

Georg Lohmann | Petra Follmar Otto

Menschenrechte in der Zuwanderungsgesellschaft

2. Potsdamer MenschenRechtsTag am 22. November 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2014
<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe *Studien zu Grund- und Menschenrechten* wird herausgegeben von:

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)
Prof. Dr. Logi Gunnarsson
Prof. Dr. iur. Eckart Klein

ISSN 1435-9154

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISBN 978-3-86956-285-8

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der
Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2014/6303/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-63039](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-63039)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-63039>

Vorwort

„Menschenrechte in der Zuwanderungsgesellschaft“ lautete das Thema des zweiten Potsdamer Menschenrechtstages. Die Veranstalter wollen mit dieser Veranstaltungsreihe aktuelle Menschenrechtsfragen aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchten.

Die beiden Vortragenden betrachten als Philosoph und politikbegleitende Juristin die Lage von Menschen, die als Flüchtlinge und Migranten nach Deutschland kommen (wollen). Den Philosophen erstraut die vielfach zu beobachtende Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechts- und Menschenwürdeverletzungen, die Juristin verweist auf die schlechte Bilanz Deutschlands vor europäischen und internationalen Menschenrechtsgremien in diesem Zusammenhang. Beide Texte bieten mehr als eine bloße Bestandsaufnahme, sondern treten für einen Bewusstseinswandel, eine neue Diskussionskultur und eine geänderte Politik gegenüber den betroffenen Personengruppen ein.

Die nachstehend erhobenen juristischen Forderungen sind durch die neugefasste „Dublin III“-Verordnung (604/2013), die seit dem 1. Januar 2014 anzuwenden ist, und deren Rechtsfolgen in der Bundesrepublik Deutschland – etwa Streichung des Ausschlusses einstufigen Rechtsschutzes – nur zum Teil erfüllt. Sie bleiben deshalb aktuell.

Mit der vorliegenden Broschüre möchte das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam einen Beitrag zu der weiterhin erforderlichen Diskussion leisten.

Potsdam, im Dezember 2013
Logi Gunnarsson und Andreas Zimmermann

Inhalt

Vorwort

Menschenrechte- und Menschenwürdeverletzungen
in der Zuwanderungsgesellschaft
Georg Lohmann

7

Menschenrechte in der Zuwanderungsgesellschaft
Petra Follmar-Otto

21

Menschenrechte- und Menschenwürdeverletzungen in der Zuwanderungsgesellschaft

Georg Lohmann

1 Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist, seit einigen Jahren auch eingeständenermaßen, ein Zuwanderungsland. Ganz allgemein können wir freiwillige MigrantInnen von solchen unterscheiden, die zu ihrer Migration gezwungen sind, wobei es ganz unterschiedliche Gründe dafür gibt und auch die Unterteilung in freiwillige und gezwungene Migration oft nur graduell und überlappend ist. Menschen, die sich als MigrantInnen bei uns aufhalten, ob legal oder illegal, sind wie alle Menschen Träger von Menschenrechten. Aber ihnen stehen nicht alle Menschenrechte in der gleichen Weise zu und insbesondere ist der Schutz ihrer Menschenrechte oft prekär, häufig nicht ausreichend und in gravierenden Fällen gänzlich ungenügend. Traditionell wird der rechtliche Schutz durch die jeweilige Staatsbürgerschaft gesichert, die MigrantInnen aber sind in der Regel bei uns Nichtstaatsbürger, haben eine andere oder gar keine Staatsbürgerschaft. Sie werden freilich seit den internationalen Menschenrechtspakten in Bezug auf viele Menschenrechte gleichwohl als rechtliche Subjekte und damit auch als Träger von Menschenrechten anerkannt, die Durchsetzung ihres rechtlichen Schutzes ist gleichwohl oft ungenügend. Zudem wird ihnen die soziale Anerkennung häufig versagt und die Andersheit ihres Migrationshintergrundes ist oft Anlass für Diskriminierung, Benachteiligung und Ausgrenzung, die nicht selten nicht nur ihre Menschenrechte verletzt, sondern zugleich auch Missachtungen ihrer Würde darstellen.

Ich möchte im Folgenden aus den vielen Fragen¹, die in einer Zuwanderungsgesellschaft sich mit Bezug auf die häufig festzustellenden

¹ Als Überblick s. *Brezger/Cassee*, Migration, Flucht und Staatsbürgerschaft, in: *Pollmann/Lohmann* (Hrsg.), Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, 2012, S. 427–432, ff.; *Cassee/Goppel*, Migration und Ethik, 2012.

Menschenrechtsverletzungen von MigrantInnen ergeben, zwei herausgreifen und nacheinander behandeln. Ich will zunächst mehr allgemein fragen, wie wir die zunehmende Gleichgültigkeit den Problemen der Migrationspolitik gegenüber verstehen können, und im zweiten Teil fragen, inwieweit Menschenrechtsverletzungen von MigrantInnen auch als Menschenwürdeverletzungen verstanden werden können und was das für unser politisches, rechtliches und moralisches Selbstverständnis als Zuwanderungsland bedeuten könnte.

