Syrian Refugees in Europe. What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity, Geneva, July.
- UNHCR 2014b: Bootsunglücke fordern erneut Hunderte Menschenleben, Pressemeldung vom 26. August 2014, <http://www.unhcr.de/home/artikel/411b94aa85617bbc9e1eb6655a149bc/bootsungluecke-fordern-erneut-hunderte-menschenleben.html?L=0>, Stand: 26. August 2014.
- Vasile, Sergiu Adrian/Popescu, Oana 2012: Smart Borders – Initiatives and Perspectives of the Information Flows Management within Schengen, in: *Journal of Criminal Investigation*, Vol. V, No. 1, 175-183.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Politik und Bildung

Peter Massing, Mirko Niehoff (Hrsg.)

Politische Bildung in der Migrations- gesellschaft

**Sozialwissenschaftliche Grundlagen
Politikdidaktische Ansätze
Praxisberichte**

Der Band bietet Politiklehrerinnen und -lehrern sowohl einen Zugang zum aktuellen wissenschaftlichen Migrationsdiskurs als auch praxisorientierte Anregungen. Die Beiträge widmen sich drei Themenfeldern:

- Aufbereitung der sozialwissenschaftlichen Diskussion zum Thema Migration
- Verhältnis von Migration, politischer Bildung und Schule
- Praxisperspektiven aus der Schule in der Migrationsgesellschaft.

Das Buch leistet einen Beitrag im Sinne einer Verabschiedung von defizitorientierten Blickwinkeln in der Thematisierung von Migration, da diese nicht zuletzt auch die politische Bildung an Schulen belastet haben.



ISBN 978-3-7344-0016-2,
208 S., € 19,80

Mit Beiträgen von:

Sabine Achour | Ursula Birsl | Karim Fereidooni | Dieter Hoffmann | Verena Krobisch |
Peter Massing | Heiner Weise | Emine Melan | Mirko Niehoff | Regina Piontek | Katrin Späte

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

HINTERGRUND

Ulrike Krause

Zwischen Historie und Aktualität

KRITISCHE BETRACHTUNG DES ABKOMMENS ÜBER DIE RECHTSSTELLUNG DER FLÜCHTLINGE (1951) MIT BEACHTUNG DES PROTOKOLLS (1967)¹

1. Einleitung

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Protokoll von 1967 erweisen sich als Meilenstein der Menschenrechtsgeschichte. Etabliert nach dem Zweiten Weltkrieg und auf der Grundlage von menschenunwürdiger Flüchtlingsbehandlung während der Kriegs- und Nachkriegsjahre soll das Abkommen den Schutz und die Lösungsfindung für hunderttausende Flüchtlinge in Europa und später global sicherstellen. In den 46 Artikeln der Konvention sind Rechte von Flüchtlingen und Pflichten von Vertragsstaaten verbrieft, die ein völkerrechtlich verbindliches Instrument verkörpern. Dabei stellt die Flüchtlingsdefinition in Artikel 1 der Konvention den Kern des Schutzregimes dar, weil es vorgibt, wer als Flüchtling gilt und welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um den Flüchtlingsstatus und damit Zugang zu den Rechten und dem Schutz zu erhalten. Der Status wird durch den Individualansatz bestimmt, sodass Einzelpersonen völkerrechtlich als Rechtssubjekte anerkannt werden und keine kollektive Begründung nötig ist.

¹ Dieser Artikel wurde in Verbindung mit dem Forschungsprojekt „Genderbeziehungen im begrenzten Raum. Bedingungen, Ausmaß und Formen von sexueller Gewalt an Frauen in kriegsbedingten Flüchtlingslagern“ verfasst, das am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg durchgeführt und von der Deutschen Stiftung Friedensforschung finanziert wird, bei der ich mich herzlich bedanke. Mein Dank gilt auch Susanne Buckley-Zistel, den zwei anonymen GutachterInnen und der Redaktion der Zeitschrift für Menschenrechte für die wertvollen Hinweise zur Überarbeitung des Beitrags.

Binnen der sechs Jahrzehnte des Bestehens der Konvention entwickelten sich spezifische Konventionsbestimmungen zu Grundprinzipien, die den Charakter des Flüchtlingsregimes weltweit prägten. In diesem Zeitraum erwies sich die Konvention zwar als wichtiges Schutzinstrument für ZwangsmigrantInnen, die den Flüchtlingsstatus erhielten, jedoch eröffneten sich auch vielseitige Herausforderungen, die auf die Komplexität, Vielschichtigkeit und Mehrdimensionalität der internationalen Zwangsmigration zurückzuführen sind und zur der Zeit der Erarbeitung der Konvention gegebenenfalls nicht absehbar waren.

Der Artikel zielt darauf ab, historische Entwicklungen mit der aktuellen Auslegung des Flüchtlingssschutzes und den derzeitigen globalen Trends in Verbindung zu setzen. Dafür konzentriere ich mich vorerst auf die Historie und beleuchte die Erarbeitung der Konvention, um dann auf die Inhalte und Grundprinzipien einzugehen. Letztlich wird die Historie mit der Aktualität kontrastiert und kritisch hinterfragt, welche Herausforderungen im internationalen Flüchtlingschutz identifizierbar sind und welches Spannungsgeflecht zwischen dem Konventionstext, der Schutzauslegung und den globalen Trends besteht.

2. Historische Entwicklungen

Mit der Formierung des modernen Staatensystems im 17. Jahrhundert wurden Flüchtlinge zu nationalen und bilateralen Angelegenheiten, die bis Anfang des 20. Jahrhunderts durch Ad-hoc-Individualentscheidungen angegangen wurden (Loescher/Betts/Milner 2008: 6 f.). Durch die Massenvertreibungen und -flucht im Ersten und Zweiten Weltkrieg stellte dies indes keine umsetzbare Praktik mehr dar. So stand die Staatengemeinschaft vor der Aufgabe, die Flüchtlingsfragen internationalisiert zu behandeln, um die Vertriebenen in Europa zu schützen, womit sie zwischen 1921 und 1950 nacheinander und teils überlappend fünf Organisationen beauftragte: das Büro des Hohen Kommissars für Flüchtlinge des Völkerbundes von 1921 bis 1946, das Intergouvernementale Komitee für Flüchtlinge von 1938 bis 1947, das Hauptquartier der alliierten Streitkräfte von 1943 bis 1945, die Hilfs- und Wiederaufbauorganisation der Vereinten Nationen von 1943 bis 1947 und die Internationale Flüchtlingsorganisation von 1946 bis 1952.

Das Büro des Hohen Kommissars für Flüchtlinge des Völkerbundes wurde nach dem Ersten Weltkrieg gegründet und erlangte insbesondere durch den so genannten Nansen-Pass für staatenlose Flüchtlinge Aufmerksamkeit, der zwar als Errungenschaft bis heute gewürdigt wird und als rechtlich verbindendes Dokument von 51 Ländern anerkannt war, indes wenig Wirksamkeit entwickelte (Loescher/Betts/Milner 2008: 8, Holborn

1975: 10, Torpey 2000: 128). Die Nachfolgeinstitution des Hohen Kommissars, das internationale Nansenbüro unterstützte die Erschaffung zweier Flüchtlingskonventionen: eine im Jahr 1933 und eine zweite spezifisch für Flüchtlinge aus Deutschland fünf Jahre später (Völkerbund 1933, 1938). Die Konvention von 1933 wagte erstmals den Versuch, ein international rechtlich bindendes Abkommen zu schaffen, worin auch das Prinzip der Nicht-Zurückweisung verbrieft wurde, was auch in der Konvention von 1938 enthalten ist. Doch unterzeichneten lediglich 16 Staaten die Konvention von 1933 und sieben Staaten die Konvention von 1938, worunter zudem viele Vorbehalten zu bestimmten Rechten eingebracht wurden, weswegen die Konventionen wenige Resultate erzielen konnten (Beck 1999: 603, Orchard 2008: 177).

Als die Zahl der Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs anstieg, zeigte sich die Begrenztheit dieser Konventionen und des Völkerbundes (Hathaway 1984: 363 f.), sodass 1938 das Intergouvernementale Komitee für Flüchtlinge etabliert wurde. Ähnlich wie der Vorgängerorganisation fehlte es dem Komitee allerdings an Ressourcen, einem klaren Mandat und operativen Verhandlungsspielräumen mit Regierungen, sodass seine Möglichkeiten der Lösungsfindung begrenzt waren (Orchard 2008: 204). Ab 1943 versuchte das Hauptquartier der alliierten Streitkräfte die Flüchtlingsprobleme durch umgehende Repatriierung in die Heimatländer zu beheben, was vornehmlich gegen den Willen der Personen geschah. Im gleichen Jahr wurde auch die Hilfs- und Wiederaufbauorganisation der Vereinten Nationen (UNRRA) etabliert, die Soforthilfe für betroffene Personen des Zweiten Weltkriegs in Europa leistete und die Repatriierung der Flüchtlinge unterstützte. Dennoch hielt das hiesige Flüchtlingsaufkommen in Europa an.

Die wechselnden Organisationen und Zuständigkeiten waren Ausdruck der Hoffnung der Staatengemeinschaft, die Flüchtlingsprobleme lösen zu können. Die Hoffnung der Flüchtlinge, ein sichereres Leben zu führen, stand indes häufig spannungsbehaftet im Gegensatz zu den Unterstützungspraktiken der Organisationen. Während Flüchtlinge unter Diskriminierung, Anklagen wegen illegaler Einreise und Deportationen in Herkunftsländer litten, bedingten die limitierten Mandate und inadäquaten Finanzrahmen der Organisationen die operativen Grenzen (Loescher/Betts/Milner 2008: 8, Holborn 1975: 10, Orchard 2008: 204, Hathaway 1984: 363 f.).

Als die Vereinten Nationen (VN) mit der Unterzeichnung der Charta 1945 in Kraft traten, betonten sie die staatliche Souveränität und Unabhängigkeit sowie Nichteinmischung in innerstaatliche Einflussbereiche als Grundsätze² und nahmen sich um-

2 Die Grundsätze werden auch heute noch als fundamental für das Bestehen der VN angesehen (Druke 2011: 5; Goodwin-Gill 2008: 1).

gehend der europäischen Nachkriegsflüchtlinge durch die Etablierung der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) an, die die Hauptmandate der freiwilligen Rückführung in Heimatländer und Umsiedlung in Drittländer erhielt (United Nations 2013a). Die westlichen Mächte hofften, dass die IRO das anhaltende Flüchtlingsproblem in Europa lösen und institutionalisieren sowie Flüchtlinge und Kosten gleichmäßig zwischen Staaten aufteilen könnte, was jedoch nicht erfüllt wurde. Obwohl sie Erfolge in der Umsiedlung verzeichnete, befanden sich Ende der 1940er Jahre nach wie vor mehrere hunderttausende Flüchtlinge in Europa mit unzureichender Hilfe. Zusätzlich entstanden Krisen außerhalb Europas wie in Indien, Korea und China, die das internationale Ausmaß von Flüchtlingen offenbarten, dem die IRO nicht gewachsen zu sein schien (Feller 2001: 130 f., Long 2008: 15 ff., Orchard 2008: 238 ff.).

Im Dezember 1948 verabschiedete die VN-Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (A/RES/217 A (III)), die den Individualansatz prägte, sodass Individuen auch völkerrechtlich als Rechtssubjekte anerkannt wurden.³ Artikel 14, Satz 1 der Erklärung deklariert: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Dadurch wurde das internationale Flüchtlingsrecht personifiziert, auf eine Subjektebene gebracht und die internationale Schutzobligtion der Staaten hervorgehoben. Diese Prinzipien waren zwar anteilig, aber nicht ausreichend in der Arbeit der IRO repräsentiert, weswegen die Kritik an ihrer Legitimation seit 1948 zunahm (Loescher/Betts/Milner 2008: 11 f., Orchard 2008: 268 ff., A/C.3/527, A/RES/430 (V)).

3. Etablierung des VN-Büros des Hohen Kommissars und Erarbeitung des Abkommens

Als Reaktion auf die operativen Grenzen und die wachsende Kritik verabschiedete die VN-Generalversammlung im Dezember 1949 eine Resolution, die die Behandlung von Flüchtlingen in den kommenden Jahrzehnten bis heute nachhaltig ändern sollte: Sie entschied, ab 1. Januar 1951 das *Büro des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen* (engl.: *United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) zu etablieren (A/RES/319 (IV)). Damit war der Grundstein für zwei Folgeresolutionen im Dezember 1950 gelegt, in denen sich die Generalversammlung auf das Statut und die Konvention bezog.

3 Obwohl die Erklärung nicht rechtlich bindend ist, enthält sie richtungweisende Ideale (Fritzsche 2004: 50 ff.).

Das Statut richtete das UNHCR – wie die vorherigen Organisationen – als eine zeitlich befristete Organisation ein, dessen Mandat durch die Generalversammlung jeweils im Fünfjahresrhythmus⁴ zu verlängern war, und legte die Aufgaben des Hohen Kommissars, die Funktionen sowie die organisatorischen, budgetären und administrativen Strukturen der Organisation fest. Die VN finanzierten ausschließlich Verwaltungsausgaben, während weitere Haushaltskosten durch freiwillige Beiträge der Mitgliedsstaaten der VN zu tragen waren. Die Mandate des internationalen Flüchtlings-schutzes und des Findens dauerhafter Lösungen, wozu die freiwillige Repatriierung in Heimatländer und die Assimilierung in neuen Ländern zählten,⁵ sollten durch ein unpolitisches Vorgehen erreicht werden. Der Arbeitsfokus war anfänglich nicht-operativ und lag auf dem politischen und rechtlichen Schutz (A/RES/428 (V)), wobei das Gesamtkonzept des UNHCR wegen der zu spezifischen Funktionen sowie fehlender institutioneller und materieller Autonomie bis heute weitgehend kritisiert wird (Loescher/Betts/Milner 2008: 13).

Die zweite Resolution der Generalversammlung vom Dezember 1950 (A/RES/429 (V)) bahnte den Weg zur Verabschiedung eines neuen Abkommens über Flüchtlingsrechte, indem sie einen Entwurf der Konvention vorlegte, der in einer Konferenz ausgearbeitet und unterzeichnet werden sollte. Zu der Konferenz sollten die Regierungen aller Staaten – also der VN-Mitglieder und der Nichtmitglieder – eingeladen werden, was den politischen Willen der VN belegt, die Flüchtlingspolitik und -behandlung nachhaltig zu reformieren. Die Konferenz fand vom 2. bis 25. Juli 1951 in Genf mit Vertretern aus 26 Staaten und zwei Staaten mit Beobachtungsstatus, des UNHCR, der IRO, der internationalen Arbeitsorganisation, des Europarats und von 29 Nichtregierungsorganisationen statt, die in 39 Sitzungen und zwei Lesungen über die Konvention und die Präambel⁶ diskutierten, neue Artikel und Weglassungen vorschlugen sowie über Rechtsanpassungen abstimmten. An vier Beispielen werden die Diskussionen im Folgenden exemplarisch nachgezeichnet.

Während zahlreiche Änderungsanträge für alle Artikel eingingen, führte die genaue Definierung des Flüchtlingsbegriffs zu den heftigsten Kontroversen. So beantragte das Vereinigte Königreich den Ausschluss von Personen, die Handlungen gegen die Ziele

4 Erst 2004 erhält UNHCR durch die Resolution 58/153 der Generalversammlung ein unbefristetes Mandat.

5 Die Assimilierung in neuen Ländern wurde später ausdifferenziert in Umsiedlung in ein Drittland oder lokale Integration im Asylsland.

6 Die Diskussionen über die Konvention basierten auf der Resolution der Generalversammlung A/RES/429 (V) und über die Präambel auf der Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats E/RES/319 (XI).

und Grundsätze der VN durchgeführten hatten, wohingegen Israel für eine neue Formulierung plädierte,⁷ und sich Frankreich für die Einschränkung von Flüchtlingen verursacht in Europa einsetzte. Ägypten schlug einen neuen Absatz vor, der den Flüchtlingsschutz beim Wegfallen von Hilfsmechanismen anderer VN-Organisationen sicherstellte, und Deutschland beantragte eine Limitierung, sodass Personen der Flüchtlingsstatus verweigert blieb, die an Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen beteiligt waren.⁸ Den Anträgen Ägyptens und Deutschlands wurde zugestimmt. Die Vertreter diskutierten die Flüchtlingsdefinition in insgesamt acht Sitzungen; so viel Raum für Debatten erhielt kein anderer Inhalt der Konvention, was die Signifikanz der Definition als Grundlage des Schutzmandats verdeutlicht.⁹

Über das Recht auf Nichtzurückweisung von Flüchtlingen in Länder, in denen ihr Leben und ihre Freiheit aus spezifischen Gründen gefährdet wäre, herrschte weitgehender Konsens, was wohl mit den jüngeren Ereignissen des Ersten und Zweiten Weltkriegs zusammenhing, in denen Flüchtlinge systematisch gegen ihren Willen ausgewiesen und in die Herkunftsländer deportiert wurden. Obgleich wenige Änderungsanträge vorlagen und die menschliche Sicherheit der Vertriebenen im Vordergrund zu stehen schien, kam eine Diskussion über die nationale Sicherheit und mögliche Gefahren, verursacht durch Flüchtlinge, auf. Schweden und Frankreich beantragten jeweils Flüchtlinge zurückweisen zu können, wenn sie die nationale Sicherheit der Asylländer bedrohten.¹⁰ In der Diskussion der Staatenvertreter wurde auf den vorangegangenen Artikel verwiesen, der den Flüchtlingsschutz bereits insofern einschränkte, als die öffentliche Sicherheit gewahrt bleiben musste. Dennoch hielten mehrere Länder an der Aufnahme des Sicherheitsparadigmas fest und stimmten positiv darüber ab.¹¹

Ein Beispiel für einen erfolgreichen Antrag zur Aufnahme eines neuen Artikels zeigte sich an der Religionsfreiheit. Luxemburg plädierte dafür, dass Flüchtlingen wie Staatsbürgern das gleiche Maß an Freiheit zu gewähren sei, ihre Religion in privaten und öffentlichen Räumen frei zu praktizieren, und sie Kindern zu lehren, worüber alle Vertreter mit einer Änderung positiv abstimmten: Es sollte nicht die *gleiche* Freiheit,

7 „Being a person who has no nationality he is, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, unable to return to the country of his former habitual residence“ (A/CONF.2/82/Rev.1).

8 Vereinigtes Königreich: A/CONF.2/74; Israel: A/CONF.2/82/Rev.1; Frankreich: A/CONF.2/75; Ägypten: A/CONF.2/13; Deutschland: A/CONF.2/76.

9 A/CONF.2/SR.22; A/CONF.2/SR.23; A/CONF.2/SR.24; A/CONF.2/SR.28; A/CONF.2/SR.29; A/CONF.2/SR.30; A/CONF.2/SR.33; A/CONF.2/SR.34.

10 Schweden: A/CONF.2/70; Frankreich: A/CONF.2/69.

11 A/CONF.2/SR.16; A/CONF.2/SR.35.

sondern „eine mindestens ebenso günstige Behandlung wie ihrer eigenen Staatsangehörigen“ bestehen.¹² Die *mindestens ebenso günstige Behandlung* von Flüchtlingen und Staatsbürgern blieb in der Konvention ein Novum und Unikum, da kein anderes Recht die strukturelle Gleichstellung vorsah.

Die Präambel umfasste zwar keine völkerrechtliche Verbindlichkeit, dennoch schlugen Vertreter Änderungen vor und diskutierten darüber.¹³ Letztlich wurde in der Präambel u. a. explizit auf die menschenrechtliche Grundlage der Flüchtlingsrechte, die soziale und humanitäre Natur des Flüchtlingsschutzes sowie die Notwendigkeit der Lösungssuche und der internationale Kooperation verwiesen. Damit erarbeiteten die Vertreter eine Erklärung des Selbstverständnisses für den zukünftigen Flüchtlingsschutz, woraus sich in den kommenden Jahren Grundprinzipien für das globale Flüchtlingsschutzregime entwickelten.

Wie an diesen Beispielen verdeutlicht, wurden alle Artikel der Konvention geprüft, um entsprechend darüber abzustimmen. Die stimmberechtigten Staaten nahmen das *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* am 25. Juli 1951 in Genf einstimmig an (UNHCR 2011: 9), und es trat gemäß Artikel 43 des Abkommens 90 Tage nach der sechsten Beitrittserklärung am 22. April 1954 in Kraft. Aus der Konferenz geht die Flüchtlingskonvention als ein Katalog der international anerkannten Rechte der Flüchtlinge hervor, der 46 Artikel umfasst und auf den Grundsätzen der Charta der VN basiert. Demnach ist die Konvention „zunächst und in erster Linie (...) ein Abkommen zwischen Staaten darüber, wie sie Flüchtlinge behandeln werden“ (Übersetzt aus: Goodwin-Gill 2008: 1) und dass sie die als Flüchtlinge definierten Personen und ihre Rechte wahren und schützen. Dieser auf Eliten konzentrierte Ansatz prägt die formale Systematik der Konvention, die mit den Pflichten in und zwischen den Staaten gegenüber den Flüchtlingen als RechtsinhaberInnen doch gleichwohl auch als hilfsbedürftige Empfänger (Turton 2003: 7) verbunden ist. Indem Staaten die Konvention ratifizieren, nehmen sie die Kernpunkte an und müssen sie ins nationale Recht integrieren.

12 Luxemburg: A/CONF.2/94; A/CONF.2/SR.30; A/CONF.2/102; A/CONF.2/SR.33.

13 Israel: A/CONF.2/AC.1/R.5; Vereinigtes Königreich: A/CONF.2/99; A/CONF.2/SR.31; A/CONF.2/SR.33.

4. Inhalte des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

4.1 FLÜCHTLINGSDEFINITION

Die Flüchtlingsdefinition bildete den Kern und die Grundlage des Flüchtlingsschutzes, da nur diese Personen Zugang zu den Rechten und dem Schutz haben. Artikel 1 (A) besagt:

„Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung [...], die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will, oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will. [...]“

Auf der Grundlage der Definition sind Flüchtlinge MigrantInnen, die gezwungen sind, ihre Heimatländer aus begründeter Furcht vor Verfolgung durch bestimmte Ursachen zu verlassen, wobei die Herkunftsstaaten den Personen keinen Schutz gewähren (können). Mit dem Erhalt des Flüchtlingsstatus haben die Personen Anspruch auf die spezifischen Flüchtlingsrechte der Konvention. Die Statusklärung erfolgt durch den Individualansatz, der aus dem zugrundeliegenden subjektbezogenen Verständnis der Menschenrechte resultiert und keine kollektive Begründung der Furcht vor Verfolgung benötigt, um sie nachzuweisen (Quinn 2011: 21).

Die Flüchtlingsdefinition umfasste zeitliche und geographische Limitierungen: Während die Flucht vor „Ereignissen [...] vor dem 1. Januar 1951“ stattgefunden haben musste, bestand ein geographischer Fokus auf Europa.¹⁴ Die Annahme liegt zwar nahe, dass die Staatenvertreter die Hilfe für europäische Nachkriegsflüchtlinge in den Mittelpunkt setzen wollten und den Flüchtlingsschutz als Nachkriegsphänomen ansahen, doch war das globale Flüchtlingsausmaß bereits vor der Ausarbeitung der Konvention bekannt, was letztlich ein Grund für die Auflösung der IRO war (A/C.3/527; A/RES/319 (IV); A/C.3/527). In Verbindung mit den im Statut dargelegten engen Funktionsbestimmungen des UNHCR basierten die Limitierungen

¹⁴ Während der Zeitrahmen feststand, konnten Staaten bei der Beitrittserklärung zwischen dem Bezug zu Europa oder auch „anderswo“ wählen (wobei der Europafokus durch eine nachträgliche Erweiterung herausgenommen werden konnte; Artikel 1 Absatz B), die bis 1967 nur vier (Türkei, Monaco, Madagaskar und DR-Kongo) von 52 Staaten annahmen (United Nations 2013b).

vielmehr auf geopolitischen Interessen und dem Versuch des Machterhalts bereits mächtiger Staaten – vor allem der USA und Großbritanniens (Druke 2011: 3, 5, Loescher/Betts/Milner 2008: 13). Dabei schränkten die Limitierungen das Flüchtlingsverständnis signifikant ein, grenzten andere Regionen systematisch aus, festigten eine eurozentrische Sicht auf das Flüchtlingsregime und bargen vielseitige operative Herausforderungen, da die VN-Generalversammlung den Flüchtlingsschutz außerhalb Europas und nach Januar 1951 jeweils formal durch eine Resolution genehmigen musste. So verabschiedete sie einige Resolutionen für den Schutz von Flüchtlingen u. a. in Ungarn, Algerien, Marokko, Tunesien und China in den 1950er Jahren sowie in Kambodscha, Äthiopien, Angola, Laos, Südafrika, Sudan und Vietnam in den 1960er Jahren.¹⁵ Dieses Vorgehen war zeitaufwändig und ineffizient, obwohl die Flüchtlingshilfe umgehend nötig war, was auch die Generalversammlung erkannte und bereits 1957 diplomatisch kritisierte.¹⁶

In der Staatengemeinschaft wuchs das Bewusstsein, dass die Flüchtlingsdefinition mit ihren Limitierungen für die globalen Herausforderungen ungenügend war, was 1967 zu einer zentralen Erweiterung führte: Die Generalversammlung verabschiedete das *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* und löste damit die zeitliche und geographische Limitierung auf, sodass seither weltweit alle Personen in dem Flüchtlingsverständnis eingeschlossen sind, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung durch bestimmte Ursachen fliehen müssen.¹⁷ Durch das Protokoll, was ein unabhängiges Rechtsinstrument darstellt und von Staaten zusätzlich zur Konvention ratifiziert werden kann, wurde das internationale Flüchtlingsrecht weiterentwickelt, internationalisiert und erhielt universelle Wirkung.

4.2 FLÜCHTLINGSRECHTE UND GRUNDPRINZIPIEN

Die Konvention verbrieft nach der Flüchtlingsdefinition in Artikel 1 spezifische, international anerkannte Rechte für Flüchtlinge, wozu u. a. Recht auf Unterkunft (Artikel 21), Grundschulbildung (Artikel 22), Beschäftigung (Artikel 17-19), soziale Sicherung (Artikel 24), Nichtdiskriminierung (Artikel 3) und Eigentum (Artikel 13-14) zählen. Weiterhin umfasst sie Rechte auf Religionsfreiheit (Artikel 4), Vereinigung (Artikel 15) und Freizügigkeit (Artikel 26) sowie Rechte zur Stellung und Verwaltung, wie u. a. Personal- und Reiseausweise (Artikel 27-28) sowie Zugang zu nationalen Gerichten (Artikel 16).

15 A/RES/1167 (XII); A/RES/1286 (XIII); A/RES/1501 (XV); A/RES/1671 (XVI); A/RES/2040 (XX).

16 A/RES/1166 (XII); A/RES/1165 (XII).

17 A/RES/2198.

Die Konvention stellt indes keine reine Aneinanderreihung der Flüchtlingsrechte dar; die Gesamtheit der Rechte entwickelt sich vielmehr zu einem beständigen Fundament des Flüchtlingsschutzregimes, auf dem der internationale Schutz und seine Mechanismen gebaut werden. In den Jahrzehnten des Bestehens der Konvention entfalteten sich bestimmte Inhalte zu Doktrinen und Grundprinzipien, die als Normen anerkannt sind, auf historischen Erkenntnissen basieren und aus den Pflichten der Staaten für die Flüchtlinge hervorgehen. Die sechs Grundprinzipien sind der Schutz vor Zurückweisung, Diskriminierung und Bestrafung für illegale Einreise sowie die soziale und humanitäre Natur des Flüchtlingsschutzes, die internationale Kooperation und die Lösungsorientierung (Goodwin-Gill 2008: 1, Feller 2001: 131 f.). Drei Prinzipien fußen auf spezifischen Flüchtlingsrechten – der Schutz vor Diskriminierung auf Artikel 3, der Schutz vor Bestrafung für illegale Einreise auf Artikel 31 sowie das Verbot von Aus- und Zurückweisung auf Artikel 33 – während die anderen in der Präambel akzentuiert werden.

Eines der wohl bedeutsamsten Rechte in der Konvention, das sich zum Grundprinzip entwickelte, ist das Verbot der Aus- und Zurückweisung in Artikel 33, was auch als das Recht auf Nichtzurückweisung bzw. Gebot für *Non-Refoulement* bezeichnet wird. Satz 1 besagt:

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

Auf der Grundlage dessen dürfen Staaten Asylsuchende nicht dazu zwingen, gegen ihren Willen zurück in das Heimatland zu gehen, in denen ihnen spezifische Gefahren drohen. Diese Errungenschaft basiert maßgeblich auf den Ereignissen und Erfahrungen des Ersten und Zweiten Weltkriegs, in denen, wie zuvor erwähnt, die unfreiwillige Rückführung von Flüchtlingen in Herkunftsländer regelmäßig und systematisch umgesetzt wurde, um Herr über die Flüchtlingssituation zu werden. Das Recht auf Nichtzurückweisung schützt die Flüchtlinge, indem ihnen ein gewisser Grad an grundsätzlicher Sicherheit zugestanden wird, sodass sie nach ihrer Flucht und während der Suche nach Schutz und Asyl nicht widerwillentlich deportiert werden können. Es schützt gleichwohl die Nationalstaaten und deren Souveränität, da sie nicht verpflichtet sind, Asyl oder dauerhaften Aufenthalt zu gewähren, sondern lediglich niemanden bei Gefahr für Leben und Freiheit unfreiwillig in das Herkunftsland ausweisen dürfen, wobei sie Flüchtlinge in sichere Drittstaaten umsiedeln können, die ihre Aufnahme-

bereitschaft erklären. Während diese Normsetzung rechtstheoretisch plausibel ist, zeigen sich in der Praxis häufig Schwierigkeiten hinsichtlich der Asylprüfung und restriktiven Flüchtlingsaufnahme vieler Drittstaaten.

Das Recht auf Nichtzurückweisung schützt weiterhin die Sicherheit der Unterzeichnerstaaten in Satz 2 dadurch, dass sich ein Flüchtling nicht auf die Nichtausweisung berufen kann, wenn er aus „schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist“ oder „eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet“. Als mögliche Gefahren verweist die Konvention auf Verbrechen oder schwere Vergehen, die allerdings rechtskräftig festgestellt sein müssen. Im Zusammenhang mit der Flüchtlingsdefinition und der begründeten Furcht vor Verfolgung ist indes in Erwägung zu ziehen, dass eine Person als mögliche/r RegimekritikerIn und RegimegegnerIn verurteilt und vor Gefahren geflohen sein kann, er oder sie allerdings nicht selbst eine Gefahr darstellt, sodass die Legitimität und Rechtsgültigkeit von Verurteilungen grundsätzlich kontextualisiert zu hinterfragen sind. Im Gegensatz dazu stehen die innerstaatliche Sicherheit und die einzuschränkende Anwendung des Rechts auf Nichtzurückweisung bei schwerwiegenden Gefahrengründen im Spannungsverhältnis mit dem absoluten Folterverbot. Das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* von 1984 besagt in Artikel 3, Satz 1: „Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden“ (A/RES 39/46). Auch die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950 im Zusammenhang mit der Empfehlung von 1965 unterstützt dies (Europarat: 1950, 1965). Somit verhindert das Recht auf Nichtzurückweisung zusammen mit dem absoluten Folterverbot mögliche Abschiebungen von Personen, die vermeintliche staatliche Sicherheitsgefahren darstellen, in Länder, in denen ihnen Folter droht (Duffy 2008, Gorlick 1999).

