

Spielräume und Grenzen der Migrationspolitik

Eine demokratietheoretische Betrachtung

Lukas Huthmann

2024

Bachelorarbeit im Studiengang Politikwissenschaft

Freie Universität Berlin

Erstgutachter: Prof. Dr. Bernd Ladwig

Zweitgutachter: Prof. Dr. Cord Schmelzle

Studien- und Prüfungsordnung 2018

Gliederung

1) Einführung	1
2) Demokratie, das Mehrheitsprinzip und seine (allgemeinen) Grenzen.....	2
a) Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung und seine normative Bedeutung.....	3
b) Begrenzungen des Mehrheitsprinzips	4
c) Bereichsspezifische Spielräume und Grenzen?	6
3) Migrationspolitik – ein demokratietheoretischer Sonderfall?.....	7
a) Was ist „Migrationspolitik“?.....	7
b) Besondere Menschenrechtsrelevanz	8
c) Grundlegender Charakter	8
d) Entscheidungsträgerinnen // von der Entscheidung Betroffene.....	8
4) Diskussion möglicher Konsequenzen	9
a) Besteht <i>überhaupt</i> ein Spielraum in Demokratien für Migrationspolitik?	10
aa) (Potenziell) Dagegensprechende Gesichtspunkte	10
bb) Dafürsprechende Gesichtspunkte	11
cc) Eigene Stellungnahme.....	13
b) Grenzen der Spielräume.....	15
aa) Menschenrechte als zwingende Grenze	15
bb) Erhalt demokratischer Strukturen als Grenze	16
c) Diskussion möglicher Alternativen.....	18
5) Resümee	19
Literatur.....	21

Spielräume und Grenzen der Migrationspolitik

Eine demokratiethoretische Betrachtung

1) Einführung

Migration und die damit verbundenen persönlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Folgen beschäftigen die Menschheit seit langem. Angesichts zunehmender Globalisierung, politischer Instabilität in vielen Regionen der Welt, der Auswirkungen des Klimawandels und sozioökonomischer Ungleichheiten dürfte die Bedeutung von Migration und damit einhergehend die Notwendigkeit einer kritischen Auseinandersetzung in Zukunft sogar noch zunehmen. Betrachtet man die aktuellen politischen Debatten, die in vielen westlichen Staaten parallel geführt werden, so scheinen sich inhaltlich zwei Lager gegenüberzustehen: auf der einen Seite ein Lager, das Migration aus verschiedenen Gründen skeptisch sieht und daher primär das Anliegen verfolgt, Zuwanderung eng zu begrenzen; und auf der anderen Seite ein Lager, das migrationsfreundlichere Lösungen fordert oder gar für eine Welt ganz ohne Grenzen plädiert.¹ Zunächst unabhängig davon, wie diese Positionen jeweils inhaltlich zu bewerten sind, wird eines deutlich: Die Frage, wie Migration sinnvoll geregelt werden soll, ist in demokratischen Staaten politisch (hoch)umstritten.

Aus Perspektive der politischen Theorie sind inhaltliche Differenzen in demokratischen Gesellschaften grundsätzlich weder ungewöhnlich noch problematisch. Vielmehr zeichnen sich lebendige Demokratien dadurch aus, dass unterschiedliche Lösungsansätze für gesellschaftliche Herausforderungen als richtig erachtet werden. Demokratische Systeme sind darauf angelegt, mit der Vielfalt von Lösungsansätzen konstruktiv umzugehen und trotz inhaltlicher Differenzen politische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Essenziell dafür sind demokratische Verfahren, in denen unterschiedliche Positionen artikuliert und diskutiert werden können und die Mechanismen vorsehen, wie am Ende eine Entscheidung getroffen werden kann. Der demokratische Entscheidungsraum für politische Gestaltungsmöglichkeiten ist jedoch nicht unbeschränkt, sondern muss gewisse Grenzen beachten.

¹ Auch in der wissenschaftlichen Diskussion lassen sich die beiden Lager ausmachen, vgl. einerseits für eine Verteidigung eines staatlichen Rechts auf Migrationskontrolle z. B. *Michael Walzer* (1983), andererseits für einen *Open-Border-Ansatz* z. B. *Joseph Carens* (1987).

Die folgende Untersuchung fragt aus demokratietheoretischer Perspektive nach den Spielräumen und umgekehrt den Grenzen demokratischer Entscheidungsfreiheit im Bereich der Migrationspolitik.² Ausgangspunkt ist die These, dass es sich bei „Migration“ um ein Politikfeld handelt, das durch Besonderheiten gekennzeichnet ist, und dass diese Besonderheiten Auswirkung darauf haben, welche Entscheidungen aus demokratischer Perspektive legitimerweise getroffen werden können. Ziel der Untersuchung ist es zum einen, den Gründen für die demokratische Sonderstellung der Migrationspolitik nachzugehen, und zum anderen, einige Überlegungen zu den Konsequenzen dieser Sonderstellung anzustellen. Dabei wird die These vertreten, dass politische Gemeinschaften zwar über gewisse Spielräume verfügen, migrationspolitische Regelungen zu treffen, dass diese Spielräume aber in mehrfacher Hinsicht eng begrenzt sind.

Die Untersuchung gliedert sich in vier Teile. Nach dieser Einleitung wird zunächst der gedankliche Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen skizziert. Er besteht darin, dass es in Demokratien grundsätzlich politische Entscheidungsspielräume geben sollte und dass bei der Festlegung konkreter Entscheidungen das Mehrheitsprinzip von wesentlicher Bedeutung ist, gleichzeitig aber nicht unbegrenzt gelten darf (2). Die überleitende These für den folgenden Abschnitt lautet, dass die Bestimmung der Spielräume und Grenzen demokratischer Entscheidungsfindung bereichsspezifisch zu erfolgen hat. Im dritten und vierten Abschnitt steht die Migrationspolitik im Mittelpunkt. Dazu werden zunächst verschiedene Gründe vorgestellt und diskutiert, warum Migrationspolitik aus demokratietheoretischer Sicht eine Sonderstellung einnehmen könnte (3). Daran schließt sich eine Diskussion möglicher Konsequenzen dieser Sonderstellung an (4). Dabei wird sowohl diskutiert, ob Staaten aus demokratietheoretischer Sicht überhaupt Spielräume haben, über Migration zu entscheiden, als auch welche Grenzen sie dabei beachten müssen. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Resümee (5).

2) Demokratie, das Mehrheitsprinzip und seine (allgemeinen) Grenzen

„Demokratie“ ist ein ideengeschichtlich facettenreiches Konzept. Auch wenn vielerorts Einigkeit darüber besteht, dass Demokratie als Herrschaftsform normativ erstrebenswert ist, gehen die Vorstellungen darüber, was eine Demokratie auszeichnet und was sie voraussetzt, zum Teil erheblich auseinander. Sowohl historisch – von der antiken bis hin zu modernen

² Migration lässt sich in der politischen Theorie und Philosophie auch aus anderen Blickwinkeln untersuchen; für einen Überblick über die Diskussion siehe die Beiträge im Sammelband von *Sarah Fine* und *Lea Ypi* (2016) oder die Darstellung der wesentlichen Positionen bei *Andreas Cassee* (2016).

Demokratiekonzepten – als auch inhaltlich – liberale, deliberative, partizipatorische, radikaldemokratische oder ökonomische Ansätze – existiert ein breites Spektrum an Demokratietheorien (vgl. für einen Überblick Buchstein, Pohl, und Trimcev 2021). Angesichts dieser Vielfalt an theoretischen Ansätzen ist es schwierig, aber für diese Untersuchung unerlässlich, in Grundzügen zu skizzieren, welches Demokratieverständnis im Folgenden zugrunde gelegt wird. Diese Grundannahmen dienen als gedanklicher Ausgangspunkt, sollen aber im Laufe der Untersuchung kritisch hinterfragt werden, insbesondere im Hinblick darauf, ob eine solche Vorstellung von Demokratie speziell mit Blick auf Migration angemessen ist.