2 Wie können wir die häufig zu beobachtende Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechtsverletzungen von MigrantInnen erklären?²

Zur Ausgangslage

Wie Staaten mit Migranten und Migrantinnen umzugehen haben, seien diese freiwillig oder gezwungen ins Land gekommen, seien sie als legale oder als illegale klassifiziert, das unterliegt sowohl moralischen wie rechtlichen Normen. Freiwillige Migration, zumeist aus ökonomischen oder familiären Gründen, zumal wenn mit dem Ziel der Integration, ist zwar nicht ohne Probleme, doch zumeist sind diese vorübergehend und verglichen mit den Problemen, die erzwungene Migration hervorruft, leichter lösbar. Wer nicht freiwillig sein Heimatland verlässt, sondern als Flüchtling aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen fliehen muss, kann Asyl beantragen; wer aus wirtschaftlicher und sozialer Not, weil Hungersnöte, Bürgerkrieg, sexueller Missbrauch und anderes ihm ein Leben in seinem Land gefährden, ist „nur“ Flüchtling. Staatenlose (*displaced and stateless persons*), „Menschen ohne Papiere“, manchmal auch Migranten aus Gründen der Familienzusammenführung, sind Flüchtlinge. Für alle gilt, dass sie durch die Migration Ausländer geworden sind, dass sie die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes nicht haben und deshalb nicht bloß häufig kulturell Fremde sind, sondern auch einen prekären Rechtsstatus haben.

² Ich übernehme im Folgenden überarbeitete Teile aus Lohmann, Gleichgültigkeit und Menschenwürdeverletzungen – wie wir mit Migranten umgehen, in: *Kirchschläger/Kirchschläger* (Hrsg.), Menschenrechte und Migration, 2011, S. 87–96.

Die moralische Perspektive

Die moderne Moral macht keinen Unterschied zwischen Einheimischen und Auswärtigen, sie ist in ihren wesentlichen Teilen eine Moral der Unparteilichkeit zwischen Fremden, die für alle universelle und egalitäre Pflichten aufstellt und begründet. Zwar umfasst die moderne Moral auch spezielle Pflichten zwischen sich nahestehenden, z.B. Familienangehörigen oder Mitgliedern von Gemeinschaften, doch sind diese besonderen moralischen Pflichten als *Ergänzungen und nicht als Alternativen* zu den moralischen Verpflichtungen der gleichen Rücksicht und Achtung aller zu sehen. Gleichwohl gibt es eine weitverbreitete Auffassung, dass wir stärkere und ungleiche moralische Verpflichtungen gegenüber unseren Landsleuten haben als gegenüber Fremden, und dass deshalb hier durchaus mit zweierlei Maß gemessen werden kann. Aber aus den gleichen Gründen, die uns nicht erlauben, unseren Nachbarn zu bestehlen und zu belügen oder ihm in einer Notsituation nicht zu helfen, ist es uns auch nicht erlaubt, das gegenüber Nichtlandsleuten zu tun oder zu unterlassen. In den Kernbereichen der Moral haben wir nur universelle und egalitäre Verpflichtungen. Aber wo sind die Grenzen, ab denen eine Ungleichbehandlung und parteiliche Selektivität moralisch erlaubt wäre? Meine Antwort ist: Dort, wo der Achtung der allgemeinen Menschenwürde Genüge getan ist und die auf ihr „basierenden“ Menschenrechte respektiert, geschützt und gewährleistet werden.³

Die rechtliche Perspektive

Weil diese Grenzziehungen, rein aus einer moralischen Perspektive und insbesondere bei positiven Hilfspflichten schwer zu bestimmen sind und häufig moralisch umstritten bleiben, werden solche Streitfragen besser mit Mitteln des Rechts entschieden. Das Recht kann bindende Regelungen durch Entscheidungen dafür legitimierter Gesetzgeber erreichen, auch da, wo moralisch gesehen, keine alle überzeugenden moralischen Begründungen gegeben oder möglich erscheinen. Die Politik den MigrantInnen gegenüber, auch wenn sie dabei den kritischen, begründeten Anfragen der

³ S. dazu Lohmann, Menschenwürde als „Basis“ von Menschenrechten, in: *Hilgenhoff/Joerden/Thiele* (Hrsg.), Menschenwürde und Medizin, Ein interdisziplinäres Handbuch, 2013, S. 179–193.

Moral ausgesetzt bleibt, richtet sich daher in erster Linie nach rechtlichen Normen.