Auch die Grundprinzipien und Rechte des Schutzes vor Diskriminierung (Artikel 3) und vor Bestrafung für illegale Einreise (Artikel 31) basieren auf den historischen Erfahrungen des Ersten und Zweiten Weltkriegs, da viele Flüchtende für die unrechtmäßige Einreise bestraft oder während ihres Aufenthalts im Asylland diskriminiert wurden. Die Konvention vertritt indes die Annahme, dass von Personen, die vor Verfolgung aus ihrem Heimatland fliehen, nicht erwartet werden kann, zuvor die Einreise zu beantragen. Dementsprechend darf weder ein Vorwurf daraus entstehen, dass Flüchtlinge in Länder fliehen und Schutz suchen, noch diskriminierende Behandlung in einem Asylland angewandt oder eine Beschränkung bei der An- und Umsiedlung in ein anderes Land auferlegt werden.

Die Prinzipien der notwendigen internationalen Kooperation der Staaten, des sozialen und humanitären Charakters und der Lösungsorientierung des Flüchtlings-schutzes werden in der Präambel hervorgehoben. Die Konvention zeichnet ein Bild des Flüchtlingsregimes, das Menschen in sozialen Notsituationen wie gewaltsamen Konflikten sowie ihre begründete Furcht vor Verfolgung erkennt, wofür humanitäre, unparteiliche und unpolitische Hilfs- und Schutzinstrumente benötigt und vorausgesetzt werden, sodass weder Konfliktparteien unterstützt noch bestimmte Flüchtlingsgruppen vorrangig geschützt werden dürfen. Die Lösungsorientierung steht in direktem Zusammenhang mit dem humanitären Hilfsbedarf: Während die Konvention ursprünglich die freiwillige Repatriierung in das Heimatland und die Assimilierung in einem anderen Land als dauerhafte Lösungen ansah, wurde der Assimilierungsansatz in den Folgejahren in die lokale Integration im Erstasylland und die Umsiedlung in ein sicheres Drittland ausdifferenziert.

Das Grundprinzip der internationalen Kooperation bezieht sich auf die Staaten untereinander und mit dem UNHCR, was mehrfach in der Konvention als Notwendigkeit für den Flüchtlingsschutz und die Lösungsfindung hervorgehoben wird. Der Staatenfokus verdeutlicht einerseits, dass die Grundsätze der Charta der VN¹⁸ in die Konvention angenommen werden, sodass die Unterzeichnerstaaten Souveränität und Selbstbestimmtheit genießen, wohingegen Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung der Flüchtlingsrechte fehlen. Andererseits hebt er die formale Systematik hervor, durch die die Staaten Pflichten gegenüber den Flüchtlingen als RechtsinhaberInnen haben. Zwar obliegt dem UNHCR das Schutzmandat, was er jedoch ausschließlich in Zusammenarbeit mit den Staaten erfüllen kann, da er auf die jeweilige nationale Integration der Flüchtlingsrechte und die freiwilligen staatlichen Beiträge angewiesen ist. So steht das Kooperationsprinzip dem Souveränitätsgebot theoretisch parallel und praktisch spannungsbehaftet gegenüber, weil sich ein Abhängigkeitsverhältnis des Flüchtlings-schutzes des UNHCR zu der Solidarität und dem politischen Willen der Nationalstaaten ergibt, was den Staaten Macht überträgt. Die Selbstbestimmtheit und Macht offenbart sich vor allem darin, dass die Konvention zwar Völkerrecht darstellt, die Rechtsprechung des jeweiligen Aufenthaltslandes von Flüchtlingen indes verbindlich gilt, was im Wortlaut des Artikels 12 über das Personalstatut besonders deutlich wird, laut dem sich „nach dem Recht des Landes seines Wohnsitzes oder [...] Aufenthaltslandes“ zu richten ist. Das Souveränitätsdogma entbindet die Vertragsstaaten hingegen nicht von ihren Pflichten gegenüber der Konvention, da die Ratifizierung

18 Staatliche Souveränität, Unabhängigkeit und Nichteinmischung in innerstaatliche Einflussbereiche.

der Konvention die Integration der Flüchtlingsrechte in das nationale Recht und die Informationsweitergabe formal erfordern (vgl. Artikel 35 und 36, Goodwin-Gill 2008: 6ff.), was letztlich die Basis für die Umsetzbarkeit des Flüchtlingsschutzes ist.

Bei der Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention können Staaten gewisse Vorbehalte zu bestimmten Rechten hervorbringen, wobei die Konvention gemäß Artikel 42 fünf Artikel vor dem Ausschluss schützt. Dazu zählen die Flüchtlingsdefinition (Artikel 1), das Verbot vor Diskriminierung (Artikel 3), die Religionsfreiheit (Artikel 4), der Zugang zu Gerichten (Artikel 16, Absatz 1) und die Nichtzurückweisung (Artikel 33). Außerdem dürfen keine Vorbehalte vor den Schlussbestimmungen in den Artikeln 36 bis 46 erhoben werden, die sich u. a. auf die verpflichtenden Auskünfte über innerstaatliche Rechtsvorschriften (Artikel 36) und die Regelungen von Streitfällen am internationalen Gerichtshof (Artikel 38) beziehen. Laut der Datenbank über die Ratifikationen der VN unterzeichneten mindestens 25 Staaten die Konvention unter Vorbehalt vor dem Recht auf Arbeit (Artikel 17) und mindestens 18 Staaten unter Vorbehalt vor dem Recht auf Freizügigkeit (Artikel 26) (United Nations 2013b). Die Möglichkeit der Vorbehalte erweist sich in der nationalen Umsetzung der Flüchtlingsrechte als eine deutliche Herausforderung, da sie sich auf die Lebensbedingungen der Flüchtlinge unmittelbar auswirken. So müssen beispielsweise Flüchtlinge häufig in Lagern ohne ein Recht auf Arbeit oder Freizügigkeit und somit ohne wirtschaftliche und persönliche Entfaltungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von externen Hilfsstrukturen im Asylland leben (Buckley/Krause/Loeper 2014: 50).

5. Zwischen Historie und Aktualität? 60 Jahre Flüchtlingskonvention in Retrospektive

Mehr als 60 Jahre nach der Verabschiedung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 haben 145 Staaten die Konvention und 146 Staaten das Protokoll von 1967 ratifiziert (United Nations 2013b), was Flüchtlingen grundsätzlich weltweiten Schutz und Zugang zu ihren Rechten ermöglicht. Während das UNHCR in den 1950er Jahren Lösungen für mehrere hunderttausend Flüchtlinge in Europa und vereinzelt außereuropäischen Krisen suchte, verzeichnete das UNHCR im Jahr 2013 51,2 Millionen ZwangsmigrantInnen weltweit, wovon knapp 43 Millionen unter das Mandat vom UNHCR fielen. 11,7 Millionen waren Flüchtlinge, wovon sich 86 Prozent in Entwicklungsländern befanden (UNHCR 2014: 7, 2f.). Diese bedeutsame, globale Flüchtlingszahl zeigt zwar die Signifikanz der Konvention und

des Protokolls, doch eröffneten sich auch explizite Schwachstellen in den vergangenen 60 Jahren, die zur Zeit der Etablierung der Konvention wahrscheinlich nicht absehbar waren, da das Mandat des UNHCR bis vor wenigen Jahren unter zeitlicher Befristung stand und im Fünfjahresrhythmus erneuert werden musste. Die Generalversammlung hob diese Befristung durch die Resolution 58/153 im Jahr 2004 auf.

Die Flüchtlingsdefinition der Konvention mit der Erweiterung des Protokolls wird durch die subjektbezogene Statusklärung als menschenrechtliche Errungenschaft anerkannt, was auch Herausforderungen birgt, weil der Individualansatz bei Massenflucht vielfach als nicht praktikabel erachtet wird. Seit den 1980er Jahren nutzt UNHCR deswegen die sogenannte *prima-facie*-Determinierung bei Massenflucht, durch die die Mitglieder von Gruppen nach der Ankunft im Asylland den Flüchtlingsstatus über die Gruppenzugehörigkeit erhalten (Loescher/Betts/Milner 2008: 21, Albert 2010). Weiterhin ist die Begrenztheit der Flüchtlingsdefinition zu kritisieren, da bestimmte Elemente für den Erhalt des Status verlangt werden, wodurch weltweit viele Vertriebene und Flüchtende ausgeschlossen sind, die bspw. vor Umwelt- und Klimaveränderungen, infrastrukturellen oder wirtschaftlichen Verhältnissen fliehen (müssen). Doch gestaltet sich die Statusklärung insbesondere in den Fällen schwierig, in denen sowohl Verfolgung und Diskriminierung als auch bspw. unzureichende wirtschaftliche Bedingungen nachweisbar sind. Ob Menschen ausschließlich vor Verfolgung oder auch aus anderen Gründen fliehen, oder ob bei Massenflucht alle aus dem gleichen Grund Schutz suchen, lässt sich nicht immer zweifelsfrei bestimmen (Quinn 2011: 21, Colville 2007: 2, Global Commission on International Migration 2005: 7). Zudem erweisen globale Trends, dass gewaltsame Konflikte zunehmend massenhafte Zwangsmigrationen auslösen und zu lang andauernden Flüchtlingsituationen beitragen (Buckley-Zistel/Krause/Loeper 2014), doch wird die konfliktbedingte Gewalt nicht als Fluchtursache im Rahmen der Konvention anerkannt. Es ist anzunehmen, dass die Komplexität und Vielschichtigkeit der Zwangsmigration bei der Erarbeitung der Konvention nicht erwartet und somit nicht berücksichtigt wurde.

Die formale Systematik der Konvention legt Flüchtlinge als RechtsinhaberInnen und Staaten als Pflichtenträger in einem durch die jeweiligen Staaten entwickelten nationalen Rechtswerk fest. Dies bedingt einerseits, dass Flüchtlinge in ein explizites Abhängigkeitsverhältnis zu einem externen Akteur fallen und andererseits, dass der Schutz von Vertriebenen erst nach der Flucht eintritt, weswegen die Ursachen für die Flucht und die Vertreibung unbeachtet und unbeantwortet bleiben. Daher lässt sich das internationale Regime sowie der Ansatz des Flüchtlingsschutzes als reaktiv, exil-

orientiert und flüchtlingszentriert beschreiben (Druke 2011: 5, Eggli 2002: 43, Loescher/Betts/Milner 2008: 18). Obwohl die Konvention selbst Rechte für Flüchtlinge und Pflichten von Staaten beschreibt, bildet sich eine Identitätskonstruktion und -wahrnehmung von Flüchtlingen gepaart mit dem sozialen und humanitären Charakter der Konvention heraus, welches Flüchtlinge als passive Empfänger und hilfsbedürftige Opfer des Geschehens präsentiert (Lubkemann 2008: 16, Turner 2010: 3, Valji 2001: 25, Turton 2003: 7).

Das Flüchtlingskonzept stellt sich auf der Grundlage der Konvention darüber hinaus auch als geschlechtslos bzw. geschlechtsblind dar. Während *der Flüchtling* ursprünglich stereotypisch mit einem jungen Mann identifiziert wurde, zeigte sich die Tendenz der Marginalisierung von Flüchtlingsfrauen (Edwards 2003: 49, Calavita 2006: 111, Crawley 2001: 7, Haines 2003: 326), was eine Debatte über eine gendersensible Statusdeterminierung nach sich zog (Indra 1999: XIV, Firth/Mauthe 2013: 477). Des Weiteren wurde und wird *der Flüchtling* insbesondere durch die international auftretenden Massenströme homogenisierend betrachtet, wodurch die Subjektivität und individuellen Flüchtlingserfahrungen und -bedürfnisse vernachlässigt werden (Zetter 1991, Turton 2003). Während die Statusdeterminierung keinerlei Geschlechtsmerkmale berücksichtigt, wurden seit den 1980er Jahren Mechanismen für die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Bedürfnisse im Flüchtlingschutz und in der Flüchtlingsarbeit entwickelt (Krause 2013: 60-64).

Auch die Grundprinzipien erfuhren in den 60 Jahren des Bestehens der Konvention einige Herausforderungen. Die Prinzipien der Lösungsorientierung und internationalen Kooperation sind zwar insbesondere vor dem Hintergrund der Traumatisierung der Flüchtlinge und der humanitären Natur des Flüchtlingssschutzes signifikant, doch dominierten häufig geopolitische Interessen der Staaten. Während die Konvention ursprünglich auf Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs bezogen wurde, zeigte sich bereits zur Zeit des Inkrafttretens der Konvention eine konstante Zunahme von Flüchtlingen außerhalb Europas. Mit der Verabschiedung des Protokolls 1967 wurde der universelle Schutz verbrieft, sodass außereuropäische Einsätze für den Flüchtlingschutz nicht mehr durch die VN-Generalversammlung genehmigt werden mussten. Seither konzentriert sich die Flüchtlingshilfe auf südliche Länder, die vornehmlich unterentwickelt sind, restriktive Flüchtlingsrechte haben und schwierige Arbeitsbedingungen bieten, während viele nördliche Länder die Flüchtlingsarbeit eher durch finanzielle Beiträge als durch Flüchtlingsaufnahmen als Lösungsfindung unterstützen. Zudem manifestiert sich seit dem neuen Millennium ein Perspektivwechsel auf Flüchtlinge als Sicherheitsgefahr, was verschärfte Restriktionen und limitierte Kooperations-

möglichkeiten bewirkt (ebd.: 46-51, Loescher/Betts/Milner 2008: 18 ff.). Da die Konvention lediglich zu Kooperationen aufruft, aber keine klare Teilung von Lasten und Verantwortungen vorschreibt (vgl. Artikel 36-42, Feller 2001: 129, Achiron 2001: 19, Orchard 2008: 14), verursacht die geographische Verlagerung der Flüchtlinge in den Süden eine legale, aber verhängnisvolle Zurückhaltung nördlicher Staaten und ermöglicht engere Auslegungen der nationalen Flüchtlingsrechte. Obgleich das Protokoll den universellen Flüchtlingsschutz verbrieft, wird er bis heute durch geopolitische Interessen beeinflusst.

Die mangelnden Staatenkooperationen, der reaktive Ansatz der Konvention sowie die häufig anhaltenden gewaltsamen Konflikte in vielen Heimatländern verursachen, dass Flüchtlinge viele Jahre in Lagern in Asylländern verbringen müssen. Die Langzeitsituationen (*engl.: protracted refugee situations*), in denen sich laut UNHCR „mindestens 25.000 Flüchtlinge der gleichen Nationalität für fünf oder mehr Jahre in einem Asylland befinden“ (übersetzt: UNHCR 2014: 12), haben mittlerweile eine durchschnittliche Dauer von zwanzig Jahren erreicht (Milner/Loescher 2011: 3). Im Jahr 2013 mussten 54 Prozent aller Flüchtlinge solche Langzeitsituationen ertragen (UNHCR 2014: 12 f.). Der reaktive, exilorientierte und flüchtlingszentrierte Ansatz der Konvention lässt die Fluchtursachen in Herkunftsländern außer Acht, während die geringe Aufnahmebereitschaft von Drittstaaten und die zunehmenden Rechtsrestriktionen in Asylländern den Flüchtlingsschutz negativ beeinflussen. So zeigte sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten, dass häufig keine der drei dauerhaften Lösungen – freiwillige Repatriierung in das Herkunftsland, lokale Integration im Erstasylland und Umsiedlung in ein Drittland – binnen kurzer Zeit nach der Ankunft der Flüchtlinge umgesetzt wurde.

Die Flüchtlingskonvention enthält zwar international geltende Flüchtlingsrechte, die für die Unterzeichnerstaaten des Abkommens bindend sind, doch gilt das jeweilige nationale Recht des Asyllandes für die Flüchtlinge. Vielerorts erweisen sich die nationalen Rechtsprechungen als restriktiv, sodass in vielen Asylländern den Flüchtlingen die Rechte auf Bewegungsfreiheit und Arbeit vorenthalten werden, wobei der Verlust dieser Freiheiten vor allem in Langzeitsituationen zu enormen Einschränkungen der Lebensbedingungen sowie der persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltung führt (Quinn 2011: 21, Inhetveen 2010, Jacobsen 2005). Das Fehlen eines formalen Überwachungsmechanismus ermöglicht die Diskrepanzen zwischen Völkerrecht und nationalen Rechtsprechungen und kann als quasi widrig betrachtet werden (Goodwin-Gill 2013: 655), doch ist es auf den Souveränitätsfokus der Unterzeichnerstaaten der Flüchtlingskonvention zurückzuführen. Zusätzlich

erschweren insuffiziente Finanzrahmen mit jährlichen Zyklen den Flüchtlingsschutz, weil dauerhafte Lösungen nur langsam erreicht werden können. Obwohl mittelfristige Planungen von Flüchtlingsschutz und -arbeit notwendig sind, kann dies mit jährlichen Finanzzyklen kaum geleistet werden. Auch an dieser Stelle müssten Staaten international zusammenarbeiten und eine Umgestaltung erwirken, wofür sich UNHCR seit Jahrzehnten einsetzt (DFID 2013, A/34/12: 24, Loescher/Betts/Milner 2008: 39 f., Krause 2013: 85-91).

6. Schlussbetrachtungen

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 verbrieft die (Menschen-)Rechte von Flüchtlingen. Ursprünglich konzentrierte sich das Abkommen auf den europäischen Raum und die Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges, die zuvor misslichen und inkohärenten rechtlichen und politischen Behandlungen ausgesetzt waren. Die Flüchtlingsrechte des Abkommens erhielten mit der Verabschiedung des Protokolls von 1967 universelle Wirkung. Während der Erarbeitung dieses Völkerrechtsdokuments trafen nationale Interessen der Staatenvertreter aufeinander, die dem Dokument letztlich eine formale Systematik gaben, durch die die Grundsätze der Vereinten Nationen der staatlichen Souveränität, der Unabhängigkeit und der Nicht-einmischung in innerstaatliche Einflussbereiche repräsentiert waren und die gleichwohl die Staaten als Pflichtenträger und die Flüchtlinge als RechteinhaberInnen darstellen. So erweist sich die Flüchtlingskonvention eher als ein Ab- und Übereinkommen zwischen Staaten über die Rechte von Flüchtlingen.

Binnen der vergangenen sechs Jahrzehnte des Bestehens der Konvention entwickelten sich bestimmte Rechte und normative Kernpunkte als Grundprinzipien des Flüchtlingsschutzregimes heraus, die die Flüchtlingsbehandlung weltweit prägten. Doch zeigten sich auch vielfältige Herausforderungen, die explizit und implizit mit dem Konventionstext in Verbindung stehen. Während u. a. die Flüchtlingsdefinition eine enge Rahmung für die Statusdeterminierung vorsieht, konzeptionalisiert die Konvention den Flüchtling als geschlechtsloses und passives Opfer, und zeigt sich der reaktive, exilorientierte und flüchtlingszentrierte Charakter der Konvention als eindimensional. Zudem scheinen die drei dauerhaften Lösungen für Flüchtlingsaufkommen zunehmend schwerlich umsetzbar zu sein, weswegen Langzeitsituationen entstehen.

Dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen obliegt das Mandat für den internationalen Flüchtlingsschutz. Obgleich oder vielleicht wegen der zunehmenden Kritik in den vergangenen zwei Jahrzehnten (Krause 2013: 50) initiiert

er globale Konferenzen zur Diskussion der Herausforderungen wie beispielsweise die *Global Consultations and Convention Plus Initiatives* oder die *Transition Solution Initiative* (Loescher/Betts/Milner 2008: 62-66, Zetter 2014, UNHCR 2010) und scheint sich um innovative Mechanismen zu bemühen, um Flüchtlinge zu schützen und zu unterstützen, bis dauerhafte Lösungen erreicht sind. Doch trotz der vielfältigen Herausforderungen, die in den vergangenen Jahren zum Vorschein traten, erweist sich das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 mit dem Protokoll von 1967 als ein Meilenstein in der Menschenrechtshistorie. Denn in 46 Artikeln sind Rechte für Flüchtlinge und Pflichten von Unterzeichnerstaaten verbrieft, die ein richtungweisendes, universelles und völkerrechtlich bindendes Instrument verkörpern und Flüchtlingen weltweit Schutz ermöglichen. Mit der Ratifikation gehen Staaten die Verpflichtung ein, die Rechte der Flüchtlinge unter ihrer Hoheitsgewalt zu achten und zu schützen, woraus sich objektive und subjektive Rechtsansprüche für Flüchtlinge ergeben.

Der völkerrechtlichen Verbindlichkeit steht indes entgegen, dass einerseits die nationalen Rechtswerke des jeweiligen Asyllandes für Flüchtlinge greifen, die aufgrund der Möglichkeit, Vorbehalte zu bestimmten Rechten zu haben, häufig nicht vollständig im nationalen Recht und restriktiv in der Rechtsauslegung sind. Andererseits ist das Fehlen eines formalen Überwachungsmechanismus zur nationalen Umsetzung des Völkerrechts problematisch. Letztlich bleibt aufgrund der sich verändernden Fluchtursachen und Flüchtlingsdauer zu hinterfragen, ob – oder besser wann – eine Renovierung und Anpassung der völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen und des Schutzregimes für Flüchtlinge als ZwangsmigrantInnen außerhalb des Heimatlandes angegangen wird.

Literatur und Quellen

LITERATUR

- Achiron, Marilyn 2001: The Geneva Convention has been the cornerstone of protection for 50 years, but there is a lively debate about its relevance today, in: *Refugees*, Vol. 2, No.123, 6-8.
- Albert, Matthew M. 2010: Prima facie determination of refugee status: an overview and its legal foundations, RSC Working Paper Series, No. 55, Oxford: Refugee Studies Centre.
- Beck, Robert J. 1999: Britain and the 1933 Refugee Convention: National or State Sovereignty?, in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, No. 4, 597-624.
- Buckley-Zistel, Susanne/Krause, Ulrike/Loeper, Lisa 2014: Sexuelle und geschlechterbasierte Gewalt an Frauen in kriegsbedingten Flüchtlingslagern. Ein Literaturüberblick, in: *Peripherie: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, Jg. 34, Nr. 133, 45-63.

- Calavita, Kitty 2006: Gender, Migration, and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines, in: *International Migration Review*, Vol. 40, No. 1, 104-32.
- Colville, Rupert 2007: Refugee or Migrant?, in: *Refugees* ('The Editor's Desk'), Vol. 4, No. 148, 2. Crawley, Heaven 2001: *Refugees and Gender: Law and Process*, Bristol: Jordan Publishing.
- DFID 2013: *Multilateral Aid Review: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, (<https://www.gov.uk/government/publications/multilateral-aid-review-un-high-commissioner-for-refugees-unhcr>, Stand: 28.01.2014).
- Druke, Luise 2011: Mobilizing for Refugee Protection: Reflections on the 60th Anniversary of UNHCR and the 1951 Refugee Convention, in: *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 227, Genf: UNHCR.
- Duffy, Aoife 2008: Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law, in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20, No. 3, 373-390.
- Edwards, Alice 2003: Age and Gender Dimensions in International Refugee Law, in: Erika Feller, Volker Türk, and Frances Nicholson (eds.): *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge; New York; Geneva: Cambridge University Press; UNHCR, 46-80.
- Eggle, Ann V. 2002: *Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers.
- Feller, Erika 2001: The Evolution of the International Refugee Protection Regime, in: *Journal of Law and Policy*, Vol. 5, 129-139.
- Firth, Georgina and Mauthe, Barbara 2013: Refugee Law, Gender and the Concept of Personhood, in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25, No. 3, 470-501.
- Fritzsche, K. Peter 2004: *Menschenrechte: Eine Einführung mit Dokumenten*, 2. Aufl., Paderborn; München; Wien; Zürich: Schöningh UTB.
- Global Commission on International Migration 2005: *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Genf: Global Commission on International Migration.
- Gorlick, Brian 1999: The convention and the committee against torture: a complementary protection regime for refugees, in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, No. 3, 479-495.
- Goodwin-Gill, Guy S. 2008: *Convention relating to the Status Of Refugees Protocol relating to the Status of Refugee*, All Souls College, Oxford: UN Audiovisual Library of International Law.
- Goodwin-Gill, Guy S. 2013: The Dynamic of International Refugee Law, in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25, No. 4, 651-666.
- Haines, Roger 2003: Gender-Related Persecution, in: Erika Feller, Volker Türk, and Frances Nicholson (eds.): *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge; New York; Geneva: Cambridge University Press; UNHCR, 319-350.
- Hathaway, James C. 1984: The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950, in: *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 33, No.2, 348-380.
- Holborn, Luise W. 1975: *Refugees, a problem of our time. The work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951 – 1972*, Metuchen, N.J.: Scarecrow Press.
- Indra, Doreen Marie 1999: *Engendering Forced Migration: Theory and Practice*, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Inheteven, Katharina 2010: *Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers. Akteure – Macht – Organisation. Eine Ethnographie im Südlichen Afrika*, Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Jacobsen, Karen 2005: *The Economic Life of Refugees*, Bloomfeld: Kumarian Press.

- Krause, Ulrike 2013: Linking Refugee Protection with Development Assistance. Analyses with a Case Study in Uganda, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Loescher, Gil/ Betts, Alexander/Milner, James 2008: The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century, London/New York: Routledge.
- Long, Katy 2008: State, Nation, Citizen: Rethinking Repatriation, in: RSC Working Paper Series, No. 48, Oxford: Refugee Studies Centre.
- Lubkemann, Stephen C. 2008: Culture in Chaos. An Anthropology of the Social Condition in War, London: Berghahn Books.
- Milner, James/Loescher, Gil 2011: Responding to protracted refugee situations. Lessons from a decade of discussion, in: Forced Migration Policy Briefings, No. 6, Oxford: Refugee Studies Centre.
- Orchard, Philip 2008: A right to leave. Refugees, States and International Society, Electronic Thesis and Dissertations 2008, Vancouver: The University of British Columbia.
- Quinn, Eugene 2011: The Refugee Convention Sixty Years On: Relevant or Redundant?, in: Working Notes Jesuit centre for faith & justice, Issue 68.
- Torpey, John C. 2000: The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge/England; New York: Cambridge University Press.
- Turner, Simon 2010: Politics of Innocence. Hutu Identity, Conflict and Camp Life, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Turton, David 2003: Conceptualising Forced Migrants, in: RSC Working Paper Series, No. 12, Oxford: Refugee Studies Centre.
- UNHCR 2010: Concept Note – Transitional Solutions Initiative UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank, (www.unhcr.org/4e27e2f06.html, Stand: 15.02.2012).
- UNHCR 2011: Convention and Protocol relating the Status of Refugees with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, (<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>, Stand: 10.10.2013).
- UNHCR 2014: Global Trends 2013. Global Trends 2013: War's Human Cost, Genf: UNHCR.
- United Nations 2013a: Treaty Collection, Chapter V Refugees and Stateless Persons, Constitution of the International Refugee Organization, (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=V-1&chapter=5&lang=en, Stand: 17.10.2013).
- United Nations 2013b: Treaty Collection, Chapter V Refugees and Stateless Persons, Convention relating to the Status of Refugees, (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtmsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtmsg2&lang=en, Stand: 17.10.2013).
- Valji, Nahla 2001: Women and the 1951 Refugee Convention: Fifty Years of Seeking Visibility, in: Refugee, Vol. 19, No. 5, 25-35.
- Zetter, Roger 1991: Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity, in: Journal of Refugee Studies, Vol. 4, No. 1, 39-62.
- Zetter, Roger 2014: Reframing Displacement Crises as Development Opportunities, Policy Brief prepared for the Global Initiative on Solutions, Copenhagen Roundtable, 2-3 April 2014, Copenhagen.

QUELLEN

- A/34/12 – UNHCR. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 11.10.1979, A/34/12 A/C.3/527 – UN General Assembly, *Refugees and Stateless Persons: Report of the Secretary-General*, 26.10.1949, A/C.3/527.
- A/CONF.2/13 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Egypt: Amendment to Article 1*, 03.07.1951, A/CONF.2/13.
- A/CONF.2/69 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. France – United Kingdom: Amendment to Article 28*, 11.07.1951, A/CONF.2/69.
- A/CONF.2/70 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Sweden: Amendment to Article 28*, 11.07.1951, A/CONF.2/70.
- A/CONF.2/74 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. United Kingdom: Alternative Amendments to Section E of Article I*, 13.07.1951, A/CONF.2/74.
- A/CONF.2/75 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. France: Amendment to Article 1*, 13.07.1951, A/CONF.2/75.
- A/CONF.2/76 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Federal Republic of Germany: Amendment to Article 1*, 13.07.1951, A/CONF.2/76.
- A/CONF.2/82/Rev.1 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Israel: Amendment to Article 1*, 17.07.1951, A/CONF.2/82/Rev.1.
- A/CONF.2/94 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Luxembourg: Suggested New Article 17 (a)*, 19.07.1951, A/CONF.2/94.
- A/CONF.2/99 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Draft Convention Relating to the Status of Refugees. United Kingdom: Amendment to the Preamble*, 20.07.1951, A/CONF.2/99.
- A/CONF.2/102 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Report of the Style Committee*, 24.07.1951, A/CONF.2/102.
- A/CONF.2/AC.1/R.5 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Israel: Proposal Concerning the Preamble*, 21.07.1951, A/CONF.2/AC.1/R.5.
- A/CONF.2/SR.16 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Sixteenth Meeting*, 23.11.1951, A/CONF.2/SR.16.
- A/CONF.2/SR.22 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless

- Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-second Meeting*, 26.11.1951, A/CONF.2/SR.22.
- A/CONF.2/SR.23 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-third Meeting*, 26.11.1951, A/CONF.2/SR.23.
- A/CONF.2/SR.24 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-fourth Meeting*, 27.11.1951, A/CONF.2/SR.24.
- A/CONF.2/SR.28 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-eighth Meeting*, 28.11.1951, A/CONF.2/SR.28.
- A/CONF.2/SR.29 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting*, 28.11.1951, A/CONF.2/SR.29.
- A/CONF.2/SR.30 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirtieth Meeting*, 28.11.1951, A/CONF.2/SR.30.
- A/CONF.2/SR.31 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-first Meeting*, 29.11.1951, A/CONF.2/SR.31.
- A/CONF.2/SR.33 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-third Meeting*, 30.11.1951, A/CONF.2/SR.33.
- A/CONF.2/SR.34 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fourth Meeting*, 30.11.1951, A/CONF.2/SR.34.
- A/CONF.2/SR.35 – UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fifth Meeting*, 03.12.1951, A/CONF.2/SR.35.
- A/RES/217 A (III) – UN General Assembly, *Universal Declaration on Human Rights*, 10.12.1948, A/RES/217 A (III).
- A/RES/319 (IV) – UN General Assembly, *Refugees and stateless persons*, 03.12.1949, A/RES/319 (IV).
- A/RES/428 (V) – UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14.12.1950, A/RES/428 (V).
- A/RES/429 (V) – UN General Assembly, *Draft Convention relating to the Status of Refugees*, 14.12.1950, A/RES/429 (V).
- A/RES/430 (V) – UN General Assembly, *Problems of assistance of refugees*, 14.12.1950, A/RES/430 (V).
- A/RES/1165 (XII) – UN General Assembly, *Prolongation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 26.11.1957, A/RES/1165 (XII).
- A/RES/1166 (XII) – UN General Assembly, *International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 26.11.1957, A/RES/1166 (XII).
- A/RES/1167 (XII) – UN General Assembly, *Chinese refugees in Hong Kong*, 26.11.1957, A/RES/1167 (XII).