Die Untersuchung geht von der Annahme aus, dass politische Gemeinschaften über Spielräume verfügen, Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens demokratisch zu regeln, und dass dabei dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung eine zentrale Rolle zukommt. Im Folgenden wird zunächst dargelegt, warum es grundsätzlich sinnvoll ist, Spielräume für Mehrheitsentscheidungen vorzusehen (dazu a)) und weshalb es zugleich wichtig ist, diesen Spielräumen gewisse Grenzen zu setzen (dazu b)).

a) Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung und seine normative Bedeutung

Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung spielt in den Vorstellungen von Demokratie schon seit ihren geschichtlichen Anfängen eine maßgebliche Rolle. Zur Verwirklichung der „Herrschaft des Volkes“³ war in der attischen Demokratie (ca. 460-322 v. Chr.) die Volksversammlung (*ekklesia*) von zentraler Bedeutung, in der die freien männlichen Bürger Athens zusammenkamen und gemeinsam durch Mehrheitsbeschluss über wichtige Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens wie Steuern, Krieg und Frieden und allgemeine Gesetze entschieden.⁴ Auch in modernen Demokratiekonzeptionen hat das Mehrheitsprinzip nach wie vor einen hohen Stellenwert (vgl. insgesamt Scheuner 1973).⁵ Über diese deskriptive

³ Das griechische Kompositum *demo-kratia* bedeutet „Volksherrschaft“, vgl. insgesamt für eine Annäherung an Demokratie über den Wortsinn (Fuchs 1997, 5 ff.).

⁴ Eine Ausnahme vom Prinzip der Mehrheitsentscheidung bildete die Frage der Ämtervergabe, die nicht durch Abstimmung, sondern durch Los entschieden wurde (wobei allerdings auch hier große Teile der Bevölkerung wie Frauen oder versklavte Menschen von vornherein ausgeschlossen war).

⁵ In einem bestimmten Aspekt ist die Bedeutung im Vergleich zur attischen Demokratie sogar noch gestiegen, da die wichtige Frage der Ämtervergabe nicht mehr durch Los, sondern ebenfalls durch Mehrheitswahl entschieden wird.

Zustandsbeschreibung hinaus lassen sich auch normativ mehrere Gründe identifizieren, die für eine wichtige Stellung des Mehrheitsprinzips in Demokratiekonzeptionen sprechen.⁶

Ein erster Vorteil besteht darin, dass Mehrheitsentscheidungen einen neutralen, numerischen Ansatz zur Entscheidungsfindung bieten, was besonders wichtig ist, wenn unterschiedliche Präferenzen in einer Gesellschaft keinen Kompromiss zulassen. Meinungsverschiedenheiten sind in pluralen Gesellschaften nicht nur üblich, sondern auch normativ akzeptiert, da sie die Vielfalt der Lebensrealitäten widerspiegeln, die sich aus freien individuellen Entscheidungen ergeben. Das demokratische Prinzip „one person one vote“ betont die Gleichwertigkeit aller Bürgerinnen, unabhängig von ihrem sozialen Status oder Bildungsniveau, und gewährleistet damit eine gerechte politische Teilhabe. Ein zweiter Vorteil des Mehrheitsprinzips zeigt sich gerade im Vergleich zu den noch in der attischen Demokratie verbreiteten Losverfahren. Zwar bieten auch Losverfahren einen neutralen, numerischen Modus der Entscheidungsfindung, doch haben Mehrheitswahlen im Gegensatz zu Losverfahren den Vorteil, dass sie auf einem bewussten Meinungsbildungsprozess beruhen, bei dem politische Optionen (oder Personen) aufgrund inhaltlicher Überzeugungen unterstützt werden. Dies schafft zumindest die begründete Hoffnung, dass die Optionen (oder Personen) aufgrund ihrer Qualität - und nicht rein zufällig - gewählt werden. Im Idealfall stellt sich die Wahlentscheidung als Ergebnis eines kollektiven demokratischen Prozesses dar, der die Vielfalt individueller Überzeugungen widerspiegelt und die Legitimität der getroffenen Entscheidungen stärkt.

b) Begrenzungen des Mehrheitsprinzips

Trotz der hohen normativen Bedeutung des Mehrheitsprinzips sind in modernen Demokratien Begrenzungen der Mehrheitsentscheidung notwendig. Die berühmte Formulierung *Abraham Lincolns* in der *Gattysberg Address*, Demokratie sei „government of the people, by the people, and for the people“, sowie die Werte der Französischen Revolution „Liberté, Égalité et Fraternité“ verdeutlichen, dass Demokratie nicht auf eine Idee reduziert werden kann, sondern mehrere, teils widerstreitende Prinzipien in sich vereint (von Alemann 2002, 79). Der Begriff der Volksherrschaft impliziert nicht nur die Verhinderung von Fremdbeherrschung durch das Prinzip der Volkssouveränität (*government of the people, Liberté*), sondern auch die Verwirklichung der Ideale der politisch gleichen Teilhabe an der Herrschaft (*government by the people*), der Gerechtigkeit und der Solidarität (*government for the people, Fraternité*).

⁶ Zur Bedeutung des Mehrheitsprinzips (und seiner Grenzen) insbesondere *Robert A. Dahl* (Dahl 1989, 2000, 2003), auf dessen Sichtweise sich die folgenden Ausführungen maßgeblich stützen.

Demokratie darf daher nicht auf die Einhaltung und Verabsolutierung des Mehrheitsprinzips reduziert werden, sondern muss die Einhaltung verschiedener, für eine Demokratie aber wesentlicher Prinzipien gewährleisten.

Die Notwendigkeit, dem Mehrheitsprinzip Grenzen zu setzen, ergibt sich zunächst daraus, dass auch eine Mehrheit nicht über die Grundlagen der Demokratie entscheiden können sollte. Mehrheitsentscheidungen sollten einen Platz *in* demokratischen Systemen haben, nicht jedoch *über* diese Systeme entscheiden können. Könnte aber beispielsweise eine Mehrheit festlegen, dass Entscheidungen ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr in Wahlen entschieden werden sollen, sondern dass stattdessen eine Person alle Macht haben soll, dann gäbe es diesem Zeitpunkt keine Demokratie mehr existieren. Darüber hinaus sind Einschränkungen des Mehrheitsprinzips auch zum Schutz der unveräußerlichen Menschenrechte geboten, die jedem Menschen qua seines Menschseins zustehen (Donnelly 2013, 7; Koenig 2005, 7 ff.).⁷ Da diese Rechte niemals entzogen werden können, darf auch eine ideal demokratische Gemeinschaft nicht über Menschenrechte disponieren. Selbst bei einer absoluten Mehrheit wäre daher eine Entscheidung, die unveräußerliche Menschenrechte einschränkt, nicht legitimierbar.

Eine dritte Begrenzung des Mehrheitsprinzips ergibt sich schließlich aus der Bedeutung von *Grundrechten*. Mit Grundrechten ist eine im Verhältnis zu Menschenrechten konzeptionell eigenständige Kategorie von Rechten gemeint, die nicht mit einem universellen Anspruch verbunden sind, sondern primär innerhalb und zwischen den Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft gelten (Eckes 2017, 3 ff.; Palombella 2007).⁸ Im Unterschied zu Menschenrechten sind Grundrechte nicht an das „Menschsein“ geknüpft und daher auch nicht *per se* der demokratischen Verfügung entzogen. Demokratische Gesellschaften können den genauen Gehalt von Grundrechten (und ihr Konfliktverhalten mit anderen Grundrechten) unterschiedlich ausgestalten. Dennoch sollten Entscheidungen darüber aus demokratischen Gründen nicht der (einfachen) Mehrheitsentscheidung überlassen sein. Die Aufrechterhaltung demokratischer Systeme erfordert nämlich, dass sichergestellt ist, dass jedes Mitglied einer Gemeinschaft am demokratischen Prozess effektiv teilnehmen kann. Das setzt voraus, dass bestimmte demokratische Grundrechte garantiert sind. Dazu gehört das Recht, sich zu

⁷ „Human rights [...] are literally the rights that one has because one is human“ (Donnelly 2013, 7). Sowohl die Herleitung als auch der genaue Gehalt der Menschenrechte wird nicht einheitlich beurteilt (vgl. insgesamt Nickel 2021). Trotz dieser Unterschiede besteht jedoch weitgehend Einigkeit, dass Menschen stets gewisse grundlegende Rechte zustehen.