Rechtlich relevant sind eine ganze Reihe von internationalen Menschenrechtsdokumenten wie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, der Internationale Pakt über bürgerl. und politische Rechte (1966), unterschiedliche Bestimmungen zum Asylrecht, die Kinderrechtskonvention (1989), die Europäische Menschenrechtskonvention u.a.m., ferner jeweils unterschiedliche nationale Gesetze und Verordnungen.⁴ Diese sind unterschiedlichen rechtlichen Regelungen schreiben vor, wie staatliche Stellen sich den MigrantInnen gegenüber zu verhalten haben. Damit sind freilich skandalöse Behandlungen von MigrantInnen nicht ausgeschlossen, und die Kritik richtet sich einmal gegen eine unzureichende Beachtung rechtlicher Vorschriften, dann aber auch gegen die rechtlichen Regelungen selber, wenn sie moralischen oder anderen achtsenswerten Forderungen nicht genügen.

Ganz häufig aber reagiert die politische Öffentlichkeit auf „Missstände im Asylbereich“, auf „eigentlich“ skandalöse Regelungen im Aufenthaltsrechts von Flüchtlingen, auf Verfehlungen und Desinteresse von zuständigen Behörden den Problemen der MigrantInnen gegenüber mit genervtem Desinteresse. Ich will deshalb diese rechtlichen Regelungen nicht im Einzelnen behandeln, sondern nach allgemeinen Folgen und auch Begründungen fragen, um die Schwierigkeiten und Probleme der Migrationspolitik vielleicht etwas besser begreifen zu können. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie wir die häufig zu beklagende Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechtsverletzungen zu verstehen haben.

Die ambivalente Rolle des Staates

Die Staaten werden durch jenen komplexen rechtlichen Rahmen in eine ambivalente Lage gebracht: Sie sind als Schützer und zugleich als mögliche Verletzer der Menschenrechte und der Menschenwürde der MigrantInnen angesprochen. Einmal ergeben sich durch die menschenrechtlichen Regelungen für den Staat unterschiedliche Respekt-, Schutz- und Hilfspflichten jedem Menschen gegenüber, unabhängig von seiner Staatsbürgerschaft. Er muss jeden Menschen, auch Staatenlose oder

⁴ Für eine Sammlung und Erläuterung der Rechtsdokumente s. von Oswald/Schmelz (Hrsg.), *Migrants, Refugees and Human Rights. Immigrants in Europe*, 2009.

Illegale wegen ihrer Menschenwürde, als Träger von Menschenrechten anerkennen. Der Staat wird aber auch als möglicher Menschenrechtsverletzer angesehen, sofern und wenn er seine Rechtspflichten ungleich, nur selektiv, nur teilweise oder gar nicht erfüllt. Diese prekäre Doppelrolle hat zur Folge, dass der Staat in eigener Sache ggf. gegen sich tätig sein muss. Und das birgt die Gefahr in sich, dass Menschenrechtsverletzungen selbst und/oder moralisch-rechtliche Konflikte in Umsetzungen und konkreten Maßnahmen verschwiegen und/oder nicht öffentlich gemacht und breitwirksam wahrgenommen werden.

Aktionen und Reaktionen auf Seiten der MigrantInnen und auf Seiten der Zuwanderungsgesellschaft und des Staates

Schon dieses Nicht-öffentlich-Machen von Problemen, die ggf. Menschenrechtsverletzungen sind, wird von Seiten der Opfer oft hingenommen oder nicht aktiv bekämpft, insbesondere weil Migranten oft einen unklaren oder nur eingeschränkten Rechtsträgerstatus haben: Als Nicht-Staatsbürger oder wie in einigen Fällen als Menschen ohne Staatsbürgerschaft sind sie zwar nach den Menschenrechtspakten ihrer Menschenwürde wegen gleichwohl im Prinzip als Träger von Rechten formal anerkannt, aber in der faktischen Wahrnehmung und Einklagung ihrer Rechte sehr stark gehandikapt. Illegale Flüchtlinge, Menschen ohne oder mit nur bedingtem Aufenthaltsrecht fürchten, bei einem Protest gegen erlittene Menschenrechtsverletzungen abgeschoben zu werden oder sich in ihrer Lage noch weiter zu verschlechtern. Das macht sie anfällig für Menschenrechtsverletzungen, weil sie sich rechtlich nicht angemessen wehren können. Dabei kennzeichnen Menschenwürdeverletzungen besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen (s.u.).

Auf diese erwartbaren Probleme einer Migrationspolitik reagieren engagierte Menschenrechtsgruppen (z.B. Pro Asyl; Gesellschaft für bedrohte Völker; Amnesty International; Organisationen kirchlicher und religiöser Gemeinschaften, z.B. der Jesuiten-Flüchtlingsdienst u.a.m.), indem sie Menschenrechtsverletzungen öffentlich machen und sie sorgen durch Blaming-and-Shaming, wenn sie Erfolg haben, für eine Abstellung oder Behebung der Missstände. Rechtsstaaten können mit bewährten Lösungsaktivitäten reagieren: Menschenrechtsverletzungen werden, wenn öffentlich geworden, eingeklagt und rechtlich überprüft. Gesetze können entsprechend geändert, Verwaltungseinrichtungen geschaffen oder neu ausgerichtet werden. Warum aber klappt diese „systemimmanente“ Pro-

blömlösung häufig nicht? Warum reagiert schon die normale bürgerliche Öffentlichkeit eher genervt und ablehnend auf Apelle von Unterstützergruppen und warum ist eher eine restriktive und verschärfende politische Reaktion in vielen westlichen Ländern mit hohen Migrantenanteilen zu beobachten? Warum ist eher eine, vom Menschenrechtsschutz aus gesehen, Verschlechterung der Lage der Migranten eingetreten?

