

Rezension

Alfredo Märker: Europäische Zuwanderungspolitik und globale Gerechtigkeit. Über die normative Dimension der Vergemeinschaftung zuwanderungspolitischer Maßnahmen in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos 2005.

Überlegungen zu einer gerechten Zuwanderungspolitik sind im Bereich der deutschsprachigen politischen Ethik immer noch sehr dünn gesät. Es ist deshalb ein verdienstvolles Unterfangen, wenn Alfredo Märker sich in seiner im WS 2003/04 an der Philosophischen Fakultät III der Humboldt-Universität zu Berlin angenommenen Dissertation dieser Thematik auf dem Hintergrund des Prozesses der Vergemeinschaftung zuwanderungspolitischer Maßnahmen in der EU widmet.

Dabei skizziert er zunächst die Situation: Die EU ist aus verschiedenen Gründen Ziel von Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern. Obwohl sie aufgrund der demographischen Entwicklung auf Zuwanderung angewiesen sind, schotten sich die Staaten der Europäischen Union bislang weitgehend gegenüber Wohlstandsmigranten ab und machen davon allenfalls aus arbeitsmarktpolitischen Gründen punktuelle Ausnahmen. Selbst wenn das Fortschreiten der Globalisierung und der europäischen Integration die Grenzen nationalstaatlichen Handelns aufzeigen, betrachten die Einzelstaaten die Frage der Zulassung von Fremden immer noch als Kernbereich ihrer Souveränität. Entsprechend langsam entwickelte sich die Zusammenarbeit innerhalb der EU in Zuwanderungsfragen von einer Koordinations- über eine Harmonisierungs- hin zu einer Vergemeinschaftungsphase, die bislang allerdings keine substantiellen Änderungen gegenüber den jeweiligen nationalen Mindeststandards erbrachte (21–47).

Da Gerechtigkeit integraler Bestandteil des Wertfundaments der EU sei, stelle sich die Frage, wie eine gerechte Zuwanderungspolitik denn auszusehen habe (47–56). Dazu analysiert der Verfasser gängige Gerechtigkeitstheorien der Gegenwart im Hinblick auf die Zuwanderungsfrage (57–134). Im Mittelpunkt stehe dabei nicht so sehr die individuelle Dimension von Gerechtigkeit als vielmehr Fragen gerechter Kriterien für die Zulassung zum Staatsgebiet und für die Einbürgerung, ferner Fragen der Verfahrensgerechtigkeit sowie der globalen Verteilung von Gütern und Rechten unter den Menschen. Da die Staaten der EU die Menschenrechte anerkennen, müsse auch ihre Zuwanderungspolitik an universalistischen Maßstäben gemessen werden. Im neueren Gerechtigkeitsdiskurs stünden sich dabei Vertreter einer weitgehenden Öffnung der Staaten für Migranten und Befürworter eines autonomen Rechts jedes Gemeinwesens auf Schließung gegenüber. Während Erstere internationale Freizügigkeit als individuelles Menschenrecht betrachten und darin eine Chance zum Ausgleich differierender Lebensaussichten sehen, wollen Letztere vornehmlich die kulturelle Identität bestehender Staaten wahren, interne Strukturen wie Rechtsstaatlichkeit, eine funktionierende demokratische Grundordnung sowie soziale Sicherheit schützen und generell den eigenen Landsleuten gegenüber vorrangige Verpflichtungen anerkennen. Gestützt auf die vorliegende Literatur hinterfragt der Verfasser die jeweiligen Argumente kritisch und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass weder eine schrankenlose Öffnung noch eine ausschließlich am Wohl der eigenen Landsleute orientierte Zuwanderungs- bzw. Schließungspolitik gerechtfertigt sei.