⁸ Der universelle Anspruch der Menschenrechte wird teilweise – u. a. aus postkolonialer, postmoderner oder auch feministischer Perspektive – kritisch gesehen (vgl. z. B. Goodale 2006, 2009).

informieren, sich Meinungen zu bilden und sich mit anderen Menschen zusammenzuschließen. Würde man diese Grundrechte nicht unter einen besonderen Schutz stellen, bestünde die Gefahr, dass sich mögliche Alternativen zur herrschenden Politik nicht frei bilden und entfalten könnten und damit die (aktuell) herrschende Mehrheit nicht herausgefordert würde. Damit sich das Wechselspiel zwischen Mehrheit und Minderheit überhaupt entfalten kann, sind Grundrechte unerlässlich. Insofern stehen Grundrechte und Demokratie in einem engen Zusammenhang wechselseitiger Abhängigkeit (vgl. Habermas 2019). Eine „illiberale Demokratie“, wie etwa *Victor Orbán* seine Herrschaft in Ungarn selbst charakterisiert, in der zwar Mehrheitsentscheidungen, nicht aber Grundrechte garantiert sind, ist daher nicht denkbar (Müller 2016).⁹

c) Bereichsspezifische Spielräume und Grenzen?

Aus den genannten Erwägungen ergibt sich die Notwendigkeit, einerseits demokratische Mehrheitsentscheidungen als wichtiges legitimitätsstiftendes Prinzip zu schützen bzw. zu fördern, andererseits aber auch deren Begrenzungen zu beachten. Eine Synthese kann – so die hier unterbreitete These – gelingen, indem aus demokratietheoretischer Sicht *bereichsspezifische* Spielräume und Grenzen demokratischer Politik definiert werden. Die Notwendigkeit, diese Grenzziehungen bereichsspezifisch vorzunehmen, ergibt sich aus der unterschiedlichen Nähe zu den soeben genannten Kriterien. So erscheint der Spielraum für Mehrheitsentscheidungen enger, wenn es um den genauen Inhalt der Meinungs- oder Demonstrationenfreiheit geht, da hier ein enger Bezug zu den Grundrechten und damit zu den Grundlagen der Demokratie selbst besteht. Größere Spielräume für Mehrheitsentscheidungen könnten hingegen beispielsweise bei Regelungen zur Nutzung innerstädtischer Flächen als Park, Wohn- oder Geschäftsgebäude oder als Parkplatz bestehen. Diese Arbeit konzentriert sich speziell auf den Bereich der Migrationspolitik. Auch in diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, ob und ggf. welche Besonderheiten in diesem Bereich aus demokratietheoretischer Sicht bestehen (dazu 3.) und wie sich diese auf die Spielräume und Grenzen demokratischer Migrationspolitik auswirken (dazu 4.).

⁹ Der Schutz von Grundrechten ist insofern im Übrigen auch kein exklusives Anliegen des Liberalismus oder des Rechtsstaatsprinzips, das tendenziell *gegen* Demokratie (insoweit oft auf das Prinzip der Mehrheitsentscheidung reduziert) verteidigt werden müsste. Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis ist die Gewährleistung von Grundrechten vielmehr eine unerlässliche Voraussetzung für Demokratie und (legitime) Mehrheitsentscheidungen.

3) Migrationspolitik – ein demokratietheoretischer Sonderfall?

Um die Möglichkeit spezieller Spielräume und Grenzen demokratischer Migrationspolitik diskutieren zu können, ist es zunächst notwendig zu definieren, was hier unter „Migrationspolitik“ verstanden wird (dazu a)). Im Anschluss daran werden verschiedene Gründe vorgestellt, warum Migrationspolitik aus demokratischer Sicht eine Sonderstellung einnehmen könnte. Der erste Punkt betrifft die besondere Relevanz der Menschenrechte (dazu b)), der zweite den grundlegenden Charakter der Entscheidung, ob man Teil einer politischen Gemeinschaft wird (dazu c)), und der dritte die ausgeprägte Diskrepanz zwischen denjenigen, die die Entscheidungen treffen, und denjenigen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind (dazu d)).

a) Was ist „Migrationspolitik“?

Eine erste Schwierigkeit bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit „Migration(-spolitik)“ besteht darin, genau zu benennen, welche Fragestellungen damit gemeint und erfasst sind. Diese Untersuchung geht von einem Begriff der „internationalen Migration“ aus und versteht Migration in Anlehnung an *Bertram/Poros/Monforte* (2014) als „die Bewegung von Menschen in ein anderes Land, die zu einer vorübergehenden oder dauerhaften Ansiedlung (*resettlement*) führt“. Für Migration ist dabei kennzeichnend, dass sie als Gesamtphänomen Fragen der nationalen Identität und der sozialen Zugehörigkeit aufwirft (Bartram, Poros, und Monforte 2014). Zwei Merkmale dieser Definition sind besonders hervorzuheben. Erstens zeichnet sich Migration – im Unterschied zu beispielsweise Urlaubsreisen – dadurch aus, dass es sich um eine zumindest vorübergehende *Ansiedlung*, also nicht nur um einen (kurzfristigen) Aufenthalt handelt. Damit verbunden ist zweitens, dass sich übergreifend Fragen stellen, inwieweit die migrierenden Personen Teil der Gesellschaften werden, in die sie „einwandern“, unter welchen Voraussetzungen sie welche Rechte erhalten und wie sich die Gesellschaften, in die migriert wird, dadurch verändern. Zusammenfassend versteht die Untersuchung Migrationspolitik daher als Entscheidungen über politische Maßnahmen, Gesetze und Programme, die die grenzüberschreitende Zuwanderung von Menschen betreffen, die auf eine zumindest vorübergehende Ansiedlung gerichtet ist und daher übergreifend Fragen der nationalen Identität und sozialen Zugehörigkeit betreffen.¹⁰

¹⁰ Dies umspannt eine große Bandbreite von politischen Entscheidungen, von Grenzkontrollen über Integrationsmaßnahmen bis hin zum Recht der Staatsbürgerschaft.

b) Besondere Menschenrechtsrelevanz

Für eine demokratiethoretische Sonderstellung der Migrationspolitik spricht zunächst, dass migrationspolitische Fragen oft Berührungspunkte mit Menschenrechtsfragen aufweisen. Auch wenn die Entscheidung zur Auswanderung vielfältige Gründe haben kann, so ist doch zumindest ein gewichtiger Zweig der Ursachen mit einer Bedrohung in den Herkunftsländern verbunden. Diese Bedrohung kann sowohl aus akuten Krisen, z. B. durch kriegerische Auseinandersetzungen oder Naturkatastrophen, als auch aus staatlicher Verfolgung aufgrund politischer oder religiöser Überzeugung, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe oder aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung resultieren. Die Tatsache, dass migrationspolitische Entscheidungen sich auf die grundlegende Stellung von Menschen einschließlich ihrer elementaren Rechte auswirken können, kann sich auf den Raum für demokratische Gestaltungsoptionen auswirken.

c) Grundlegender Charakter

Ein weiterer Grund, warum Migrationspolitik aus demokratiethoretischer Sicht eine Sonderstellung einnehmen kann, liegt darin, dass sie häufig *grundlegende* Festlegungen beinhaltet, die sowohl für Migrationswillige als auch für bereits ansässige Mitglieder der politischen Gemeinschaft von großer Bedeutung sind. Für Menschen, die entweder migrieren möchten oder dazu gezwungen sind, hat die Entscheidung, in ein neues Land zu ziehen und sich dort niederzulassen, weitreichende Auswirkungen auf ihr persönliches Leben. Die Entscheidung über die Zugehörigkeit berührt fast jeden Aspekt ihres Lebens, einschließlich der Arbeit, des Wohnorts und des sozialen Umfelds. Sie betrifft auch ihre Anerkennung als gleichberechtigte Mitglieder der neuen Gemeinschaft und damit verknüpft, inwieweit ihnen das demokratische Recht verliehen wird, zukünftig an politischen Entscheidungen aktiv teilzunehmen zu dürfen. Für Migrationswillige ist die Entscheidung somit im wahrsten Sinne des Wortes *grundlegend* für alle weiteren Rechte. Auch für die bereits ansässigen Mitglieder der politischen Gemeinschaft ist die Migrationspolitik von großer Bedeutung. Auch wenn sie sich nicht in gleichem Maße unmittelbar auf das tägliche Leben auswirkt, regelt sie doch einen grundlegenden Aspekt jeder politischen Gemeinschaft, nämlich die zukünftige Zusammensetzung der Gruppe, mit der man zusammenlebt.