Sind wir verantwortlich für die Gründe erzwungener Migration?

Wiederum möchte ich eher allgemeine Hintergrundüberlegungen anstellen, um mich den philosophisch bearbeitbaren Fragen zu nähern.

Die Politik den Migranten gegenüber ist durch einen Standardkonflikt zwischen dem egalitären Universalismus der Menschenrechte und dem kommunitären Partikularismus eines demokratischen Staatswesens geprägt: Wer soll Vorrang haben, die Menschenrechte oder die jeweiligen Bürgerrechte? Diese immer vorhandene Spannung zwischen den universellen Menschenrechten und den besonderen Rechten eines demokratisch verfassten Souveräns⁵ wird noch gesteigert durch den Umstand, dass viele Menschen, die durch politische Verfolgung oder wirtschaftliche Not zur Migration aus ihrem Heimatland gezwungen sind oder sich gezwungen sehen, das globale Elend (globale Armut, Unterentwicklung, diktatorische Regime) in das jeweilige Aufnahmeland gewissermaßen importieren. Sie konfrontieren die Inländer mit unterschiedlichen Fällen globalen Elends, deren Behebung auf den ersten Blick jede einzelne Demokratie zu überfordern scheint. Flüchtlinge, egal aus welchen Gründen, scheinen globales Elend kontingent in den jeweiligen Aufnahmestaat zu importieren. Eher abwehrend wird daher gefragt: Ist denn ein einzelner Staat verantwortlich für globales Elend? Sind seine Bürger verantwortlich für die Gründe der Flüchtlinge, Asyl zu suchen oder aus lebensbedrohlichen Notsituationen, Hungerkatastrophen oder Bürgerkriegen zu fliehen? Und welche Gründe muss man akzeptieren, welche kann man akzeptieren, welche nicht?

⁵ S. dazu *Lohmann*, Demokratie und Menschenrechte, Menschenrechte und Demokratie, in: Jahrbuch für Recht und Ethik, 19 (2011), S. 145–162.

Welchen Nutzen haben wir von MigrantInnen?

Eine reflektierende und kluge Politik, die die Situation von Migranten verbessern will, kann in dieser Lage versuchen, zunächst an den Eigennutzen der demokratischen Bevölkerung zu appellieren. Angesichts der Alterspyramide in westlichen Industrieländern wird daher zunehmend argumentiert, das durch die vermehrte Aufnahme von Migranten auszugleichen. Von diesen eher langfristigen Nutzenerwartungen muss man freilich den besonderen „Nutzen“, den illegale Einwanderer als billige Arbeitskräfte in einigen Bereichen der Wirtschaft „abwerfen“, unterscheiden. Es gibt soziologische Untersuchungen, die vermuten lassen, dass es nicht nur das heimische Elend und die Not sind, die Menschen aus Afrika zu illegalen Einwanderungen treiben, sondern dass es die Nachfrage hier bei uns nach billigen Arbeitskräften ist, die die Menschen „ansaugt“.

Und natürlich ist klar, dass Nutzenerwägungen, welcher Art auch immer, Menschenrechtsverletzungen nicht rechtfertigen oder entschuldigen können.

Jenseits von Nutzenerwägungen: Gleichgültigkeit gegenüber Menschenwürdeverletzungen

Aber wenn die Lage mit Nutzenargumenten zu lösen wäre, hätten wir die moralischen Probleme mit der gegenwärtig vorherrschenden und wohl auch mehrheitlich getragenen Tendenz in der Migrationspolitik nicht, die im Wesentlichen durch ein Wegsehen, Nichtbefassen mit, Verdrängen und Verhindern charakterisiert ist. Was z. B. an den Südgrenzen der Europäischen Union (EU) angesichts der in die Hunderte gehenden Zahl von toten Bootsflüchtlingen geschieht, ist skandalös, ohne dass es zu einer wirksamen Empörung in der EU kommt. Die oftmals demütigenden und menschenunwürdigen Behandlungen, die wir Migranten, insbesondere Flüchtlingen, bei der Unterbringung, der Versorgung (z. B. Nothilfe in der Schweiz), bei der Abschiebung antun, die systematische Behinderung der Wahrnehmung ihrer eh beschränkten Rechte, die Hetze und Verleumdungen in einem Teil der Medien, das fast durchgehende Desinteresse gegenüber ihrem persönlichen Schicksal, die Gleichgültigkeit und Uninformiertheit, mit der sie oftmals verwaltungsmäßig behandelt werden, alles das sind vielfältige Weisen, die von den MigrantInnen nicht nur als Verletzung ihrer Rechte, sondern ganz wesentlich auch als Missachtung und Verletzung ihrer Würde erlebt werden.