- A/RES/1286 (XIII) – UN General Assembly, *Refugees in Morocco and Tunisia*, 05.12.1958, A/RES/1286 (XIII).
- A/RES/1501 (XV) – UN General Assembly, *Expression of appreciation to the United Nations High Commissioner for Refugees*, 05.12.1960, A/RES/1501 (XV).
- A/RES/1671 (XVI) – UN General Assembly, *Problem raised by the situation of Angolan refugees in the Congo*, 18.12.1961, A/RES/1671 (XVI).
- A/RES/2040 (XX) – UN General Assembly, *Assistance to refugees in Africa*, 07.12.1965, A/RES/2040 (XX).
- A/RES/2198 – UN General Assembly, *Protocol relating to the Status of Refugees*, 16.12.1966, A/RES/2198.
- A/RES/39/46 – UN General Assembly, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 10.12.1984, A/RES/39/46 .
- A/RES/58/153 – UN General Assembly, *Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate*, 24.02.2004, A/RES/58/153.
- E/RES/319 (XI) – UN Economic and Social Council, *Refugees and stateless persons Resolutions of 11 and 16 August 1950*, 16.08.1950, E/RES/319 (XI).
- Europarat (1950): *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 04.11.1950.
- Europarat (1965): *Empfehlung 434 on the Granting of the Right of Asylum to European Refugees*, 01.10.1965.
- Völkerbund (1933): *Convention Relating to the International Status of Refugees*, 28.10.1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663 (<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>, 15.06.2014)
- Völkerbund (1938): *Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany*, 10.02.1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461: 59 (<http://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>, 20.06.2014).

NLMR

NEWSLETTER MENSCHENRECHTE

HERAUSGEBER:
ÖSTERREICHISCHES
INSTITUT FÜR
MENSCHENRECHTE



November 2014
23. Jahrgang

ISSN 1815-1604

**Inhaltlich bietet Ihnen der Newsletter
Menschenrechte weiterhin zeitnahe:**

- ▶ Umfassende Aufbereitung aller relevanten Urteile und Entscheidungen des EGMR zu Österreich, Deutschland und der Schweiz sowie der wichtigsten Erkenntnisse zu anderen Staaten.
- ▶ Eine »Kurzübersicht« über weitere für die Praxis relevante Erkenntnisse.
- ▶ Die wichtigsten Entscheidungen der österreichischen Höchstgerichte zu den Grundrechten in gekürzter, gut lesbarer Fassung.
- ▶ Verlässliche und voll zitierbare deutsche Übersetzungen von ansonsten nur in englisch und/oder französisch vorliegenden Urteilen aus der Hand von ausgewiesenen Grundrechtsexperten.
- ▶ Jedes Heft bringt die Entscheidungen der vergangenen zwei Monate und bietet somit ein Höchstmaß an Aktualität.
- ▶ Besprechungen wichtiger Buchneuerscheinungen auf dem Gebiet der Menschenrechte.

Erscheinungsweise:
6 Ausgaben jährlich
Jahresabonnement 2015:
€ 59,90 (inkl. Versand)

5/2014	NLMR NEWSLETTER MENSCHENRECHTE	HERAUSGEBER: ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE	
	Christine Schuch Das Menschenrecht auf selbstbestimmte Sexualität im Licht der HRK? 315		November 2014 123. Jahrgang
	Rechtsprechung		
	▶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte		
	• Art. 1 EMRK		
	Niederö. u. gg. Menschen (ÖK) (17.03.2014) 271		
	Mikla u. gg. Kroatien (ÖK, 2014) 279		
	• Art. 13 EMRK		
	Tobin gg. Belgien (L, 2014) 381		
	• Art. 5 EMRK		
	Hansen gg. das Vereinigte Königreich (ÖK, 05.03.14) 389		
	G. W. gg. die Schweiz (20.03.14) 394		
	• Art. 4 EMRK		
	Călin gg. die Schweiz (3. 9. 2014) 397		
	Hansen gg. Norwegen (2. 03. 2014) 405		
	Hartig gg. Frankreich (21. 03. 2014) 406		
	Führer-Verein gg. die Schweiz (ÖK, 03. 03. 14) 410		
	• Art. 6 EMRK		
	Hirose gg. Spanien (18. 03. 2014) 413		
	Königberg gg. Russland (20. 03. 2014) 414		
	Hansen gg. die Niederlande (ÖK) (20. 03. 2014) 417		
	• Art. 8 EMRK		
	Kostovoy u. gg. Ungarn (04. 03. 2014) 421		
	Cough gg. das Vereinigte Königreich (ÖK, 03. 03. 2014) 426		
	Gross gg. die Schweiz (ÖK) (20. 03. 2014) 430		
	• Art. 11 EMRK		
	Muller u. gg. Italien und Griechenland (21. 03. 2014) 431		
	Niederer Verbot und Einschränkungen des VGM 439		
	▶ Gerichte der Europäischen Union		
	• Art. 47 GRU, Art. 487 ABUV, Art. 24 des VOEG, 44. 01. 01. 11. 02. 01. 0 G. (14. 07. 13. 2014) (R. 22. 8. 14) 446		
	Gesetzgebungsprozess an den VGH und Unionsrecht 446		
	Literatur 451		
	Jan Sramek Verlag	UNIVERSITÄT SALZBURG	Strauss

Nähere Informationen:

- ▶ www.jan-sramek-verlag.at
- ▶ www.menschenrechte.ac.at

PROBEHEFT



Antje Weber

25 Jahre UN-Kinderrechtskonvention – Bilanz und Ausblick

Heutzutage ist es fast unbestritten, dass Kinder besondere Bedürfnisse haben, entsprechend ihrer jeweiligen Entwicklungsphase einer speziellen Förderung bedürfen und darüber hinaus auch Träger eigener Rechte sind. Was so selbstverständlich anmutet, hat sich überraschenderweise erst in jüngerer Zeit durchgesetzt. Die rechtliche Subjektstellung von Kindern wurde erst vor 25 Jahren mit der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention (UN Doc. A/RES/44/25) verbrieft. Wie kam es zu dieser Entwicklung? Welche Erfolge hat es gegeben und vor welchen Herausforderungen stehen wir? Diesen Fragen will der vorliegende Beitrag nachgehen.

1. Kinder haben Rechte – ein Novum?!

„Kinder sind keine kleinen Erwachsenen“ – überraschenderweise hat sich dieses Verständnis erst in jüngerer Zeit allgemein durchgesetzt. Lange wurde die Kindheit nicht als eine besondere Entwicklungsphase anerkannt (z.B. Humbert 2009: 15; Schmahl 2013: 29). Erst das Zeitalter der Aufklärung brachte im 17. und 18. Jahrhundert das traditionelle Verständnis ins Wanken und eine neue Sicht auf die Kindheit hervor (ebd.). Statt „Besitz“ der Eltern zu sein, wurden Kinder nun vermehrt als eigenständige Persönlichkeiten wahrgenommen. Forciert wurde die weitere Entwicklung durch die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die „soziale“ Frage während des 19. Jahrhunderts, in deren Verlauf die Forderung nach staatlich garantierten sozialen Rechten laut wurde. Ausgehend von den verheerenden sozialen Folgen, welche die Industrialisierung für weite Teile der Arbeiterschaft mit sich brachte, wurde im Zusammenhang mit der Frage nach der Rechtsstellung der Arbeiterschaft auch die Frage nach besonderen Schutzrechten für die häufig zur Mitarbeit gezwungenen Kinder akut (Krennerich 2013: 19 ff.).

Doch erst im 20. Jahrhundert stieß die Kinderrechtsperspektive auf breitere Akzeptanz. Die Pädagogin Ellen Key rief 1902 das Jahrhundert des Kindes aus, das sich tatsächlich auch als solches erweisen sollte. Den Auftakt machte der Völkerbund mit der Verabschiedung der Genfer Erklärung von 1924, die erstmals fünf Prinzipien für die angemessene materielle Versorgung und geistige Entwicklung eines Kindes formu-

lierte (*Geneva Declaration of the Rights of the Child* 1924). Zwar hatte diese Erklärung keinen bindenden Charakter und betrachtete Kinder weiterhin aus der Elternperspektive als Objekte von Schutz und Förderung, doch markierte sie auf internationaler Ebene einen wichtigen Punkt in der Entstehungsgeschichte der Kinderrechte. 1959 erweiterte die UN-Erklärung über die Rechte des Kindes die durch die Auflösung des Völkerbundes wirkungslos gewordene Deklaration um den Schutz vor Vernachlässigung, Grausamkeit und Ausbeutung sowie das Verbot von Arbeit, die der Gesundheit, Bildung oder Entwicklung des Kindes schadet. Auch Kinder mit Behinderungen wurden hier erstmals explizit berücksichtigt (UN 1959).

Doch es dauerte noch einmal knapp zwanzig Jahre, bis schließlich 1978 Polen, inspiriert von den Ideen und der Arbeit des polnischen Arztes und Pädagogen Janusz Korczak, als Erstes die Initiative ergriff und damit begann, eine Konvention für Kinderrechte zu entwerfen. Die Gelegenheit schien günstig, da die Vereinten Nationen das Jahr 1979 zum Internationalen Jahr des Kindes erklärt hatten – eine entsprechende Konvention hätte somit den krönenden Abschluss der Aktivitäten der Vereinten Nationen bilden können. Der Entwurf sah vor, den bisherigen Grundsätzen eine rechtsverbindliche Form zu geben; eine inhaltliche Fortentwicklung war in ihm jedoch nicht enthalten. Da sich die Debatte rund um Menschen- und Kinderrechte auf UN-Ebene zu diesem Zeitpunkt aber bereits über diesen Diskussionsrahmen hinaus bewegte, wurde eine UN-Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Konventionstextes beauftragt (Sandberg 2014: 15).

2. Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention in ihrer heutigen Form wurde nach zehnjährigen Verhandlungen am 20. November 1989 von der UN-Generalversammlung angenommen (UN Doc. A/RES/44/25). Ihre Verabschiedung markiert insofern einen Wendepunkt im Kindheitsbild, als es damit fortan nicht mehr allein im Ermessen der einzelnen Staaten liegt, darüber zu entscheiden, unter welchen Umständen die Mädchen und Jungen auf ihrem jeweiligen Territorium aufwachsen. Der Zugang zu schulischer und beruflicher Bildung, die Bereitstellung medizinischer Versorgung und sauberen Trinkwassers oder auch der Schutz vor Gewalt und Missbrauch – all das sind seither Pflichten, denen die Staaten zum Wohle „ihrer“ Kinder nachzukommen haben. In 54 Artikeln normiert die UN-Kinderrechtskonvention bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus der Sicht von Minderjährigen. Auch dieser umfassende Rechtekanon bildete zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung ein bemer-

kenswertes Novum, war doch die weltpolitische Konstellation angesichts des Kalten Krieges und der damit verbundenen Blockbildung auch innerhalb der Vereinten Nationen schwierig. Nur dem beharrlichen Einsatz zahlreicher zivilgesellschaftlicher Kräfte ist es zu verdanken, dass schlussendlich beide Lager den Entwurf gemeinsam voranbrachten. Die UN-Kinderrechtskonvention ist eine UN-Konvention, die unter aktiver Mitwirkung der Zivilgesellschaft entstanden ist (Santos Pais 2014a). Dieser Einfluss ist bis heute lebendig.

Die 54 Artikel lassen sich in drei Gruppen von Rechten einteilen: Schutzrechte, Förderrechte und Beteiligungsrechte. (Abgeleitet von den englischen Begriffen *protection*, *provision* und *participation* spricht man auch von den drei „P“s):

- Schutzrechte vor Gewalt, Missbrauch und Vernachlässigung, das Recht auf Kenntnis der Abstammung und das Recht auf Leben (*protection*). Zu dieser Gruppe gehören etwa die Artikel 6, 8, 19, 32, 33 und 34 der UN-KRK;
- Förderrechte auf bestmögliche Gesundheit und soziale Sicherung, auf Bildung und Freizeit (*provision*). Diese finden sich u. a. in den Artikeln 24, 25, 26, 27 und 28 der UN-KRK;
- Rechte, die die Subjektstellung des Kindes betonen, wie Mitwirkungs-, Anhörungs- und Beteiligungsrechte (*participation*). Beispiele hierfür bilden die Artikel 12 und 13 der UN-KRK.

Über allem steht der Grundsatz aus Artikel 3 der UN-KRK, dass das Wohl des Kindes „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel, ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden [...], vorrangig zu berücksichtigen ist“. In diesem Artikel ist das Grundprinzip der gesamten Konvention normiert – das Kind wird als Subjekt der Völkerrechtsordnung anerkannt. In jeder Einzelfallentscheidung, die die Belange eines Kindes betrifft, muss das Wohl des Kindes vorrangig berücksichtigt werden. Mit Artikel 3 werden alle weiteren Artikel der Konvention konkretisiert. Als weitere Prinzipien gelten das Grundrecht auf Überleben und persönliche Entwicklung (Art. 6), das Prinzip der Gleichbehandlung (Art. 2), die Verwirklichung der Kinderrechte (Art. 4) und die Achtung vor der Meinung des Kindes (Art. 12). Art 12 UN-KRK, das Recht des Kindes, gehört zu werden, bringt wohl am deutlichsten zum Ausdruck, dass die Konvention Kinder als aktive und selbstständige Persönlichkeiten anerkennt, die beteiligt werden müssen, wenn es um ihre Belange geht.

3. Bilanz – 25 Jahre UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention feiert am 20. November 2014 ihr 25-jähriges Jubiläum – ein guter Moment, um innezuhalten, Fortschritte Revue passieren zu lassen, aber auch, um bestehende und neue Herausforderungen zu benennen. Viele Hürden konnten erfreulicherweise bereits genommen werden, andere Probleme stehen drängender denn je vor uns und bedürfen einer Lösung.

3.1 ERFOLGE AUF (INTER)NATIONALER EBENE

Auf internationaler Ebene konnte in den letzten 25 Jahren viel Positives bewirkt werden. Allein die Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention mit dem Kindeswohl als zentralem Leitprinzip stellt eine große Errungenschaft dar. Kinder werden mittlerweile als eigenständige Persönlichkeiten mit einer Vielfalt an Rechten gesehen. Ihr Schutz, ihre Förderung und ihre Beteiligung liegen längst nicht mehr im Ermessen ihrer Staaten, sondern bilden auf internationaler Ebene verbrieft und einklagbare Rechte, die nahezu universelle Geltung erreichen: Bis auf die USA haben mittlerweile alle Staaten dieser Welt die UN-Kinderrechtskonvention ratifiziert.¹

Die Konvention hat sich somit als lebendiges Vertragswerk erwiesen, das angesichts neuer Herausforderungen immer wieder aktualisierende Auslegungen erfährt und fortgeschrieben wird. Lange Zeit drehte sich die völkerrechtliche Diskussion um die Frage, ob die Menschenrechte „nur“ objektive Pflichten eines Staates formulieren oder auch subjektiv einklagbare Rechte eines Einzelnen begründen. Mittlerweile wird weithin akzeptiert, dass Menschenrechtskonventionen subjektive Rechte begründen, die beispielsweise durch Beschwerden vor dem zuständigen Vertragsorgan geltend gemacht werden können (vgl. u. a. Payandeh 2013: 37 ff.). In Bezug auf die Kinderrechtskonvention ist vor allem der anerkannte subjektiv-rechtliche Gehalt des Art. 3 UN-KRK zum Vorrang des Kindeswohls zentral, schwebt dieses Prinzip doch zentral über den anderen in der Konvention statuierten Rechten (vgl. Payandeh 2014: 48 ff., Lorz 2003: 64 ff.).

Die kontinuierliche Fortentwicklung in der Auslegung der UN-Kinderrechtskonvention ist besonders wertvoll, da das Vertragswerk trotz seines umfassenden Rechtskanons als politischer Kompromiss entstand (Santos Pais 2014b: 33). Einige der im Verhandlungsprozess entstandenen Lücken konnten mittlerweile nachgebessert werden. So verbietet das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an

1 Zuletzt haben Somalia und der Süd-Sudan diesen Schritt angekündigt und bereits teilweise vollzogen (Steinke 2013: 8).

bewaffneten Konflikten (UN Doc. A/RES/54/263) seit dem Inkrafttreten 2002 den Einsatz von Kindern als Soldaten in bewaffneten, nichtstaatlichen Gruppen (Art. 4 FP UN-KRK). Mit Blick auf staatliche Armeen besteht die Lücke jedoch bis heute fort: Sie sollen gemäß Art. 3 (1) FP UN-KRK „[...] das in Artikel 38 Absatz 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes festgelegte Mindestalter für die Einziehung von Freiwilligen zu ihren nationalen Streitkräften in Lebensjahren an[heben]“ – eine verbindliche Heraufsetzung des Mindestalters ist das zur Enttäuschung zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen und des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes nicht (vgl. Cremer 2013; CRC/C/DEU/CO/3-4). Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie (UN Doc/A/RES/54/263), das ebenfalls 2002 in Kraft trat, konkretisiert die in der UN-KRK enthaltenen Bestimmungen und beauftragt die Vertragsstaaten mit der Strafnormierung. Viele der darin festgeschriebenen Rechte und Maßnahmen finden jedoch zum Beispiel in Deutschland noch immer keine Anwendung (ECPAT 2014).

Am 14. April 2014 trat das jüngste und dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren in Kraft, das die UN-Kinderrechtskonvention mit einem Individualbeschwerdeverfahren ausstattet. Es wurde von der UN-Generalversammlung am 19. Dezember 2011 verabschiedet (UN Doc. A/RES/66/138). Costa Rica löste im Januar 2014 durch die Ratifikation als zehnter Staat das Inkrafttreten aus und brachte damit eine über 15 Jahre fortdauernde, weitgehend von der Zivilgesellschaft getragene Bewegung für die Schaffung eines solchen Mechanismus zum Abschluss. Durch das neue Beschwerdeverfahren wird die UN-Kinderrechtskonvention endlich mit den anderen UN-Menschenrechtskonventionen gleichgestellt, die einen solchen Mechanismus bereits in ihrer ursprünglichen Fassung schufen. Art. 5 Abs. 1 des Fakultativprotokolls sieht nun vor, dass Kinder unter 18 Jahren, Gruppen von Kindern oder ihre Vertreter eine durch Unterlassen oder Handeln ihres Staates erlittene Rechtsverletzung aus der Konvention oder den Fakultativprotokollen vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes rügen können. Voraussetzung ist, dass der betreffende Staat die Konvention und – bei entsprechender Beschwerde – auch das jeweilige Fakultativprotokoll ratifiziert hat. Für die Verwirklichung der Kinderrechte stellt das einen bedeutsamen neuen Durchsetzungsmechanismus dar. Zwar sind die abschließenden Empfehlungen des Ausschusses nicht rechtlich bindend, doch können sie politischen Handlungsdruck entfalten und die Staaten zur Stärkung innerstaatlicher Rechtsmittel anspornen (Payandeh 2014).

Rund um die Konvention und die drei Fakultativprotokolle hat sich mittlerweile ein umfassendes Netz herausgebildet, das Kinderrechte weltweit institutionell verankert, schützt und zu ihrer Gewährleistung entscheidend beiträgt. Auf UN-Ebene ist hier zuerst der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zu nennen, der mit der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention zur Überwachung ihrer Umsetzung geschaffen wurde. 18 unabhängige Experten überprüfen im Staatenberichtsverfahren nach Art. 44 UN-KRK die Umsetzung der Kinderrechte in den jeweiligen Vertragsstaaten und formulieren unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure rechtlich nicht verbindliche, aber durchaus einflussreiche Empfehlungen (Concluding Observations).² Zudem trägt der fünfjährige Berichtsmodus dazu bei, dass die Staaten über den Umgang mit den Empfehlungen öffentlich und zeitnah Rechenschaft ablegen müssen. Seit dem 14. April 2014 wurde die Kompetenz des Ausschusses zudem um das bereits erwähnte Individualbeschwerdeverfahren erweitert.

Über das Vertragsorgan hinaus wurden auf UN-Ebene mittlerweile drei Sonderbeauftragte bzw. -berichterstatter zu Kinderrechtsthemen berufen, die mit umfassenden Studien, Projektreisen, Veranstaltungen und Agenda-Setting dazu beitragen, Fortschritte bei der Prävention auszuwerten, das Bewusstsein für Rechtsverletzungen zu stärken und Kinder weltweit zu schützen. Das Amt der UN-Sonderberichterstatteerin über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie³ wurde 1990 als Folge des zunehmenden Bewusstseins über die sexuelle Ausbeutung und den Verkauf von Kindern von der damaligen Menschenrechtskommission erstmals geschaffen (UN Commission on Human Rights RES1990/68). Inzwischen ist die Marokkanerin Najat MaallaM'jid seit 2008 auf diesem Posten. Es folgte die Errichtung des Amtes der UN-Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte (UN Doc. A/RES/51/77) als Reaktion auf die international bekannt gewordene Studie zu den Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder von Graça Machel (1996). Seit 2012 füllt die Algerierin Leila Zerrougui das Mandat mit Leben.⁴ 2009 ernannte der UN-Generalsekretär die Portugiesin Marta Santos Pais zur UN-Sonderbeauftragten zu Gewalt gegen Kinder (UN Doc. A/RES/62/141, UN Doc. A/RES/64/146).⁵

Auf regionaler und nationaler Ebene hat sich das System zum Schutz der Kinderrechte in den letzten 25 Jahren ebenfalls verbessert. So trägt auch die Afrikanische

2 Die Berichte sind auf der Website des Ausschusses verfügbar: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5.

3 Siehe <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>.

4 Siehe <http://childrenandarmedconflict.un.org/>.

5 Siehe <http://srsg.violenceagainstchildren.org/>.

Kinderrechtscharta (African Charter on the Welfare and Rights of the Child) das Leitprinzip des Kindeswohls in sich. Über 30 Länder haben Kinderrechte in ihrer Verfassung verankert (Santos Pais 2014a), auch viele Schwellen- und Entwicklungsländer wie Äthiopien, Bangladesch, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Indien, Kenia, Nepal, Nicaragua, Paraguay, Peru, Ruanda, Südafrika, Uganda, Venezuela oder Vietnam nehmen in ihren Verfassungen in unterschiedlichem Ausmaß auf Kinderrechte Bezug (UNICEF 2007). Fast alle Staaten haben ihr Rechtswesen in der einen oder anderen Form an die UN-Kinderrechtskonvention angepasst (UNICEF 2007). Mädchen und Jungen, deren Rechte verletzt werden, finden häufig bei nationalen Ombudsstrukturen Gehör oder werden von entsprechend mandatierten Amtsträgern in ihrem Land unterstützt. Mittlerweile gibt es über 200 Ombudsstellen, Menschenrechts- oder Kinderkommissionen in über 70 Ländern weltweit – eine beachtliche Entwicklung (UNICEF 2012: 5 ff.). In fast allen Ländern haben sich darüber hinaus Kinderrechtsorganisationen gebildet, die – vielfach in Netzwerken zusammengeschlossen – die Staaten zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention anmahnen und in ihrer Projektarbeit einen Kinderrechtsansatz verfolgen (Kindernothilfe 2008).

Erfolgreich wurde auch die Datenbasis zur Situation der Kinder in der Welt kontinuierlich verbessert. Diese Daten machen in vielen Bereichen Mut. So starben nach Angaben von UNICEF im Jahr 1989 noch über 12,6 Millionen Kinder jährlich an vermeidbaren Krankheiten. Rund 25 Jahre später ist diese Zahl trotz einer deutlichen Zunahme der Weltbevölkerung auf 6,6 Millionen Kinder gesunken – rein statistisch gesehen ein großer Erfolg (UNICEF 2014a: 126). Allerdings stehen hinter der aktuellen Zahl eben 6,6 Millionen Schicksale. Auch die Gesundheitsversorgung ist vielfach besser. So sind die Todesfälle durch Masern von schätzungsweise 500.000 im Jahr 2000 auf 100.000 im Jahr 2012 gesunken (UNICEF 2014a). Die Zahl der Kinderarbeiter konnte erfreulicherweise ebenfalls gesenkt werden. Statt vormals 245 Millionen Kindern im Jahr 2000 arbeiten nach Angaben der ILO derzeit weltweit noch rund 168 Millionen Mädchen und Jungen, davon allerdings erschreckende 85 Millionen in gefährlichen Sektoren (ILO 2013a: 3). Der Zugang zu Bildung – Schlüssel für weitere Entwicklung und Gestaltung von Zukunftsperspektiven – konnte erheblich verbessert werden, sogar für die vielfach benachteiligten Mädchen und Jungen mit Behinderungen. Trotzdem besucht laut UNESCO weltweit nur eins von zehn Kindern mit Behinderungen in den Ländern des Südens regelmäßig eine Schule (Global Campaign for Education 2013).

Erfreulicherweise hat die UN-Kinderrechtskonvention auch in Deutschland Eingang in nationale Gesetze und Geschäftsbereiche gefunden. Nach anfänglichen Vor-

behalten – vor allem bezüglich des Geltungsbereichs für ausländische Kinder – gilt die UN-Kinderrechtskonvention seit Juli 2010 ohne Einschränkungen für jedes Kind auf deutschem Boden (Cremer 2011). Dies ist ein Erfolg, der jedoch durch die konsequente Umsetzung der dafür notwendigen Gesetzesänderungen noch überzeugender wäre. Im Deutschen Bundestag finden Kinderrechte durch die Kinderkommission als Unterausschuss des Familienausschusses Widerhall. Der Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung wird von der UN-Sonderbeauftragten zu Gewalt gegen Kinder, Marta Santos Pais, als Erfolg bewertet (Santos Pais 2014a) und ist tatsächlich inhaltlich vielversprechend. Bei allem Lob darf jedoch auch hier nicht vergessen werden, dass es dem Plan nach wie vor an Schärfe fürs Detail und der Berücksichtigung kommerzieller Aspekte von Missbrauch und Ausbeutung fehlt (ECPAT International 2012). Aktionspläne wie dieser sind jedoch grundsätzlich als hilfreiches Instrument für die Verwirklichung von Kinderrechten zu sehen und sollten weiter verfolgt werden.

3.2 HERAUSFORDERUNGEN AUF (INTER)NATIONALER EBENE

Die zum Teil durchaus beachtlichen Erfolge bei der Verwirklichung von Kinderrechten weltweit dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor mehrere Millionen Kinder täglich Opfer von Missbrauch, Gewalt oder Ausbeutung sind, in Kriegs- und Krisengebieten unter prekären Bedingungen aufwachsen oder als Soldaten missbraucht werden, Hunger leiden und an vermeidbaren Krankheiten sterben oder aufgrund ihrer Behinderung ausgegrenzt werden. Kinderrechte werden täglich verletzt und jede dieser Rechtsverletzungen muss Grund und Ansporn für Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft sein, das Engagement für die Verwirklichung von Kinderrechten trotz aller Jubiläumsfeierlichkeiten weiter zu erhöhen.

Die jüngsten Daten aus dem UNICEF-Report 2014 unterstreichen den dringenden Handlungsbedarf: Acht der zehn Länder mit der höchsten Kindersterblichkeitsrate sind Konfliktländer oder so genannte fragile Staaten, denen es an einer intakten öffentlichen Ordnung fehlt. Etwa 80 Prozent der unterentwickelten Kinder leben in nur 14 Ländern. Es wird besonders schwer sein, diese Kinder durch Maßnahmen und Projekte zu erreichen und ihre Staaten in die Pflicht zu nehmen.

Noch immer hängt das Risiko eines Kindes zu sterben ganz entscheidend davon ab, wo es zur Welt kommt. Etwa ein Fünftel der Kinder wird momentan von den positiven Entwicklungen der vergangenen Jahre schlichtweg nicht erreicht. Weiterhin gehen darüber hinaus 57 Millionen Mädchen und Jungen nicht auf eine Schule. Dazu kommen noch ungezählte weitere, die zwar zur Schule gehen, dort aber zu wenig über

Lebenswichtiges wie Gesundheit, Hygiene, Ernährung oder Konfliktlösung lernen. Sie drohen in einen Teufelskreis zu geraten aus fehlender Bildung, Armut und allen Problemen, die noch damit in Verbindung stehen. Die Qualität der verfügbaren Bildungsinstitutionen muss daher deutlich verbessert werden. Besonders wichtig sind auch frühkindliche Bildungs- und Förderprogramme, die auf die emotionale, körperliche, soziale und kognitive Entwicklung abzielen und den Grundstein für den weiteren Lebensweg der Kinder legen.

Darüber hinaus sind Kinder täglich Opfer von Gewalt und Missbrauch. Erst kürzlich hat UNICEF im weltweit ersten Report zu häuslicher Gewalt gegen Kinder Daten aus 190 Ländern untersucht und das vielfach verdrängte und übersehene Leid von Kindern aufgezeigt (UNICEF 2014b). Einige Daten sollen das erschreckende Ausmaß verdeutlichen (UNICEF 2014b: 2 ff.):

- Rund 95.000 Mädchen und Jungen unter 20 Jahren wurden 2012 ermordet, der Großteil von ihnen in Schwellen- und Entwicklungsländern in Lateinamerika, der Karibik und Westafrika.
- Sechs von zehn Kindern zwischen zwei und 14 Jahren erleben regelmäßig körperliche Strafen, insgesamt somit rund eine Milliarde Kinder weltweit.
- Etwa jedes vierte Mädchen im Alter von 15 bis 19 Jahren ist körperlichen Übergriffen – meist durch den Freund oder Partner – ausgesetzt. Jedes dritte Mädchen erlebt emotionale, körperliche oder sexuelle Gewalt.
- Jedes zehnte Mädchen weltweit wird in seinem Leben zum Geschlechtsverkehr gezwungen. In der Mehrzahl der Fälle geht die sexuelle Gewalt vom Partner, Ehemann oder Freunden aus.

Fatalerweise bleiben derartige Fälle vielfach im Verborgenen. Die Gründe dafür sind vielfältig (UNICEF 2014b: 2). Zum einen werden einige Erscheinungsformen von Gewalt oder Missbrauch sozial akzeptiert oder hingenommen. So sind beispielsweise die Hälfte aller Mädchen zwischen 15 und 19 Jahren der Meinung, dass der Ehemann oder Partner seine Frau gelegentlich schlagen darf. Zum anderen sind viele Opfer zu jung, um ihre Erlebnisse zu schildern. Drittens, ist die Informationslage meist dürftig und lenkt das Augenmerk daher selten auf dieses Problemfeld. Viertens, fehlt es weltweit an wirksamen gesetzlichen Regelungen zum Kinderschutz, um derartige Formen von Gewalt und Missbrauch unter Strafe zu stellen. Strategien zum Kinderschutz und zur Gewaltprävention und -reduktion werden daher dringend benötigt (siehe bspw. Kinderschutz-Policy der Kindernothilfe 2013). In zunehmendem Maße werden Minderjährige darüber hinaus Opfer von Menschenhandel. Allein im Zeitraum zwischen 2007 und 2010 ist ihre Zahl um 27 Prozent gestiegen. In manchen Regionen betrafen

mehr als 60 Prozent der aufgedeckten Fälle Kinder (vgl. Office of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children 2013).