d) Entscheidungsträgerinnen // von der Entscheidung Betroffene

Eine dritte Besonderheit migrationspolitischer Fragen ist die auffällige Diskrepanz zwischen denjenigen, die die Entscheidungen treffen (den Mitgliedern der politischen Gemeinschaft), und einem erheblichen Teil derer, die von den Entscheidungen betroffen sind (den Migranten,

die nicht bereits Teil der politischen Gemeinschaft sind).¹¹ Grundsätzlich ist es nicht ungewöhnlich, dass zwischen den Entscheidungsträgern und den von der Entscheidung (Mit-)Betroffenen keine vollständige Deckungsgleichheit besteht. So können beispielsweise über die genaue Ausgestaltung der Kulturpolitik einer politischen Gemeinschaft auch Personen entscheiden, die selbst nie Kulturveranstaltungen besuchen, und Kinderlose sind von Fragen der Kinderpolitik nicht ausgeschlossen. Es lässt sich daher nicht davon sprechen, dass Entscheidungsmacht und Entscheidungsbetroffenheit stets vollständig deckungsgleich wären.¹²

Für migrationspolitische Fragen sind jedoch zwei bedeutende Unterschiede zu beachten. Zum einen verläuft die Diskrepanz zwischen Entscheidungsbetroffenheit und Entscheidungsmacht in Bereich der Migrationspolitik entgegengesetzt. Während in den oben genannten Beispielen Menschen das Recht haben, über Fragen zu mitzuentcheiden, die sie nicht direkt betreffen, ist es bei migrationspolitischen Fragen umgekehrt: Menschen, die migrieren wollen und von politischen Entscheidungen in einem Staat zur Migration unmittelbar betroffen sein können, haben in der Regel kein Recht, darüber mitzubestimmen. Aus demokratischer Sicht ist dieser Unterschied wesentlich, da es im ersten Fall um eine Weitung, in der Migrationspolitik hingegen um eine Verengung bzw. sogar vollständige Nichtanerkennung demokratischer Teilhaberechte geht. Für eine Sonderstellung spricht zum anderen, dass die Entscheidungen – wie zuvor dargestellt – für Migrationswillige besonders gravierende Folgen haben (vgl. ähnlich Walzer 1983, 29 ff.).

4) Diskussion möglicher Konsequenzen

Was folgt nun aus diesen Besonderheiten? Die Ausgangsthese dieser Untersuchung war, dass in der Migrationspolitik spezifische Spielräume und Grenzen für demokratische Entscheidungsfindung existieren könnten. Um dies zu prüfen, soll im Folgenden zunächst geklärt werden, ob politische Gemeinschaften *überhaupt* über demokratische Spielräume verfügen, über Migrationspolitik zu entscheiden (dazu a)). Nur falls dies der Fall wäre, kann in einem zweiten Schritt darüber nachgedacht werden, welche Grenzen der

¹¹ Vgl. für das Problem des Auseinanderfalls im Kontext begrenzter Staatlichkeit *Ladwig, Jugov, Schmelzle* (2007, 16–17)

¹² Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass politische Entscheidungen in einem Bereich indirekte Auswirkungen auf andere Bereiche haben können, so dass Personen auch von Entscheidungen betroffen sein können, die im Kern nicht ihre spezifische Lebenssituation betreffen. Spätestens bei der Verteilung von Budgets dürften z. B. auch Sportbegeisterte oder Kinderlose ein Interesse daran haben, wie viel Geld in bestimmte Bereiche investiert wird und damit möglicherweise nicht in Bereiche, die sie interessieren.

Entscheidungsspielräume zu berücksichtigen sind (dazu b)). Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die Bestimmung von „Spielräumen und Grenzen“ demokratischer (Mehrheits-)Entscheidungsfindung tatsächlich eine sinnvolle Konzeption von Demokratie ist bzw. welche möglichen Alternativen denkbar sind (dazu c)).

a) Besteht überhaupt ein Spielraum in Demokratien für Migrationspolitik?

In der internationalen normativen Diskussion werden verschiedene Gesichtspunkte diskutiert, die gegen (dazu aa)) bzw. für ein Recht demokratischer Gemeinschaften (dazu bb)) sprechen, über Migration zu entscheiden.

aa) (Potenziell) Dagegensprechende Gesichtspunkte

Spezifisch aus demokratietheoretischer Sicht¹³ hat *Arash Abizadeh* einen Einwand formuliert, der dagegen sprechen könnte, dass politische Gemeinschaften (frei) über Migrationsfragen entscheiden dürfen. *Abizadeh* zufolge haben die Bürger eines Nationalstaates nicht das Recht, unilateral über Einwanderungsfragen zu entscheiden, sondern müssen – um demokratische Legitimation zu garantieren – die von der Entscheidung potenziell betroffenen Migrationswilligen in dem Entscheidungsprozess einbeziehen (*Abizadeh* 2008, 2010). Für *Abizadeh* steht das Ideal inklusiver demokratischer Entscheidungsfindung in einem Spannungsverhältnis zu dem exkludierenden Charakter von Migrationspolitik. Zentral ist für ihn der Gedanke, dass demokratische Herrschaft gegenüber allen Menschen gerechtfertigt werden muss, denen gegenüber sich die Politik als Zwang (*coercion*) darstellt, da Zwang die persönliche Autonomie beeinträchtigt (*Abizadeh* 2008, 44 ff., 57 ff.). Für migrationspolitische Entscheidungen bedeutet dies, dass eine demokratische Rechtfertigung nicht nur gegenüber den Mitgliedern der politischen Gemeinschaft, die über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheiden, erbracht werden muss, sondern auch gegenüber den Migrationswilligen, denn für sie stellt sich die Politik (hypothetisch) als Zugangsbeschränkung und damit als Zwang dar.

Entscheidend ist für *Abizadeh* somit, dass Fragen der Einwanderungspolitik zwar nicht prinzipiell der demokratischen (Mehrheits-)Entscheidung entzogen sind; dass aber das Legitimationssubjekt – das *Demos* – anders, nämlich *weiter* definiert werden muss. Statt sich bei der demokratischen Rechtfertigung ausschließlich auf die bereits vorhandenen Mitglieder einer politischen Gemeinschaft zu konzentrieren (*bounded demos*), müssten auch die Interessen von Nichtmitgliedern, konkret die der Migrationswilligen, einbezogen werden.

¹³ Vgl. für andere Perspektiven, die gegen ein staatliches Recht sprechen könnten, bereits Fn. 2.

Seine These eines im Ausgangspunkt also unbegrenzten *Demos* (*unbounded demos*), das über das Kriterium der Zwangswirkung im Einzelnen näher konkretisiert wird, bietet einen Lösungsvorschlag für das sog. *Democratic-Boundary*-Problem in der Demokratietheorie.¹⁴ Das *Democratic-Boundary*-Problem besteht darin, dass Demokratien die grundlegende Frage, wer zur Gruppe der Entscheidungsträgerinnen gehört, selbst nicht demokratisch beantworten können (grundlegend Whelan 1983).¹⁵ *Abizadeh* wendet sich mit seinem Vorschlag gegen ein Demokratieverständnis, in dem politische Gemeinschaften prinzipiell über alles entscheiden können, solange sie nur bei diesen Entscheidungsprozessen *intern* demokratische Prinzipien berücksichtigen.