Die Situation ist insgesamt noch skandalöser als es die Situation in Deutschland 1986 war, als die damalige Bundesregierung unmenschliche Zustände in Asylbewerber-„heimen“ hervorrief und zuließ, um das westdeutsche Asylrecht dann ändern zu können. Damals hatte sich der Philosoph Ernst Tugendhat mit einem Aufsatz und Vortrag zum Thema „Asyl: Gnade oder Menschenrecht?“⁶ zu Wort gemeldet. Er schätzte die öffentliche Diskussion als so fatal ein, dass ihm „nichts anderes übrig“ blieb „als von den Fundamenten auszugehen“. Damit meinte er die moralischen und rechtlichen Fundamente: das moralische Gewissen, die Goldene Regel und den Zusammenhang von Menschenwürde und Menschenrechten.⁷

3 Menschenrechte- und Menschenwürdeverletzungen

3.1 Menschenrechte und Würdebegriffe

Ich schätze die gegenwärtige Lage ähnlich ein und will daher erneut auf den Zusammenhang von Menschenrechten und Menschenwürde rekurrieren. Dabei beschränke ich mich auf eine Erläuterung dessen, was mit „Menschenwürdeverletzungen“ gemeint sein kann. War für Tugendhat der Begriff „Würde“ noch ein eher moralische Intuitionen zusammenfassender und redundanter Begriff und die Achtung der Menschenwürde gleichzusetzen mit der Achtung der Menschenrechte, so hat die philosophische Forschung und Diskussion in den letzten Jahren hier verstärkte Differenzierungen aufgezeigt und dem Begriff Menschenwürde auch eine eigenständige und gewichtige Bedeutung und Rolle geben können.⁸

⁶ S. Tugendhat, *Asyl – Gnade oder Menschenrecht?*, in: *Barwig/Mitzth* (Hrsg.), *Migration und Menschenwürde. Fakten, Analysen und ethische Kriterien*, 1987, S. 76–82.

⁷ Tugendhat Fn. 6, S. 76.

⁸ S. mit Hinweisen auf die zahlreiche Literatur Lohmann, „Menschenwürde“ – Leerformel oder Neuentwurf der Menschenrechte?, in: *Ammer/ von Bülow/Heimbücher* (Hrsg.), *Herausforderung Menschenwürde. Beiträge zum interdisziplinären Gespräch*, 2010, S. 101–128.

Um die beinahe unübersichtlich gewordenen Diskussionen zur Bedeutung von „Würde“ zu ordnen, will ich zunächst drei Arten von Begriffen von „Würde“ unterscheiden und dann vor diesem Hintergrund fragen, ob und wie die Menschenrechtsverletzungen von MigrantInnen zugleich Verletzungen ihrer unterschiedlichen Würden sind und was das jeweils bedeuten kann.

3.2 Allgemeine moralische Würde

Aus der Sicht der Moral können wir jedem Menschen eine allgemeine moralische Würde zuschreiben, die ihm einen inneren, intrinsischen Wert verleiht, der absoluten Vorrang haben soll vor beliebigen anderen Wertungen oder Abzweckungen. Bei Kant (z.B.) ist diese Würde durch die Fähigkeit zu allgemeiner moralischer Gesetzgebung (Vernunft) begründet, sie ist mit *moralischen* Pflichten gegen sich und andere verbunden, aber ohne unmittelbaren Bezug zu Rechten. Sie fordert von allen Menschen eine wechselseitige moralische Achtung und Hilfe in Not, verbietet eine totale Instrumentalisierung eines Menschen und ermöglicht moralische Selbstachtung.⁹

Verletzt werden kann diese allgemeine, moralische Würde durch Missachtung und Demütigung durch andere und durch den Würdeträger selbst durch unwürdiges Verhalten. Sie kann durch entwürdigendes Tun und Unterlassen durch andere verletzt werden, sie kann auch durch eigenes Missverhalten gemindert, aber (zumindest nach Kant) nicht gänzlich genommen oder verwirkt werden. Auch der größte Verbrecher behält daher diese allgemeine, moralisch verstandene Würde noch, weil er zumindest die abstrakte Möglichkeit behält, sich moralisch zu bestimmen oder, wie Margalit es formuliert hat, Reue zu zeigen.¹⁰ Entscheidend für unser Thema ist aber, dass Adressaten der Pflichten unmittelbar alle Menschen sind und dass mit dieser moralischen Auffassung von Würde nicht unmittelbar das Haben von Rechten verbunden ist. Der Träger dieser moralischen Würde wird nicht „automatisch“ als Träger von Rechten anerkannt, Verletzungen seiner Würde sind daher Verletzungen moralischer Pflichten, aber keine Rechtsverletzungen.