Diese Zahlen sind erschreckend, und doch spiegeln sie die Realität nur ansatzweise wider, da sie oftmals unvollständig sind. Eine weitere Verbesserung der Datenbasis ist daher künftig unerlässlich, um Ursachen zu besser identifizieren und Lösungen erarbeiten zu können.

Darüber hinaus flankieren neue Herausforderungen bislang laufende Bemühungen zur Verwirklichung von Kinderrechten. So hat etwa die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa zu massiven sozialen Einschnitten geführt, die vor allem auch die Lebensumstände besonders verletzlicher Gruppen wie Frauen und Kinder beeinflussen. Insbesondere im Gesundheitswesen haben die mitunter radikalen Sparmaßnahmen einzelner Staaten zu Verschlechterungen geführt. Einem Bericht von Ärzte der Welt zur europäischen Gesundheitsversorgung zufolge erhielt im Jahr 2013 nur jedes zweite behandelte Kind die empfohlenen Impfungen gegen Masern und Tetanus (Doctors of the World 2014: 3). Allein in Griechenland stieg die Zahl der Totgeburten von 2008 bis 2011 um 21,15 Prozent (ebd.: 4). Zudem weist der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU zwischen 2011-2012 um mehr als zwei Millionen auf etwa 25 Millionen (Eurochild 2012: 8) deutlich darauf hin, dass immer mehr Kinder durch die Finanz- und Wirtschaftskrise dem Risiko ausgesetzt sind, in Armut aufzuwachsen.

In vielen Teilen der Welt gefährden darüber hinaus neben Naturkatastrophen auch menschengemachte Umweltschäden und -zerstörungen das Wohlergehen und die Sicherheit der Bevölkerung. Auch in diesem Zusammenhang gehören Kinder und Jugendliche zu den verwundbarsten Gruppen. Laut der *Weltgesundheitsorganisation* (WHO) sterben jährlich mehr als drei Millionen Kinder unter fünf Jahren aufgrund von Umweltfaktoren und -bedingungen (WHO 2014). Auch die bereits feststellbaren Folgen des Klimawandels – steigender Meeresspiegel, veränderte Niederschläge, schmelzende Gletscher oder zunehmende Extremwetterlagen – treffen vor allem die Menschen in den armen, kinderreichen Ländern. Vielerorts verschärfen die Folgen des Klimawandels wiederum Umweltschäden und Armut. Für Kinder bedeutet dies oft zunehmende Mangel- und Unterernährung sowie einen Anstieg der Infektionskrankheiten wie Malaria, Dengue- und Gelbfieber. Laut *Save the Children* sterben jedes Jahr rund 250.000 Kinder noch vor ihrem fünften Geburtstag aufgrund von Faktoren, die durch den Klimawandel bedingt sind (Save the Children 2009: 1). Während die politische Diskussion über Klimawandel und Umweltschäden nur stockend vorangeht, sind die Folgen für die Kinder vor Ort bereits heute spürbar. Das zeigen die Ergebnisse eines Kinderkongresses in Chennai (Indien), bei dem die Kin-

derrechtsorganisationen *Holistic Child Development India* (HCDI) und *Kindernothilfe* im Jahr 2009 Mädchen und Jungen die Möglichkeit gaben, ihre Sorgen, Prioritäten und Bedürfnisse bzgl. des Klimawandels zum Ausdruck zu bringen. Stellvertretend für viele andere berichtete etwa die 16-jährige Margaret Kacchapaus Jharkhand, wie die Dürre in ihrer Familie „eine Tragödie“ angerichtet hat, weil die „Weizen- und Reisernte [...] ausgeblieben“ ist. Margaret musste daher ihren Förderunterricht aufgeben, ihre Schwester die Schule abbrechen (HCDI 2009: 14). Dabei hat jedes Kind das Recht in einer intakten Umwelt aufzuwachsen, ein gesundes Leben zu führen und positive Zukunftsperspektiven zu entwickeln (National Coalition 1995).

Doch es sind keineswegs nur die ökologischen Folgen des Klimawandels, welche die Lebenswelt der Kinder massiv beeinträchtigen. Auch globale unternehmerische und politische Entscheidungen, wie sie z. B. in der wachsenden Privatisierung von Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge oder in einflussreichen Tourismustrends zum Ausdruck kommen (UN Doc. CRC/C/GC/16), zeitigen spürbare Folgen für das Leben von Kindern weltweit. Während die Aktivitäten globaler Konzerne auf die Lebensumstände von Menschen in der ganzen Welt einwirken (Brot für die Welt/Misereor/ECCHR 2011), erweisen sich staatliche Regulierungsmechanismen immer häufiger als ungeeignet, um die Menschen vor den negativen Folgen derartiger Aktivitäten zu schützen, da sie vielfach an nationale Grenzen gebunden sind. Der *UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte*, John Ruggie, spricht in diesem Kontext von einer Regulierungslücke (*governance gap*), die es auf Basis der *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* (UN Doc. A/HRC/17/31) zu schließen gilt. Die Leitprinzipien identifizieren drei Säulen der menschenrechtlichen Verantwortung für unternehmerisches Handeln: „*Protect, Respect and Remedy*“.

- a) Die primäre Verpflichtung der Staaten, Menschenrechte zu schützen (*Protect*);
- b) die Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte in ihrem Einflussbereich zu respektieren (*Respect*);
- c) den Zugang zu funktionierenden Beschwerdemechanismen (*Remedy*).

Leider ist es nicht gelungen, spezifische Kinderrechtsaspekte in diese Leitlinien zu integrieren. Für Konkrektion sorgt dafür der Allgemeine Kommentar Nr. 16 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes (UN Doc. CRC/C/GC/16). Der Ausschuss beklagt, dass wirtschaftliche Aktivitäten sowohl direkt als auch indirekt auf Kinder und ihre Lebenswelt einwirken (UN Doc. CRC/C/GC/16, B, S. 3). Im Vordergrund steht die staatliche Pflicht zur Achtung, zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte im privatwirtschaftlichen Raum. So wird ein reglementierendes Rahmenwerk für die Industrie in Bezug auf Umwelt- und Sozialstandards benötigt, das der Verwirklichung

von Kinderrechten explizit Rechnung trägt. Eine frühzeitige Folgenabschätzung wirtschaftlichen Handelns auf Kinder könne mithilfe so genannter *Child Rights Impact Assessments* erfolgen (UN Doc. CRC/C/GC/16, S. 11). Hilfestellung für die Privatwirtschaft gibt es auch. Die *Children's Rights and Business Principles* von *Save the Children*, *UNICEF* und dem *Global Compact* enthalten einen umfassenden Katalog kinderrechtlicher Grundsätze, die privatwirtschaftlichen Akteuren bei der Wahrnehmung ihrer kinderrechtlichen Verantwortung dienlich sind (UN Global Compact 2012).

Ein gewaltiges Risiko für Kinder bergen auch die neuen Kommunikationstechnologien. Das Internet ist mittlerweile zu einem globalen Treffpunkt für Täter geworden, die pornografische Bilder tauschen und kaufen, Kinder zum Missbrauch anbieten oder Tipps und Tricks zum Umgang mit strafrechtlicher Verfolgung streuen. In Chats nähern sich Täter unter einem Pseudonym ahnungslosen Mädchen und Jungen oder leben ihre Phantasien per Webcam aus. Der einfache und anonyme Zugang und die kostenfreie Nutzung vieler Chats machen Missbrauch so einfach wie selten zuvor. Nach Angaben von ECPAT wurden über 86 Prozent der Kinder, die Chaträume besuchen, schon von anderen sich im Chat befindenden Personen um ein tatsächliches Treffen gebeten. In nur zwei Monaten identifizierte das Kinderrechtsnetzwerk *terre des hommes* mit dem virtuellen Mädchen „Sweetie“ tausende pädophile Chatnutzer und überreichte die Daten der Polizei.⁶ Polizei und Justiz haben vor allem aufgrund der begrenzten Einflussmöglichkeiten nationaler Gesetzgebungen auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten internationaler Netzwerke sichtlich Mühe, mit diesen Entwicklungen Schritt zu halten und die Täter zur Verantwortung zu ziehen.

Nach Art. 12 UN-KRK haben Kinder ein Recht auf Beteiligung, dessen Umsetzung bislang vielfach noch aussteht. Sowohl bei deutschen Gerichtsverfahren, die zum Beispiel Pflegekinder betreffen, oder auch bei internationalen Debatten, Konferenzen und Vorhaben wird die Stimme der Kinder nicht ausreichend gehört. Zum Teil hat das verheerende Folgen – beispielsweise dann, wenn das Pflegekind über Gewalt und Missbrauch durch die Pflegeeltern klagt, jedoch von ihnen vor Gericht vertreten wird. Oder aber dann, wenn Kinderarbeiter sich gegen ein pauschales Verbot sämtlicher Formen von Kinderarbeit aussprechen, weil sie sich erst durch ungefährliche Erwerbstätigkeiten den Schulbesuch finanzieren können (Blasberg 2014), auf internationaler politischer Ebene aber weiter die gänzliche Abschaffung von Kinderarbeit gefordert wird (ILO 2013b). Solche Beispiele zeigen, dass tragfähige Lösungen nur gemeinsam mit Kindern erarbeitet werden können.

6 Die „Sweetie“-Kampagne führte bislang zu sechs Verurteilungen. Informationen unter <http://terredeshommesnl.org/en/sweetie>.

Auch die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland birgt einige Herausforderungen. 2013/2014 wurde die Situation vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes im Zuge des Staatenberichtsverfahrens überprüft. In den abschließenden Empfehlungen (CRC/C/DEU/CO/3-4 und CRC/C/OPSC/DEU/CO/1) empfiehlt das Gremium u. a. die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz und die Schaffung einer unabhängigen Monitoring-Instanz zur Kinderrechtskonvention beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Weiterhin hat der UN-Ausschuss auch die Situation von Flüchtlingskindern in den Blick genommen. Trotz Rücknahme der deutschen Vorbehalte gegen die UN-Kinderrechtskonvention 2010 haben die rund 65.000 Flüchtlingskinder ohne sicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland noch immer gravierende Probleme, von denen hier einige exemplarisch genannt seien. So erfolgt ihre Unterbringung häufig nicht kindgerecht in Gemeinschaftsunterkünften, die nicht nur in einem bedenklichen Bau- und Hygienezustand sind, sondern darüber hinaus keinerlei Raum für Privatsphäre bieten. Das deutsche Asylverfahrens- und Aufenthaltsgesetz deklariert Jugendliche weiterhin ab 16 Jahren für verfahrensfähig – ein Zustand, der vor allem die rund 9.000 unbegleiteten Flüchtlingskinder angesichts kultureller und sprachlicher Barrieren sowie traumatischer Erfahrungen im Herkunftsland oder auf der Flucht gänzlich überfordert. Es bedarf einheitlicher Verfahren zur Altersfestsetzung und eines Verbots der Abschiebehaft für Minderjährige. Darüber hinaus erhalten noch immer nur wenige begleitete oder unbegleitete Flüchtlingskinder Zugang zu ausreichenden Gesundheitsleistungen oder zu einer häufig dringend benötigten Traumatherapie. 2013 wurden beispielsweise rund 4500 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Obhut genommen, die meisten von ihnen stammen aus Kriegsgebieten in Afghanistan und Somalia. Derzeit steigen die Zahlen syrischer Flüchtlingskinder – viele von ihnen haben Schlimmes erlebt, das therapeutischer Aufarbeitung bedarf. Die Bundesregierung kündigt in ihrem Koalitionsvertrag einige Maßnahmen an, die Flüchtlingskinder betreffen können, u. a. auch die Heraufsetzung der Verfahrensfähigkeit auf 18 Jahre im Asyl- und Aufenthaltsrecht (Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, 2014, S. 110). Derartige Pläne sind richtig und wichtig – nun kommt es darauf an, sie schnell und umfassend umzusetzen. Das sieht auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes so. Er empfiehlt hier vor allem eine kindgerechte Unterbringung, eine bundesweit einheitliche und dem Wohl des Kindes entsprechende Form der Altersfestsetzung sowie Zugang zu adäquater Bildung, Therapie und Gesundheitsversorgung.

Bereits 2008 hatte der UN-Ausschuss Deutschland darüber hinaus aufgefordert, das Rekrutierungsalter für die Bundeswehr auf 18 Jahre anzuheben und Werbemaß-

nahmen bei Minderjährigen zu unterlassen. Auch diese Empfehlungen wurden erneuert. Begründete Kritik übte der Ausschuss auch am Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP), der zwar Maßnahmen für die Umsetzung formulierte, aber eine ernüchternde Bilanz aufwies, da drängende Themen wie die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlingskinder, die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz oder die Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Instanz noch immer nicht erfolgt sind (National Coalition 2010). Die Fortschreibung des NAP wird zu Recht eingefordert.

4. Fazit

In den vergangen 25 Jahren hat es ermutigende Verbesserungen bei der Verwirklichung von Kinderrechten sowie der Bewusstseinsbildung gegeben, die zeigen, dass internationale Vertragswerke wie die UN-Kinderrechtskonvention durchaus auf die nationale Ebene einwirken können. Viele Regierungen verfolgen Erfolg versprechende Ansätze in Bereichen wie Bildung, Gesundheit oder Gewaltprävention. Und doch ist jedes Kind, das eine Verletzung seiner Rechte erleidet, ein mahnendes Zeichen dafür, dass die bislang erreichten Fortschritte zu langsam und unzureichend sind, um in absehbarer Zeit einen wirklichen Durchbruch bei der weltweiten Umsetzung von Kinderrechten erzielen zu können. Die gegenwärtige Situation ist nicht zuletzt der Ausdruck eines fehlenden politischen Willens vieler Staaten, die ihnen obliegenden Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention auch tatsächlich zu erfüllen. Sie ist aber auch eine Folge mangelnder Finanz- und Wirtschaftskraft, die für die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen benötigt werden. Das internationale Kinderrechtsregime krankt nicht an einer stabilen Rechtsbasis, sondern an mangelnder Transparenz, zögerlicher Implementierung und mangelnder Durchsetzung.

Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft müssen diesen Herausforderungen gemeinsam begegnen, um langfristig jedem Kind eine faire Chance auf eine echte Zukunft zu geben. Nationale Aktionspläne werden benötigt und müssen sowohl von Öffentlichkeit und Experten als auch und vor allem von den betroffenen Kindern begleitet werden, um die Umsetzung von Kinderrechten strategisch besser auszurichten. Bislang haben nur 87 Regierungen der 194 Vertragsparteien einen derartigen Plan ausgearbeitet (Santos Pais 2014a). Weiterhin bedarf es in jedem Land einer unabhängigen Institution, die die Verwirklichung derartiger Aktionspläne sowie generell die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention kritisch begleitet. Es bedarf zudem einer verlässlichen und umfassenderen Datenbasis zur Situation der Kinder in der Welt. In

Kombination mit einem unabhängigen Monitoring kann dies dazu beitragen, dass drängende Probleme und Gefahren für Mädchen und Jungen frühzeitig aufgedeckt und Lösungsoptionen ausgelotet werden. Eine an der UN-Kinderrechtskonvention orientierte nationale Gesetzgebung ist Basis jeder Veränderung. Doch löst eine starre Gesetzgebung allein nicht alle Probleme. Vielmehr müssen die Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention kontinuierlich im Lichte aktueller Entwicklungen und Herausforderungen ausgelegt und für die nationale Ebene fruchtbar gemacht werden.

Literatur

- Blasberg, Marian 2014: Wir wollen arbeiten!, in: Die ZEIT vom 2. Januar 2014, <http://www.zeit.de/2014/01/kinderarbeit-bolivien> (08.09.2014).
- Brot für die Welt/ Misereor/ ECCHR 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte?, http://www.ecchr.de/index.php/publikationen_wirtschaft_und_mr/articles/transnationale-unternehmen-in-lateinamerika.html (08.09.2014).
- CRC/C/DEU/CO/3-4, Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany vom 25 Februar 2014, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fDEU%2fCO%2f3-4&Lang=en (08.09.2014).
- CRC/C/OPSC/DEU/CO/1, Concluding observations on the report submitted by Germany under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography vom 31. Januar 2014, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC-OP-SC/Shared%20Documents/DEU/CRC_C_OPSC_DEU_CO_1_16308_E.pdf (08.09.2014).
- Cremer, Hendrik 2013: Schattenbericht im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes und zum Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, http://www.kindersoldaten.info/kindersoldaten_mm/downloads/Lobbyarbeit/Schattenbericht+Kindersoldaten+2013.pdf (08.09.2014).
- Cremer, Hendrik 2011: Die UN-Kinderrechtskonvention – Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, Deutsches Institut für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_un_kinderrechtskonvention.pdf (08.09.2014).
- Doctors of the World 2014: Access to Healthcare for the most vulnerable in a Europe in Social Crisis – Focus on pregnant women and children, http://b.3cdn.net/droftworld/ddba157be802b8a13e_11m6bup6k.pdf (08.09.2014).
- ECPAT Deutschland – Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung 2014: „ECPAT Deutschland begrüßt UN-Empfehlungen zur Umsetzung von mehr Schutz der Kinder vor Kinderhandel und Kinderprostitution an die Bundesregierung“, Pressemitteilung vom 5. Februar 2014, http://ecpat.de/fileadmin/user_upload/Presse_und_Termine/Pressemitteilungen/2014/PR_UN-Empfehlung_zum_OPSC.pdf (08.09.2014).
- ECPAT International 2012: Global Monitoring Report Germany (2012), http://www.ecpat.de/fileadmin/user_upload/Materialien/Studien/2012_-_Global_Monitoring_Report-GERMANY_2.pdf (08.09.2014).
- Eurochild 2012: How the economic and financial crisis is affecting children and young people in

- Europe, http://www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/Crisis/Eurochild%20updates/Eurochild_Crisis_Update_Report_2012.pdf (08.09.2014).
- Geneva Declaration of the Rights of the Child vom 26. September 1924, League of Nations Official Journal 1924, Special Suppl. No. 21.
- Global Campaign for Education 2013: Equal Right – Equal Opportunity, Inclusive Education For Children With Disabilities, http://www.bildungskampagne.org/sites/default/files/equal_right_equal_opportunity_web.pdf (08.09.2014).
- Holistic Child Development India (HCIDI) 2009: Kinder aus der Landbevölkerung Indiens sprechen über den Klimawandel und seine Folgen, http://www.die-zukunft-liegt-in-unseren-haenden.de/multimedia/KNH/Downloads/Themen+_+Kampagnen/Klimawandel_Umwelt/Jahresthema+2010_2011/Indische+Kinder+sprechen+%C3%BCber+den+_Klima_Wandel_+%28Broschre+%29.pdf (08.09.2014).
- Humbert, Franziska 2009: The Challenge of Child Labour in International Law, Cambridge: Cambridge University Press.
- International Labour Organization (ILO) 2013a: Marking progress against child labour – Global estimates and trends 2000-2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_221513.pdf (08.09.2014).
- International Labour Organization (ILO) 2013b: The Brasilia Declaration on Child Labour, Outcome Document of the Third Global Conference on Child Labour 2013, <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/download.do?type=document&id=23480> (08.09.2014).
- Kindernothilfe 2013: Kinder vor Missbrauch und Misshandlung schützen – die Kinderschutz-Policy der Kindernothilfe, https://www.kindernothilfe.de/multimedia/KNH/Downloads/Sonstiges/Kinderschutz_Policy/Kinderschutz_Policy+deutsch.pdf (08.09.2014).
- Kindernothilfe 2008: Der Kinderrechtsansatz in der In- und Auslandsarbeit der Kindernothilfe, http://www.kindernothilfe.de/multimedia/KNH/Downloads/Themen+_+Kampagnen/Kinderrechte/Kinderrechtsansatz+in+der+In_+und+Auslandsarbeit+der+Kindernothilfe+%280_92+M+B%29.pdf (08.09.2014).
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2014: Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (08.09.2014).
- Krennerich, Michael 2013: Soziale Menschenrechte – zwischen Recht und Politik, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Lorz, Ralph Alexander 2003: Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, Berlin.
- Machel, Graça 1996: Impact of Armed Conflict on Children. Expert of the Secretary-General of the United Nations, Vereinte Nationen, UN Doc.A/51/306 vom 26. August 1996, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306 (08.09.2014).
- National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC) 2010: Kinderrechte kein Thema mehr? Der Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ läuft ohne konkrete Perspektive aus, Pressemitteilung vom 09. Dezember 2010, http://www.national-coalition.de/pdf/PM_NC_NAP2010.pdf (08.09.2014).
- National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC) 1995: „Ökologische Kinderrechte“, Bundesweite Fachtagung, Berlin.

- Office of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children 2013: Toward a World free from Violence – Global survey on Violence against Children, New York, http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/publications_final/toward_a_world_free_from_violence.pdf (08.09.2014).
- Payandeh, Mehrdad 2014: Die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen – Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren aus der Perspektive der deutschen Rechtsordnung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Kindernothilfe e. V. in Kooperation mit der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e. V. http://www.individualbeschwerde.de/multimedia/KNH/Downloads/Themen+_Kampagnen/Kinderrechte/Individualbeschwerde_+Hintergrundpapier+2009/Rechtsgutachten+Payandeh.pdf (08.09.2014).
- Ruggie, John 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, UN Doc. A/HRC/17/31 vom 21. März 2011, <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf> (08.09.2014).
- Sandberg, Kirsten 2014: Der Geist und die Entstehung der Kinderrechtskonvention, in: UNICEF Report 2014, Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag, 15-20.
- Santos Pais, Marta 2014a: Die Rolle der National Coalitions für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, Vortrag bei der Mitgliederversammlung der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, Berlin: 24. Juni 2014.
- Santos Pais, Marta 2014b: Das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt, in: UNICEF Report 2014, Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag, 31-53.
- Save the children 2009: Children and Climate Change, Policy Brief.
- Schmahl, Stefanie 2013: Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Steinke, Ronen 2013: Hoffnung für Kindersoldaten – Somalia und Südsudan ratifizieren UN-Kinderrechtskonvention, Süddeutsche Zeitung vom 25. November 2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/hoffnung-fuer-kindersoldaten-somalia-und-suedsud-an-ratifizieren-un-kinderrechtskonvention-1.1826631> (08.09.2014).
- UN Commission on Human Rights 1990, Sale of Children, RES 1990/68, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/SR/E-CN4-RES-1990-68.pdf> (08.09.2014).
- UN Doc. A/RES/44/25, Convention on the Rights of the Child vom 20.11.1989, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_de.pdf (01.10.2014)
- UN Doc. A/RES/66/138, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, vom 27. Januar 2012 http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_op3_A_RES__66_138_en.pdf (08.09.2014).
- UN Doc. A/RES/64/146, Rights of the Child, vom 3. März 2010 http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/docs/A_64_146_Eng.pdf (08.09.2014).
- UN Doc. A/RES/62/141, Rights of the Child, vom 22. Februar 2008, http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/UN%20Resolutions/A-RES-62-141_EN.pdf (08.09.2014).

- UN Doc. A/RES/54/263, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25. Mai 2000, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_op1_de.pdf (08.09.2014).
- UN Doc. A/RES/54/263, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie vom 25. Mai 2000, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_op2_de.pdf (08.09.2014).
- UN Doc. A/RES/51/77, The Rights of the Child, vom 20. Februar 1997, <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-77.htm> (08.09.2014).
- UN Doc. A/RES/44/25, Convention on the Rights of the Child, vom 20. November 1989, <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r025.htm> (08.09.2014).
- UN Doc. CRC/C/GC/16: General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights vom 17. April 2013, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.16.pdf> (08.09.2014).
- UN Global Compact, Save the Children, UNICEF 2012: Children's Rights and Business Principles, http://www.unicef.org/csr/css/PRINCIPLES_23_02_12_FINAL_FOR_PRINTER.pdf (08.09.2014).
- UN 1959: Declaration of the Rights of the Child, adopted by UN General Assembly Resolution 1386 (XIV) of 10 December 1959.
- UNICEF 2014a: UNICEF-Report – Jedes Kind hat Rechte, Fischer Verlag.
- UNICEF 2014b: Hidden in Plain Sight, Deutsche Zusammenfassung: <http://www.unicef.de/blob/56142/c4a3b7a18083ccea986417b86169d03f/zusammenfassung-unicef-report-hidden-in-plain-sight-data.pdf>; vollständiger englischer Bericht verfügbar unter: <http://www.unicef.de/blob/56154/4d152788af77ef621cc072acaea3e01b/unicef-report--hidden-in-plain-sight--a-statistical-analysis-of-violence-against-children--data.pdf> (08.09.2014).
- UNICEF 2012: Einsatz für Kinderrechte – Eine globale Studie unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für Kinder – zusammenfassender Bericht, UNICER Office of Research, Italien.
- UNICEF Innocenti Research Centre 2007: Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/law_reform_crc_imp.pdf (08.09.2014).
- World Health Organization (WHO) 2014: The environment and health for children and their mothers, <http://www.who.int/ceh/publications/factsheets/fs284/en/> (08.09.2014).

Elvira Niesner

Armutsprostitution – eine gesellschaftliche Herausforderung¹

„Mein Mann und ich brauchten Geld zum Leben und wir wollten ein eigenes Haus haben und nicht mehr bei den Schwiegereltern in Bulgarien mitwohnen (...). Damals lebten wir von seinen Gelegenheitsjobs (...). Wir wollten eine ganz normale Arbeit in Deutschland finden (...). Das war die erste Idee (...). Dann konnte ich hier keine Arbeit finden und habe von einer Bekannten gehört, dass man auf der Straße gut Geld verdienen kann (...). Am Anfang war mein Mann nicht einverstanden, er hat mehrmals gefragt: Warum machst du das? Ich habe geantwortet, dass wir keine Alternative haben, weil wir kein Geld haben. Und mit der Zeit ist er langsam auf den Gedanken gekommen, dass es in Ordnung ist (...). Bis heute haben wir kein eigenes Haus in Bulgarien (...), ich bin jetzt 29 Jahre alt und habe Angst davor, zurückzugehen, was soll ich dort machen? Es gibt keine Arbeit und ohne Ausbildung ist es schwer“. Dies berichtet eine bulgarische Klientin im Beratungsgespräch bei FIM (Juni 2014).² Die Frau hat neun Jahre lang die Existenz ihrer Familie mit Prostitution gesichert, sie will jetzt aussteigen. Die volle Freizügigkeit für bulgarische Bürger in der Europäischen Union – seit 1. Januar 2014 – bietet ihr neue Möglichkeiten.

In einer noch schwierigeren Situation befindet sich eine rumänische Frau, die eine FIM-Beraterin bei der Streetwork anspricht. Die Frau wurde von einem Zuhälter auf den Straßenstrich gebracht, ihr wurde eine „seriöse Arbeit“ versprochen, und sie ist erstmals in der Prostitution. Sie hat Angst, ihr wurden Schläge angedroht für den Fall, dass sie nicht genug Geld verdienen würde. Sie ist verzweifelt, ihr gesundheitlicher Zustand ist

- 1 Grundlage dieses Artikels ist die Stellungnahme von Frauenrecht ist Menschenrecht e. V. (FIM) zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu „Menschenhandel und Zwangsprostitution in Europa“, Berlin, 21.05.2014 (Ausschussdrucksache 18(17)28).
- 2 FIM ist seit 1980 tätig als Beratungszentrum für Migrantinnen in prekären Lebenslagen mit Sitz in Frankfurt/M.; auch in der Beratung von Frauen in der Prostitution; bereits seit 1987 Streetwork im Prostitutionsmilieu; seit 1999 Hessische Koordinierungs- und Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel; Initiatorin der bundesweiten Freierkampagne „Stoppt Zwangsprostitution“ in 2006; seit 2007 in Marburg tätig; Beratung für Frauen in der Prostitution; seit 2011 Projekt aufsuchende Sozialarbeit: Straßenprostitution in Frankfurt/M. und verstärkt Streetwork in Bordellen. Weitere Infos unter: www.fim-frauenrecht.de.

sehr schlecht. Sofortige medizinische Hilfe wird benötigt, ein Dach über dem Kopf und ein vertrauensvolles Gespräch mit der Sozialberaterin. Später spricht die Frau auch mit der Polizei und möchte sich gegen den Zuhälter wehren. Nach zwei Nächten in der Notunterkunft verschwindet sie jedoch spurlos und wird wenige Tage später wieder auf dem Straßenstrich angetroffen. Sie berichtet: „Ich habe ihn nochmal getroffen, und er hat mir versichert, dass ich für mich arbeiten kann. Ich muss das für meine drei Kinder in Rumänien machen, mindestens 300 Euro muss ich ihnen im Monat schicken können. Woher bekomme ich ansonsten dieses Geld?“ (FIM, Juli 2014).

Geschildert wurden exemplarisch zwei der zahlreichen Begegnungen, die die Beraterinnen von FIM mit Frauen haben, die sie in der Prostitution antreffen. Das Erfahrungswissen von FIM zu den Arbeits- und Lebensbedingungen der Migrantinnen im Milieu ist breit gefächert und kann im Wesentlichen nach drei Gruppen, die bei FIM Unterstützung suchen, kategorisiert werden. Dabei sind die Übergänge oft fließend zwischen:

- Frauen, die selbstbestimmt tätig sind und sich in der Regel aufgrund von Perspektivlosigkeit und mangelnder Erwerbsalternativen zur (vorübergehenden) Prostitution entschieden haben;
- Frauen, die sich aufgrund einer existenziellen Notlage und psychosozialen Zwangssituation bzw. Abhängigkeit zur Prostitution entschieden haben und ausgebeutet werden;
- Frauen, die zur Prostitution gezwungen und ausgebeutet werden und die nie selbst in Betracht gezogen hatten, diesem Erwerb nachzugehen.

Infolge der EU-Osterweiterung – insbesondere seit 2007 – hat sich der Prostitutionsmarkt stark verändert. Mit diesem Beitrag soll der Blick gelenkt werden auf die heute größte, in prekären Verhältnissen tätige Gruppe in der Prostitution. Es sind die Frauen aus den neuen EU-Ländern, die sich mangels Alternative auf dem Markt bewegen und in einem Zwischenfeld leben zwischen selbstbestimmter bzw. selbst gewollter Prostitution und der erzwungenen bzw. fremdbestimmten Prostitution.³ Denn aus Armutsmigration ist Armutsprostitution geworden.

Bei den in der Armutsprostitution tätigen Frauen verbinden sich extrem nachtei-

3 Um die Probleme pointiert, mit Blick auf das zentrale Thema, darstellen zu können und aus Gründen der Lesbarkeit, wurde in diesem Papier bewusst auf manche sprachliche Differenzierung verzichtet. In dem Artikel wird deshalb nur von „Frauen in der Prostitution“ gesprochen; wissend, dass auch Jungen und Männer in der Prostitution tätig sind. Zudem kommen natürlich nicht alle Frauen in der Armutsprostitution aus Rumänien und Bulgarien, und die Migration aus Osteuropa zeigt sich nicht nur in Form von Armutsmigration, denn auch qualifizierte Migrantinnengruppen wandern in wohlhabendere westeuropäische Länder ab.

lige biografische Voraussetzungen mit einem fehlenden professionellen Selbstmanagement. Eine Realität, die mit inakzeptablen Marktgesetzen sowie mit kriminellen Rahmenbedingungen im Milieu korreliert. Konkret sind die Frauen oft jung – beginnen manchmal minderjährig in dem Gewerbe –, und sie haben wenig Lebenserfahrung. Ihnen fehlen oft Schul- und Berufsausbildung, sie hatten keine Erwerbsarbeit im Herkunftsland, in ihrem Leben haben sie nicht selten schon als Kind oder Jugendliche (sexuelle) Gewalt erfahren, wurden schon als Jugendliche Mutter, ihre Existenz und die ihrer Familie sind ungesichert. Der Prostitution gehen sie ohne Gesundheitsversorgung nach, sie sind ohne festen Wohnsitz, ohne soziale Absicherung, ihnen fehlen ein gutes Selbstmanagement und eine realistische Zukunftsplanung.