Die gedankliche Weitung auf ein zunächst unbegrenztes (globales) *Demos* führt dazu, dass politische Gemeinschaften kein eigenes, selbstständiges Recht haben, frei über Migration zu entscheiden. Eine demokratische Rechtfertigung ist nicht ausgeschlossen, setzt aber voraus, dass die von der Migrationspolitik betroffenen Migrationswilligen demokratisch beteiligt werden. Hierfür sind nach *Abizadeh* verschiedene Möglichkeiten denkbar: Sie reichen von der Schaffung genuin globaler politischer Institutionen (wie einer „Weltbürgervertretung“), über die Stärkung multilateraler Institutionen, die sich in Migrationsfragen abstimmen, bis hin zur Transnationalisierung nationaler Institutionen, indem z. B. die Interessen von Migrantinnen stärkere Berücksichtigung in nationalen Prozessen zu Migrationspolitik finden (*Abizadeh* 2008, 55–56). *Abizadeh* selbst favorisiert dabei ein deliberatives Demokratieverständnis, sodass auch die Mehrheitsentscheidung in einer (gedachten) Weltbürgervertretung aus demokratischer Sicht keine optimale Legitimation liefern würde. In jedem Fall aber stellt aber die völlige Nichtanerkennung politischer Partizipationsrechte von Migrantinnen die demokratische Legitimität einer staatlichen Zuwanderungspolitik grundsätzlich in Frage, da sie die unmittelbar Betroffenen von der Teilnahme an Entscheidungsprozessen vollständig ausschließt.

bb) Dafürsprechende Gesichtspunkte

Ob *Abizadehs* demokratietheoretisches Argument gegen eine staatliche Migrationspolitik trägt, wird aus verschiedenen Gründen bezweifelt. Ein ersten Einwand stammt von *David Miller* (2010). *Miller* erkennt an, dass eine Rechtfertigung gegenüber Migrationswilligen notwendig

¹⁴ Als Alternative, um ein zunächst unbegrenztes *Demos* zu bestimmen, wird vorgeschlagen, darauf zu achten, welche Interessen von einer Entscheidung betroffen sind (*affected interests*) (*Dahl* 1970, 49; *Shapiro* 1999, 37).

¹⁵ Vgl. auch schon *Robert Dahl*: ‘[H]ow to decide who legitimately make up “the people” and hence are entitled to govern themselves is a problem almost totally neglected by all the great political philosophers who wrote about democracy’ (*Dahl* 1970, 60–61).

sein kann, betont aber, dass diese Rechtfertigung nicht zwangsläufig demokratischer Natur sein muss (Miller 2010, 115). *Miller* stellt in Frage, ob Migrationspolitik für Migrationswillige tatsächlich immer als „Zwang“ erscheint oder ob sie auch als eine Form der „Prävention“ (*prevention*) betrachtet werden kann. Er betont, dass sowohl Zwang als auch Prävention die Handlungsoptionen der Betroffenen einschränken. Ein wesentlicher Unterschied bestehe jedoch darin, dass Zwang die Wahlmöglichkeiten auf eine einzige, relativ spezifische Option reduziere, während Prävention nur eine spezifische Option ausschließe, dabei aber ein größeres Spektrum an Alternativen offen lasse. Aus diesem Unterschied folgert *Miller*, dass Präventionsmaßnahmen zwar einer Rechtfertigung bedürfen, aber nicht notwendigerweise einer demokratischen Rechtfertigung, da sie nicht so stark in die Handlungsfreiheit eingreifen wie Zwangsmaßnahmen. Daher sieht er keine zwingende Notwendigkeit für eine demokratische Beteiligung der Migrationswilligen oder für Zweifel an der demokratischen Legitimität staatlicher Entscheidungen, die diese Bedingung nicht erfüllen.

Gegen *Abizadehs* Argument findet sich noch ein zweiter spezifisch demokratietheoretischer Einwand, der in verschiedenen Schattierungen formuliert wird, aber im Kern darauf abzielt, dass das für *Abizadeh* zentrale Prinzip möglichst hoher Inklusion bei der demokratischen Entscheidungsfindung mit anderen demokratischen Prinzipien in Konflikt geraten kann.¹⁶ Um demokratische Legitimität zu erreichen, müssten verschiedene demokratische Prinzipien miteinander in Einklang gebracht werden. Als ein wichtiges Prinzip wird dabei das Recht einer politischen Gemeinschaft auf kollektive Selbstbestimmung gesehen (Song 2012, 2018; Walzer 1983). Dieses Prinzip könnte mit Blick auf Migrationsfragen in Konflikt mit *Abizadehs* These eines unbegrenzten *Demos* geraten. Denn kollektive Selbstbestimmung würde voraussetzen, dass ein einigermaßen fest verbundenes *Demos* existiert.

Zur Begründung dieser Ansicht werden verschiedene Argumentationslinien angeführt. Eine prominente Argumentationslinie besteht darin, kollektive Selbstbestimmung und das Konzept des *Demos* eng mit einer „(nationalen) Kultur“ zu verknüpfen (Miller 2016; Walzer 1983). Diese Verbindung kann in zwei Richtungen gedacht werden. Zum einen kann eine vorhandene nationale Kultur als Voraussetzung für demokratische Entscheidungsprozesse betrachtet werden: Erst die relative kulturelle, sprachliche und/oder wertebasierte Ähnlichkeit zwischen den Menschen schafft die Grundlage dafür, dass die Mitglieder dieser Kultur(-gemeinschaft)

¹⁶ So meint bspw. *Song* (2012) in Reaktion auf *Abizadeh*, dass das Kriterium des Zwanges (*coercion*) zu eng sei, da Demokratie mehr als nur als prozedurales System sei und auch materielle Werte und Prinzipien umfasse, wobei für *Song* in normativer Hinsicht insbesondere das Prinzip der Gleichheit eminente Bedeutung hat. Vgl. für weitere Ansätze in diese Richtung *Christoph Wellmann* (2008), *David Miller* (2016).

ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen aufbauen und aufrechterhalten können.¹⁷ Zum anderen kann der Erhalt einer (nationalen) Kultur auch als legitimes Anliegen staatlicher Politik angesehen werden, da er als Ausdruck kollektiver Selbstbestimmung und kultureller Vielfalt interpretiert werden kann. In beiden Fällen ergibt sich aus der Nähe zur Kultur die Notwendigkeit, das *Demos* durch ein (zumindest begrenztes) Recht auf Ausschluss von Nichtmitgliedern zu definieren. Neben der nationalen Kultur wird eine weitere Begründung für ein solches Ausschlussrecht im gemeinsamen Eigentum der Mitglieder der politischen Gemeinschaft an den staatlichen Institutionen gesehen (Pevnick 2011).

cc) Eigene Stellungnahme

Sollten also politische Gemeinweisen *überhaupt* einen Spielraum haben, demokratisch über Migration zu entscheiden? Vor dem Hintergrund des hier unter 2) skizzierten Demokratieverständnisses scheinen mir folgende Schlussfolgerungen gerechtfertigt.

Erstens. Die Besonderheit des Migrationsrechts, dass die Entscheidungsträger (die Angehörigen des Staates, der die Politik erlässt) und Teile der von den Entscheidungen Betroffenen (die Migrationswilligen) eklatant auseinanderfallen (dazu 3) c)), spricht dafür, über die Anforderungen demokratischer Legitimation im Bereich der Migrationspolitik gesondert nachzudenken. Dabei ist dem Argument von *Abizadeh* zuzustimmen, dass sich die Suche nach demokratischer Legitimation sich nicht auf nur auf die Mitglieder der politischen Gemeinschaft konzentrieren darf. Vielmehr erfordert die inhärent übergreifende Reichweite migrationspolitischer Entscheidungen, die erweitert Betroffenen in die Überlegungen zur demokratischen Legitimation einzubeziehen.

Zweitens. *Abizadehs* Vorschlag, die Rechtfertigung von einem *unbegrenzten Demos* aus zu denken, ist sinnvoll. Er hilft, nicht nur aus Gerechtigkeitsperspektive, sondern auch dezidiert demokratiethoretisch mit der Vorstellung zu brechen, politische Gemeinschaften hätten ein prinzipiell unbegrenztes Recht, über Fragen zu entscheiden, die nicht nur sie selbst, sondern auch andere (wesentlich) betreffen. Der gedankliche Ausgangspunkt des *unbegrenzten Demos* impliziert dabei ausdrücklich *nicht*, dass aus demokratiethoretischer Sicht eine staatliche Migrationspolitik kategorisch nicht legitimierbar wäre (so im Übrigen auch *Abizadeh*). Er

¹⁷ Diese Sicht vertritt z. B. das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Lissabon-Vertrag (2009) Rn. 249.

zwingt lediglich dazu, demokratische Legitimation über den Kreis der Bürgerinnen eines Staates oder allgemein politischen Gemeinwesens hinaus zu denken.