⁹ Ich unterscheide mich damit von *Schaber*, der Würde unmittelbar als eine Selbstachtung versteht. S. *Schaber*, *Instrumentalisierung und Würde*, 2010.

¹⁰ *Avishai Margalit*, *Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung*, 1997, S. 18 ff.

3.3 *Besondere, soziale Würdekonzeptionen*

Von Würden (hier häufig auch von Ehre) sprechen wir seit alters her in soziokulturellen Kontexten im Plural, wenn wir von Amtswürden, von der Würde alter Menschen, vom würdevollen Auftreten einer angesehenen Person, von der Würde eines Adligen oder der Würde eines Hauptlings etc. sprechen. Diese je besonderen Würden sind abhängig von erbrachten Leistungen oder einem anerkannten Status, sie sind abhängig von sozialen Anerkennungsverhältnissen und kulturell bestimmten Wertungen. Sie werden unterschiedlich hochgeschätzt, sind mit konventionellen Anforderungen an den Würdeinhaber selbst verbunden, der nicht nur verlangen kann, dass andere sich ihm gegenüber seiner Würde gemäß verhalten und ihm mit Respekt begegnen, sondern der auch selbst sich seiner Würde gemäß verhalten muss. Sie kann durch eigenes Fehlverhalten gemindert oder ganz verloren werden. Der Respekt vor dieser Würde fordert von anderen Achtungshaltungen und -handlungen, die als Beachtung von Privilegien, konventionellen Ererbietungen und Rücksichtnahmen die Hochschätzung des Würdeträgers ausdrücken und damit zu dessen Selbstwertgefühl als würdige Person beitragen. Diese besonderen Würdekonzeptionen sind sowohl in egalitären wie nichtegalitären Gesellschaften bestimmend. Der allträgliche Kampf um Ehre und Anerkennung lässt sich auch als Streben nach dieser besonderen, den Einzelnen in seinen Lebensleistungen auszeichnenden Würde verstehen. Weil unser Selbstwertgefühl sehr stark von dieser sozialen Anerkennung abhängt, sind Missachtungen und Kränkungen unserer sozialen Ehre und Würde besonders tief verletzend. Will man sie vermeiden, so sind konventionelle und moralische (d.h. allgemein) geforderte Tugenden (affektive Haltungen und Einstellungen) wie Sympathie, Empathie, Fürsorge, Dankbarkeit, Freundlichkeit, Verständnisbereitschaft ratsam. Diese affektiv getönten Tugendhaltungen verlangen eine innere Einstellung und affektive Gestimmtheit, müssen freiwillig aus Einsicht praktiziert werden und können rechtlich nicht erzwungen werden. Sie umgeben gewissermaßen die strengen moralischen Verpflichtungen und die gleich zu erläuternden Rechtspflichten. Sie sind mit gemeint, wenn wir in einem umfassenden Sinne von „menschlichen“ Verhältnissen und einem humanen Umgang mit Menschen sprechen.

3.4 *Menschenwürde als Rechtsbegriff der Menschenrechtsregime seit 1945*

Nach dem Zweiten Weltkrieg wird durch die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ (1948) und in den darauf aufbauenden, internationalen Menschenrechtspakten und nationalen Verfassungen im Rahmen von Rechtsdokumenten ein neuer, umfassender Begriff der Menschenwürde (performativ) *erklärt*¹¹, der nun zunehmend als „Basis“ für das Haben von Menschenrechten verstanden wird.¹² Er erklärt sich aus dem weltweiten Entsetzen über die „Verbrechen gegen die Menschheit“ während der Nazizeit und des Stalinismus und über das Elend der staatenlos gewordenen Flüchtlinge¹³, und er ist wie die Menschenrechte egalitär, universell, individualistisch und kategorisch, d.h. jedem Menschen wird, nur weil er Mensch ist und ohne besondere Vorleistungen, diese Menschenwürde unverlierbar zugeschrieben. Neu gegenüber der bisherigen Geschichte der Würdebegriffe ist, dass nun mit der Menschenwürde die Trägerschaft von Menschenrechten verbunden und begründet wird; sie begründet nun das von Hannah Arendt angemahte „Recht, Rechte zu haben“.¹⁴ Die aus der Achtung der Menschenwürde sich ergebenden Pflichten sind Rechtspflichten, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten und sie sind an den jeweiligen Staat und ergänzend an alle Staaten adressiert. Da subjektive Rechte nur innerhalb von (nationalen oder internationalen) Rechtssystemen möglich sind, begründet diese rechtlich konzipierte Menschenwürde auch, dass jeder Mensch als Träger von Rechten in einem umfassenden Sinne anerkannt werden muss, und d.h., dass er als Mitglied eines Rechtssystems angesehen werden muss, in dem er Adressat und (im Prinzip auch) Autor seiner Rechte ist, also in der Regel als Staatsbürger.¹⁵ Aber auch da, wo jemand keine Staatsbür-

¹¹ *Menke/Pollmann*, Philosophie der Menschenrechte. Zur Einführung, 2007; *Jöten/Tams*, Die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Menschenrechtsklärung, in: *Pollmann/Lohmann* (Fn. 1), S. 116–122.