Der Markt, auf dem sie sich bewegen, ist geprägt von Dumpingpreisen, von Freiern, die ungeschützten Geschlechtsverkehr fordern und auch Gewalt ausüben. Von der Armutprostitution profitieren die Freier, die umfangreiche Leistungen für wenig Geld einfordern und (neue) menschenrechtlich inakzeptable Formen beim käuflichen Sex durchsetzen, wie z. B. „Gang Bang“-Partys oder „Flatrate“-Angebote. Es sind Freier, die manchmal nach besonders jungen Frauen oder Minderjährigen Ausschau halten. Von der Armutprostitution profitieren vor allem aber auch Zuhälter und Menschenhändler, die die vulnerablen Frauen abhängig machen, zur Prostitution drängen oder zwingen und ausbeuten. Die Nutznießer des bestehenden Prostitutionsgesetzes (2002) sind in erster Linie die Vermieter und Betreiber von ausgewiesenen Prostitutionsstätten (Häuser, Wohnungen) und von wirtschaftlichen Mischbetrieben (Erotic-Center, FKK-Clubs, „Wellness“-Betriebe). Die „heimlichen“ Kooperationen zwischen legalem, sichtbarem Geschäftsbetrieb und den kriminellen und unsichtbaren Geschäftemachern (Zuhälter und Menschenhändler) gehören dazu. Der Trend geht weg von den bekannten, seit Jahrzehnten „etablierten“ Bordellen hin zu mehr durch Betreiber organisierte und fluktuierende Wohnungsprostitution sowie zu in „Wellness-Großbetriebe“ eingeflochtener Prostitution. Die Straßenprostitution mit ihrem ganz besonderen Sicherheits- und Gesundheitsrisiko ist am stärksten von Frauen in der Armutprostitution geprägt. Die derzeit vorherrschende strukturelle Problematik hat der Bundesrat treffend in den Worten zusammengefasst: „Es besteht ein erhebliches strukturelles Machtgefälle zwischen Zuhältern und Bordellbetreibern auf der einen und Prostituierten auf der anderen Seite, welches sowohl die Bildung angemessener Marktpreise als auch zumutbarer Arbeitsbedingungen grundsätzlich verhindert.“⁴

Die öffentliche Diskussion zu Prostitution wird in Deutschland von ideologisch

⁴ Bundesrat-Drucksache 314/10, 11.02.2011, S. 1

festgefahrenen Gruppenpositionen bestimmt: Auf der einen Seite stehen die Befürworterinnen von Prostitution als Beruf, die durch Präsenz in der Öffentlichkeit stark die Diskussion prägen. Schätzungsweise weniger als 10 % der in der Prostitution tätigen Frauen – mit entsprechend guten oder privilegierten Arbeitsbedingungen – dürften von dieser Gruppe repräsentiert werden. Auch viele selbstbestimmt tätige Frauen in der Prostitution unterstützen diese politische Forderung nach Anerkennung als Beruf nicht, weil sie jeweils für sich in dem „Gewerbe“ nur eine Übergangs- und Notlösung ohne beruflichen Charakter oder Perspektive sehen. Von der Lobbygruppe „Prostitution als Beruf“ werden die besonderen Herausforderungen, die die menschenverachtenden und kriminellen Realitäten in der Prostitution an die Gesellschaft und Politik stellen, weitgehend ausgeblendet. Bei ihnen stehen vielmehr die Abwehr von Diskriminierung und Stigmatisierung der „Berufsgruppe“ und deren Anerkennung im Vordergrund. Nur unter den Gesichtspunkten der Anerkennung und Rechtssicherheit von Prostitution als Beruf – auf Grundlage des Gleichheitsgedankens – wird eine Regulierung des Prostitutionsgewerbes in minimalistischer Form unterstützt. Unter einer Entkriminalisierung von Prostitution wird die Streichung sämtlicher prostitutionsspezifischer Einzelnormen, wie Zuhälterei (§181a StGB) und Ausbeutung von Prostituierten (§180a StGB) verstanden.⁵

Auf der anderen Seite stehen die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution im Fokus der Diskussion. Für die VertreterInnen dieser Gruppe ist jede Frau in der Prostitution ein Opfer von Gewalt. Möglichkeiten zur Selbstbestimmung werden verneint. Prostitution erscheint hier per se als würdelos, sie steht den Menschenrechten entgegen, deshalb sollte Prostitution verboten sein. Forderungen, die die Handlungskompetenz von Frauen in der Prostitution stärken, treten in den Hintergrund. Das bekannteste Beispiel in Deutschland findet sich in der Kampagne: „Appell gegen Prostitution“, die von der Zeitschrift „Emma“ Ende 2013 initiiert wurde. Die Kampagne zielt auf die Bestrafung der Freier ab und erhielt viel prominente Unterstützung.⁶

Das Lager „pro Prostitution“ blendet geschlechterpolitische Probleme und gesellschaftskritische Fragen zur Vermarktung von Sexualität aus. Die Schwierigkeit des Lagers „gegen Prostitution“ besteht darin, zu akzeptieren, dass Frauen in prekären Lebensverhältnissen und aus wirtschaftlich unterprivilegierten Ländern die Priorität

5 Vgl. hierzu Bundesverband der Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter e. V. (bufas): Veröffentlichung der Antworten zum Fragenkatalog des BMFSFJ anlässlich der Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“, 12.06.2014.

6 Siehe hierzu die Zeitschrift Emma im November/Dezember 2013.

im Finanziellen, in der Existenzsicherung oder der Teilhabe am Wohlstand sehen – und nicht in der Wahrung ihrer körperlichen Grenzen oder dem Schutz vor Gewalt.⁷ Ideologisches Debattieren in Extremen kann indes nur zur Pointierung von Problemen bzw. Themen beitragen. Soll es als Wirklichkeitsmarker fungieren, dann wird der Blick auf die gesellschaftliche Realität verstellt. Das Leben der Frauen in der Prostitution liegt *zwischen* diesen Polarisierungen, im gegenwärtigen Diskurs werden ihre Wirklichkeit, die Vielfalt und die Differenzen, ausgeblendet.⁸ So gehören heute insbesondere die großen Gruppen der Frauen in der Armutsprostitution zu den unsichtbar gewordenen. Es sind nämlich die Frauen, die weder zu den strafrechtlich definierten Opfern von Menschenhandel oder Zuhältereien noch zu den etablierten, berufsorientierten Sexarbeiterinnen zählen.

Es sind die vulnerablen, ungeschützten oder verwundbaren Frauen, die sich im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten entschieden haben oder dazu entscheiden mussten, im Milieu zu arbeiten, die unter erniedrigenden und menschenunwürdigen Bedingungen tätig sind, oft von Zuhältern und Menschenhändlern ausgebeutet und gezwungen werden und (noch) nicht aussteigen können. Es handelt sich nicht einfach um einen ausbeuterischen Arbeitsmarkt, sondern um eine Verkettung von strukturellen und individuellen Zwangssituationen, die zur Alternativlosigkeit und zur Ausweglosigkeit führen. Diese Frauen stellen heute die größte Gruppe auf dem Markt in der Prostitution. Dadurch wurden Standards in der Prostitution insgesamt verändert, denn die Strukturen und Arbeitsbedingungen haben sich derart verschlechtert, dass selbst manche etablierten und professionell tätigen Frauen aussteigen.

Der bei der Streetwork von FIM am häufigsten auftretende Fall ist seit Jahren die junge, unerfahrene Rumänin oder Bulgarin, die unter prekären Lebensbedingungen in der Prostitution mit Dumpingpreisen und gesundheitsgefährdenden Leistungen im Massenverfahren „arbeitet“ und ihr Geld abgibt an Betreiber und an den Zuhälter, der oft zugleich auch als ihr Freund agiert. Das Wenige, das den Frauen bleibt, geht an die Familie im Herkunftsland, die auf regelmäßige Unterstützung aus dem Ausland angewiesen ist. Häufig erfahren die Frauen Gewalt und machen solange ungesichert weiter, bis ihr Körper streikt oder ihre Attraktivität nicht mehr für den Markt ausreicht. Diese Frauen können ihre Interessen, ihr Recht auf körperliche und sexuelle Selbstbestimmung und Unversehrtheit nicht wahren, sich nicht wehren, sich nicht als

7 Vgl. hierzu auch Elvira Niesner: „Frauenrecht ist Menschenrecht – Die historische Entwicklung der Menschenrechte aus frauenspezifischer Sicht“, in: Frauenrecht ist Menschenrecht: 20 Jahre für Frauenrechte, Frankfurt/M., 2001, S. 26.

8 Theoretisches Wissen und praxisnahe Informationen sind erhältlich in der Tagungsdokumentation von FIM: Prostitution – Zwang oder Beruf?, Frankfurt/M., 2006.

Opfer zu erkennen geben. Dennoch sind sie Opfer von struktureller und oft auch direkter Gewalt, von Ausbeutung und von Zuhälterei. Ihre Zwangslage und auslandsspezifische Hilflosigkeit wird ausgenutzt, jedoch erhalten sie keine Opferrechte, sind nicht in einem Opfer-(Zeugen-)Schutzprogramm. Ein Strafverfahren wegen Menschenhandel oder Zuhälterei findet nicht statt. Diese Frauen entscheiden sich dazu, weiterzumachen, weil ihnen Lebens- und Erwerbsalternative fehlen, weil sie finanzielle Verantwortung für Familie und Kinder im Herkunftsland tragen; weil sie sozial bzw. emotional an Zuhälter- und Freundesnetzwerke gebunden sind; und auch deshalb, weil sie voller Ängste und Unsicherheiten sind und ihnen das Vertrauen zu den deutschen Strafverfolgungsbehörden sowie den Hilfestrukturen fehlt.

Für FIM als Frauen- und Menschenrechtsorganisation ist Prostitution nicht als Beruf wie jeder andere zu definieren. Die Vermarktung von Frauenkörpern und Sexualität drückt eine Asymmetrie zwischen den Geschlechtern aus und stützt sexistische patriarchale gesellschaftliche Strukturen. Dies ist die gesellschafts- und insbesondere geschlechterpolitische Ebene. Als Beratungszentrum besteht die Aufgabe von FIM allerdings darin, Frauen in Notlagen und schwierigen Lebenssituationen zu stärken und zu unterstützen, sie in ihrer eigenen Entscheidung zur Existenzsicherung zu respektieren – egal um welche Form von Tätigkeit es sich handelt. Dazu gehören selbstverständlich auch die Frauen, die – mehr oder weniger – selbstbestimmt in der Prostitution arbeiten und dort auch, meist vorübergehend, verbleiben wollen.

Politisches Handeln kommt nicht umhin, Prostitution in ihrer vielseitigen gesellschaftlichen Realität zu begegnen. Oberstes Ziel sollte dabei die Wahrung der Menschenwürde durch Einhaltung der Menschenrechte sein. Für die Frauen bedeutet dies, dass sie darin unterstützt werden müssen, den Ausstieg aus der Prostitution zu schaffen oder aber ein professionelles Management in der Arbeit aufzubauen; verbunden mit entsprechender Fürsorge für sich selbst. Für die Gesellschaft bedeutet dies, unmissverständliche Grenzen des Hinnehmbaren in der Prostitution festzulegen, dafür die Rahmenbedingungen zu setzen und diese Grenzen kompromisslos zu schützen. Festgeschriebene Mindeststandards im Milieu sowie deutlich verbesserte Schutz- und Unterstützungsangebote sind hierfür genauso notwendig wie Maßnahmen, durch die die Frauen über die Prostitution hinaus in die Gesellschaft eingebunden werden, sodass sie sich stabilisieren und schützen können. Je besser die Frauen in das deutsche Rechtssystem, in soziale Unterstützungssysteme und in regionale Strukturen eingebunden sind, umso weniger werden sie sich durch Europa schicken lassen. Und durch die Befähigung zur Selbstbestimmung werden Menschenhändler, Zuhälter und Betreiber an Macht verlieren.

Politik und Gesellschaft stehen weitreichenden Menschenrechtsverletzungen an Frauen in der Prostitution und komplexen Problemen gegenüber. Dass wir bei Menschenhandel nur an das Strafrecht und an den Opferschutz denken und beim Blick auf die Prostitution nur an das Gewerberecht, wird der gesellschaftlichen Realität, den vielen Überschneidungen und Zwischenformen von Selbstbestimmung und Fremdbestimmung sowie von Freiwilligkeit und Zwang nicht gerecht. Ein klarer politischer Wille zur Sicherstellung der Grund- und Menschenrechte für *alle* erfordert Mut: Zahlreiche rechtliche Neuregelungen, regulierende, ordnungspolitische und auch kontrollierende Maßnahmen, die die Probleme fokussieren, sind erforderlich und mit sozialen und bildungspolitischen Vorhaben für die Frauen zu verknüpfen.

Prostitution ist legal, erlaubt und nicht mehr sittenwidrig. Deshalb ist es die Pflicht des Staates, diesen Markt zu ordnen, für rechtsstaatliche Verhältnisse und Mindeststandards zu sorgen, die an den Menschenrechten orientiert sind.⁹ Das größte Problem besteht darin, dass die Frauen in der Armutprostitution über keine starken Fürsprecher verfügen und der Markt für weite Teile der Gesellschaft unsichtbar bleibt; also „störungsfrei“ ist. Bislang war der politische Wille zum Handeln – auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene – nicht oder nur marginal vorhanden. Sollten mit den aktuellen Diskussionen zu Menschenhandel und Prostitution in Deutschland und Europa neue Gesetze und Regelungen beschlossen werden, dann besteht die große Herausforderung darin, den politischen Willen mittels ausreichender finanzieller Mittel umzusetzen, und zwar bundesweit einheitlich – in ländlichen wie auch in städtischen Regionen.

Für jegliche Verbesserung ist die fachliche Begleitung durch interdisziplinär und interinstitutionell besetzte Arbeitsgremien zur fortwährenden Entwicklung und Anpassung von Maßnahmen zur Gewaltprävention, zum Schutz der Frauen und zur Förderung der regionalen Kooperation grundlegend. Die Maßnahmen müssen von den Einrichtungen, die über praktische Erfahrungen in der Beratung von Frauen in der Prostitution bzw. im Opferschutz bei Menschenhandel verfügen sowie von Interessenvertretungen verschiedener Gruppen in der Prostitution (auch Armutprostitu-

9 In den „Eckpunkten eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG)“ mit Stand vom 14.8.2014 sind Mindeststandards angesprochen. Es wird darin ein Verbot von Prostitutionsgewerben vorgeschlagen, „die aufgrund ihrer Ausgestaltung die Gefährdung der sexuellen Selbstbestimmung oder der Gesundheit von Prostituierten oder anderen Personen befürchten lassen, oder deren Konzept erkennbar einer Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet (...). Dies gilt z. B. für Flattrabordelle und Rape Gang Bang Partys.“ Siehe den entsprechenden Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) an die Fachöffentlichkeit in Folge der Anhörung zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes vom 12.06.2014, S. 3.

tion und Migrantinnen), fachlich begleitet werden. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass die reale Vielfalt der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Frauen in der Prostitution im Mittelpunkt steht. Denn jede ideologische Diskussion geht an den Problemlagen der Frauen und an deren Bedürfnissen vorbei.

In dem Bemühen, das Feld zu sortieren und einen strukturierten Überblick zur Realität in der Armutsprostitution zu erstellen, wurde aus der Arbeitspraxis von FIM eine Synopse nach den drei Haupt-„ProtagonistInnen“ entwickelt:

- die Frauen;
- die Betreiber und Dritte;
- die Freier-Nachfrage.

Verkürzt und pointiert werden darin zentrale Probleme, Anregungen und Empfehlungen formuliert. Es handelt sich um eine Arbeitsgrundlage, die vor allem auch aufzeigen soll, dass eine Problembewältigung nur ganzheitlich erfolgen kann, sich nicht nur an Maßnahmen bei der Strafverfolgung oder in Bezug auf die Frauen zu orientieren hat. Diese Problemskizzen verdeutlichen, dass die Arbeits- und Lebensrealität in der Prostitution nicht zu vergleichen ist mit einer Arbeit wie jeder anderen. Zugleich werden große gesellschaftliche Themen und Herausforderungen sichtbar; sie zeigen sich in der Synopse in einer greifbaren und praxisbezogenen Form.

1. Die Frauen

<p>1.1 Frauen: Opfer von Ausbeutung und Gewalt</p> <p>Problemskizze:</p> <p>Die Opfer von Ausbeutung und Gewalt sind schulisch und beruflich benachteiligt, haben einen prekären familiären Hintergrund, sind jung und unerfahren und psychosozial instabil. Den Frauen fehlt oft ein Bewusstsein für die eigene Opfersituation, sie sind in psychosozialer Abhängigkeit zum Ausbeuter, fühlen sich bedroht und haben Angst, sich zu wehren. Das Vertrauen zu Hilfeeinrichtungen oder aber zur Polizei fehlt. Vor Gericht werden die Frauen durch unsensible Vorgehensweisen häufig nochmals viktimisiert. Mit den Verfahrensabschlüssen erleben sie oft keine Gerechtigkeit, regelmäßig werden verhängte Strafen als zu niedrig erlebt.</p> <p>Empfehlungen:</p> <p>Die Altersgrenze zur Erwerbsarbeit in der Prostitution ist auf 21 Jahre, z. B. als Betreiberauflage im Gewerberecht, zu erhöhen. Die Rechte auf Opferschutz sind grundsätzlich zu stärken, diese sollen auch ohne Zeugenschaft vor Gericht bestehen.</p> <p>Eine stärkere Würdigung der Sachmittelbeweise vor Gericht ist erforderlich.</p> <p>Fachberatungsstellen sollten flächendeckend vorhanden sein und konsequent von polizeilicher Seite und kommunalen Behörden eingebunden werden.</p> <p>Erforderlich sind zudem Fortbildungen für Polizei und für die Gerichtsbarkeit. Schadensersatzverfahren und Gewinnabschöpfungen sind regulär durchzuführen.</p> <p>Erläuterungen:</p> <p>Die Erfahrungen von FIM zeigen, dass besonders junge Frauen die Tätigkeit in der Prostitution schlecht verkraften (Stichpunkte: Fehlende Lebenserfahrung, frühe Phase der Identitätsbildung, Stand der neurologischen Entwicklungen).</p> <p>Die Ausarbeitung „Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung“ gibt einen detaillierten Überblick über notwendige Maßnahmen zur Verbesserung von Opferschutz und Bekämpfung von Menschenhandel in Deutschland. Darin wird u. a. darauf verwiesen, dass vorhandene Strukturen (Runde Tische, Kooperationsvereinbarungen u. a.) weiterentwickelt werden müssen und dass ein Aktionsplan zur Bekämpfung von Menschenhandel erforderlich ist.¹⁰</p>
<p>1.2 Vulnerable Frauen, die (vorerst) in der Prostitution verbleiben</p> <p>Problemskizze:</p> <p>Für vulnerable Frauen, die (vorerst) in der Prostitution verbleiben, gilt: Das vorherrschende Preis-Leistungs-Verhältnis ist katastrophal; dies bedeutet, sie stehen vielen Freiern zur Verfügung und arbeiten ungeschützt für wenig Geld. Der Selbstschutz der Frauen im Kontakt mit den Freiern fehlt, auch Gewalterfahrungen werden erduldet.</p> <p>Die Situation der Frauen zeichnet sich durch eine besonders hohe Fluktuation aus, Händlernetzwerke verschieben die Frauen zwischen Regionen und Ländern.</p>

10 Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte/Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK)/Stiftung Erinnerung, Verantwortung, Zukunft: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, Berlin 2013.

Empfehlungen:

Den Frauen sollte eine Registrierung, verbunden mit strengem Datenschutz, ermöglicht werden. Diese ist zwingend mit einem niedrigschwelligen Beratungs- und Unterstützungsangebot zu verknüpfen. Die Frauen sind über ihre Rechte sowie über arbeits- und aufenthaltsrechtliche Anforderungen und Auflagen zu informieren (Stichworte: Rechte, Pflichten, Hilfen).¹¹

Die MitarbeiterInnen der jeweils kommunal zuständigen Stellen und Behörden sind fachlich sowie interkulturell fortzubilden. Der Gefahr von Diskriminierung und Stigmatisierung ist präventiv zu begegnen.

Erläuterungen:

Transparente und verlässliche Strukturen sowie Informationen sollen in Verbindung mit qualifizierter Einzelfallhilfe die Frauen dabei unterstützen, ein gutes Selbstmanagement entwickeln zu können. Qualifiziertes Arbeiten in der Einzelfallhilfe bedeutet dabei immer fachliche, kulturelle und sprachliche Kompetenz.

Die Stärkung der Frauen kann über die Kombination erreicht werden, Hilfestellung und Rechte zu geben sowie Pflichten einzufordern. Je weniger die Frauen mobil sein müssen, umso mehr verfügen sie über regionale Orientierung und Handlungskompetenz.

1.3 Gesundheitliche Versorgung der Frauen**Problemskizze:**

Die Frauen haben keinen Zugang zu gesundheitlicher Versorgung. Das Wissen über gesundheitliche Erfordernisse und/oder die faktischen Zugangsmöglichkeiten zu einer medizinischen Versorgung sind nicht vorhanden. Es fehlt das Bewusstsein und ein Verantwortungsgefühl für die eigene Gesundheit. In aller Regel sind die Frauen nicht krankenversichert. Eine medizinische Versorgung findet faktisch nur im Notfall statt. Zugleich ist die Infektionsgefahr groß. Der Markt zwingt zu Sex ohne Schutz, in manchen Häusern findet „alles ohne“ statt; in Eroticclubs ist das „Ohne-Prinzip“ sogar Standard.

Empfehlungen:

Es sind ausreichende Versorgungskapazitäten bei den Gesundheitsämtern einzurichten, die Ämter sind zur niedrigschwelligen Kontaktaufnahme mit der Zielgruppe zu verpflichten und mit ausreichend geschultem Personal auszustatten.

Die Angebote der Gesundheitsämter sind zwingend vorzuhalten (§ 19 Infektionsschutzgesetz). Streetwork sollte über Sozialberaterinnen und Gesundheitsämter gemeinsam erfolgen; Sozialberaterinnen sollten in enger Abstimmung über Versorgungsmöglichkeiten der Gesundheitsämter informieren.

Die Verpflichtung zur Krankenversicherung ist durchzusetzen. Modellhaft sollte kommunal ein Verfahren zur Erteilung einer Gesundheitslizenz erprobt werden; diese könnte z. B. im Zusammenhang mit einer Registrierung und Gesundheitsberatung erfolgen.

Die Betreiber sollten dafür verantwortlich gemacht werden, dass ein niedrigschwelliger Zugang zur gesundheitlichen Versorgung der Frauen gesichert ist. Auch haben sie auf die Kondompflicht hinzuweisen.

¹¹ Die Informationsbroschüre FIM: Prostitution in Frankfurt – Informationen für Frauen und Männer in der Prostitution, Frankfurt/M. 2014, verknüpft diese Themen. Sie liegt in deutscher, bulgarischer und rumänischer Fassung vor.

Erläuterungen:

Die Gesundheitsversorgung und die damit verknüpfte Beratung sind zentrale Themen für die Stärkung der Frauen. Das Thema Gesundheit stellt eine „neutrale“ Zugangsmöglichkeit für Beratung und Information dar; hieraus kann sich ein schützendes Selbstmanagement oder auch der Ausstieg aus der Prostitution entwickeln.

Ein erzwungener Infektionscheck der Frauen kann nicht gewollt sein; er erinnert an vergangene Zeiten mit dem diskriminierenden „Bockschein“ und würde einseitig, wenig nachhaltig und faktisch ineffizient die Frauen für die Männer „clean halten“.

Verpflichtende Regelungen zum Thema Gesundheit sind deshalb sehr sensibel abzuwägen. Fakt ist, dass mit der Abschaffung des „Bockscheins“ bundesweit die Kapazitäten der Gesundheitsämter reduziert wurden und regelmäßige Untersuchungen der Frauen alleine aus Kapazitätsgründen heute nicht möglich wären. Es gilt, niedrigschwellige, nicht diskriminierende Regelungen und Informationsmaßnahmen zu entwickeln, die mit ergänzender Einzelfallhilfe wirken können.

In jedem Fall ist das Freierverhalten bezüglich gesundheitlicher Fragestellungen zu berücksichtigen. Beispielsweise werden deutliche Ansagen gegenüber den Freien („hier nur mit Kondom“) von den Frauen als Schutz erlebt, wenn sie sich auf entsprechende Regelungen der Betreiber berufen können.

1.4 Frauen: Erwerbsalternativen zur Prostitution?

Problemskizze:

Wo bleibt die Erwerbsalternative zur Prostitution? Der Teufelskreis besteht darin, dass die Frauen in der Armutsprostitution weder einen Wohnsitz angemeldet haben noch über eine Steuernummer bzw. Identifikationsnummer verfügen. Weil sie sich nur „informell“ und nicht offiziell als Erwerbstätige oder in Deutschland Aufhaltende bewegen, ist es für sie nur schwer möglich, eine reguläre, alternative Erwerbsarbeit zu finden. Diese Probleme bestehen unabhängig von den für sie grundsätzlich sehr schlechten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland.

Empfehlungen:

Es sind niedrigschwellige und perspektivisch existenzsichernde Ausstiegsmöglichkeiten bereitzustellen. Hierzu gehören Bildungsmaßnahmen wie auch Erwerbsarbeit. Übergangszeiten von der Prostitution in andere Formen der Existenzsicherung sind konzeptionell einzuplanen. Auch mit Blick auf einen späteren Ausstieg sind in der Prostitution tätige Frauen auf die Bedeutung einer eigenen Anmeldung sowie Steuernummer hinzuweisen und dabei zu unterstützen, diesen ordnungspolitischen Anforderungen nachzukommen.

Erläuterungen:

Zu FIM kommen zunehmend rumänische und bulgarische Frauen, die auf Grundlage der vollen Freizügigkeit seit Januar 2014 aus der Prostitution aussteigen wollen.

Da die Frauen über keinen Arbeitsnachweis zu ihrer Tätigkeit in Deutschland verfügen, haben sie keinen Leistungs- bzw. Unterstützungsanspruch, auch wenn sie viele Jahre hier gearbeitet haben.

Vom Bund werden derzeit verschiedene Ausstiegsprojekte modellhaft gefördert. Nach deren Auswertung sollten sie in Regelmaßnahmen der Bundesländer übernommen werden.

2. Die Betreiber und Dritte

<p>2.1 Informationen</p> <p>Problemskizze:</p> <p>Wie gelangen wichtige Informationen (Rechte, Pflichten und Hilfe) zu den Frauen? Der Zugang der Streetworkerinnen in die Prostitutionsstätten ist von der Betreiberzustimmung abhängig und deshalb oft nicht möglich.</p> <p>Empfehlungen:</p> <p>Die gewerberechtlichen Regelungen für Betreiber bzw. ordnungspolitische und sozialpolitische Maßnahmen müssen sicherstellen, dass wichtige Informationen die Frauen erreichen (niedrigschwellig) und dass die persönliche Kontaktaufnahme zu einer Hilfeeinrichtung unkompliziert stattfinden kann.</p> <p>Erläuterungen:</p> <p>Nur wenn die Frauen ein verlässliches Wissen über die legale und soziale Situation erlangen sowie vertrauenswürdige Personen und Institutionen als mögliche Unterstützer wahrnehmen, sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, sich mutig und selbstbestimmt für die eigenen Rechte und Interessen einzusetzen.</p>
<p>2.2 Geld, Geld, Geld</p> <p>Problemskizze:</p> <p>Die Frauen zahlen Wuchermieten für ihre Zimmer. Für die Mietzahlungen erhalten sie oft keine Belege. Hier handelt es sich dann um steuerfreie Einnahmen für die Betreiber und zugleich um Kosten für die Frauen, die nicht bei einer eigenen Steuererklärung abgesetzt werden können. Die von den Betreibern für das Finanzamt eingezogene tägliche Pauschalversteuerung (Düsseldorfer Verfahren) erhöht den Betreiberertrag, da nur teilweise die Weiterleitung an das Finanzamt erfolgt.</p> <p>Empfehlungen:</p> <p>Wichtig sind gewerberechtliche Auflagen zur ordentlichen Geschäftsführung: Zuverlässigkeitsprüfung, Einsicht in die Geschäftsunterlagen, Mietverträge, Auskunftspflicht u. v. m.</p> <p>Das „Vermieterprivileg“ ist, wie in einer Veröffentlichung der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes dargelegt, abzuschaffen.¹²</p> <p>Soll die Pauschalversteuerung beibehalten werden, dann ist eine direkte Abgaberegulierung der Frauen mit dem Finanzamt einzuführen.</p> <p>Erläuterungen:</p> <p>Der sehr attraktive und steuerfreie Gewinnanreiz im Rotlichtmilieu bildet den Magnet für irreguläre Geschäfte und Kriminalität. Dem Markt irreguläres Geld zu entziehen, bedeutet, den Anreiz für kriminell Handelnde zu reduzieren.</p>

12 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetzes – Ein Gutachten von Joachim Renzikowski, Berlin 2007, S. 54.

<p>2.3 Kriminelle Geschäfte im legalen Gewand</p>
<p>Problemskizze:</p> <p>Die offensichtlichen Verflechtungen zwischen legalen Rotlichtbetrieben und Menschenhandel/ Zuhälterei sind schwer nachzuweisen. Die Betreiber „wissen nichts“ von kriminellem Handeln.</p>
<p>Empfehlungen:</p> <p>Um Betreiber dazu zu bewegen, keine Ausbeutung und Gewalt in ihren Betrieben zuzulassen, sind bestehende rechtliche Möglichkeiten und ordnungspolitische sowie polizeiliche Handlungsspielräume zu nutzen sowie neue rechtliche Grundlagen zu schaffen (Regulierung).</p>
<p>Erläuterungen:</p> <p>Die auf Ausbeutung und Gewalt bzw. Menschenhandel und Opferschutz spezialisierten polizeilichen Kapazitäten sind zu gering; in manchen Regionen fehlen ausgewiesene Zuständigkeiten, Kontrollen finden nicht bzw. kaum statt. Die Polizei kann nur dann von den Frauen als „Freund und Helfer“ wahrgenommen werden, wenn diese die schützende Intention erkennen können. Dafür ist fachlich qualifizierte Präsenz unumgänglich sowie die Einbindung von Sprachkompetenz (Dolmetscher). Die Gefahr besteht darin, dass auch mit einer gewerberechtlichen Regelung von Prostitutionsstätten in den legalen Betrieben Menschenhandel und Zuhälterei stattfinden wird.</p>

3. Die Freier-Nachfrage

<p>3.1 Die Nachfrage</p>
<p>Problemskizze:</p> <p>Die Nachfrage bestimmt den Markt: In Freierchats weisen sich Männer gegenseitig auf die Attraktivität von besonders jungen und unerfahren wirkenden Frauen hin. Die Zwangslage vieler dieser Frauen wird von Freiern ausgeblendet oder auch zum eigenen Vorteil genutzt.</p>
<p>Empfehlungen:</p> <p>Freier sind über Menschenrechtsverletzungen in der Prostitution und die Verantwortung der Nachfrageseite für menschenrechtswidrige Verhältnisse auf dem Markt aufzuklären. Über gesundheitliche Risiken bei ungeschütztem Geschlechtsverkehr sind sie zu informieren.</p> <p>Mit einer flächendeckenden, auf Bundesebene durchgeführten Kampagne, sollte das Thema faires Freierverhalten öffentlichkeitswirksam und sensibel aufgegriffen werden.</p>
<p>Erläuterungen:</p> <p>Die Erfahrungen, die FIM im Rahmen der bundesweiten Freier-Kampagne „Stoppt Zwangsprostitution“ anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 gemacht hat sowie die seit Jahren bestehende Informationsarbeit belegen, dass Männer erfolgreich angesprochen werden können¹³</p>

13 Der Kampagnenverlauf ist dokumentiert in: FIM (Hrsg.): Kampagne Stoppt Zwangsprostitution, Frankfurt am Main 2007. Siehe auch www.stoppt-zwangsprostitution.de (Stand: 3. Oktober 2014).