Drittens. Ob das Kriterium des *Zwangs* (*coercion*) der richtige Weg ist, um den Kreis der unter demokratischen Gesichtspunkten zu berücksichtigenden Personen zu bestimmen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Meines Erachtens spricht viel dafür, das Kriterium zumindest weiter zu differenzieren. Dabei ist zu berücksichtigen, wie vielfältig die politischen Entscheidungen sein können, die unter „Migrationspolitik“ subsumiert werden können. So scheint „Zwang“ ein nahe liegendes und ergiebiges Kriterium für das Handeln von Grenzbeamten zu sein, die Migranten aktiv durch direkte körperliche Gewalt am Betreten eines Staatsgebietes hindern. Es ist jedoch weniger klar, ob es auch für politische Maßnahmen aufschlussreich ist, bei denen Zwang im klassischen Sinne des Wortes fern liegt, wie z. B. bei detaillierten Regelungen über die Voraussetzungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft oder über die Integrationsleistungen, die von der aufnehmenden Gemeinschaft zu erbringen sind, erscheint weniger klar. Die Notwendigkeit einer Schärfung bzw. Ausdifferenzierung des Kriteriums ändert jedoch nichts an der Schlussfolgerung, dass es grundsätzlich richtig und wichtig ist, über die Definition des *Demos* bei migrationspolitischen Entscheidungen gesondert nachzudenken.

Viertens. Die „Einwände“ gegen die *Unbounded-Demos*-These erscheinen insofern berechtigt, als dass ein möglichst hoher Inklusionsgrad der von den Entscheidungen Betroffenen nicht das einzige demokratische Prinzip darstellt, sondern mit anderen Prinzipien ausbalanciert werden muss. Vor dem Hintergrund des hier im Ausgangspunkt zugrunde gelegten Demokratieverständnisses ist es richtig, Demokratie als eine komplexe Herrschaftsform zu verstehen, die sich nicht auf ein einziges Prinzip reduzieren lässt, sondern verschiedene Prinzipien in sich vereint, deren genaues Verhältnis austariert werden muss (dazu bereits 2) a) und b)). Vor diesem Hintergrund ist es *denkbar*, dass sich aus der Abwägung mit anderen demokratischen Prinzipien ein begrenztes Recht einer politischen Gemeinschaft ergeben könnte, die Aufnahme neuer Mitglieder zu regeln.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Besonderheiten des Bereichs der Migrationspolitik aus demokratiethoretischer Sicht dagegen sprechen, politischen Gemeinschaften ein Recht auf freie Entscheidung über Migration zuzugestehen. Die Notwendigkeit, verschiedene demokratische Prinzipien zu gewährleisten, kann jedoch einen (begrenzten) Spielraum für demokratische Regelungen der Bedingungen und Voraussetzungen von Migration eröffnen.

b) Grenzen der Spielräume

Die Besonderheiten migrationspolitischer Fragestellungen setzen nach hier vertretener Ansicht aus demokratietheoretischer Sicht dem Spielraum demokratischer Migrationspolitik in zwei Richtungen Grenzen.

aa) Menschenrechte als zwingende Grenze

Eine erste absolute Grenze für demokratische Gestaltungsspielräume in der Migrationspolitik ergibt sich aus der Geltung universeller Menschenrechte. Akzeptiert man im Ausgangspunkt, dass Menschen aufgrund ihres Menschseins bestimmte Rechte zustehen (dazu 3. b)), so ist dies ein (normatives) Faktum, das auch in Verfahren, die demokratische Ideale verwirklichen sollen, nicht verhandelbar sein kann.¹⁸ Mit Blick auf Migrationspolitik betrifft diese Grenze insbesondere den Bereich, in dem die Auswanderung aus dem Herkunftsstaat erzwungen ist, weil andernfalls die Verletzung elementarer Menschenrechte droht. Die Verpflichtung eines Staates zum Schutz der Menschenrechte ist in diesem Sinne absolut und markiert damit eine zwingende Grenze demokratischer Entscheidungsfindung in der Migrationspolitik.

Ausdruck findet diese erste Grenze auch darin, dass internationale Übereinkünfte und Verträge sowohl allgemein das Recht auf Leben oder und auf körperliche Unversehrtheit schützen als auch (häufig) spezifisch ein Recht auf Asyl vorsehen.¹⁹ Dieses Völkerrecht verpflichtet Staaten, Menschenrechte zu schützen und dementsprechend auch im Bereich der Migration keine entgegenstehenden Entscheidungen zu treffen. Dagegen ließe sich auf den ersten Blick einwenden, dass das geltende Recht das Ergebnis vorangegangener demokratischer Entscheidungsfindung ist und insofern prinzipiell durch neue demokratische (Mehrheits-)Entscheidungen wieder geändert werden kann. Dies gilt grundsätzlich auch für völkerrechtliche Verpflichtungen, da Staaten die Möglichkeit haben, völkerrechtliche Verträge in Abstimmung mit den anderen zu ändern oder sich durch (einseitige) Kündigung ihrer

¹⁸ Wenn auch auf anderen Ebenen kann ein Vergleich mit naturwissenschaftlichen Fakten diese Schlussfolgerung verdeutlichen: Über naturwissenschaftliche Erkenntnisse kann zwar eine wissenschaftliche Diskussion mit dem Ziel einer möglichst genauen Annäherung an eine objektive „Wahrheit“ geführt werden; eine demokratische Mehrheit kann aber - vernünftigerweise - nicht über naturwissenschaftliche Erkenntnisse, wie z.B. die Existenz der Schwerkraft auf der Erde, verfügen. Selbst unter Berücksichtigung des Prinzips „one person one vote“ und der dahinter stehenden Ideale wäre das Ergebnis, dass es keine Schwerkraft (mehr) gibt, kaum als legitim zu bezeichnen.

¹⁹ Vgl. z. B. Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder, wenn auch nicht ausdrücklich als Asyl bezeichnet, Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, der das *Non-Refoulement*-Prinzip statuiert, wonach Abschiebungen in Länder, in denen eine Verfolgung droht, verboten sind.

Verpflichtung zu entziehen (sog. *treaty override*). Gerade im Hinblick auf die völkerrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte ist diese Option jedoch begrenzt, da die Unverfügbarkeit der Menschenrechte einer substantiellen Loslösung von der Pflicht entgegensteht (Brodowski 2022, 144 ff.).²⁰

bb) Erhalt demokratischer Strukturen als Grenze

Eine zweite Grenze demokratischer Gestaltungsspielräume ergibt sich aus den bereits diskutierten Überlegungen, ob politischen Gemeinschaften überhaupt das Recht zugestanden werden kann, demokratisch über Migration zu entscheiden. Da migrationspolitische Regelungen sich auf Personen auswirken können, die nicht unmittelbar an den Entscheidungen beteiligt sind, ist der wichtige demokratische Grundsatz einer möglichst inklusiven Entscheidungsfindung berührt. Insbesondere Zuwanderungsbeschränkungen können nach der hier vertretenen Auffassung nur dann demokratisch gerechtfertigt werden, wenn sie zur Verwirklichung anderer demokratischer Prinzipien notwendig sind. Dabei sind mehrere Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Zunächst können Ansätze nicht überzeugen, die Begrenzungen des *Demos* anhand eines „Kultur“-Kriteriums für zulässig halten oder vornehmen wollen. Eine politische Gemeinschaft über eine gemeinsame Kultur zu definieren, stößt auf das Problem, dass der dafür zentrale Begriff der Kultur (wissenschaftlich) schwer zu fassen ist. Das Verständnis von „Kultur“ hat sich im Verlauf der Zeit stark gewandelt und variiert auch heute noch sowohl zwischen als auch innerhalb der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen.²¹ Schwerer als die konzeptionelle Unschärfe wiegt jedoch, dass speziell gegen ein Verständnis von Kulturen als homogene und in sich geschlossene Einheiten, die sich von „anderen“ Kulturen abgrenzen lassen (so aber z. B. bei *Samuel P. Huntington* (1996)), erhebliche Einwände erhoben werden (vgl. z. B. Said 2001; Henderson und Tucker 2001). In der kulturwissenschaftlichen, ethnologischen und anthropologischen Diskussion, die sich zentral mit dem Kulturbegriff auseinandersetzt und damit auch wesentliche Impulse für das Verständnis in anderen Sozialwissenschaften liefert, dominiert mittlerweile vielmehr ein Verständnis von Kulturen als offen, heterogen, sich im Wechselspiel zueinander entwickelnd und explizit von Nationalstaaten losgelöst (Geertz 1973,

²⁰ Vgl. speziell für die EMRK aus Perspektive des deutschen Grundgesetzes: Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 2 BvR 2365/09, 740/10, 2333/08, 1152/10, 571/10, Rn. 93 f.