In Teil C (135–175) versucht er schließlich, diesen Rahmen noch etwas zu präzisieren und einige Eckdaten für eine gerecht zu nennende Zuwanderungspolitik innerhalb der EU zu umschreiben, deren konkrete Ausgestaltung dann dem demokratischen Entscheidungsprozeß obliege. Solle ein von der politischen Philosophie entworfenes Konzept realisierbar sein, müsse man sich mit einer konsensfähigen Minimalgerechtigkeit zufrieden geben, in welcher Willkür und grobe Ungerechtigkeit vermieden und die fundamentale Gleichheit aller Menschen anerkannt werde. Im Hinblick auf die Zuwanderungspolitik bedeute dies einen vorrangigen Schutz für Verfolgte, eine Öffnung für Arbeitsmigranten, die durchaus auch (aber nicht ausschließlich) im Interesse der heimischen Wirtschaft erfolgen könne, und den Ausbau einer Kooperation mit den Herkunftsländern von Migranten. Mit einem solch umfassenden Modell sei jedoch weder eine *green-card*-Regelung noch das bisherige Ausmaß der europäischen Entwicklungspolitik vereinbar. Eine eindeutige Chance zu einer Neuausrichtung der Migrationspolitik an Gerechtigkeitsstandards sieht der Verfasser angesichts des steigenden Bedarfs an Zuwanderern und des laufenden Harmonisierungsprozesses des Migrationsrechts innerhalb der EU. Gewisse Hoffnungen auf einen Paradigmenwechsel konnten auch mit der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament“ vom 22.11.2000 „Über eine Migratonspolitik der Gemeinschaft“ verbunden werden, in welchem ein zuwanderungspolitisches Gesamtkonzept (Öffnung für Wirtschaftsmigranten, europäisches Asylsystem mit gerechter Lastenverteilung, verstärkte Familienzusammenführung, wirtschafts- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern) skizziert wurde. Demgegenüber sei der Entwurf des deutschen Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahre 2002 zwar als Fortschritt gegenüber früheren Regelungen zu bezeichnen, erfülle jedoch zentrale Aspekte zuwanderungspolitischer Minimalgerechtigkeit nicht, sondern sei stark von nationalen Interessen dominiert, was auch (negative) Auswirkungen auf der europäischen Ebene erwarten lasse. Die abschließend geäußerte Befürchtung des Verfassers, daß auch die künftige Zuwanderungspolitik der EU kaum gerechter als in der Vergangenheit werde (174f), hat sich in den drei Jahren seit Abschluß der Studie Märkers leider bewahrheitet, was besonders an der Verwässerung der Richtlinien(entwürfe) im Zuge der zwischenstaatlichen Verhandlungen deutlich wird. Diese Entwicklung wiederum macht normative gerechtigkeits-theoretische Überlegungen, wie sie in der vorliegenden Untersuchung angestellt werden, notwendiger denn je.

Es ist das Verdienst des Verfassers, einen Rahmen abgesteckt zu haben, innerhalb dessen eine gerecht zu nennende Zuwanderungspolitik auf dem Wertfundament der EU verantwortlich gestaltet werden kann. Daß er in der gerechtigkeits-theoretischen Frage kaum über bereits vorliegende Abhandlungen (z. B. von Veit Bader) hinauskommt, mag ebenso an seinem stark pragmatisch orientierten Beweisziel wie an dem im deutschsprachigen Raum unterentwickelten wissenschaftlichen Diskurs zur Ethik der Migration liegen und kann somit auch als Herausforderung zu weiterer Forschungsarbeit verstanden werden.

Gleichwohl hätte man sich bisweilen eine etwas stringenter Systematisierung und mehr Tiefgang erwartet, was dann freilich nicht in dem überschaubaren Rahmen von 208 Seiten zu leisten gewesen wäre. Beispielsweise wirkt Teil A doch recht kursorisch und verarbeitet auch nur eingeschränkt vorhandene Literatur. In Teil B gewinnt die Arbeit deutlich an Qualität, wenngleich an einigen Stellen doch kritische Anfragen angebracht sind. So wäre etwa ein Menschenrecht auf internationale Freizügigkeit ebenso wie die meisten Grund- und Menschenrechte keineswegs zwingend ein absolutes

Recht, das unter keinen Umständen eingeschränkt werden kann, wie der Verfasser unterstellt (107). Exemplarisch sei nur auf das Freiheitsrecht verwiesen, das aus gravierenden Gründen (etwa zum Schutz der Allgemeinheit) selbstverständlich beschränkt werden kann. Auch die von Thomas Pogge aufgeworfene Infragestellung der Privilegierung des politisch Verfolgten etwa gegenüber dem Armutsflüchtling ist weitaus komplexer als Märker dies darstellt (u.a. ist diese Privilegierung auch historisch bedingt) und weder durch das wenig überzeugende Argument, Ersteren könne man nur durch Aufnahme, Letzteren hingegen auch auf andere Weise helfen, noch durch den unzutreffenden Vorwurf vom Tisch zu wischen, Pogge argumentiere „auf eine gewisse Weise gesinnungsethisch“ (150). Pogge plädiert gerade nicht für eine unterschiedslose Aufnahme aller Armen und Flüchtlinge in der westlichen Welt, wie man das bei einem Gesinnungsethiker erwarten könnte, sondern argumentiert teleologisch für eine Unterstützung Armer in ihrer Heimat, weil dies weitaus kostengünstiger und effektiver sei als deren Integration in westliche Industriegesellschaften (vgl. Thomas W. Pogge: Migration und Armut, in: Alfredo Märker, Stephan Schlothfeld (Hrsg.): Was schulden wir Flüchtlingen und Migranten? Grundlagen einer gerechten Zuwanderungspolitik, Wiesbaden 2002, 110-126, bes. 122). Pogge bleibt somit ebenso wie Märker eindeutig der Praktikabilität seiner Entwürfe verpflichtet. Es bleibt zu wünschen, dass diese auch bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern in der Politik zur Kenntnis genommen und umgesetzt werden.

Markus Babo