<p>3.2 Die Gesellschaft</p>
<p>Problemskizze:</p> <p>Die Gesellschaft betont nicht, dass Zwang, Gewalt, Ausbeutung, Erniedrigung und Sexismus inakzeptabel sind. Freier nutzen die prekäre Lage der Frauen in der Armutsprostitution aus, sie fordern Sex ohne Kondom und Dumpingpreise. Neue, mit den Menschenrechten unvereinbare Formen der Prostitution wie Flatrate-Bordelle und Gangbang-Partys sind entstanden.</p>
<p>Empfehlungen:</p> <p>Verschiedene Gesetzesnormen sind zu empfehlen. Zu verbieten sind: die Inanspruchnahme von ausbeuterischer und erzwungener Prostitution, wobei sich die Strafhöhe am Vergewaltigungsstraftatbestand orientieren sollte; Formen der Prostitution, die mit dem Grundrecht der Menschenwürde nicht zu vereinbaren sind; frauenfeindliche und sexistische Prostitutionswerbung.</p>
<p>Erläuterungen:</p> <p>Das Gesetz gegen die Inanspruchnahme von ausbeuterischer und erzwungener Prostitution ist primär als normbildende Maßnahme, als gesellschaftliches Signal zu verstehen; vermutlich wird die faktische strafrechtliche Relevanz gering sein.</p> <p>Es ist davon auszugehen, dass sich hilfsbereite und faire Freier nicht von diesem Gesetz bedroht bzw. diskriminiert fühlen.</p> <p>Eine der Gleichberechtigung und der Menschenwürde verpflichtete Gesellschaft sollte sich gegen sexistische und frauenfeindliche Werbung wehren; dies gilt für alle Wirtschaftsbereiche, also auch für Prostitution.</p>
<p>3.3 Das Dunkelfeld</p>
<p>Problemskizze:</p> <p>Das größte Dunkelfeld auf dem Sexmarkt stellt die Seite der Nachfrage dar. Hier drückt sich gesellschaftliche Doppelmoral aus sowie die fehlende Bereitschaft, sich mit der Rolle und der Verantwortung der Freier auseinanderzusetzen.</p>
<p>Empfehlungen:</p> <p>Erforderlich sind empirische quantitative und qualitative Erhebungen zum Nachfrageverhalten von Männern, insbesondere mit Blick auf die Ausbeutung von Frauen in der Armutsprostitution.</p>
<p>Erläuterungen:</p> <p>Zahlreiche Fragen bleiben ungeklärt: Woher kommt das fehlende Gesundheitsbewusstsein bei den Männern, denn immer häufiger wird Sex ohne Kondom gefordert? Welche Auswirkungen auf die Nachfrage hatte die Streichung der Sittenwidrigkeit im Rahmen des Prostitutionsgesetzes? Welche Rolle spielt die Sexualisierung der Massenmedien für das Freierverhalten? Wie wirkt sich Prostitution auf die Beziehung zwischen den Geschlechtern sowie auf frauendiskriminierende Gesellschaftsstrukturen aus?¹⁴</p>

¹⁴ Diese geschlechtsspezifischen Fragen beschäftigen auch Silvia Kontos: „Sie [die Prostitution, Anmerkung S.N.] ist nicht mehr die Schattenseite der bürgerlichen Ehe- und Liebesverhältnisse (...), sondern sie wird (für Männer) zur leicht zugänglichen Entlastung von den wachsenden Herausforderungen und Risiken des neoliberalen Alltags (...). Es geht für Freier immer weniger um die Entlastung von den drängenden Forderungen der ‚sexuellen Natur‘, sondern um die von gestiegenen sozialen Ansprüchen“. Siehe dies.: Öffnung der Sperrbezirke – Zum Wandel von Theorien und Politik der Prostitution, Königstein/Taunus 2009, S. 390.

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

... und Deutschland prüft

Die Freude in der Menschenrechtsszene war seinerzeit groß: Die Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 10. Dezember 2008, dem 60. Geburtstag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), endlich ein Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Dieses beinhaltet u. a. ein Beschwerdeverfahren, damit sich all jene Menschen, die sich in ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Paktrechten verletzt sehen und national kein Recht erhalten, vor dem zuständigen UN-Ausschuss beschweren können. Für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) gab es ein entsprechendes Beschwerdeverfahren schon seit 1966 (in Kraft seit 1976).

Seit September 2009 liegt das Zusatzprotokoll zur Zeichnung aus; mit der zehnten Ratifikation trat es im Mai 2013 in Kraft. Bis Oktober 2014 haben es 45 Staaten unterzeichnet und davon 16 Staaten ratifiziert. Unter den bisherigen Vertragsstaaten stammt inzwischen fast die Hälfte aus Europa: Spanien, Bosnien-Herzegowina, Slowakei, Portugal, Montenegro, Finnland und Belgien. Hinzu kommen die lateinamerikanischen Staaten Ecuador, El Salvador, Argentinien, Bolivien, Uruguay und seit Kurzem Costa Rica, weiterhin Gabun, die Kapverden sowie die Mongolei. Angesichts der insgesamt 162 Vertragsstaaten des UN-Sozialpaktes nimmt sich die Zahl jener Staaten, die das Zusatzprotokoll ratifiziert haben, noch nicht groß aus. Doch die Ratifikationsdynamik ist entfacht.

Einzelne Regierungen und transnationale Menschenrechtsnetzwerke werben aktiv für das Anliegen. Die „*International NGO Coalition for the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*“¹ startete eine weltweite Kampagne „*Justice NOW! Ratify to Protect all Human Rights*“. In Deutschland setzt sich das bundesweite Netzwerk „Forum Menschenrechte“², in dem gegenwärtig 53 Organisationen zusammengeschlossen sind, seit vielen Jahren unermüdlich für ein Zusatzprotokoll ein und forderte auch die aktuelle Regierung nachdrücklich auf, dieses zu ratifizieren. Gegenüber der Vorgängerregierung hatten die deutschen Sektionen von FIAN und Amnesty International im Jahre 2011 sogar eigens eine Unterschriftenkampagne gestartet: „Soziale Menschenrechte: machen Sie den Weg zur UNO frei“ forderten sie von der damaligen Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Ursula von der Leyen. Das BMAS ist innerhalb der Bundesregierung zuständig für den UN-Sozialpakt.

Bisher blieben jedoch die Bundesregierungen gleich welcher Couleur ihrer Linie treu – sie versprachen zu prüfen. Deutlich lässt sich dies in den seit 1990 unregelmäßig erscheinenden Menschenrechtsberichten der Bundesregierung nachlesen: Im fünften Menschenrechtsbericht (2000)³ betonte die Regierung zwar, dass Individualbeschwerden grundsätzlich geeignet seien, die Rechtsstellung und das Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen zu fördern. Das effektive Funktionieren eines Beschwerdemechanismus im Bereich der wsk-Rechte hänge aber von der Klärung des genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehaltes dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis ab.

Anhaltenden Klärungsbedarf machte die Bundesregierung dann im sechsten (2002) und im siebten (2005) Menschenrechtsbericht⁴ vor der Ausarbeitung eines Textentwurfs des Zusatzprotokolls geltend. Im achten Menschenrechtsbericht (2008)⁵ wurde die aktive und konstruktive Rolle der Bundesregierung im Verhandlungsprozess

1 Vgl. www.escr-net.org (letzter Zugriff: 30. September 2014). Das weltweite Netzwerk wird von einem Steering Committee geleitet, bestehend aus: Amnesty International, Community Law Centre – University of Western Cape, Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), Food First Information and Action Network (FIAN), International Commission of Jurists (ICJ), International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net), International Women's Rights Action Watch Asia Pacific, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Social Rights Advocacy Centre (SAC). Das Forum Menschenrechte trat 2006 der NGO Coalition bei.

2 Vgl. www.forum-menschenrechte.de (letzter Zugriff: 30. September 2014).

3 BT-Drs. 14/3739, 28. Juni 2000.

4 BT-Drs. 14/9323, 6. Juni 2002; BT-Drs. 15/5800, 17. Juni 2005.

5 BT-Drs. 16/10037, 16. Juli 2008.

um ein Zusatzprotokoll betont, obwohl die Bundesregierung zeitweise zu den Skeptikern und „Bremsern“ gehörte. Immerhin unterstützte sie aber in der Endphase einen umfassenden Vertragstext.

Anlässlich der feierlichen Unterzeichnungseröffnung im September 2009 in New York konnte sich die Bundesregierung indes nicht entschließen, das Zusatzprotokoll zu zeichnen. Und auch später gelang es nicht, entsprechende inner- und zwischenministerielle Widerstände zu überwinden, obwohl es 2010 kurzzeitig so aussah. Demgemäß verwiesen der neunte (2010) und der zehnte (2012) Menschenrechtsbericht⁶ lediglich darauf, die Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls werde geprüft. Eine intensive Prüfung versprochen auch die den Berichten angehängten Aktionspläne Menschenrechte der Bundesregierung für die Jahre 2010-2012 und 2012-2014. Doch versickerte der Prüfungsprozess.

In der aktuellen Bundesregierung versprach nun die Ministerin im federführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Andrea Nahles, die Ratifizierung des Zusatzprotokolls ernsthaft prüfen zu lassen. Zu diesem Zweck leitete das BMAS im September 2014 eine interne Hausabstimmung ein, auf die eine Abstimmung zwischen den Ministerien folgen wird, die in dieser Frage keine einheitliche Ansicht vertreten. Mit Widerständen ist hier wie dort zu rechnen – Ausgang ungewiss. Dabei würde die Bundesregierung von einer Ratifikation profitieren: Eine Beschwerdeflut in Deutschland wäre nicht zu erwarten⁷, der Imagegewinn wäre jedoch groß, und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten würde internationaler Auftrieb verliehen. Ohne Ratifikation des Zusatzprotokolls bleibt die Politik zu den wsk-Rechten jedoch inkohärent: Die aktive Förderung der wsk-Rechte in der Außen- und Entwicklungspolitik steht in eklatantem Widerspruch zum Unwillen in einigen Ministerien, die innenpolitische Umsetzung dieser Rechte ggf. in internationalen Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen.

Was beinhaltet das Zusatzprotokoll?

Der UN-Sozialpakt von 1966, in Kraft seit 1976, verankert eine breite Palette wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, etwa die Rechte auf Arbeit, auf gerechte Arbeitsbedingungen, auf Gründung und Betätigung von Gewerkschaften, auf soziale

⁶ BT-Drs. 17/2849, 26. August 2010; BT-Drs. 17/11250, 24. Oktober 2012.

⁷ Diese Einschätzung teilt auch Claudia Mahler: Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt – Warum die Ratifikation durch Deutschland notwendig ist, Deutsches Institut für Menschenrechte aktuell 2/2011.

Sicherheit, auf Schutz von Familien, Müttern und Kindern, auf Gesundheit, auf angemessenen Lebensstandard, inkl. der Rechte auf Nahrung, Wohnen und – obwohl nicht ausdrücklich erwähnt – auf Trinkwasser und Sanitärversorgung sowie die Rechte auf Bildung, auf Teilnahme am kulturellen Leben, auf Teilhabe an Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts sowie auf den Schutz geistiger Urheberrechte.

Das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt garantiert nun keine neuen Rechte, sondern führt zusätzliche Kontrollinstrumente ein und regelt die entsprechenden Verfahrensdetails. Bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls verfügte der Pakt lediglich über ein *Staatenberichtsverfahren*. In einem solchen Verfahren geben die Vertragsstaaten regelmäßig Auskunft darüber, wie sie die in dem Pakt verankerten wsk-Rechte umsetzen. Der UN-Ausschuss für wsk-Rechte, bestehend aus unabhängigen Sachverständigen, prüft und bewertet die Staatenberichte im Dialog mit den Regierungen und spricht Empfehlungen darüber aus, wie sich die Rechte in dem jeweiligen Staat besser verwirklichen lassen. Dabei berücksichtigt er auch kritische Informationen und etwaige „Schattenberichte“ von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO).

Mit dem Zusatzprotokoll wird das bestehende Berichtsverfahren durch ein Individualbeschwerdeverfahren sowie, bei entsprechender Einwilligung durch den Vertragsstaat (*opt in*)⁸, durch ein Staatenbeschwerde- und ein Untersuchungsverfahren ergänzt. *Individualbeschwerden* (offiziell „Mitteilungen“) können Personen oder Personengruppen einreichen, wenn sie ihre vertraglich garantierten Rechte verletzt sehen und der nationale Rechtsweg ausgeschöpft oder nicht begehbar ist. Zulässig ist die Beschwerde aber nur, wenn sie u. a. innerhalb eines Jahres nach Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe eingereicht und sie nicht bereits vor anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder wird. Sofern es nicht zu einer gütlichen Einigung kommt, prüft der UN-Ausschuss für wsk-Rechte die zugelassenen Beschwerden auf Grundlage der verfügbaren Unterlagen und der Stellungnahmen der jeweils betroffenen Regierungen und übermittelt abschließend seine Auffassungen und Empfehlungen den betreffenden Parteien.

Bei einer *Staatenbeschwerde* macht ein Vertragsstaat geltend, dass ein anderer Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus dem jeweiligen Menschenrechtsabkommen nicht nachkommt – ein Verfahren, das, obgleich vorgesehen, auf Grundlage der UN-Menschenrechtsverträge bislang noch nie genutzt wurde.⁹ *Untersuchungsverfahren*

8 Von den 16 Staaten, die bisher das Zusatzprotokoll ratifizierten, haben lediglich Belgien, El Salvador, Finnland und Portugal entsprechende Einwilligungen für die Staatenbeschwerde und das Untersuchungsverfahren abgegeben.

9 Bei regionalen Menschenrechtsabkommen wurde das Instrument hingegen in einigen Fällen genutzt.

ermöglichen schließlich dem UN-Ausschuss für wsk-Rechte bei schwerwiegenden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen eigenständige Untersuchungen durchzuführen, ggf. auch vor Ort.

Was spricht für ein Zusatzprotokoll?

Befürworter versprechen sich viel von einer – möglichst umfassenden und flächendeckenden – Ratifikation des Zusatzprotokolls. Die *International NGO Coalition for the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* hat für ihre weltweite Lobbyarbeit eigens ein – inzwischen mehrfach aktualisiertes – „*Toolkit for Action*“ erstellt, mit einer Broschüre, die darlegt, warum die Staaten das Zusatzprotokoll ratifizieren sollen. Dort finden sich auch die gängigen Argumente für ein Beschwerdeverfahren (vgl. International NGO Coalition 2012).

Zunächst eröffnet ein Individualbeschwerdeverfahren jenen Menschen, die in ihren im UN-Sozialpakt verankerten wsk-Rechten verletzt wurden, aber auf nationaler Ebene kein Recht erfahren haben, die Möglichkeit, auf internationaler Ebene Recht zu suchen und zu erhalten. Obwohl der Zugang zu einem solchen internationalen Verfahren schwierig und langwierig ist, stellt es ein zusätzliches *empowerment tool* für Betroffene dar, das ihnen hilft, ihre Rechte – oft in Kooperation mit NRO – einzufordern. Zugleich können von dem Beschwerdeverfahren und den Empfehlungen des Kontrollausschusses Impulse auf die jeweiligen Nationalstaaten ausgehen, Gesetze, Verordnungen und politische Maßnahmen so zu ändern, dass wsk-Rechte besser geschützt und umgesetzt werden.

Auch bieten Beschwerden dem UN-Ausschuss für wsk-Rechte die Möglichkeit, bezogen auf Einzelfälle den Gehalt und die Reichweite der Paktrechte zu konkretisieren und die entsprechenden Staatenpflichten abzustecken. Eine solche Spruchpraxis ist griffiger als die allgemeine Bewertung der Menschenrechtslage und -politik im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens – und trägt potenziell zu einem besseren Verständnis der Rechte und Pflichten aus dem UN-Sozialpakt bei. Obwohl es sich bei den Kontrollorganen der UN-Menschenrechtsabkommen nicht um Gerichtsinstanzen, sondern um unabhängige Sachverständigenausschüsse handelt, ist die quasi-gerichtliche Prüfung von Beschwerden für die Auslegung der Rechte durchaus bedeutsam, und regionale wie nationale Gerichte können ggf. an die Spruchpraxis anknüpfen.

Darüber hinaus kommt dem Beschwerdeverfahren – im Sinne der Unteilbarkeit der Menschenrechte – eine ausnehmend große politische Bedeutung zu. Nachdem ein internationales Beschwerdeverfahren ursprünglich nur für den Internationalen Pakt

über bürgerliche und politische Rechte in einem Fakultativprotokoll vorgesehen war, ist es immens wichtig, dass nun auch der lange Zeit vernachlässigte Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ebenfalls über ein solches fakultatives Verfahren verfügt. Beide Pakte von 1966, in Kraft seit 1976, führten seinerzeit die in der AEMR verbürgten Rechte – mit wenigen Ausnahmen – in rechtsverbindliche Menschenrechtsverträge über und bilden zusammen mit der AEMR den Ausgangspunkt des UN-Menschenrechtsschutzes, an den alle weiteren UN-Menschenrechtsabkommen anknüpfen. Indem vergleichbare Kontrollverfahren für alle Menschenrechte anerkannt werden, wird unterstrichen, dass die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zusammengehören, aufeinander bezogen sind und gemeinsam umgesetzt werden müssen.

Ob und in welchem Maße sich die erwarteten Vorzüge tatsächlich einstellen werden, bleibt indes abzuwarten. Noch ist die Zahl der Ratifikationen des Zusatzprotokolls gering und der UN-Ausschuss für wsk-Rechte hat noch über keine Beschwerden entschieden. Erste Erfahrungen mit Beschwerden zu wsk-Rechten wurden auf UN-Ebene auf Grundlage anderer Menschenrechtsabkommen gemacht, etwa der *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) oder der vergleichsweise jungen UN-Behindertenrechtskonvention, die beide sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte umfassen. So führten beispielsweise die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses im Falle einer in Ungarn sterilisierten Roma-Frau¹⁰ zur Zahlung von Entschädigungen. Die Erfahrungen mit den vielen Beschwerden zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte lassen zudem erkennen, wie wichtig ein solches Verfahren auf UN-Ebene werden kann, wenn es sein Potenzial entfaltet.

Was spricht eigentlich dagegen?

Angesichts der Tatsache, dass sich die Bundesrepublik Deutschland zur Unteilbarkeit der Menschenrechte bekennt und die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gerade in der Außen- und Entwicklungspolitik aktiv einfordert und fördert, ist strenggenommen eher die Nicht-Ratifikation als die Ratifikation des Zusatzprotokolls begründungsbedürftig. Was spricht eigentlich dagegen?

10 Communication No. 4/2004, A.S. v. Hungary: Die Sterilisierung einer Roma ohne informierte Zustimmung in einem öffentlichen Krankenhaus in Ungarn wurde als Verletzung gesundheitsbezogener Rechte interpretiert; siehe den Bericht des CEDAW-Ausschusses zu seiner 46. und 47. Sitzung (2010 und 2011): A/66/38; Annex IX, 135 ff.

Und was ist von den Einwänden, soweit sie bisher überhaupt öffentlich benannt wurden, zu halten?

Gleich vorab: Der prinzipielle – auch von deutscher Regierungsseite – in den 2000er Jahren immer wieder vorgetragene Einwand, wsk-Rechte seien zu vage und nicht justizibel genug, um in quasi-gerichtlichen Beschwerdeverfahren geprüft werden zu können, lässt sich heute nicht mehr halten. Zu sehr sind die Kommentierungen der wsk-Rechte vorangeschritten und zu viele (quasi-)gerichtliche Entscheidungen zu wsk-Rechten sind auf nationaler und regionaler Ebene bereits getroffen worden, auch im Verständnis davon, dass den Staaten ein weiter Ermessungs- und Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der wsk-Rechte zukommt. Einer quasi-gerichtlichen Bewertung in einem Beschwerdeverfahren am ehesten zugänglich sind dabei unzulässige staatliche Eingriffe in die wsk-Rechte der Menschen (Landvertreibungen, Gesundheitsschädigungen etc.), das diskriminierende Vorenthalten öffentlicher Leistungen (etwa beim Bildungs- und Gesundheitszugang) sowie die Untätigkeit oder das offenkundig unzureichende Handeln von Staaten beim Schutz und der Gewährleistung der wsk-Rechte.

Nur bedingt greift auch der von der Vorgängerregierung gegen das Zusatzprotokoll vorgebrachte, ohnehin zweifelhafte Einwand, Deutschland würde nur dann einer Ratifizierung eines Menschenrechtsabkommens zustimmen, wenn die sich daraus ergebenden Pflichten mit deutschem Recht in Einklang stünden – und dies wäre eben sorgsam zu prüfen. Das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt verankert, wie gesagt, keine neue Rechte und Pflichten (außer jene, die sich aus der Mitwirkung in einem Beschwerde- oder Untersuchungsverfahren ergeben). Auch ohne das Zusatzprotokoll war und ist Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, den UN-Sozialpakt umzusetzen und regelmäßig zu überprüfen und sicherzustellen, ob bzw. dass die Rechtslage, die Rechtspraxis und die politischen Maßnahmen zur Umsetzung der wsk-Rechte den Verpflichtungen aus dem Vertrag entsprechen.

Allerdings ist es möglich, dass in etwaigen Beschwerdeverfahren bestehende oder neue Interpretationsdifferenzen zwischen dem UN-Ausschuss für wsk-Rechte und der Bundesregierung akzentuiert zum Tragen kommen. Dies könnte die Bundesregierung dazu verleiten, weitere Kommentierungen einzelner Paktrechte und die Spruchpraxis in den Beschwerdeverfahren abzuwarten, bevor sie eine Entscheidung über die Ratifikation des Zusatzprotokolls trifft. Bereits die Vorgängerregierung hatte auf Ratifikationshemmnisse in jenen Bereichen verwiesen, in denen noch keine „Allgemeinen Bemerkungen“ (*General Comments*) des UN-Ausschusses für wsk-Rechte vorlägen oder zu denen unterschiedliche Rechtsauffassungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens bestünden.

Der UN-Ausschuss für wsk-Rechte hat seit 1989 bisher 21 „Allgemeine Bemerkungen“ (*General Comments*) erstellt, die wichtige Orientierungshilfen für das Verständnis der einzelnen Rechte und Pflichten aus dem UN-Sozialpakt darstellen. Gegenwärtig arbeitet er an einem *General Comment* zum Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, der gerade aus der Sicht des BMAS von großer Bedeutung ist. Allzu große Überraschungen sind allerdings nicht zu erwarten: Der Ausschuss wird sich – ähnlich wie bei den *General Comments* zu den Rechten auf Arbeit (2006) und auf soziale Sicherheit (2008) – inhaltlich sinnvollerweise an die Auslegung dieser Rechte durch die *International Labour Organisation* (ILO) halten (müssen), die in zahlreichen Konventionen und Empfehlungen die menschenrechtlichen Garantien im Bereich der Arbeit und des Sozialen bereits konkretisiert hat.

Ohnehin ist es sehr unüblich, die Ratifikation eines Beschwerdeverfahrens von rechtlich unverbindlichen Kommentierungen einzelner Rechte durch die UN-Vertragsorgane abhängig zu machen. Deutlich wird jedoch das Misstrauen innerhalb einiger Ministerien gegenüber dem UN-Ausschuss für wsk-Rechte. Es speist sich nicht zuletzt aus den Erfahrungen im Rahmen der Berichtsverfahren zu Deutschland. Auf die „Allgemeinen Empfehlungen“ des Ausschusses aus dem Jahre 2011 zum jüngsten Staatenbericht reagierte die Bundesregierung teilweise mit Unverständnis: Die Empfehlungen seien „in weiten Teilen nicht nachvollziehbar und auch nicht durch wissenschaftliche Fakten belegt“, zitierte „Der Spiegel“ (7. Juli 2011) „das“ Sozialministerium und nutzte seinerseits die Angelegenheit, um das ganze Berichtsverfahren zu diskreditieren.

Indes: Zwar spricht der UN-Ausschuss für wsk-Rechte – angesichts begrenzter zeitlicher und personeller Ressourcen und einer oft nicht optimalen Informationslage seitens der Regierungen – mitunter auch zweifelhafte Empfehlungen aus; einige finden sich auch im Bericht zu Deutschland. Doch das Gros der Empfehlungen an die Bundesregierung aus dem Jahre 2011 setzte an bestehenden, menschenrechtlich durchaus relevanten Problemen an. Dazu zähl(t)en *beispielsweise* die strukturelle Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bildung, die große Zahl an Jugendlichen ohne Schulabschluss, die soziale Lage von Flüchtlingen, der geringe Anteil von Frauen in Führungspositionen, der seinerzeit offenkundige Mangel an Kinderbetreuungsplätzen, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung bei der Arbeitsvermittlung, die Lage älterer Menschen in Pflegeheimen oder auch nur die unzureichende Menschenrechtsbildung in Schulen. Streitpunkte stellten auch das generelle Streikverbot für Beamte oder die Studiengebühren dar.¹¹

11 UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5, 12. Juli 2011.

Sofern es überhaupt aufgrund der – teils strukturellen – Probleme zu Beschwerdeverfahren gegen Deutschland vor dem UN-Ausschuss kommt, ist es möglich, entsprechende Probleme am Einzelfall vertiefend und detailliert zu prüfen. Im Unterschied zu einem Staatenberichtsverfahren, das zwangsläufig viel allgemeiner ist, ermöglicht und erfordert das Beschwerdeverfahren, die justiziablen Aspekte des Rechts unter den jeweils gegebenen Bedingungen des Einzelfalls konkret zu identifizieren und zu prüfen – und darüber in den Dialog zu treten. Dies würde zugleich den UN-Ausschuss disziplinieren, seine Entscheidungen und Empfehlungen auf (quasi)justiziable Weise zu begründen.

Allerdings werden im Falle Deutschlands wohl nicht allzu viele Streitpunkte tatsächlich zu Beschwerden vor dem UN-Ausschuss für wsk-Rechte führen. Viele Probleme werden sinnvollerweise bereits auf nationaler oder europäischer Ebene behandelt – sei es durch die Politik (etwa durch den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen, die Einführung von Mindestlöhnen oder die sukzessive Abschaffung von Studiengebühren) oder durch die Gerichte. Zu erwähnen sind hier etwa die Bundesverfassungsgerichts-Urteile zu Regelleistungen nach SGB II („Hartz IV“) vom 9. Februar 2010 oder zu Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012.

Auch das generelle Streikverbot von Beamten in Deutschland, das vom Bundesministerium für Inneres gegen eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls ins Feld geführt wurde, wird, wenn überhaupt, eher in eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) münden,¹² da es mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kollidiert. Darauf wies jüngst erst das Bundesverwaltungsgericht hin, als es in seinem Urteil vom 27. Februar 2014 die Anfechtungsklage einer beamteten Lehrerin zurückwies, die aufgrund der Teilnahme an Warnstreiks zuvor zu einer Geldbuße verurteilt worden war. Dabei bekräftigte das BVerwG das generelle Streikverbot für Beamte in Deutschland, forderte aber den Gesetzgeber auf, diese Kollision mit der EMRK aufzulösen.

Ohnehin verblassen die Einwände, wenn man die „nationale Brille“ absetzt. Die Bedeutung einer Ratifikation des Zusatzprotokolls durch Deutschland, das sich inter-

12 Zwar musste der EGMR bislang (noch) über keinen entsprechenden Fall in Deutschland zu entscheiden, doch gestand er in seinen bisherigen Urteilen aus den Jahren 2008 und 2009 – namentlich zum türkischen Recht – auch Beamten ein Streikrecht (aus Art. 11 EMRK) zu. Im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK können davon auf gesetzlicher Grundlage nur Angehörige der Streitkräfte, der Polizei und der Staatsverwaltung ausgeschlossen werden. Zu Letzteren zählte der EGMR aber nur Staatsbedienstete – unabhängig von ihrem Beamtenstatus –, die genuin hoheitliche Befugnisse ausübten. Der EGMR ist wohl auch der renommierte Ort, an dem eine entsprechende Beschwerde gegen Deutschland wegen eines unzulässigen Eingriffs in das Streikrecht von Beamten nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges platziert werden würde.

national für die wsk-Rechte einsetzt, würde dem internationalen Schutz der wsk-Rechte erheblichen Auftrieb verschaffen.

Wie lange grüßt das Murmeltier?

Noch steckt die Exekutive in einer Endlosschleife der Prüfung. Doch der politische Wille zu einer ernsthaften Prüfung scheint im nunmehr sozialdemokratisch geleiteten BMAS vorhanden zu sein. Damit öffnet sich zumindest ein Gelegenheitsfenster dafür, dass das Zusatzprotokoll in dieser Legislaturperiode ratifiziert wird. Die SPD hatte in der letzten Legislaturperiode selbst einen Antrag zur raschen Ratifizierung des Zusatzprotokolls in den Bundestag eingebracht (BT.-Drs. 17/049, 16. März 2010). Auch im Koalitionsvertrag ist von einer Stärkung der Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes die Rede. Einige Ministerien, allen voran das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Auswärtige Amt (AA), haben sich schon in der Vergangenheit für die Annahme ausgesprochen. Nun gilt es den nach wie vor beachtlichen Widerstand gerade in jenen Häusern zu überwinden, die sich bislang skeptisch zeigten: Neben dem BMAS sind dies wohl das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und das Ministerium des Innern (BMI). Keine Lösung aber wäre sicherlich, das Anliegen fallen zu lassen, so wie es diesem Jahr dem New Yorker Bürgermeister Bill de Blasio am *Groundhog Day* mit dem Murmeltier Charlotte passiert ist, das wenig später verstarb.