²¹ Vgl. für die historische Entwicklung *Kevin Avruch* (1998) und *Raymond Williams* (1983) sowie für einen Überblick über die Bedeutungsvielfalt *Alfred Louis Kroeber* und *Clyde Kluckhohn* (1952)

3; Bhabha 2012; Hofstede 1991; Spencer-Oatey 2000). Für die hier zentrale Frage nach migrationspolitischen Handlungsspielräumen folgt daraus, dass das Kriterium der Kultur wenig Eindeutigkeit und wenig Gewinn verspricht, um Grenzen des *Demos* zu ziehen oder entsprechende Regelungen zu rechtfertigen.

Eine demokratisch legitime Migrationspolitik ist allerdings nach der hier vertretenen Ansicht denkbar, wenn sie nicht dazu dient, die kulturelle Homogenität einer politischen Gemeinschaft zu bewahren, sondern stattdessen darauf abzielt, eine *demokratische Gemeinschaft* zu schützen. Dementsprechend lassen sich Regelungen zur Begrenzung der Zuwanderung nur dann rechtfertigen, wenn sie zur effektiven Sicherung anderer demokratischer Prinzipien in einem politischen Gemeinwesen unerlässlich sind. Auch in diesem Zusammenhang sind jedoch einige Punkte zu beachten.

Angesichts der besonderen Bedeutung des demokratischen Prinzips der Gleichheit aller Mitglieder einer politischen Gemeinschaft, das in der grundsätzlichen Stimmgleichheit zum Ausdruck kommt, stellt sich die Frage, ob eine (einfache) Mehrheitsentscheidung in Einwanderungsfragen letztlich als legitim angesehen werden kann, wenn sie dem normativen Wert der Gleichheit innerhalb der politischen Gemeinschaft Ausdruck verleiht. Diese Frage muss verneint werden. Politische Gleichheit verkörpert zwar einen wichtigen demokratischen Wert, der prinzipiell mit anderen demokratischen Prinzipien - wie etwa einer möglichst inklusiven Entscheidungsfindung - abgewogen werden kann (in diese Richtung auch Song 2012).²² Konkret stellt sich jedoch das Problem, dass der Wert der Gleichheit gerade im Hinblick auf Migrationsfragen nur begrenzt wirksam werden kann, da er voraussetzt, wem gegenüber die Anerkennung der Gleichheit (und damit die Gewährung von Mitsprache- und Stimmrechten) geschuldet ist. Genau dies ist aber bei migrationspolitischen Entscheidungen aufgrund der umstrittenen Frage, wer zum *Demos* gehört (dazu 4. a) und c)), nicht der Fall.

Die Gleichheit der Stimmen *innerhalb* eines politischen Gemeinwesens wird damit zwar demokratisch nicht unbedeutend, hat aber nur einen partikularen Wert; nämlich nur innerhalb der politischen Gemeinschaft. Sie kann den (vollständigen) Ausschluss anderer Menschen aus demokratischer Sicht nicht rechtfertigen. Ähnlich verhält es sich mit Regelungen zur

²² Für Song stellt sich politische Gleichheit als eine zwingende, (internationale) Solidarität hingegen nur als eine instrumentelle Bedingung für Demokratie dar (Song 2012, 47). Würde man sich allein oder primär auf das Kriterium stützen, wem gegenüber eine Politikentscheidung *Zwang* entfalte, käme es Song zufolge zu ernsthaften Problemen mit Blick auf die effektive Verwirklichung von politischer Gleichheit, da die notwendige Stabilität nicht gewahrt werden könne. Sie schlussfolgert, dass angewandt auf die Frage der Migration durchaus aus demokratietheoretischer Perspektive gute Gründe für territoriale Begrenzungen des *Demos* existieren.

Begrenzung der Zuwanderung zum Schutz von „Gütern“ bestimmter demokratischer Gemeinschaften (wie Sozialsysteme, (Eigentum an) Institutionen o.ä.). Auch dies mag für die politischen Gemeinschaften eine wichtige Rolle für den Erhalt „ihrer“ demokratischen Systeme spielen, aber auch dieser Wert entfaltet seine Wirkung nur partikular für die bereits vorhandenen Mitglieder. Eine normative Rechtfertigung gegenüber Nichtmitgliedern, den Migranten, lässt sich daraus aber nicht gewinnen.²³ Als allgemeine Schlussfolgerung lässt sich daraus auch für andere Prinzipien ableiten, dass Prinzipien, die mit dem Prinzip möglichst inklusiver Entscheidungsfindung ausbalanciert werden sollen, entweder ebenfalls universalistisch formuliert sein müssen oder aber einen prinzipiellen Ausschluss nicht rechtfertigen können.

Möglich erscheint es jedoch, Bedingungen für Zuwanderung zu formulieren. Da diese nicht an außerdemokratische Merkmale, wie insbesondere „Kultur“, anknüpfen können, sollten sie Zuwanderungswillige nicht aufgrund von ihnen innewohnenden Merkmalen ausschließen, sondern lediglich die Bereitschaft und das Bekenntnis zum jeweiligen demokratischen System voraussetzen. Um insoweit sicherzustellen, dass die Prinzipien, Systemmerkmale und Güter des jeweiligen Systems effektiv gewahrt werden können, erscheinen Regelungen legitimierbar, die die Zulassung an Kriterien der *Dauerhaftigkeit* und der Identifikation mit dem politischen Gemeinwesen knüpfen. Insbesondere dürfte es zulässig sein, den Erwerb bestimmter Rechte davon abhängig zu machen, dass Personen langfristig in einer Gemeinschaft bleiben (wollen). Allerdings müssen Zuwanderungsregelungen stets von prinzipieller Offenheit geprägt sein und dürfen nicht in Richtung eines prinzipiellen Ausschlusses auch nur bestimmter Personengruppen tendieren, da sie andernfalls demokratisch kaum legitimierbar erscheinen.

c) Diskussion möglicher Alternativen

Die Vorstellung von Spielräumen und Grenzen impliziert ein Denken in abgrenzbaren Räumen. Fraglich ist jedoch, ob diese Vorstellung mit Blick auf Migrationspolitik wirklich hilfreich ist, um über die demokratische Legitimität von Politikentscheidungen analytisch nachzudenken. Auch hier ist es schwierig, eine eindeutige Antwort zu finden. Für das Denken in abgrenzbaren Räumen spricht, dass sich dadurch für einzelne Politikbereiche bestimmen lässt, welche Politikoptionen definitiv nicht zur Verfügung stehen. In der Migrationspolitik etwa hat sich

²³ Einen ähnlichen Einwand formuliert auch *Abizadeh* speziell für Zuwanderungsregelungen zwischen Staaten mit ökonomischen Unterschieden (Abizadeh 2016): Zwar mag es grundsätzlich spezielle Pflichten (*special obligations*) gegenüber Mitgliedern der eigenen politischen Gemeinschaft geben (insbesondere gegenüber ökonomisch Benachteiligten). Diese speziellen Pflichten können aber nicht die globalen Pflichten verdrängen.

angesichts der hohen Relevanz von Menschenrechten gezeigt, dass insoweit klare Grenzen gezogen werden können. Gegen den Ansatz der Spielraum- bzw. Grenzbestimmung spricht jedoch, dass es häufig keine eindeutigen Grenzen geben wird, sondern sich (wenn überhaupt) eher Grenzbereiche identifizieren lassen. Ob Entscheidungen in diesen Bereichen aus demokratischer Sicht legitim sind, lässt sich nicht kategorisch bestimmen, sondern erfordert graduelle Abstufungen. Das Bild von Spielräumen und Grenzen kann prinzipiell auch „Grenzbereiche“ und unscharfe Grenzen erfassen. Allerdings besteht in diesem Zusammenhang die Gefahr einer zu starken Fokussierung auf die politischen Entscheidungen als solche. Andere Formen der Stärkung demokratischer Legitimation, wie beispielsweise die Sicherstellung einer möglichst breiten Einbeziehung der Stimmen, die Suche nach rationalen und den Bürgerinnen gegenüber begründbaren Ergebnissen, die Transparenz der Verfahren oder die Existenz von Kontrollmöglichkeiten, drohen demgegenüber in den Hintergrund zu treten. Wer sich mit der Bestimmung demokratischer Spielräume und Grenzen befasst, muss sich daher der Möglichkeit bewusst sein, dass der Ansatz gewisse „blinde Flecken“ aufweist. Das Ergebnis der Bestimmung von Spielräumen und deren Grenzen darf daher nicht verabsolutiert werden. Solange diese Einschränkung berücksichtigt wird, verspricht der Ansatz jedoch einen Erkenntnisgewinn.