¹² *S. Zimmermann*, Die totale Katastrophe und das Jahr 1945, in: *Pollmann/Lohmann* (Fn. 1), S. 111–115; und *Lohmann* (Fn. 3).

¹³ *S. Lohmann*, Menschenwürde als „soziale Imagination“. Über den geschichtlichen Sinn der Deklaration der Menschenrechte und Menschenwürde nach 1945, in: *Knoepffer/Kunzmann/O'Malley* (Hrsg.), Facetten der Menschenwürde, 2011, S. 54–74.

¹⁴ *Arendt*, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, 2008, S. 614.

¹⁵ S. dazu *Zurbuchen* (Hrsg.), Bürgerschaft und Migration. Einwanderung und Einbürgerung aus ethisch-politischer Perspektive, 2007, S. 7 ff. und 113 ff.; und *Lohmann*, Menschenwürde und Staatsbürgerschaft, in: *MRM – MenschenRechtsMa-*

gerschaft hat oder wo er Nichtstaatsbürger in einem Land ist, verlangt die Menschenwürde, dass er als Rechtsträger anerkannt und behandelt wird, und die Wahrnehmung seiner Rechte anerkannt, geschützt und gewährleistet wird. Kurz gesagt: Die Menschenwürde „bürgt“ für Rechtsträgerschaft und das Autor- und Adressatsein von Menschenrechten und sie ermöglicht damit allen Menschen eine gleiche Selbstachtung als rechtlich anerkannte Person.

Typische Verletzungen dieser grundlegend (mensen-)rechtlichen Menschenwürde sind daher, wie leider häufig im Falle von MigrantInnen, Verletzungen, Behinderungen, Diskriminierungen oder Aberkennungen der Rechtsträgerschaft eines Menschen durch den Staat und staatliche Vertreter. Zwar kann, dank der internationalen Pakte, kein Staat diese Menschenwürde mehr prinzipiell leugnen, aber er kann sie immer dann missachten, wenn die prinzipielle Rechtsträgerschaft missachtet wird oder ihre Wahrnehmung eingeschränkt und verhindert wird. Schlimmstenfalls wird damit versucht, Menschen aus der Menschengemeinschaft auszuschließen.

3.5 Verletzungen unterschiedlicher Würden

Betrachten wir nun im Lichte dieser drei Arten von „Würde“ die Menschenrechtsverletzungen, wie sie in skandalöser Weise in der gegenwärtigen Migrationspolitik geschehen und häufig ignoriert werden.

Dabei handelt es sich in der Regel und zunächst um Handlungen oder Unterlassungen staatlicher Stellen, durch die Maßnahmen durchgeführt oder Ansprüche nicht gewährt oder erfüllt werden. Bei der Bewertung sind methodisch zunächst die Perspektiven der Opfer von den konkreten Verletzungserfahrung überlagern sich alle drei Würdebegriffe. Das Leid, das eine Verletzung hervorruft, differenziert sich nicht nach philosophischen Begriffsunterscheidungen. Deshalb kann es durchaus sein, dass eine Missachtung der konventionellen besonderen Würde für die betroffene Person schwerer wiegt als die, möglicherweise geringere, Verletzung rechtlicher Pflichten. Z.B. kann die gemeinsame, aber erzwungene Unterbringung von Männern und Frauen in einem als Wohnraum zu benutzenden Keller viel verletzend auf das Ehrgefühl wirken

gazin Heft 2 (2012), S. 155 ff.; sowie *Klein/Menké* (Hrsg.), *Der Mensch als Person und Rechtsperson*, Grundlage der Freiheit, 2011.

als objektiv zu beklagende Missstände der Unterbringung Leid verursachen.¹⁶ Und die in vielen Ländern praktizierte Lagerunterbringung hat diskriminierende Aufnahme- und Lebensbedingungen für Flüchtlinge zur Folge, die ebenfalls rechtlich gesetzt, aber moralisch und auch nach anzuerkennenden kulturellen und religiösen Standards Verletzungen der moralischen Würde und des besonderen Selbstwertgefühls hervorruft.¹⁷