BUCHBESPRECHUNGEN

Valentin Aichele (Hrsg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013 (Nomos), 398 S., € 86,00

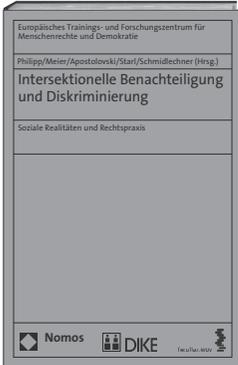


Der 15 Aufsätze umfassende Band geht dem in Art. 12 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) formulierten und speziell auf den Schutz von behinderten Menschen gerichteten Menschenrecht auf „gleiche Anerkennung vor dem Recht“ nach. Stattliche Einzelabhandlungen sind der Gewährleistung dieses Anspruchs gewidmet. Was die Konvention fordert, mag im Einzelnen unklar sein, ihre Substanz und Zielrichtung ist aber eindeutig. Denn sie spricht behinderten Menschen die gleichen Freiheiten zu wie nichtbehinderten Menschen. Was aber folgt daraus für das deutsche Recht? Trifft namentlich zu, was die Bundesregierung noch anlässlich der Ratifikation der UN-BRK vortrug, dass deutsches Recht mit der in Art. 12 UN-

BRK formulierten Gewährleistung in vollem Einklang steht? Der Band verneint diese Position eindeutig als „nicht mehr richtig“ und „überholt“. Weil Art. 4 UN-BRK die Vertragsstaaten zur umfassenden Entfaltung der Menschenrechte für die behinderten Menschen verpflichtet, prüfen die Abhandlungen umfassend, ob und inwieweit das deutsche Recht in Gesetzesnorm, -vollzug, -gestaltung und -begründung den Anforderungen der UN-BRK entgegensteht. Vor allem geht es um die Klärung der Frage, welche Reformen Art. 12 UN-BRK fordert. Dabei fördert der Band eine beachtliche Reihe von Unzulänglichkeiten zu Tage und entwickelt eine Vielzahl höchst beachtenswerter Reformansätze.

Valentin Aichele und Theresia DeGENER entnehmen in ihrer menschenrechtlichen Exegese dem Art. 12 UN-BRK die Pflicht, Menschen mit Behinderung den gleichen Gebrauch ihrer Freiheiten zu ermöglichen wie nichtbehinderten Menschen. Dem aus der Behinderung erwachsenen Hilfebedarf sollte statt durch Fremdbestimmung durch Hilfestellung zum persönlichen Handeln begegnet

Menschenrechte: Aktuell bei Nomos



Intersektionelle Benachteiligung und Diskriminierung

Soziale Realitäten und Rechtspraxis

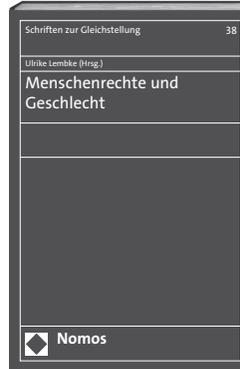
Herausgegeben von Simone Philipp, M.A.,
Dr. Isabella Meier, Mag.a. Veronika Aposto-
lovski, E.MA, Dr. Klaus Starl und Univ.-Prof.
Dr. Karin Maria Schmidlechner

2014, 327 S., brosch., 54,- €

ISBN 978-3-8487-0203-9

www.nomos-shop.de/20478

Interdisziplinäre Forschung zum Bereich der Mehrfachdiskriminierung ist im deutschen Sprachraum noch selten. Im vorliegenden Sammelband wird das Thema aus den unterschiedlichen Perspektiven der Sozialwissenschaft, der Rechtswissenschaft sowie der Rechtspraxis beleuchtet und eine gemeinsame Analyse versucht.



Menschenrechte und Geschlecht

Herausgegeben von Jun.-Prof. Dr. Ulrike
Lembke

2014, 271 S., brosch., 27,- €

ISBN 978-3-8487-1637-1

(Schriften zur Gleichstellung, Bd. 38)

www.nomos-shop.de/23301

Menschenrechte haben ein Geschlecht!
Die Intersektionen von Menschenrechts- und Geschlechterfragen werden in diesem Band systematisch erschlossen, indem aktuelle Konzeptionen von Geschlecht sowie von Gleichheit, Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung im Hinblick auf internationale Menschenrechtsverträge und menschenrechtliche Diskurse entfaltet werden.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

werden. Entspricht einer auf Anerkennung der rechtlichen Handlungsfähigkeit gerichteten Konzeption von „gleicher Anerkennung“ auch die gesetzliche Vertretung des vom selbständigen Handeln ausgeschlossenen Menschen? Beide Autoren kommen zu dem Ergebnis, „Unterstützung“ müsse „der Befähigung“ des behinderten Menschen zu selbstbewusstem Handeln dienen. Klaus Lachwitz versteht unter dem Begriff „Unterstützung“ einen „support in persönlicher und sachlicher Hinsicht“ (89). Unterstützung sei auf das Recht jedes behinderten Menschen ausgerichtet und auszurichten, gleichberechtigt mit nichtbehinderten Menschen zu handeln. Unterstützung sei daher das Gegenteil von Bevormundung des zur Selbstbestimmung befähigten und durch Unterstützungshandlungen zu befähigenden Menschen. An den Beispielen Kanadas, Schwedens und Neuseelands werden Alternativen diskutiert, die auch im Rahmen von § 1896 II BGB als vorrangige Hilfe thematisiert werden. Lothar Krappmann geht den Rechten behinderter Kinder nach. Sie sind aus den Bestimmungen der UN-BRK und der Kinderrechte-Konvention zu gewinnen. Aus den Kinderrechten, welche dem Prinzip der sich entwickelnden Fähigkeiten (*evolving capacities*) folgen, ergeben sich auch für die behinderten Kinder wichtige Einsichten. Mehrere AutorInnen (Helge Loytved, Konrad Frerichs, Wolfhard Kohte, Claudia Beetz und Helmut Pol-

lähne) gehen den Fragen nach, welche rechtsgestaltenden Befugnisse behinderte Menschen aufgrund von Art. 12 UN-BRK haben sollten. Auch dort sei Unterstützung statt Bevormundung gefordert. Hier seien ein auf Inklusion zielendes Gerichtsverfahren und im Rahmen fairer Strafverfahren ein auf die durch Behinderung erforderte Benachteiligung zielender Ausgleich zu erwarten und zu schaffen. Ferner sei die Einweisung in geschlossene Anstalten und der damit verbundene Freiheitsentzug mit der UN-BRK nicht in Einklang zu bringen.

Weitere Studien gelten den Grenzen von Unterbringung, von Zwangsbehandlung und namentlich von psychiatrischen Behandlungen, die weit enger als gegenwärtig gezogen werden müssen (Rolf Marschner), sowie der fremdnützigen Forschung, für deren Regelung die Kategorie der „Einwilligungsunfähigkeit“ sich als offenkundig ungeeignet erweise (Sigrid Graumann), und der Sicherung einer unabhängigen Lebensführung behinderter Menschen und deren Einbeziehung in die Gesellschaft, in deren Folge der Mehrkostenvorbehalt (§§ 13 I 3, 53 ff. SGB XII) und der Erlaubnisvorbehalt (§ 9 II 2 SGB XII) fragwürdig seien und denen im Rahmen von Heimpflege dem Wunsch- und Wahlrecht ein weiterer Anwendungsbereich gebühre (Minou Banafsche).

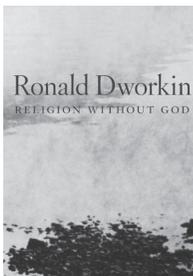
Eingehende Reformvorschläge zur Einwilligung Betreuender in die Sterili-

sation behinderter Menschen unter weitgehender Abkehr von § 1905 BGB (Oliver Tolmein), Änderungen des Rechts zur Wahrnehmung politischer Teilhaberechte (Leander Palleit) und Vorschläge zur Entwicklung eines Erwachsenenschutzrechts (Volker Lipp, Dagmar Brosey und Robert Northoff) mit weitreichenden Folgen für die Neuausrichtung des Betreuungrechts hin zu einem neuen Erwachsenenhilferecht schließen den informativen und erstaunlich konsistenten Band ab. Die Untersuchung überzeugt

durch die Geradlinigkeit der Fragestellungen, die thematische Breite und die in ihrer Vielfalt und Detailliertheit beeindruckende Zahl an weiterführenden Einsichten und rechtspraktischen Vorschlägen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer
Lehrstuhl für Sozialrecht und Bürgerliches Recht
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Carl-Zeiss-Str. 3
07743 Jena

Ronald Dworkin: Religion without God, Cambridge/London 2013
(Harvard University Press), 180 S., € 16,50



Die Religionsfreiheit wird oft als historischer Ursprung der Menschenrechte angesehen; sie spielt jedenfalls in Menschenrechtserklärungen eine zentrale Rolle. Verdienen aber religiöse Überzeugungen überhaupt einen besonderen Schutz gegenüber anderen Überzeugungen? Dies ist eine der Fragen, die sich Ronald Dworkin in seinem letzten, posthum veröffentlichten Buch „Religion without God“

stellt (inzwischen auch unter dem Titel „Religion ohne Gott“ bei Suhrkamp erschienen). Seine Antwort lautet, dass Religionsfreiheit in einem allgemeinen Prinzip ethischer Unabhängigkeit aufgehen sollte. Damit will er verhindern, dass immer mehr Bürger im Namen der Religionsausübung Ausnahmen von allgemeinen Gesetzen verlangen.

Dworkins Werk ist eine überarbeitete Fassung der Einstein-Vorlesungen, die er im Dezember 2011 in Bern hielt. Wie der Titel nahelegt, geht es ihm insgesamt darum, einen Begriff von Religion zu entfalten, der ohne einen Bezug auf einen personalen Gott auskommt. „Religion“ ist, wie er sagt, ein „interpretativer Begriff“: Wir verwenden ihn, ohne uns

völlig darüber einig zu sein, was er bedeutet (7), und interpretieren ihn im Lichte anderer Werte (wie er in „Gerechtigkeit für Igel“ (2013) ausführt).

Klassische theistische Religionen verbinden Tatsachenaussagen, insbesondere über die Existenz eines personalen Gottes, mit Wertüberzeugungen über die richtige Lebensführung (23). Nach Dworkin kann man jedoch die Wertüberzeugungen ohne die Tatsachenaussagen akzeptieren. Mehr noch, diese Trennung zeichnet gerade das aus, was er die „religiöse Einstellung“ nennt. Denn diese ist nichts anderes als die Anerkennung der vollständigen, unabhängigen Wirklichkeit von Werten, insbesondere der Werte einer erfolgreichen Lebensführung und einer bewunderungswürdigen Natur (10). Die so verstandene religiöse Einstellung können Theisten und Atheisten teilen. Dworkin hofft, dass diese Erkenntnis dazu beiträgt, die Grabenkämpfe zwischen religiös und säkular eingestellten Bürgern abzumildern.

Welche Schlussfolgerungen zieht Dworkin daraus für Religionsfreiheit? Es erstaunt nicht, dass er dieses Recht nicht auf theistische Überzeugungen, also auf Überzeugungen, die auf dem Glauben an die Existenz eines personalen Gottes aufbauen, beschränken will. Atheisten haben ein ebenso legitimes Interesse am Schutz ihrer weltanschaulichen Überzeugungen; die Weltanschauungen von Theisten und Atheisten sind also gleichermaßen zu schützen (116).

Dies ist bereits menschenrechtlich anerkannt – so nennt etwa der UN-Zivildpakt (von 1966) Weltanschauung in einem Atemzug mit Religion. Dworkin behauptet aber nun, dass sich weltanschauliche Überzeugungen überhaupt nicht sinnvoll von anderen normativen Überzeugungen abgrenzen lassen, wie etwa von der Überzeugung, dass es im Leben nur auf materiellen Erfolg ankommt (117), oder auch von rassistischen Überzeugungssystemen (118). Er revidiert damit seine Position aus „Freedom’s Law“ (1997), wo er argumentierte, dass „alle Überzeugungen darüber, warum und wie menschliches Leben intrinsische objektive Bedeutung besitzt“, – und nur diese – in den Schutzbereich der Religionsfreiheit fallen (121). Wie Dworkin nun behauptet, scheitern diese und ähnliche Abgrenzungsversuche daran, dass Fragen über grundlegende Werte, und damit auch deren umstrittene Abgrenzung, nicht vom Staat entschieden werden sollen (123).

Damit droht aber eine unbegrenzte Vervielfältigung von Ansprüchen, die im Namen der Religionsfreiheit erhoben werden können. Dies gilt zumindest dann, wenn Religionsfreiheit auch erfordert, dass der Einzelne von Gesetzen mit an sich legitimen Zielen ausgenommen werden muss, falls diese seine Religionsausübung beeinträchtigen. In der Tat gibt es einige Beispiele für solche Forderungen. So verlangen etwa amerikanische



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung



Bernd Henningsen, Sven Jochem,
Siegfried Frech (Hrsg.)

Das politische Skandinavien

Gesellschaft, Wirtschaft,
Politik und Kultur

Wenn wir an Skandinavien denken, fallen uns mustergültige Demokratien, offene und egalitäre Gesellschaften mit einem hohen Maß an sozialer Gerechtigkeit, ein vorbildlicher Wohlfahrtsstaat und leistungsfähige Volkswirtschaften ein. Der Rest Europas blickt mit Neid auf die Spitzenplätze der nordischen Länder in den PISA-Studien. Von außen betrachtet erscheinen die Länder Skandinaviens als homogene Einheit. Die Gesellschaften sind – so der Eindruck – mit sich selbst im Reinen. Auf der Habenseite haben die skandinavischen Länder viel gemeinsam. Ist in Skandinavien wirklich alles besser? Wie erklärt sich der bildungspolitische Erfolgskurs? Was macht eigentlich die nordeuropäische Politik aus? Kann man überhaupt von „dem Norden“ sprechen? Diese Leitfragen beantwortet das vorliegende Buch.

Die Herausgeber

Siegfried Frech ist Publikationsreferent bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Er hat einen Lehrauftrag (Didaktik politischer Bildung) an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Dr. Bernd Henningsen war Professor für Skandinavistik/Kulturwissenschaft. Seit 2010 ist er pensioniert und Honorarprofessor am Nordeuropa-Institut.

Dr. Sven Jochem ist außerplanmäßiger Professor für empirische und normative Demokratietheorien an der Universität Konstanz.

Basisthemen Politik



ISBN 978-3-7344-0050-6,
288 S., € 19,80

Subskriptionspreis bis 31.3.2015:
€ 16,80

Mit Beiträgen von

Matti Alestalo | Jørgen Goul
Andersen | Grete Brochmann |
Tobias Etzold | Siegfried Frech |
Jens Gmeiner | Norbert Götz |
Anniken Hagelund | Bernd
Henningsen | Sven E. O. Hort |
Sven Jochem | Stein Kuhnle |
Urban Lundberg | Uffe Østergård |
Susanne Wiborg

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

Ureinwohner, dass ihnen das rituelle Rauchen von Peyote erlaubt wird, das sonst als Betäubungsmittel verboten ist. In den USA erhalten solche Forderungen Unterstützung durch den „Religious Freedom Restoration Act“ von 1993, auf dessen Grundlage der Supreme Court im Juni 2014 einen Arbeitgeber von der Pflicht entband, im Rahmen der Krankenversicherung für Angestellte zur Finanzierung von Verhütungsmitteln beizutragen.

Solchen Forderungen nach Ausnahmen will Dworkin einen Riegel vorschieben. Er schlägt deshalb vor, Religionsfreiheit überhaupt nicht im Sinne eines besonderen Rechts zu verstehen, sondern nur im Sinne des allgemeinen Prinzips ethischer Unabhängigkeit, wie er es in „Gerechtigkeit für Igel“ eingeführt hat. „Besondere“ Rechte definieren eine Freiheitssphäre, in die der Staat nur unter außergewöhnlichen Umständen eingreifen darf; ein „allgemeines“ Recht auf ethische Unabhängigkeit dagegen untersagt dem Gesetzgeber bloß, die Freiheit der Bürger aus der Annahme einzuschränken, dass eine bestimmte Lebensform intrinsisch besser ist als eine andere (130). Dieses Recht ist aber damit vereinbar, die Freiheit aus anderen Gründen einzuschränken, wie etwa der Förderung des allgemeinen Wohlergehens.

Wie Dworkin behauptet, lassen sich mit dieser Interpretation die Kernbestandteile der Religionsfreiheit rechtfertigen und auch manche strittigen Fälle

zugunsten des Schutzes religiöser Überzeugungen entscheiden. So sei etwa die offizielle Verwendung religiöser Symbole durch staatliche Einrichtungen nicht mit ethischer Unabhängigkeit vereinbar, weil der Staat dadurch für eine bestimmte Religion Partei ergreift (138). Das Tragen einer Burka oder der Bau von Minaretten (146) dürften nicht verboten werden, weil es sich hier um den privaten Gebrauch religiöser Symbole handele, gegen den der Staat nicht eine säkulare Identität durchsetzen dürfe. Weitergehende Forderungen nach Ausnahmen von Gesetzen, die einzelne Glaubensgemeinschaften in besonderer Weise belasten, seien jedoch nicht gedeckt.

Schon die von Dworkin genannten Beispiele zeigen aber, dass seine Lösung nicht so trennscharfe Abgrenzungen erbringt, wie er annimmt. Beruht ein Verbot von Burkas wirklich auf einem ethischen Urteil über den Wert von Lebensformen? In der öffentlichen Debatte wurde es auch damit gerechtfertigt, dass es der öffentlichen Sicherheit und dem Schutz von Frauen vor Unterdrückung dient, selbst wenn eine diskriminierende Absicht aus dem politischen Kontext erkennbar sein mag.

Auch Dworkins Meinung, dass sich weltanschauliche und andere Überzeugungen nicht voneinander abgrenzen lassen, kann man anzweifeln – gelingen solche Abgrenzungen doch in juristischen Kontexten durchaus. Was spricht dann

aber grundsätzlich dagegen, Personen, für die prinzipiell legitime Gesetze aufgrund ihrer Weltanschauung eine besondere Härte bedeuten, Ausnahmen zu gewähren? Für solche Ausnahmen spricht, dass demokratische Mehrheiten die legitimen Interessen von Minderheiten leicht übergehen. Freilich darf es nicht zu einer unbegrenzten Vervielfältigung von Ausnahmen kommen. Aus diesem Grund befürworten Autoren wie Martha Nussbaum eine vernünftige Abwägung der Inter-

sen im Einzelfall, wie sie z. B. von Gerichten geleistet werden kann. Dworkins Ansatz ist daraufhin angelegt, schwierige Abwägungen von vornherein unnötig zu machen. Es fragt sich aber, ob das Zusammenleben in einer Gesellschaft nicht gerade von solchen Abwägungen abhängt.

Matthias Katzer
 Friedrich-Schiller-Universität Jena
 Institut für Philosophie
 matthias.katzer@uni-jena.de

Winfried Brugger, Stephan Kirste (Hrsg.): Human Dignity as a Foundation of Law, Stuttgart 2013 (Franz Steiner Verlag), 267 S., € 49,00



Menschenwürde macht gerade in jüngster Zeit auch international wieder philosophisch Furore. Monographien der vergangenen vier Jahre wie Heiner Bielefeldts „Auslaufmodell Menschenwürde?“ (2011), George Katebs „Human Dignity“ (2011), Michael Rosens „Dignity: It’s History and Meaning“ (2012), Peter Schabers „Instrumentalisierung und Würde“ (2010), oder Jeremy Waldrons

„Dignity, Rank, and Rights“ (2012) sind hierfür nur einige Beispiele. Allen gemeinsam ist ihr konstruktiver Ansatz: Statt allumfassender Abgesänge wird Menschenwürde in ihrer Bedeutung erkannt und zu rechtfertigen versucht.

Der vorliegende Band, der die Beiträge eines ähnlich betitelten Workshops aus dem Jahr 2009 versammelt, macht hier keine Ausnahme. Wie der Herausgeber in seiner Einführung gleich zu Beginn deutlich macht (7), bildet der Gedanke, dass Menschenwürde als normatives Fundament für unser positives Recht dienen kann, den roten Faden des Buchs. Natürlich ist dieser Satz alles andere als unbestritten. Dennoch bejahen alle Aufsätze diesen Gedanken. Und wenngleich zwischen Veranstaltung und Publikation ei-

nige Jahre liegen, ist es erfreulich zu sehen, dass viele Beiträge auch Literatur berücksichtigen, die nach 2009 publiziert wurde, und so im Kontext der neueren, eingangs genannten Entwicklung gelesen werden können.

Im Band selbst findet sich jenseits dieses Grundgedankens eine große Variabilität unterschiedlicher Themen. Diese lassen sich grob unterteilen in allgemeine Betrachtungen darüber, wie sich Menschenwürde begrifflich so weit schärfen lässt, dass sie für rechtliche Probleme fruchtbar gemacht werden kann; rechtsphilosophische Fragestellungen, die Möglichkeiten ausloten, inwieweit bestimmte fundamentale Rechte oder gar das ganze positive Recht über den Begriff der Menschenwürde begründet oder in seiner Validität begrenzt werden kann; und rechtsvergleichende Arbeiten, die konkrete Implementierungen von Menschenwürde in Recht und Rechtsprechung unterschiedlicher Staaten und internationaler Organisationen in den Blick nehmen.

Als aus einem Workshop hervorgegangener Sammelband hat das Buch mit den üblichen Problemen zu kämpfen, die diese Textgattung kennzeichnet: Die Verbindung zwischen den Beiträgen ist äußerst lose, das Themenfeld sehr disparat und die Wiederholung bestimmter Kerngedanken unvermeidlich. In seiner Ausrichtung auf aktuelle Debatten ist der Band zudem ungeeignet, als Einführung

in das Problemfeld „Menschenwürde und Recht“ zu dienen. Dies sollte den in diesem Feld kundigen Leser aber nicht abschrecken, erhält er doch einen profunden Überblick über die gegenwärtige rechtsphilosophische Theorieentwicklung, wenn auch mit deutlicher Akzentuierung im deutschsprachigen Raum.

So unterschiedlich die Beiträge ihrer Ausrichtung nach sind, so unterschiedlich prominent ist der Kernbegriff der Menschenwürde in ihnen vertreten. In einigen Beiträgen spielt er erkennbar eher eine Nebenrolle. So führt Milena Petters Melo in ihrem Aufsatz „Safeguarding Cultural and Natural Heritage“ den Begriff der Menschenwürde fast beiläufig zum Ende hin ein. Stattdessen geht es ihr primär um die Rolle, die der Schutz unseres kulturellen Erbes innerhalb der sogenannten ‚dritten Generation‘ von Menschenrechten zukommt. Die Autorin sieht hierin einen „unavoidable step to keep the memory of human dignity alive“ (179). Ganz ähnlich betrachtet Winfried Brugers Beitrag „Dignity, Rights, and Legal Philosophy within the Anthropological Cross of Decision Making“ Menschenwürde weniger als eigenständig zu entwickelnden Begriff, sondern interpretiert ihn vor dem Hintergrund seiner Ethik, in der das titelgebende „anthropologische Kreuz der Entscheidung“ im Zentrum steht.

Neben diesen ‚eingebetteten‘ Konzeptionen von Menschenwürde gibt es frei-



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Einführung

Hans-Jürgen Bieling, Peter Massing, Kerstin Pohl,
Stefan Schieren, Johannes Varwick (Hrsg.)

Kursbuch Politikwissenschaft

Einführung • Orientierung • Trends

Dieser Band bietet Lehrenden und Lernenden in Schule, Hochschule und außerschulischer Bildung eine differenzierte, verständliche und kompakte Einführung in die Politikwissenschaft. 13 renommierte Autorinnen und Autoren geben einen Überblick über zentrale Themen, Fragestellungen und Methoden der wichtigsten Teilgebiete des Faches. Dabei werden Veränderungen, Themenkonjunkturen, Kontinuitäten und Brüche herausgearbeitet und es entsteht ein aktueller Entwicklungsbericht und eine Standortbestimmung der Politikwissenschaft.

Aus dem Inhalt

1. Die Bedeutung der Politikwissenschaft für die politische Bildung
2. Politische Theorie
3. Das politische System Deutschlands
4. Vergleichende Politikwissenschaft
5. Internationale Beziehungen
6. Europa und die EU
7. IPÖ
8. Methoden der Politikwissenschaft
9. Politikdidaktik



ISBN 978-3-7344-0047-6, 192 S., € 9,80

Mit Beiträgen von

Hans-Jürgen Bieling, Hubertus Buchstein, Thorsten Faas, Sabine Kropp, Hans-Joachim Lauth, Peter Massing, Christoph Mohamad-Klotzbach, Kerstin Pohl, Stefan Schieren, Christian Stock, Johannes Varwick, Sven Vollnhals, Jana Windwehr

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



[@wochenschau-ver](https://twitter.com/wochenschau-ver)

lich auch genügend Beiträge, die den Begriff unabhängig von den im Hintergrund stehenden ‚Großtheorien‘ plausibel zu machen versuchen. Bisweilen würde man sich wünschen, dass hier der zu Beginn angesprochene ‚konstruktive Zug‘, der neuere Beschäftigungen mit der Menschenwürde auszeichnet, gerade auch in Auseinandersetzung mit konkurrierenden Theorien ein wenig mehr zum Vorschein kommen würde.

Hierzu abschließend zwei Beispiele. Paul Tiedemann, mit gleich zwei Beiträgen vertreten, fragt in seinem ersten Aufsatz „Human Dignity as an Absolute Value“ nach einer zeitgemäßen und für die Rechtsprechung handhabbaren Explikation des Würdebegriffs. Vom Autor als „metaphysisch“ identifizierte Würdetheorien, denen bestimmte Wertannahmen zugrunde liegen, werden kurzerhand als „unacceptable according to the rule of the principle of metaphysical parsimony“ (30) aussortiert. Tiedemanns Theorie der Menschenwürde deutet den Begriff hingegen als Werturteil, das lediglich die subjektiven Einstellungen des Urteilenden hinsichtlich der Wertschätzung seiner *eigenen* personalen Identität zum Ausdruck bringt. Die unterschiedslose Wertschätzung der personalen Identität *anderer* Personen wird nun als notwendige Vorbedingung der eigenen Wertschätzung sichergestellt: „[I]t is not possible for me to respect my identity absolutely if I do not respect the identity of others

absolutely“ (35). Was immer man von dieser Begründungsfigur halten mag: Diesen beherzten Griff in die Kiste transzendentaler Absolutheit als metaphysisch unschuldig zu deklarieren, wirkt neben dem umstandslosen Beiseiteschieben des wertrealistischen Mitbewerbers dann doch einigermaßen kühn.

Ähnlich wie Tiedemann verorten sich die meisten Autoren des Bandes innerhalb der (breit verstandenen) kantischen Tradition eines autonomiebasierten Würdebegriffs. In seinem Beitrag „Human Dignity as a Two-edged Sword“ macht Klaus Mathis auf eine Schwachstelle solcher „autonomic conceptions“ von Menschenwürde aufmerksam. Wenn „respect for human dignity“ schlicht mit „respect for the individual’s self-determination“ gleichgesetzt würde, wäre, so Mathis’ Argument, die Definition von Menschenwürde ganz in das Belieben jedes Einzelnen gestellt (142). Das scheint jedoch nur dann zu folgen, wenn man annimmt, dass jeder frei entscheiden darf, wann eine Verletzung seiner Selbstbestimmung vorliegt. Weshalb aber sollten sich Vertreter eines autonomiebasierten Würdebegriffs auf eine derartige Rumpfkonzepktion einlassen? Standardmäßig warten derlei Theorien zumindest mit zwei Qualifikationen autonomer Wahl auf: Meine Selbstbestimmung hat dort Grenzen, wo sie diejenige des anderen unzulässig einschränkt, sowie in denjenigen Handlungen, die Magaret Battin einmal treffend unter die

Rubrik „wirres Tun“ fasste (*Ending Life*, OUP 2003, S. 21). Wie immer man diese Grenzen näher ausbuchstabieren mag: Mathis' Beispiel, in dem sich jemand ob der behördlichen Alternativschreibweise seines Namens („oe“ statt „ö“) in seiner Menschenwürde verletzt wähnt (ebd.), dürfte unproblematisch als exemplarischer Fall dafür durchgehen.

Unbeschadet solcher Detailfragen, die

eher als Einstiegspunkte in die weitere Diskussion verstanden werden können, bietet der Band wie hervorgehoben einen reichhaltigen und (mit Blick auf kantische Konzeptionen) repräsentativen Überblick der aktuellen rechtsphilosophischen Debatte über Menschenwürde.

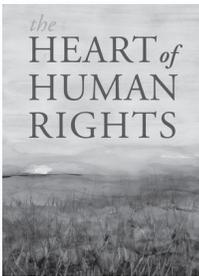
Sebastian Muders

Ethik-Zentrum der Universität Zürich

sebastian.muders@ethik.uzh.ch

Allen Buchanan: *The Heart of Human Rights*,

Oxford 2013 (Oxford University Press), 320 S., € 33,50



Es ist eine verbreitete Auffassung, dass Menschenrechte eine Klasse der moralischen Rechte von Menschen sind. Menschenrechte sind diejenigen moralischen Rechte, die Teil einer staatlichen Gesetzgebung sind und entsprechend vom Staat geschützt werden. Das trifft nicht auf alle moralischen Rechte zu, weshalb nicht alle moralischen Rechte zugleich auch Menschenrechte sind. Alle Menschenrechte sind jedoch zugleich moralische Rechte.

Es ist diese Auffassung der Menschenrechte, die Allen Buchanan im vorliegen-

den Buch zurückweist. Er nennt sie die Spiegelungssicht der Menschenrechte (*the mirroring view*). Danach spiegelt jedes Menschenrecht ein moralisches Recht: Wenn ich ein Menschenrecht auf politische Partizipation habe, dann habe ich auch ein moralisches Recht darauf. Die Spiegelungssicht der Menschenrechte sagt nach Buchanan auch etwas darüber aus, wie Menschenrechte gerechtfertigt werden. Menschenrechte sind danach in moralischen Rechten begründet: Ich habe ein Menschenrecht auf politische Partizipation, *weil* oder sofern ich ein moralisches Recht habe, meine Stimme in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Buchanan plädiert für ein anderes Verständnis der Menschenrechte. Seiner Ansicht nach handelt es sich dabei um Rechte, die Teil einer internationalen

Rechtsordnung und deren Existenz mit bestimmten Vorteilen verbunden sind. Das heißt nach Buchanan nicht, dass Menschenrechten *nie* moralischen Rechten korrespondieren. Einzelnen Menschenrechten können moralische Rechte korrespondieren (vgl. 83). Zu ihrem Verständnis trägt dies seiner Ansicht nach allerdings wenig bei, da sie nicht durch moralische Rechte gerechtfertigt werden. Nach Buchanan sprechen andere Gründe für die Etablierung einer internationalen Rechtsordnung. Eine solche Rechtsordnung erhöht die Legitimität einzelner Staaten, indem sie sie dazu bringt, die einzelnen Menschen stärker vor Unrecht zu schützen. Sie tut dies z. B. dadurch, dass sie allen Menschen einen gleichen moralischen Grundstatus zusichert und ihren Anspruch anerkennt, ein im minimalen Sinn gutes Leben führen zu können. Zudem kann eine internationale Rechtsordnung auch hilfreich sein, wenn es um die Lösung globaler Probleme geht. Das sind Beispiele von, wie Buchanan sagt, „Vorteilen“, die seiner Auffassung nach dafür sprechen, bestimmte Rechte als Rechte aller Menschen zu sehen.