5) Resümee

Die vorliegende Untersuchung hat sich mit den demokratischen Spielräumen und Grenzen im Kontext der Regulierung von Migration befasst. Ausgangspunkt war dabei die allgemeine Frage der politischen Theorie, wie weit demokratische (Mehrheits-)Entscheidung reicht und was sie begrenzt. Dabei wurde die These aufgestellt, dass die Reichweite demokratischer Entscheidungsfreiheit nicht immer gleich ist, sondern in Abhängigkeit von den verhandelten Sachfragen festgelegt werden sollte. Die Untersuchung hat gezeigt, dass Migrationspolitik aus demokratietheoretischer Sicht mehrere Besonderheiten aufweist, die die These eines demokratischen Sonderfalls stützen. So berühren Migrationsfragen häufig Menschenrechte, sie beinhalten grundlegende Fragen sowohl für die Migrantinnen als auch die bereits bestehenden Mitglieder einer politischen Gemeinschaft und es existiert eine auffällige Diskrepanz zwischen den Entscheidungsträgerinnen und den von der Entscheidung Betroffenen.

Diese Besonderheiten wirken sich auf die Spielräume und Grenzen einer demokratischen Migrationspolitik aus. Insofern hat die Untersuchung gezeigt, dass Migration als Regelungsbereich den politischen Gemeinwesen zwar nicht grundsätzlich entzogen ist, dass es also „Spielräume“ gibt. Diese Spielräume sind jedoch eng begrenzt. Eine zwingende Grenze bilden die allgemeinen Menschenrechte, da sie der (demokratischen) Verfügung von

vornherein entzogen sind. Darüber hinaus haben auch politische Gemeinschaften nicht das Recht, frei über Zuwanderung zu entscheiden, da das Legitimationssubjekt – das *Demos* – gerade bei migrationspolitischen Entscheidungen nicht eindeutig bestimmbar ist. Die Bestimmungsschwierigkeiten führen dazu, dass Zuwanderungsregelungen nur dann legitimierbar erscheinen, wenn sie die Aufnahme von Nichtmitgliedern an Kriterien knüpfen, die dem Schutz demokratischer Prinzipien dienen und von den Nichtmitgliedern prinzipiell erfüllt werden können.

Literatur

- Abizadeh, Arash. 2008. „Democratic Theory and Border Coercion – No Right to Unilaterally Control Your Own Borders“, *Political Theory* 36(1): 37–65.
- Abizadeh, Arash. 2010. „Democratic Legitimacy and State Coercion: A Reply to David Miller“, *Political Theory* 38(1): 121–30.
- Abizadeh, Arash. 2016. „The Special-Obligations Challenge to More Open Borders“, in: *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, hrsg. Sarah Fine und Lea Ypi. Oxford: Oxford University Press, 105–24.
- von Alemann, Ulrich. 2002. „Demokratie“, in: *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. Martin Greiffenhagen, Sylvia Greiffenhagen, und Katja Neller. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 78–85.
- Avruch, Kevin. 1998. *Culture & Conflict Resolution*. US Institute of Peace Press.
- Bartram, David, Maritsa Poros, und Pierre Monforte. 2014. *Key Concepts in Migration*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.
- Bhabha, Homi K. 2012. *The Location of Culture*. Routledge.
- Brodowski, Dominik. 2022. „Sonderstellung des Strafrechts aus der europäischen Mehrebenenperspektive“, in: *Strafverfassungsrecht*, hrsg. Matthias Bäcker und Christoph Burchard. Tübingen: Mohr Siebeck, 139–68.
- Buchstein, Hubertus, Kerstin Pohl, und Rieke Trimcev, hrsg. 2021. *Demokratiethorien. Von der Antike bis zur Gegenwart*. 10. Aufl. Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag.
- Carens, Joseph H. 1987. „Aliens and Citizens: The Case for Open Borders“, *The Review of Politics* 49(2): 251–73.
- Cassee, Andreas. 2016. *Globale Bewegungsfreiheit Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen*. Berlin: Suhrkamp.
- Dahl, Robert A. 1970. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

- Dahl, Robert A. 2000. *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2003. *How Democratic Is the American Constitution?* New Haven and London: Yale University Press.
- Donnelly, Jack. 2013. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3. Aufl. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Eckes, Christina. 2017. „Integrated Rights Protection in the European and International Context. Some Reflections about Limits and Consequences“, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* (3): 1–26.
- Fine, Sarah, und Lea Ypi, hrsg. 2016. *Migration in Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuchs, Dieter. 1997. „Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien“, *Working Paper. Veröffentlichungsreihe der Abteilung Institutionen und Sozialer Wandel des Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. FS III 97-203*.
- Geertz, Clifford. 1973. „Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture“, in: *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books, 3–30.
- Goodale, Mark. 2006. „Toward a Critical Anthropology of Human Rights“, *Current Anthropology* 47(3): 485–511.
- Goodale, Mark, hrsg. 2009. *Human Rights: An Anthropological Reader*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Habermas, Jürgen. 2019. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 7. Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- Henderson, Errol A., und Richard Tucker. 2001. „Clear and Present Strangers: The Clash of Civilizations and International Conflict“, *International Studies Quarterly* 45(2): 317–38.
- Hofstede, Geert. 1991. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London New York: McGraw-Hill.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster.
- Koenig, Matthias. 2005. *Menschenrechte*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Kroeber, Alfred L., und Clyde Kluckhohn. 1952. „Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions“, *Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology, Harvard University*.
- Ladwig, Bernd, Tamara Jugov, und Cord Schmelzle. 2007. „Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit“, *SFB-Governance Working Paper Series, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin* (Nr. 4).
- Miller, David. 2010. „Why Immigration Controls Are Not Coercive: A Reply to Arash Abizadeh“, *Political Theory* 38(1): 111–20.
- Miller, David. 2016. *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Harvard University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What is Populism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nickel, James. 2021. „Human Rights“, in: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, hrsg. Edward N. Zalta. Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/rights-human/> (20. April 2024).
- Palombella, Gianluigi. 2007. „From Human Rights to Fundamental Rights Consequences of a conceptual distinction“, *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie* 93(3): 396–426.
- Pevnick, Ryan. 2011. *Immigration and the Constraints of Justice: Between Open Borders and Absolute Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Said, Edward W. 2001. „The Clash of Ignorance“, *The Nation*.
- Scheuner, Ulrich. 1973. *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Shapiro, Ian. 1999. *Democratic Justice*. New Haven: Yale University Press.
- Song, Sarah. 2012. „The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should Be Bounded by the State“, *International Theory* 4(1): 39–68.
- Song, Sarah. 2018. *Immigration and Democracy*. Oxford University Press.
- Spencer-Oatey, Helen. 2000. *Culturally speaking: Managing rapport through talk across cultures*. London: Continuum.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

Wellman, Christopher Heath. 2008. „Immigration and Freedom of Association“, *Ethics* 119(1): 109–41.

Whelan, Frederick G. 1983. „Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem“, in: *Nomos 25: Liberal Democracy*, hrsg. J Roland Pennock und John Chapman. New York: New York University Press, 13–47.

Williams, Raymond. 1983. *Culture and Society, 1780-1950*. Columbia University Press.