Aus der Sicht eines Beobachters (z.B. einer NGO) und aus der Sicht derjenigen, die diese Verletzungen zu verantworten haben, also aus der Sicht von Personen, die im staatlichen Auftrag tätig sind, sind die unterschiedlichen Ebenen und Belange der unterschiedlichen Würdekonzeptionen sehr wohl auseinander zu halten und zu unterscheiden. Dabei ist zu sehen, dass die staatlichen Organe zunächst ihre Rechtspflichten, die sich aus den gültigen Menschenrechtsdokumenten (siehe oben) und nationalen rechtlichen Regelungen ergeben, angemessen erfüllen. Aber ein Staat hat auch die politisch und moralisch vorzubringende Verpflichtung, die darüberhinausgehenden Anforderungen der moralischen allgemeinen und der sozialen besonderen Würde der Menschen zu ermöglichen, zu achten und zu schützen. Sie bilden gewissermaßen Orientierungsmaßstäbe des politischen Kontextes, auf die eine engagierte Öffentlichkeit und, wie in jüngster Zeit geschehen, Protestaktionen von Betroffenen¹⁸ rekurrieren können. Gleichwohl wiegen zunächst die rechtlichen Missachtungen der grundlegenden Menschenwürde am schwersten. Deshalb zielen Kampagnen wie „Für ein Leben in Würde – gegen Diskriminierung und Ausgrenzung von Flüchtlingen“ (Pro Asyl) darauf, dass der rechtliche Rahmen geändert und Maßnahmen anders und verbessert durchgeführt und kontrolliert werden.

¹⁶ S. z.B. *Zimmermann*, Übersicht über die dokumentierten Fälle der Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht, Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, September 2009; insbesondere zur Nothilfe in der Schweiz s. *Sutter*, Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende. Nothilfepraxis in ausgewählten Kantonen – Update zum Nothilfebericht 2008, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Februar 2011.

¹⁷ S. *Pro Asyl*, *Ausgelagert – Zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland*, 2011.

¹⁸ S. z.B. den Bericht von *Kipper*, *Bewegende Gespräche*. In Berlin lenkt eine Gruppe Flüchtlinge mit Erfolg den Blick auf ihre Lage, in: *FAZ* v. 22. November 2012, S. 10.

So wichtig diese rechtlichen Verbesserungen sind, und so wichtig auch eine unabhängige Beobachtung der rechtlich angeordneten Maßnahmen ist, für eine Mobilisierung der Öffentlichkeit, für den Kampf gegen die oben angesprochene Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechtsverletzungen in der Migrationspolitik ist die Bezugnahme auf *alle* Würdekonzepte von großer Bedeutung. Wenn daher z. B. ein Vertreter des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes sagt: „Wir arbeiten für Freundlichkeit gegenüber Flüchtlingen“¹⁹, so ist damit nicht gemeint, dass man einfache Anstandsregeln gegenüber Flüchtlingen beachtet, das natürlich auch, sondern „Freundlichkeit“ steht hier für diejenigen affektiven Haltungen, mit denen wir in umfassender Weise uns auf die unterschiedlichen Würden eines Menschen, die von anderen wie unsere eigenen, beziehen können. Der moralisch und politisch gebrauchte Rekurs auf „Würde“, die „Einführung, Beachtung und Respekt verdient, ebendas, was „Freundlichkeit“ rechtverstanden meint, vereint dabei die philosophisch (und rechtlich) zu unterscheidenden Bedeutungsaspekte. In dieser integrativen Bedeutung benutzte den Würdebegriff auch schon Ernst Tugendhat, als er sich gegen die „Einschläferung unseres moralischen Gewissens“ angesichts von Menschenwürdeverletzungen in der Asylpolitik wandte:

*„Wer diese Norm bewußt verletzt, ist entweder ein Monstrum – und d. h.: er hat kein moralisches Gewissen – oder aber er verletzt sich dabei selbst in seinem innersten Kern, denn so eng ist das Bewußtsein der eigenen Menschenwürde mit der Achtung der Menschenwürde anderer verbunden, daß wir, wenn wir andere mißachten, auch uns selbst nicht mehr achten können.“*²⁰

¹⁹ Zitiert in Küpper (Fn. 18).

²⁰ Tugendhat (Fn. 6), S. 76.

Menschenrechte in der Zuwanderungsgesellschaft

Petra Follmar-Otto

1 Einleitung

Der Titel des heutigen zweiten Potsdamer Menschenrechtstages löst zwei unterschiedliche Assoziationen aus: Zum einen die Frage, wie es im Einwanderungsland Deutschland und in der EU des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems heute um die Gewährleistung der Menschenrechte von Flüchtlingen und Migranten und Migrantinnen bestellt ist. Betrachtet man die Urteile und Empfehlungen europäischer und internationaler Menschenrechtsgerichte zur Menschenrechtssituation in Deutschland, stellt man fest, dass dies ein zentrales Thema darstellt – und dass die Politik in Deutschland auf die an sie gestellten Anforderungen ausgesprochen zögerlich reagiert.

Zum anderen lässt sich im öffentlichen Diskurs um Migration und Integration ebenso wie im politischen Handeln im vergangenen Jahrzehnt eine Strömung feststellen, die auf die Menschenrechte rekurriert, um restriktive migrationspolitische Maßnahmen zu fordern oder zu rechtfertigen. Hier geht es also nicht um die umfassende Gewährleistung von Rechten, sondern um die Beschränkung von Rechtspositionen. Beiden Assoziationen will ich in meinem Beitrag nachgehen.