Rechte, die Teil einer internationalen Rechtsordnung sind, beruhen nach Buchanan – anders als moralische Rechte – zudem nicht auf Eigenschaften der Rechtsträger. Ich habe das Menschenrecht auf politische Partizipation nicht, weil ich, wie man z. B. argumentieren könnte, ein autonomes Vernunftwesen

bin, sondern vielmehr deshalb, weil es wünschenswert ist, dass Staaten demokratisch organisiert sind. Dass die entsprechenden Rechtsansprüche nicht in Eigenschaften der Rechtssubjekte begründet sind, zeigt sich nach Buchanan auch daran, dass die Erfüllung dieser Ansprüche seitens der Staaten nicht den einzelnen Individuen geschuldet ist. Buchanan erläutert dies am Menschenrecht auf Gesundheit. Die Anstrengung, welche die Realisierung dieses Rechts für Staaten bedeutet, kann nicht durch das Recht einzelner Personen gerechtfertigt werden: „No individual’s interest in health is morally sufficient to justify the great costs that such large-scale policies entail ...“ (61).

Sollten wir also, wie Buchanan vorschlägt, Menschenrechte nicht als Klasse moralischer Rechte, sondern als eine eigene Art von auf globaler Ebene geltenden Rechten begreifen? Es sind zwei Ansichten, die hier zur Diskussion stehen: a) Der ersten Ansicht zufolge korrespondiert jedem Menschenrecht ein moralisches Recht. b) Gemäß der zweiten Ansicht wird jedes Menschenrecht durch ein moralisches Recht gerechtfertigt. Meines Erachtens spricht wenig dafür, die zweite Ansicht (b), viel aber dafür, die erste Ansicht (a) für richtig zu halten.

Zu Recht weist Buchanan die zweite Ansicht (b) zurück. Dies scheint aber jeder, der ein moralisches Menschenrechtsverständnis hat, zugeben zu kön-

nen. Betrachten wir dies genauer: Ich habe ein Menschenrecht auf politische Partizipation, nicht weil ich ein moralisches Recht habe, politisch mitzubestimmen. Es scheint vielmehr so zu sein, dass es Gründe gibt, die dafür sprechen, mir ein Recht auf politische Partizipation zuzusprechen. Es gehört zur Selbstbestimmung von Menschen, so könnte man z. B. argumentieren, sich in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen. Es gibt darüber hinaus Gründe, die dafür sprechen, dieses Recht zum Teil einer internationalen Rechtsordnung zu machen. Nicht jedes moralische Recht soll vom Staat erzwungen werden können. Dass Menschen ein moralisches Recht auf politische Partizipation haben, ist entsprechend kein Grund, dieses Recht zum Menschenrecht zu erklären. Dies gilt auch dann, wenn jedem Menschenrecht ein moralisches Recht korrespondiert.

Zur ersten Ansicht (a): Es spricht viel für die Ansicht, dass jedem Menschenrecht ein moralisches Recht korrespondiert. Betrachten wir das Menschenrecht, nicht Opfer erniedrigender Behandlung zu werden (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 5). Nehmen wir an, Bürgerinnen und Bürger würden immer wieder Opfer erniedrigender Behandlungen durch Repräsentanten des Staates. Damit würden sie in ihren Rechten verletzt. Das Recht, nicht erniedrigt zu werden, ist dabei ein Recht, das alle

Menschen allen anderen gegenüber einfordern können. Es ist ein moralisches Recht, das Teil staatlicher Gesetzgebungen sein kann und wohl auch sein sollte. Es ist nicht ersichtlich, was uns daran zweifeln lassen könnte, dass es sich zugleich auch um ein moralisches Recht handelt.

Man könnte mit Buchanan argumentieren, dass das vielleicht auf das besagte Recht, nicht erniedrigt zu werden, zutrifft, möglicherweise aber nicht auf Rechte wie das Recht auf politische Partizipation. Aber wenn ein Staat einem Teil seiner Bürgerinnen und Bürger dieses Recht nicht zugesteht, verletzt er dann kein moralisches Recht, sondern bloß ein internationales positives Recht? Was würde das heißen? Moralische Rechte sind Ansprüche, die von anderen eingefordert werden können. Andere stehen in der Pflicht, diese Rechte zu achten. Und wenn sie ein Recht verletzen, fügen sie dem Rechtsträger Unrecht zu. Dass Menschenrechten keine moralischen Rechte korrespondieren, könnte also heißen, dass sie im Unterschied zu moralischen Rechten nicht eingefordert werden können und nicht mit Pflichten für andere verbunden sind. Aber sofern es sich um Rechte handelt, ist genau das der Fall. Mit der fehlenden Korrespondenz von Menschenrechten und moralischen Rechten könnte auch gemeint sein, dass die Verletzung dieser Rechte den betroffenen Personen gegenüber kein Unrecht dar-

stellt. Der Staat, der seinen Bürgerinnen und Bürgern politische Partizipationsrechte verweigert, fügt allerdings jedem einzelnen Unrecht zu. Es ist nicht so, dass, wie Buchanan suggeriert, es bloß wünschenswert ist, dass Menschen sich am politischen Willensbildungsprozess beteiligen können. Es ist vielmehr so, dass Menschen ein Recht darauf haben. Ein Recht haben, heißt, dass andere in der einforderbaren Pflicht stehen, das Recht zu achten. Die Erfüllung der Pflicht ist jedem einzelnen Rechtsträger geschuldet. Und sie ist einem Rechtsträger geschuldet, weil er bestimmte Eigenschaften besitzt, die ihn zum Rechtsträger machen. Wenn ich ein Menschenrecht auf politische Partizipation habe, dann ist das ein

Anspruch, den ich geltend machen kann und dessen Verletzung ein Unrecht mir gegenüber darstellt. Genau das aber heißt es, ein moralisches Recht zu haben.

Buchanans Buch stellt einen interessanten Versuch dar, die Vorzüge eines, wie in der Diskussion oft gesagt wird, ‚politischen‘ (oder ‚praktischen‘) Verständnisses der Menschenrechte herauszuarbeiten. Die Lektüre des Buches zeigt dabei auch die Schwierigkeiten, mit der sich ein solcher Versuch konfrontiert sieht. Und das allein ist schon ein guter Grund, das Buch zu lesen.

Prof. Dr. Peter Schaber

Ethik-Zentrum der Universität Zürich
schaber@philos.uzh.ch



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung



Siegfried Frech, Olaf Groh-Samberg (Hrsg.)

Armut in Wohlstandsgesellschaften

Armut ist längst zum zentralen Thema der Sozialstruktur- und Ungleichheitsforschung geworden. Armut verfestigt sich immer mehr in unserer Gesellschaft. Längst nicht alle Beschäftigten profitieren von der wirtschaftlichen Prosperität, der Niedriglohnssektor wächst weiter, prekäre Beschäftigungsverhältnisse nehmen zu. Genau diese Entwicklung lässt die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit lauter werden und wird mit unterschiedlichem Fokus von den Autorinnen und Autoren diskutiert. Ein lesenswerter Band, der die kontroversen Positionen des Armutsdiskurses aufgreift.

Mit Beiträgen von: Christoph Butterwegge | Klaus Dörre | Anna Eckert | Siegfried Frech | Olaf Groh-Samberg | Stefan Hradil | Ernst-Ulrich Huster | Martin Karlsson | Sarah Klemm | Harald Künemund | Sarah Okoampah | Michael Opielka | Roland Verwiebe | Claudia Vogel | Andreas Willisch

Dier Herausgeber

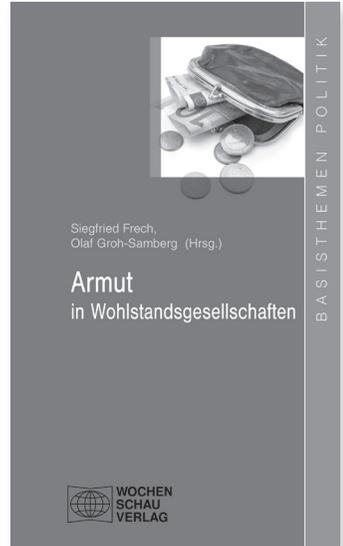
Siegfried Frech

Diplom-Pädagoge Siegfried Frech ist Publikationsreferent bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und verantwortet die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ und die Didaktische Reihe. Er hat einen Lehrauftrag (Didaktik politischer Bildung) am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Olaf Groh-Samberg

Dr. Olaf Groh-Samberg ist Junior-Professor für Soziologie an der Universität Bremen und Forschungsprofessor des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen die Soziologie sozialer Ungleichheit, insbesondere die Themen Armut, Bildung, Migration, Lebenslauf, soziale Mobilität und Wohlfahrtsstaat.

Gesellschaft



Siegfried Frech,
Olaf Groh-Samberg (Hrsg.)

Armut
in Wohlstandsgesellschaften



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

BASISTHEMEN POLITIK

ISBN 978-3-89974898-7,
224 S., € 17,40

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



[@wochenschau-ver](https://twitter.com/wochenschau-ver)

ABSTRACTS

Michael Blake: Migration as Right and as Remedy

It is conventional, in the political philosophy of immigration, to divide between „open borders“ and „closed borders“ theories. This paper argues that this distinction ignores a significant point of agreement between some „open borders“ views and some „closed borders“ views – namely, that the legal right to migration ought to be understood with reference to the effects of that right upon the protection of basic moral rights. This entails that the argument between „open borders“ and „closed borders“ views can be evaluated in part based upon the empirical effects of a right to migration upon the protection of human rights. The controversy between Michael Blake’s own „closed borders“ view, and the „open borders“ views of Michael Huemer and Phillip Cole, is used to make this case.

Migration als Recht und Mittel der Abhilfe

In der politischen Philosophie der Einwanderung ist es üblich, zwischen Theorien „offener Grenzen“ und Theorien „geschlossener Grenzen“ zu unterscheiden. Dieser Beitrag argumentiert, dass diese Unterscheidung einen wichtigen Punkt übersieht, in dem zwischen einigen VertreterInnen „offener Grenzen“ und „geschlossener Grenzen“ Einigkeit besteht – nämlich, dass das juridische Recht auf Migration mit Blick auf seine Effekte auf den Schutz grundlegender moralischer Rechte zu verstehen ist. Dies impliziert, dass die Meinungsverschiedenheit zwischen Positionen „offener Grenzen“ und „geschlossener Grenzen“ teilweise auf der Grundlage der empirischen Effekte evaluiert werden sollte, die ein Recht auf Migration auf den Menschenrechtsschutz hätte. Die Kontroverse zwischen Michael Blakes eigener Position „geschlossener Grenzen“ und den Positionen „offener Grenzen“ von Michael Huemer und Phillip Cole wird herangezogen, um diesen Punkt zu verdeutlichen.

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

Muss, wer das Menschenrecht auf innerstaatliche Bewegungsfreiheit akzeptiert, auch ein Menschenrecht auf zwischenstaatliche Bewegungsfreiheit anerkennen? Im Anschluss an Joseph Carens und Kieran Oberman folgt der vorliegende Beitrag der These, dass dieselben Interessen, die das Menschenrecht auf freie Mobilität innerhalb der Staaten fundieren, auch zur Begründung eines Menschenrechts auf internationale Personenfreizügigkeit herangezogen werden können. Dieses Argument wird gegen zwei Einwände aus der jüngeren Debatte verteidigt, die insbesondere von Michael Blake vorgebracht wurden. Gegen Blake wird erstens argumentiert, dass sich die innerstaatliche Bewegungsfreiheit nicht adäquat als ein mitgliederspezifisches, mit dem Wahlrecht vergleichbares Menschenrecht fassen lässt. Zweitens liefert die Tatsache, dass die Einwanderung den bisherigen BürgerInnen die Pflicht auferlegt, fortan die Menschenrechte der MigrantInnen zu schützen, kein überzeugendes Argument für ein staatliches Recht auf Ausschluss.

In Defense of the Human Right to International Freedom of Movement. A Response to Michael Blake

Does recognizing the human right to domestic freedom of movement imply accepting a human right to international freedom of movement? Following Joseph Carens and Kieran Oberman, this article claims that the same interests that ground the human right to internal freedom of movement also support a human right to freedom of movement across state borders. This claim is defended against two objections advanced by Michael Blake. First, it is argued that domestic freedom of movement cannot be un-

derstood as a membership specific human right comparable to the right to vote. Second, it is held against Blake that the fact that immigration imposes a duty on citizens to protect and fulfill immigrants' human rights, does not convincingly justify the state's right to exclude would-be immigrants.

David Owen: Human Rights, Refugees and Freedom of Movement

This article offers a respect-based account of human rights that distinguishes teleological and deontological dimensions of respect. In section 1., it proposes this account by arguing for both human rights grounded on secure access to a minimally decent life (as humanitarian obligations expressing moral solidarity) and human rights grounded on a commitment to the equal standing of human beings as members of transnational society (as obligations of justice). This account is motivated by contrast to accounts based solely on secure access to the satisfaction of basic needs (e.g. Miller) and to maximalist view of human rights proposed by liberal egalitarian globalists (e.g. Caney). In section 2., this account is used to illuminate and resolve a debate concerning the proper normative character of the institution of refugeehood as an institution that entitles individuals to cross state borders. In section 3., the account is brought to bear on arguments concerning a human right to freedom of movement. It concludes by defending a human right to freedom of pass-through movement but not a human right to freedom of movement in its maximal sense.

Menschenrechte, Flüchtlinge und Bewegungsfreiheit

Dieser Artikel schlägt eine achtungsbasierte Konzeption der Menschenrechte vor, die zwischen teleologischen und deontischen Dimensionen der Achtung unterscheidet. In Abschnitt 1. wird diese Konzeption vorgestellt, indem sowohl für Menschenrechte argumentiert wird, die den sicheren Zugang zu den Bedingungen eines minimal anständigen Lebens (im Sinne humanitärer Pflichten der moralischen Solidarität) zum Gegenstand haben,

als auch für Menschenrechte, denen ein Bekenntnis zum gleichen Status aller Menschen als Mitglieder einer transnationalen Gesellschaft (im Sinne von Gerechtigkeitspflichten) zugrunde liegt. Diese Position wird von Konzeptionen abgegrenzt, die einzig auf den sicheren Zugang zur Befriedigung grundlegender Bedürfnisse abzielen (z. B. Miller), wie auch von maximalistischen Konzeptionen der Menschenrechte, wie sie von liberal-egalitaristischen Globalisten (z.B. Caney) vertreten werden. In Abschnitt 2. wird diese Position angewandt, um eine Debatte über den normativen Charakter des Asyls als einer Institution, die Individuen zur Überschreitung staatlicher Grenzen berechtigt, zu beleuchten. In Abschnitt 3. wird die Position auf Argumente bezüglich eines Menschenrechts auf internationale Bewegungsfreiheit angewandt. Der Beitrag schließt mit der Verteidigung eines Menschenrechts auf Reisefreiheit, nicht aber eines Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit im anspruchsvolleren Sinn.

Rainer Bauböck: Demokratische Grenzen als Membranen

Müssen demokratische Staaten Einwanderung kontrollieren? Dieser Beitrag argumentiert für eine realistische Utopie offener Grenzen zwischen demokratischen Staaten. Territoriale Grenzen können wie durchlässige Membranen funktionieren, wenn sie eine Innen-Außen-Differenz aufrechterhalten, langfristig stabil sind und Immigranten den Gesetzen des Einwanderungsstaates unterworfen werden. Internationale Personenfreizügigkeit existiert heute bereits als Ergebnis regionaler Integration in der Europäischen Union, zwischenstaatlicher Abkommen und der zunehmenden Verbreitung mehrfacher Staatsangehörigkeiten. Der Beitrag argumentiert aus normativer Sicht, dass demokratische Staaten bei MigrantInnen mit mehrfachen staatlichen Bindungen Doppelstaatsbürgerschaften akzeptieren und auf diese Weise individuelle Zonen der Bewegungsfreiheit schaffen sollten. Das größte Potenzial für globale Erweiterung von Freizügigkeitsrechten liegt jedoch in der Förderung der Einwanderungs-

rechte der eigenen StaatsbürgerInnen in anderen Staaten. Der Beitrag kommt zum Schluss, dass demokratische Staaten in der Verfolgung dieses Ziels ihren Bürgern wechselseitige Rechte auf Bewegungsfreiheit einräumen können, ohne dadurch ihre Fähigkeit, sich selbst zu regieren, zu gefährden. Eine solche Erweiterung staatsbürgerlicher Rechte auf Freizügigkeit muss von davon unabhängigen menschenrechtlichen und humanitären Pflichten zur Aufnahme schutzbedürftiger MigrantInnen unterschieden werden.

Democratic Borders as Membranes

Must democratic states control immigration? This article argues for a realistic utopia of open borders between democratic states. Territorial borders can function as permeable membranes if they maintain a difference between inside and outside, if they are stable over time, and if immigrants are subjected to the laws of immigration states. International freedom of movement has already been brought about through regional integration in the European Union, through bilateral agreements and through the proliferation of multiple citizenship. This contribution argues from a normative perspective that democratic states ought to accept dual citizenship for migrants with multiple ties to states. The greatest potential for a global expansion of free movement lies, however, in the promotion by each state of its own citizens' right to enter and settle in other states. The article concludes that democratic states can grant each other's citizens reciprocal admission rights without losing thereby their capacity to govern themselves. Such an extension of citizenship rights to free movement must, however, be distinguished from human rights and humanitarian duties of admission of migrants in need of protection.

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

Nachdem die Europäische Union ihr gemeinsames Asylsystem erneuert hat, liegt die menschenrechtli-

che Herausforderung angesichts steigender Flüchtlingszahlen primär darin, Schutzsuchenden den Zugang zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu garantieren und damit die Voraussetzung für den Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren zu schaffen sowie das Gebot der Nicht-Zurückweisung (*non-refoulement*) einzuhalten. Dem entgegen steht eine zunehmende Extraterritorialisierung der Grenzen und der Ausbau von traditionellen Grenzen sowie technologischen Überwachungs- und Kontrollsystemen (EUROSUR, *smart borders*). Der Beitrag zeigt die damit für menschen- und flüchtlingsrechtliche Garantien verbundenen Schwierigkeiten auf und prüft, welche Alternativen sich durch die Öffnung legaler Zugangswege – etwa über diplomatisches Asyl, Wiederansiedlung oder geschützte Einreise – ergeben könnten. Abschließend wägt er ab, welche politischen Konstellationen eine Öffnung der Systeme derzeit erleichtern oder erschweren.

An Area of Freedom, Security and Human Rights? Access to Territory and to a Fair Asylum Procedure in the European Union

With the European Union's renewal of its Common Asylum System, the main human rights challenge, in view of increasing numbers of refugees, consists in guaranteeing persons in need of protection access to the territory of a Member State, and as such providing them with the possibility to access a fair and efficient asylum system, and in respecting the principle of *non-refoulement*. The growing extraterritorialisation of borders, the increasing protection of traditional borders, and the installation of technology-based surveillance and control systems (EUROSUR, *smart borders*), however, undermine efforts to meet this challenge. This article points out the obstacles for the respect of human rights and refugee rights and examines solutions that could be provided by opening legal access routes like diplomatic asylum, resettlement or protected entry procedures. Finally, it evaluates the current political constellations that might facilitate or hamper an opening of the systems.

Christa Kaletsch, Stefan Rech

Heterogenität im Klassenzimmer

Methoden, Beispiele und Übungen zur Menschenrechtsbildung

Fühlen Sie sich als als Pädagogin oder Pädagoge auch wenig vorbereitet auf die „Pluralität im Klassenzimmer“? Nehmen Sie verstärkt diskriminierendes, gewaltförmiges Geschehen in Ihrer Lerngruppe wahr? Sind Sie mit antisemitischen, islamfeindlichen und antihomosexuellen Verhaltensweisen konfrontiert und tun Sie sich schwer damit, das Geschehen einzuordnen und entsprechende Handlungsoptionen zu entwickeln?

In diesem Buch werden Ideen und Erfahrungen präsentiert, wie eine zeitgemäße, angemessene Auseinandersetzung mit Heterogenität im Klassenzimmer aussehen kann. Die Autoren laden Sie dazu ein, komplexe Alltagssituationen im pädagogischen Raum zu reflektieren, zu strukturieren und entsprechend diskriminierungskritische, inklusive Handlungsoptionen für Ihren (Schul)Alltag zu entwickeln. Die theoriegeleiteten Analysen der pädagogischen Praxis sind deshalb mit zahlreichen methodischen Anregungen gespickt und bieten so erprobte Handlungsempfehlungen aus der Praxis für Ihre Praxis.



ISBN 978-3-95414-041-1, 208 S., € 22,80
Subskriptionspreis bis 28.2.2015: € 18,20

Die Autoren

Christa Kaletsch

M.A. Fachjournalismus Geschichte, Trainerin, Beraterin und Programmentwicklerin in den Bereichen konstruktive Konfliktbearbeitung/ Mediation, Partizipation und Zivilcourage.

Stefan Rech

M.A. Kulturanthropologe, Mediator und Dialogprozessbegleiter. Seit 15 Jahren freier Trainer, Konzeptentwickler und Berater für Demokratiepädagogik in der schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit.

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

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Protokoll von 1967 erweisen sich als Meilenstein der Menschenrechtsgeschichte. Etabliert nach dem Zweiten Weltkrieg und auf der Grundlage von menschenwürdiger Flüchtlingsbehandlung vor und während der Kriegsjahre soll das Abkommen den Schutz und die Lösungsfindung für Flüchtlinge in Europa und später global sicherstellen. In den 46 Artikeln sind Rechte von Flüchtlingen und Pflichten von Vertragsstaaten verbrieft, die ein völkerrechtlich verbindliches Instrument verkörpern. Seit dem Inkrafttreten wurde die Konvention durch 145 Staaten unterzeichnet, was die Annahme eines weitreichenden Flüchtlingsschutzes nach internationalen Standards annehmen lässt, doch zeigten sich nicht nur vielseitige Herausforderungen, sondern auch Fortentwicklungen des Schutzsystems. Ausgehend von der Historie setzt sich der Artikel mit den Inhalten und Grundprinzipien der Flüchtlingskonvention unter Beachtung des Protokolls auseinander und zielt darauf ab, sie im Kontext der aktuellen Entwicklungen kritisch zu beleuchten. So wird letztlich hinterfragt, wie die Konventionsinhalte im Spannungsgewebe zwischen Text, Schutzauslegung und globalen Entwicklungen stehen.

Between historical and current affairs. Critical analyses of the Convention relating to the Status of Refugees (1951) and its Protocol (1967)

The Convention relating to the Status of Refugees of 1951 and its Protocol of 1967 has proven to be a milestone in the history of human rights. Established after the Second World War and on the basis of inhumane refugees' treatment before and during the war, the convention was to ensure the protection and solutions finding for refugees in Europe and later globally. The 46 articles in the convention

state the rights of refugees and obligations of states, which reveal an international legally binding instrument. Since it entered into force, 145 states signed the document which suggests the adoption of a far-reaching refugee protection according to international standards; however, the past years also reveal multiple challenges and developments within the protection system. Based on history, this article discusses the content and principles of the Refugee Convention and its Protocol, and aims to critically examine these aspects in the context of current developments. Finally, the article asks how the convention's narrative, the protection mechanisms and global developments relate to each other.

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

Am 20. November 2014 feiert die UN-Kinderrechtskonvention ihr 25-jähriges Bestehen – ein historisches Datum und ein bedeutender Tag für die Verwirklichung von Kinderrechten. Seit der Verabschiedung dieses Vertragswerks ist die Subjektstellung von Kindern erstmals weltweit rechtlich verbrieft. Kinder sind nicht mehr „Objekt“ ihrer Eltern und es liegt nicht im Ermessen der Staaten, unter welchen Umständen Mädchen und Jungen in ihrem Staatsgebiet aufwachsen. Viele Fortschritte sind im letzten Vierteljahrhundert erreicht worden und machen deutlich, dass die Konvention durchaus Einfluss auf das Leben von Kindern auf nationaler Ebene hat. Und trotzdem sind die Herausforderungen groß. Weiterhin sind Kinder täglich Missbrauch, Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt. Rechtsverletzungen sind oft an der Tagesordnung, da viele Staaten ihren Pflichten nicht ausreichend nachkommen können oder wollen. Der vorliegende Beitrag zieht eine Bilanz der letzten 25 Jahre, benennt Erfolge und Herausforderungen, die es in den kommenden Jahren zu überwinden gilt, um jedem Kind weltweit die Chance auf eine echte Zukunft zu geben.

The 25th anniversary of the UN Convention on the Rights of the Child – balance and perspective

The UN Convention on the Rights of the Child celebrates its 25th anniversary on 20 November 2014 – a historically date and an important day for the realization of children's rights. Since the adoption of this treaty, the subject status of children has been legally recognized for the first time. Children are not seen as „objects“ of their parents anymore and it is not within the discretion of States to decide on the living conditions of the girls and boys in their territory. Significant progress has been made in the last quarter century and this makes clear that the Convention can in fact have important impact on the life of children at national level. Nevertheless, the challenges we face are great. Every day, children are at risk of abuse, violence and exploitation. The violation of rights is the order of the day because many states are not willing or able to fulfil their duties. The article draws a balance of the last 25 years, identifies achievements and challenges that have to be met in the coming years to give every child real prospects for the future.

Elvira Niesner: Armutsprostitution – eine gesellschaftliche Herausforderung

Elvira Niesner fokussiert in ihrem Beitrag die Problematik der Armutsprostitution und zeigt die

Überschneidungen mit der erzwungenen und ausbeuterischen Prostitution auf. Kritisiert werden polarisierende und ideologische gesellschaftliche Diskussionen zu Prostitution, welche die Differenzen auf dem Markt ausblenden und Handlungsansätze blockieren. Weil eine Gesamtschau der Probleme und möglichen Handlungsoptionen wichtig ist, wurde eine Synopse mit den drei HauptprotagonistInnen auf dem Markt erstellt: den Frauen in der Prostitution, den Betreibern und anderen „Geschäftemachern“ wie Zuhältern und Menschenhändlern sowie den Freiern, die mit ihrer Nachfrage wesentlich den Markt bestimmen.

Prostitution due to poverty as a societal problem

Elvira Niesner focuses on her paper on the problem of prostitution due to poverty and illustrates the overlap between the forced and exploitative prostitution. It criticizes the polarizing and ideological social discussions on prostitution which dismiss the difference in the sector and inhibit the approach of action. Due to the importance of an overall picture of the problem and feasible course of action, a synopsis was drawn with three main protagonists: the women in the prostitution, the persons running the brothels and other „business makers“ such as the pimps and the human traffickers as well as the punters who significantly determine the sector through their demand.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Rainer Bauböck ist Professor für Soziale und Politische Theorie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und Co-Leiter des Europäischen Beobachtungszentrums für Staatsbürgerschaftsfragen.

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Michael Blake ist Professor of Philosophy and Public Affairs an der University of Washington.

Jan Brezger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

Andreas Cassee ist Mitglied des Ethik-Zentrums der Universität Zürich.

Anna Goppel ist Oberassistentin am Ethik-Zentrum der Universität Zürich.

Ulrike Krause, promovierte Politikwissenschaftlerin, arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg.

Michael Krennerich ist Privatdozent am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums.

Elvira Niesner ist Leiterin des Beratungs- und Informationszentrums für Migrantinnen „FIM – Frauenrecht ist Menschenrecht e. V.“, Frankfurt/M.

David Owen ist Professor of Social and Political Philosophy an der University of Southampton.

Antje Weber arbeitet als Referentin für Advocay im Referat Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Kindernothilfe e. V.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

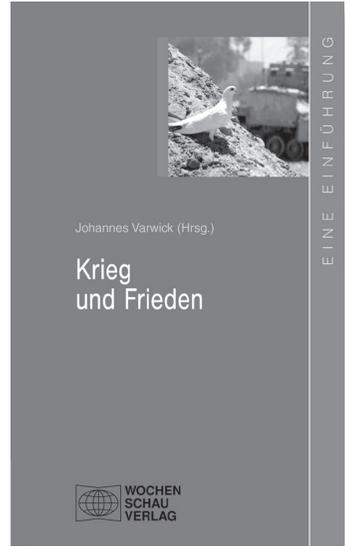
Neuerscheinung

Johannes Varwick (Hrsg.)

Krieg und Frieden

Krieg und Frieden gehören zu den zentralen Gegenständen des Politischen und der gewaltsame Konfliktaustrag ist Begleiter gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse. Allerdings hat sich das Kriegsbild in den vergangenen Jahren radikal gewandelt und das Kriegs- und Konfliktgeschehen ist unübersichtlicher geworden.

Die Autoren des Bandes analysieren in verständlicher Form zentrale Befunde der Forschung zum Thema Krieg und Frieden und nehmen dabei auch die Möglichkeiten, Frieden zu schaffen, in den Blick.



ISBN 978-3-7344-0023-0,
160 S., € 9,80

Autoren und Themen:

Patrick Wagner: Vom totalen Krieg zum latenten Unfrieden • *Reinhard Meyers:* Krieg und Kriegsentwicklung in der wissenschaftlichen Diskussion • *Bernhard Rinke:* Warum herrscht Frieden? • *Ulf von Krause:* Parlamentarische Befugnisse („War Powers“) im Spiegel der Theorie des „Demokratischen Friedens“. Eine vergleichende Betrachtung Deutschlands, Großbritanniens, der USA und Frankreichs • *Christian Stock:* Deutschland und der Einsatz militärischer Gewalt zur Konfliktbewältigung

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden!

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

**Geschichte
unterrichten**

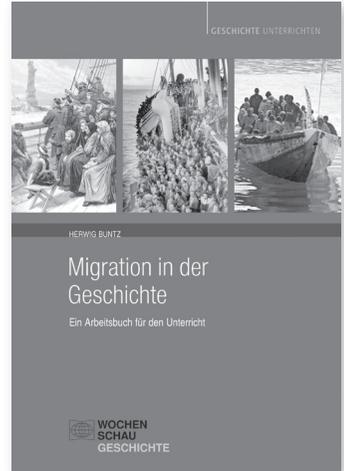
Herwig Buntz

Migration in der Geschichte

**Ein Arbeitsbuch
für den Unterricht**

Migrationen, die sich seit der Urzeit in unterschiedlichen Formen und Ausmaßen vollzogen haben, sind seit jeher wesentliche Bestandteile der menschlichen Geschichte. Das vorliegende Werk erschließt das Thema erstmalig für schulisches Lernen in der Breite.

Den Schwerpunkt des Buches bilden 16 Einzelkapitel zu je unterschiedlichen Migrationserscheinungen. Die Bandbreite reicht dabei von der Wanderung des Frühmenschen über antike Kolonisation, Sklavenhandel, die Wanderungen der Juden bis hin zu Migrationen des 20. Jahrhunderts (Vertreibung, Aussiedlung, Flucht, „Verbesserungsmigration“). Alle Kapitel enthalten eine inhaltliche und didaktische Einführung und einen Materialteil (Texte, Bilder, Karten, Statistiken), der durch Arbeitsaufträge erschlossen wird. Fächerübergreifende Dimensionen des Themas werden stets berücksichtigt.



ISBN 978-3-89974925-0
192 S., € 19,80

Herwig Buntz

war Lehrer für Deutsch, Geschichte und Geographie an verschiedenen Schulen, Lehrbeauftragter für Geschichtsdidaktik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, tätig in der Lehrerbildung und wirkte an zahlreichen Lehrplänen, Lehrbüchern und Lehrerhandreichungen mit.

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver