

5 Grenzen der Menschenrechte

Die politische und soziale Exklusion aus einem Gemeinwesen, die mit der Differenz zwischen Bürger_innen- bzw. Grundrechten und Menschenrechten für diejenigen, die nicht über die entsprechende Staatsbürgerschaft verfügen, einhergeht, resultiert für Arendt, wie mehrfach erwähnt, aus der sogenannten Aporie der Menschenrechte. Diese Aporie drückt sich nicht in der Vorenthaltung eines einzelnen Menschenrechts aus, sondern in dem prinzipiellen Fehlen einer Möglichkeit, Rechte zugesprochen zu bekommen – zumindest in allen politisch und sozial relevanten Hinsichten, die über rein humanitäre Bedingungen hinausgehen (vgl. Arendt 1986a: 613). Aus diesem Grund setzt Arendt in zuspitzender Weise Menschenrechte-Haben mit einem Zustand faktischer Rechtlosigkeit gleich. Das Dilemma der Menschenrechte, einen Anspruch auf Universalität zu erheben und zugleich exkludierende Wirkungen zu zeitigen, wird in Bezug auf die Möglichkeit zur politischen Partizipation besonders sichtbar. Sie zeigt sich aber auch hinsichtlich der staatsbürgerlichen sowie der sozialen Zugehörigkeit. In der Praxis schlägt sich dies in Strukturen des sozialen oder politischen Ausschlusses mit unterschiedlichen Intensitätsgraden für je verschiedene Betroffenengruppen nieder: Das Spektrum reicht hier von der maximalen Beschränkung fundamentaler Rechte bzw. tatsächlich faktischer Rechtlosigkeit, z.B. im Falle undokumentierter Migrant_innen, bis hin zur Gewährung von Niederlassungsrechten für Nicht-Staatsbürger_innen, die jedoch – und dies auch nur unter der Voraussetzung des Verfügens über eine EU-Staatsbürgerschaft – lediglich eine eingeschränkte Möglichkeit der politischen Partizipation, etwa in Form eines Wahlrechts auf kommunaler Ebene, vorsehen. Besonders verletzte Personengruppen sind hier also offensichtlich Asylsuchende, Flüchtlinge und Staatenlose – und zwar nicht zuletzt, weil viele Nationalstaaten – u.a. die Bundesrepublik und weitere EU-Staaten (vgl. Brezger/Cassee 2012: 428) – wichtige Menschenrechtsabkommen, z.B. die für den Kontext der sozialen und politischen Integration von Migrant_innen relevante Konvention über Wanderarbeiter (ICRMW 1990), nicht ra-

tifizieren (vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 5.2). Theoretisch können sich Migrant_innen zwar im speziellen Fall der Rechte von Arbeitsmigration unter bestimmten Bedingungen auf völkerrechtliches Gewohnheitsrecht bzw. auf das sogenannte „Palermo-Protokoll“¹ – ein Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, das Nationalstaaten in die Pflicht nimmt – berufen. Doch ist die derzeitige nationale wie internationale politische Realität weit entfernt davon, effektiven Menschenrechtsschutz zu gewährleisten, sei es hinsichtlich sozialer Sicherheit, sei es hinsichtlich des Schutzes vor Ausbeutung, Zwangsarbeit, Versklavung und sozialer Missachtung in Form einer Legalisierung des Aufenthaltes, geschweige denn in Bezug auf eine umfassende politische Inklusion.

Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die derzeit gültige Regel, dass ausschließlich die Staatsbürger_innen eines Gemeinwesens über die Bedingungen darüber, wer als Zuwander_in zugelassen wird, entscheiden. Gegen diese gängige partikularistische Argumentation für ein Recht auf kulturelle und politische Selbstbestimmung eines selbstdefinierten Kollektivs (vgl. Walzer 1996; Miller 2005) lässt sich jedoch der demokratietheoretische Einwand erheben, dass politische Partizipationsrechte nur dann als normativ gerechtfertigt erachtet werden können, wenn sie potentiellen Einwander_innen, die unter Androhung von Gewalt zur Einhaltung der Einwanderungsgesetze gezwungen werden, nicht von der Entscheidung über diese Gesetze ausschließen. Ein normativer Gegenentwurf zur nationalstaatlich bzw. staatsbürgerlich begrenzten Befugnis zur politischen Teilhabe müsste daher offen sein für die Inklusion ‚Anderer‘.

Bislang enthält die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (1948) allerdings keinen expliziten Bezug auf ein Recht auf Demokratie (vgl. Kreide 2008: 37). Politische Partizipation ist dem Individuum nur in Form von Staatsbürger_innenrechten (direkt und in abgeleiteter Form wie im Falle der EU-Bürgerschaft) möglich. Nun ist verschiedentlich versucht worden, diesen Umstand nachträglich normativ aufzuwerten, z.B. mit einem Konstrukt zur Rechtfertigung der Abschließung des Mitbestimmungsprozederes mit folgender Argumentation, dass eine bestimmte Gruppe von Bürger_innen sich einem Rechtsstaat nur unter der Bedingung der Gewährleistung von Grundrechten unterwirft. Diese Argumentation hinkt jedoch, da zwar bestimmte Grundrechte tatsächlich im Rahmen von demokratischen Verfahren zustande kommen, dann aber meistens als so fundamental eingestuft werden, dass sie fortan demokratischen Prozessen entzogen bleiben. Es entsteht also das Paradox, dass diejenigen politi-

1 <http://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf> (24.11.2018).

schen Entscheidungsprozesse, in deren Verlauf Menschenrechte als Grundrechte definiert werden, in Ergebnisse münden, über die nicht mehr innerhalb von demokratischen Prozeduren verfügt werden kann (vgl. Alexy 1999). Somit erweist sich die Grenzhaftigkeit der Menschenrechte folgendermaßen: Menschenrechte ‚hat‘ man nur dann, wenn man Mitglied einer Rechtsgemeinschaft ist – nämlich in Form von Grund- bzw. Bürger_innenrechten (vgl. Pollmann 2012a: 134). Die unaufhebbar scheinende Spannung zwischen Menschen- und Bürger_innenrechten resultiert aus dem souveränen Recht einer Rechtsgemeinschaft, den Zugang zu Grundrechten zu beschränken. Was zunächst als in verfassungspolitischer Hinsicht sinnvoll anmutet, erweist sich allerdings letztlich als Beschränkung von Menschenrechten. Aus der Perspektive der Menschenrechte erscheint das Recht auf Reglementierung von Zugehörigkeit und Zugang zur politischen Partizipation jedoch als normativ fraglich. Sie erscheint zumindest fraglich, sofern ein Recht auf politische Partizipation bzw. ein Recht auf Demokratie, unabhängig von Staatsbürgerschaft, als so fundamental angesehen wird, dass ihm der menschenrechtliche Status zugeschrieben werden müsste. Solange ein solches Menschenrecht nicht gilt oder gar durchgesetzt wird, setzt Jacques Rancière auf den Prozess der Subjektivierung, durch den das Intervall zwischen Menschenrechte-Nichthaben und Menschenrechte-Haben überwunden werden könne. Politische Subjektivierung, so erläutert Rancière,

„zerschneidet das Erfahrungsfeld neu, das jedem seine Identität mit seinem Anteil gab. Sie löst und stellt die Verhältnisse zwischen den Weisen des *Tuns*, den Weisen des *Seins* und den Weisen des *Sagens* neu zusammen, die die sinnliche Organisation der Gemeinschaft, die Verhältnisse zwischen den Räumen, wo man eines macht, und denen, wo man anderes macht, die an dieses *Tun* geknüpften Fähigkeiten und jene, die für ein anderes benötigt werden, bestimmen.“ (Rancière 2002b: 52) SM: Evtl. Herv. i. O.?

Damit meint Rancière, dass politische Subjekte keine vordeterminierten Entitäten sind. Stattdessen konstituieren sie sich erst im Zuge der Forderung nach bestimmten Rechten *als* politische Subjekte (vgl. Rancière 2011a). Im Prozess der Herausbildung als Subjekte generieren die Akteur_innen jedoch, und darauf verweist Rancière mit Nachdruck, einen politischen Raum, dessen Ergebnis zunächst offen ist. Die Subjektivierungsaktivitäten können zur Neubildung einer politischen Ordnung (in Rancières Terminologie einer neuen ‚polizeilichen‘ Ordnung) führen. Sie können sich jedoch auch erst einmal auf den Widerstand und die Befragung der bestehenden Ordnung beziehen. In Anlehnung an Rancière ist es für Chenchen Zhang „crucial to acknowledge that every process of political subjectivization, which according to Rancière’s re-conceptualization

of the rights of Man is the only way to restore the validity of human rights“ (Zhang 2014: 255). Folgerichtig besteht der erste und unabdingbare Schritt in Richtung einer solchen Re-Artikulation und Re-Interpretation der Menschenrechte darin, auf die Grenzen der bestehenden Menschenrechtskonzeptionen hinzuweisen. Dies wird in den nächsten drei Abschnitten anhand der Grenzen in Bezug auf Staatsbürgerschaft, den Zugang zu sozialer Zugehörigkeit und die Möglichkeit zur politischen Partizipation erfolgen.

5.1 STAATSBÜRGERSCHAFT

Mit der Parallele zwischen dem „Naturzustand, in dem es ‚nur‘ Menschenrechte gibt, und dem Zustand der Staatenlosigkeit, in welchem alle anderen Rechte verloren gegangen sind“ (Arendt 1986a: 621), zeichnet Arendt einen Bogen vom 18. bis zum 20. Jahrhundert in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Beide historischen Daten stehen für die janusgesichtige, einerseits verheißungs-, andererseits unheilvolle Entwicklung der Menschen- und Bürger_innenrechte, die sich im Konzept der Staatsbürger_innenschaft widerspiegelt. Die bereits in Kap. 3.3 ausführlicher diskutierte Spannung zwischen Menschen- und Bürger_innenrechten wird im Folgenden noch einmal aus einer anderen Perspektive erhellt. Es geht mir darum, die vermeintliche Identität von Menschen- und Bürger_innenrechten explizit als begriffliche Leerstelle darzustellen, mit der schließlich das Konzept der Staatsbürgerschaft – als Dreh- und Angelpunkt der Zuschreibung von Zugehörigkeit und politischer Teilhabe innerhalb von Nationalstaaten – in die Kritik gerät, genau jene menschenrechtlichen Aspirationen auf politische Ermächtigung zunichte zu machen.

Der 26. August 1789 ist bislang vor allem als wichtiges Datum hinsichtlich sowohl der theoretischen als auch der praxisbezogenen Entwicklung der Menschenrechte behandelt worden. Mehrfach wurde dabei auch schon thematisiert, dass dieses historische Datum zugleich die „Geburtsstunde moderner Staatsbürgerschaft (Citizenship)“ (Mackert 2006: 17) darstellt. Die Präambel der französischen Menschen- und Bürgerrechtserklärung formuliert zwei Sorten von Rechten: zum einen „les droits naturels, inaliénables et sacrés de l’Homme“, ² die Menschen im Naturzustand, zum anderen die ebenfalls angeborenen Rechte, die ihnen innerhalb des Staates zukommen. Der Text unterscheidet die Rechte nicht

2 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> (24.11.2018). Dt.: „[D]ie natürlichen, unveräußerlichen und geheiligten Menschenrechte“ (zit. n. Fritzsche 2004: 193).

systematisch, der Idee nach sind sie identisch, allerdings differenzieren sie sich insofern, als Bürgerrechte zu begreifen sind als Menschenrechte, die von der politischen Vereinigung geschützt werden müssen. So führt Artikel 1 der französischen Deklaration aus: „Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits“³), und Artikel 2 stellt sogleich fest, dass „[l]e but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme.“⁴ Diese Duplizierung gelingt durch einen linguistischen Trick, indem sämtliche legislatorischen Posten quasi doppelt besetzt sind. Somit gibt es zwei Gesetzgeber, nämlich den Menschen und die Assemblée Nationale, und damit zwei Arten von Recht, nämlich das Recht des Menschen und das Recht des Bürgers, und schließlich zwei Geltungsbereiche des Rechts, nämlich zum einen die gesamte Menschheit, zum anderen die nationale Republik (vgl. Vismann 1996: 323). Der Schwerpunkt der *Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* (1789) wiederum liegt in der Bildung einer freien und souveränen Nation, welche sich aus den ursprünglich freien und gleichen Trägern von Menschenrechten zusammensetzt, die sich wiederum dieser Rechte bewusst sind und die Konstituierung und Wahrung der entsprechenden Verfassung zum Ziel ihrer politischen Handlungen setzen (vgl. die Präambel). Umgekehrt lässt sich mit Hauke Brunkhorst der Zweck der Verfassung, wie er im 6. Artikel dargelegt wird, in der „Steuerung der staatlichen Gewaltmaschine durch den zum Gesetz verallgemeinerten Bürgerwillen“ (Brunkhorst 2012b: 100) fassen – und zwar um der Verwirklichung der unveräußerlichen Menschenrechte willen. Der Verschränkung von natürlichen Menschen- und gesellschaftlichen Bürger_innenrechten korrespondiere eine Verschränkung natürlicher Souveränitätsrechte der Nation (pouvoir constituant) und der öffentlich-rechtlichen Legislativgewalt des Parlaments (pouvoir constitué), wie in Artikel 3 Satz 1 der Französischen Erklärung deutlich wird: „Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation.“⁵ Brunkhorst interpretiert den Zusammenhang zwischen Menschen- und Bürger-

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> (24.11.2018). Dt.: „Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es.“ (Zit. n. Fritzsche 2004: 193)

4 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> (24.11.2018). Dt.: „Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unverzichtbaren Menschenrechte.“ (Zit. n. Fritzsche 2004: 193)

5 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> (24.11.2018). Dt.: „Der Ursprung aller Souveränität liegt wesentlich im Volk.“ (Zit. n. Fritzsche 2004: 193)

rechten daher so, dass auch die Nation analog zum Bürger bereits im Naturzustand ‚existiert‘ (nur eben noch nicht voll entfaltet), weil die Volkssouveränität ein natürliches Recht des Volkes auf Legislativgewalt darstelle. Gegen diese Sichtweise ist jedoch einzuwenden, dass genau in diesem Punkt ein Bedeutungswandel zwischen Rechten des Menschen und Rechten des Bürgers als Teil der Nation stattfindet. Volkssouveränität ist eben kein individuelles Menschenrecht, sondern das Recht der Mitglieder eines Kollektivs, das im Sinne des Völkerrechts als Selbstbestimmungsrecht der Nation gilt. Die Verbindung zwischen Menschen- und Bürgerrecht im Recht auf Volkssouveränität stellt also zugleich genau ihre Trennung dar. Dagegen versucht Brunkhorst, den Verweisungszusammenhang zwischen subjektiven Rechten und dem Recht des Kollektivs auf Selbstbestimmung herauszustellen. Er sieht eine Verschränkung von subjektiven Rechten mit demokratisch-prozeduralen Organisationsnormen darin, dass die Mitglieder der Nation nur durch die formal prozeduralisierte Ausübung subjektiver Rechte als Gesetzgeberin handeln könne (vgl. Brunkhorst 2012b: 102). Die Idee der Menschenrechte und die Idee einer demokratischen Volkssouveränität lassen sich somit als gleichursprüngliche Idee der französischen Menschen- und Bürgerrechtserklärung begreifen (vgl. Denninger 2009: 229ff.). Es handelt sich hierbei jedoch um eine harmonistische Deutung, die etwas stärker differenziert werden muss. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist nicht so sehr, inwiefern die beiden Ideen in einem begrifflichen Verweisungszusammenhang stehen, sondern, welche Konsequenzen in praktischer Hinsicht aus der Doppelstruktur der Rechtskonstruktion folgen. In der Adressierung der *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (1789) an das französische Volk, also an den Kreis der auf dem Territorium des ehemaligen Ancien Régime lebenden Personen, fallen die Gruppe der Träger_innen von Menschen- und die Gruppe von Träger_innen von Bürgerrechten tatsächlich zusammen. Nach Verfassungskonstitution treten diese beiden Gruppen begrifflich jedoch auseinander, weil nun Bürgerrechte nicht mehr unmittelbarer Ausdruck der auf die Nationbildung abzielenden Menschenrechte sind. Vielmehr sind Bürgerrechte die Rechte, die der Staat all jenen verleiht, die als Staatsangehörige definiert werden. Mit anderen Worten: Das Kriterium der Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft wird überhaupt erst mit der Ausprägung nationalstaatlicher Souveränität relevant, und zwar nicht zuletzt auch aufgrund der nachlassenden Ständezuordnung: „Staatsangehörigkeit war mithin eine Form kollektiver Zugehörigkeit, deren spezifischer Charakter sich aus dem Kontrast zu den Zugehörigkeiten der ständisch organisierten Gesellschaften ergab“ (Colliot-Thélène 2011: 193). Die Zugehörigkeit zu einem territorial definierten Staatsgebilde löst also, historisch betrachtet, vielfältige stände- und privilegienbezogene sowie regionale Zugehörigkeiten

ab, die sich mitunter auch in einer Person überschneiden konnten. Erst vor dem Hintergrund einer vereinheitlichenden, übergeordneten Kategorie wie der nationalen Staatszugehörigkeit ergibt sich die Konzeption der ‚Fremden‘ und der ‚Ausländer_in‘, denen aufgrund fehlender Staatsangehörigkeit Rechte zur politischen Partizipation verwehrt werden. Bis zum Ende des 19. bzw. bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts sind ebenfalls sowohl die Angehörigen bestimmter Klassen (Arbeiter) und der Personenkreis der Frauen von der Exklusion aus dem politischen Bereich betroffen. Gleichwohl triumphiert letztlich die Idee nationaler Zugehörigkeit über kosmopolitische, dabei jedoch durchaus klassenbewusste Vorstellungen politischer Subjektivierung, wie sich am Streit innerhalb der sozialistischen Arbeiter_innenbewegung über die Frage „internationale Souveränität“ versus „nationaler Kampf um Rechte“ ablesen lässt.

Im (vor-)revolutionären Zeitkontext findet jedoch eine entscheidende Weichenstellung für das Bewusstsein über die Möglichkeit zur politischen Subjektivierung statt, deren Bedeutung für alle darauffolgenden Emanzipationskämpfe nicht vergessen werden darf. Hier wird das Recht, ein politisches Subjekt zu sein, nicht nur theoretisch in Erwägung gezogen, sondern öffentlich deklariert – und damit im Rahmen eines selbst schon politischen Aktes vollzogen (vgl. Visman 1996: 322ff.). Dieses proklamierte Recht ist ein allgemein-übergeordnetes, vorstaatliches und allein in der ‚Natur‘ des Menschen begründetes Recht eines jeden (männlichen, weißen, besitzenden) Menschen. Es wird als dezidiert unabhängig von bestehendem, positivem Recht der Feudalzeit begriffen und begründet selbst wiederum als ‚natürliches, unveräußerliches und geheiligtes‘ Menschenrecht das Bürgerrecht auf politische Teilhabe. Dass der Bürgerstatus schließlich mit dem Status der Staatszugehörigkeit in eins gesetzt wird, folgt zwar durchaus der Logik früherer Deklarationstexte, die in der nationalen politischen Gemeinschaft den einzig möglichen Garant einer Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten verortet. Ihren alles entscheidenden Akzent erhält die Gleichsetzung von Zugehörigkeit und Bürgerrecht aber erst durch die Herausbildung moderner souveräner Nationalstaaten – mit weitreichenden Folgen für all diejenigen, die vom Status des Staatsbürgers (später auch der Staatsbürgerin) exkludiert bleiben (vgl. Martinsen 2015a: 66f.). Vor dem Hintergrund, dass heutzutage in den meisten Nationalstaaten die Staatszugehörigkeit entweder über das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) oder das territoriale Geburtsprinzip (*ius solis*) definiert wird, bleibt der Mehrzahl an Migrant_innen der Erwerb einer entsprechenden Staatsbürgerschaft erschwert (vgl. Roellecke 1999). Zwar besteht in den meisten Staaten die Möglichkeit zur Einbürgerung unabhängig von den beiden genannten Prinzipien, doch sind die finanziellen und strukturellen Hürden (z.B. in Bezug auf Sprachkenntnisse und das Erfordernis wirtschaftlicher Selbst-

ständigkeit) vergleichsweise hoch. Unter der Prämisse der Staatszugehörigkeit differenzieren sich daher die jeweiligen Bedeutungen von Menschen- und Bürgerrechten, insbesondere im Zuge der wechselvollen realpolitischen Dynamiken von Nationalstaatlichkeit im ausgehenden 19. und insbesondere im frühen 20. Jahrhundert, immer stärker. Angesichts von Staatszerfall und einer wachsenden Anzahl an Staatenlosen und Flüchtlingen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, da viele Menschen ihre rechtliche Staatsangehörigkeit verlieren (vgl. Arendt 1986a), wird die Idee des Nationalstaates als schutzgewährende Instanz der ihm zugehörigen Individuen unterminiert. Nicht zuletzt aus diesem Grund versucht die AEMR (1948) daher, einen normativen Zusammenhalt zwischen Menschen- und Bürger_innenrechten in Art. 15 Abs. 1 AEMR (1948) mit dem Recht auf Staatsangehörigkeit herzustellen (vgl. Kraus 2013: 27ff.). Art. 15 Abs. 2 AEMR (1948) formuliert ein Verbot des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit. Doch stellt sich die Frage, ob damit überhaupt das Grundproblem des Spannungsverhältnisses von Menschen- und Bürgerrechten angemessen in den Blick genommen wird. Die ursprünglich emanzipatorische Idee eines das Individuum vor seinen eigenen Eingriffen schützenden Staates erweist sich für die Mehrzahl an Staatenlosen, Flüchtlingen und Migrierenden als völlig wirkungslos. Es zeigt sich hier, dass die *Allgemeine Menschenrechtserklärung* (1948) der Komplexität der Zusammenhänge zwischen nationalstaatlicher Souveränität und dem Umfang der Gewährung von Grund- und Bürger_innenrechten mit dem Gehalt von Art. 15 AEMR (1948) nicht gerecht wird: Nationale Souveränität bedeutet schließlich die Entscheidungsbefugnis darüber, wer zum Kreis der Staatsangehörigen gehört und wer nicht. Bürger_innenrechte im engeren Sinne können dabei nur Staatsbürger_innen, Grundrechte hingegen auch Nicht-Staatsangehörigen zugeschrieben werden. Nichtsdestotrotz bleibt es staatlicher Souveränität anheimgestellt, sowohl über die Zugehörigkeit eines Individuums als auch über den Umfang der entsprechenden Rechte zu entscheiden. D.h. moderne demokratische Rechtsstaaten haben faktisch die Verfügungsgewalt inne, „bestimmte subjektive und fundamentale Rechtsansprüche allein denjenigen zuzuerkennen, die tatsächlich Staatsbürgerinnen sind“ (Pollmann 2012a: 131; vgl. auch Art. 25 IPBPR 1966). So unterscheidet auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zwischen Menschen-, Grund- und Bürgerrechten: Grundrechte resultieren aus dem Bekenntnis zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ (Art. 1 Abs. 2 GG).⁶ Sie begründen die Grundrechtsordnung des deutschen Staates. Inwiefern sie – der Idee nach – als gleichbedeutend mit den Menschenrechten angesehen werden können, ist fraglich, da sie nur im

6 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (24.11.2018).

Rahmen der nationalen Verfassung des deutschen Staates überhaupt existieren und damit logisch etwas anderes sind als die Artikel der AEMR (1948). Allerdings sieht diese den Sinn der Menschenrechte genau darin, durch ihre Implementierung in nationalstaatlichen Verfassungen zu rechtlich verbindlicher Gültigkeit zu erlangen. Grundrechte gelten für „alle Menschen“ (Art. 3 GG: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“), allerdings, darauf wurde bereits in Kap. 3.3 hingewiesen, sind einige Artikel nur Staatsangehörigen vorbehalten. So haben ausschließlich Deutsche das Recht, „sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ (Art. 8 Abs. 1 GG) zu versammeln oder das Recht, „Vereine und Gesellschaften zu bilden“ (Art. 9 Abs. 1 GG). Ähnliches gilt für Art. 10 Abs. 1 GG (Freizügigkeit), Art. 11 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit). Damit entsteht, wie bereits erläutert, ein folgenschwerer Unterschied zwischen Grundrechten, die als positivierte Menschenrechte aufzufassen sind, und Bürger_innenrechten, die ausschließlich für bestimmte Inländer_innen, nämlich Staatsangehörige, gelten (vgl. Pollmann 2012a: 131). Die Staatsbürgerschaft stellt eine besondere Beziehung zwischen dem Individuum und dem Staat dar (vgl. Gerhard 2006: 37). Innerhalb dieses durch die Zugehörigkeit definierten Verhältnisses ist das Individuum durch die ihm zugesicherten Grundrechte geschützt. In historischer Perspektive ging dieser Schutzgewährleistung ein emanzipatorischer Akt voraus, da Schutzrechte, die bereits aus dem Mittelalter bekannt waren,⁷ nicht als Entgegenkommen seitens des Staates oder als Privileg wie zu Feudalzeiten, sondern als Beantwortung legitimer individueller Ansprüche zu verstehen sind. Gleichwohl enthält die Gewährung von Grundrechten nach wie vor ein Moment der Willkür, hängt die Zuordnung als Zugehörige eines Staates vom jeweiligen Nationalstaat bzw. den dort

7 Als historisch bedeutsames Dokument wird hier die *Magna Charta Libertatum* (1215) in England angesehen, mit welcher der englische König der Kirche und dem Adel eine Reihe von Freiheiten und Rechtssicherheiten, insbesondere Schutz vor ungesetzlicher Verhaftung oder Bestrafung, zusagt. Ähnliche Rechtsdokumente stellen die *Goldene Bulle* (1222) in Ungarn, die *Confirmatio fororum et libertatum* (1283) in Spanien sowie die *Bayrischen Freiheitsbriefe* (1311) dar. Entgegen einer weitverbreiteten Ansicht, dass es sich bei diesen Texten um Vorläuferdokumente der späteren Menschenrechtsdeklarationen handelt, ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei explizit um selektive Rechte für bestimmte Personengruppen handelt, also gerade nicht um allgemeine prinzipielle Rechte für alle Menschen. Selbst bei der *Petition of Rights* (1628) in England, die das Parlament an König Karl I. richtete, handelt es sich nicht um eine Reklamation von Rechten für alle Menschen, sondern in erster Linie um die Forderung nach einer Stärkung ausgewählter Rechte von Parlamentariern, d.h. Bürgern, die in erster Linie Adelige waren.

geltenden Gesetzen ab. D.h. der Ausschluss all jener, die nicht als Staatsbürger_innen gezählt werden, aus bestimmten Bereichen des Nationalstaates oder gar aus seinem gesamten Territorium ist ebenso konstitutiv für die Zuschreibung von Grund- bzw. Bürger_innenrechten wie die Berücksichtigung des grundlegenden Anspruchs auf Menschenrechte. Zwar gilt tatsächlich für alle Staatsbürger_innen ein striktes Gleichheitsgebot hinsichtlich der Rechts- und Schutzansprüche, in Bezug auf die in einem Land lebenden Bewohner_innen jedoch finden sich eben Beschränkungen für bestimmte Personengruppen, die durchaus einer rechtlichen Logik entsprechen und in politischer wie juristischer Perspektive als legitim zu erachten sind. Aus einer normativen Perspektive hingegen lassen sie sich eventuell als rechtfertigungsbedürftig ansehen, da die Vergabeprinzipien, nach denen die Staatszugehörigkeit in etlichen Nationalstaaten zugewiesen wird, z.B. in Form des *ius sanguinis*, teilweise auf fragwürdigen Annahmen beruhen. So ist das sogenannte Abstammungsprinzip vor dem Hintergrund der historisch kontingenten und zudem häufig unter Anwendung gewaltsamer und unterdrückerischer Praxen vollzogenen Konstruktion von ‚Nationalität‘ als in normativer Hinsicht problematisch einzustufen. Die Kategorie der Abstammung lässt dem zunächst emanzipatorischen Impuls, Rechte nicht mehr an Standesprivilegien zu binden, dadurch verblassen, dass eine stände- (und geschlechter-)übergreifende Inklusion in den Gültigkeitsbereich der Rechte nunmehr durch eine auf nationaler Identität basierende Differenz abgelöst wird. Die Effekte dieser Unterscheidung unterlaufen damit bestimmte egalitäre Errungenschaften der Moderne. Das nationalstaatliche Recht auf Vorenthaltung der formalen Staatsbürgerschaft für auf dem Staatsterritorium über einen längeren Zeitraum lebende Personen wird daher auch als modernes Äquivalent zur Gewährung feudaler Privilegien (vgl. Carens 1987: 252) bezeichnet. Und auch das *ius solis* lässt – nicht zuletzt aus kosmopolitischer Perspektive – die Möglichkeit eines Individuums, in den Genuss vollumfänglicher staatsbürgerlicher Rechte und Schutzansprüche zu kommen, schließlich als Glücksspiel erscheinen, da auch hier die Voraussetzung darin besteht, dass sich die eigenen Eltern auf dem Boden eines Grund- und Bürger_innenrechte gewährenden Nationalstaates befanden. Das heutige globale Staatsgefüge lässt somit die Umstände der individuellen Geburt zu einer „birth-right lottery“ (Shachar 2009) werden, deren ‚Ausschüttungen‘ in Form von Staatsbürger_innenrechten und damit in den Zugangsberechtigungen zur Teilhabe bestehen. Der Ausdruck „Lotterie“ unterstreicht die Angewiesenheit Nicht-Staatsangehöriger darauf, dass Nationalstaaten menschenrechtliche Verpflichtungen auch sogenannten Ausländer_innen, Tourist_innen und Migrant_innen gegenüber wahrnehmen (vgl. Brezger/Cassee 2012: 427).

Das Spannungsverhältnis zwischen Menschen- und Bürger_innenrechten (vgl. Habermas 1999a: 391f.), auf das bereits in Kap. 3.3 eingegangen wurde, entsteht durch zwei nachhaltige Paradoxien. Das eine Paradox besteht darin, dass Menschenrechte eigentlich Rechte des Menschen ohne kollektive Zugehörigkeit sind und damit jedem Menschen als Mensch zukommen, in Form von positivierten Grund- und Bürger_innenrechten jedoch nicht mehr für jeden Menschen als solchen, sondern nur für Angehörige eines Kollektivs gelten. Das zweite Paradox betrifft die menschenrechtliche Inhaltsbestimmung – Menschen sind Träger_innen universaler Rechte, doch sie verfügen über sie nur in Form von gesetzten Rechten, also über Rechte in partikularer Version (vgl. Pollmann 2012a: 132). Mit diesen beiden Paradoxien liegt ein Schlüsselproblem der Menschenrechte vor, das zwar von der Politischen Philosophie und der Rechts-theorie damit erläutert wird, dass nicht alle Grundrechte Menschenrechte sein müssen, alle Menschenrechte aber (zumindest prinzipiell) dazu tendieren, zu Grundrechten zu werden (vgl. Alexy 1999). Der Umstand, dass Menschenrechte in Form von Grund- bzw. Bürger_innenrechten unweigerlich einen exkludierenden Charakter annehmen, stellt jedoch den universellen *Gehalt* der Menschenrechte laut Arnd Pollmann infrage (vgl. Pollmann 2012a: 132). Der Umstand, dass die tatsächliche Geltung von Menschenrechten von nationalstaatlichen Entscheidungen und damit von partikularen Kräfteverhältnissen abhängt, ist umso skeptischer zu betrachten, als damit ihre Universalität lediglich eine nominelle ist. Zwar wird versucht, das Problem so zu lösen, dass der universelle Gehalt der Menschenrechte in Form der Grund- und Bürger_innenrechte lediglich eine je spezifische *Auslegung* erfahre. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auf Art. 11 Abs. 1 IPWSKR (1966), der das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard enthält,⁸ mit dem Argument verwiesen, dass der jeweilige Lebensstandard in verschiedenen Ländern in Abhängigkeit von komplexen regionalen Faktoren unterschiedlich zu bestimmen sei. So relevant dieser Aspekt für die tatsächliche Bestimmung von politischen Maßnahmen sein mag, verfehlt das Argument das hier thematisierte begriffliche Problem. Der Exklusionsmechanismus, der eigentlich durch die Menschenrechte aufgehoben werden soll, im Rahmen ihrer Transforma-

8 Der Absatz lautet folgendermaßen: „(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“ (BGBl 1973 II, 1568)

mation in Grund- und Bürger_innenrechte jedoch erst produziert wird, kann auf der inhaltlichen Ebene nicht mehr korrigiert werden.

An diesem Punkt scheint sich die Katze in den Schwanz zu beißen, da die Rechtfertigung menschenrechtsgewährleistender Institutionen und umgekehrt die Rechtfertigung der Gewährleistungspflicht dieser Institutionen zirkulär bleibt. Die derzeitigen Versuche, einen Ausweg aus der Zirkularität zu finden, lassen sich in zwei Varianten unterteilen. Vertreter_innen der einen Variante diskutieren verschiedene Möglichkeiten, die Verbindung von Staatsbürgerschaft und Menschenrechten durch eine Trans-, Post- und Denationalisierung der Citizenship zu lockern, ohne sie gänzlich aufzuheben. Thematisch wird hier vor allem die Ausweitung der Inklusionsmöglichkeiten sowohl für Ausländer_innen, die einen ständigen Wohnsitz im Land haben, als auch für Staatsbürger_innen ohne festen Wohnsitz in ihrem Ursprungsland. Diskutiert werden dabei unterschiedliche Modelle, zum einen die Konzeption sogenannter sozialer Mitgliedschaft, zum anderen eine Art Stakeholder-Modell. Bei beiden Diskussionen geht es um die Klärung der normativen Frage, inwieweit damit nicht einerseits ein Gebot der Naturalisierung von Nicht-Staatsbürger_innen entsteht, andererseits die Einbürgerung lediglich eine nicht-zwingende Option bleiben sollte, wodurch der Begriff des Demos schwammige Konturen erhält.⁹ Die andere Variante versucht, bestimmte Menschenrechts- bzw. Bürgerrechtseinhalte wie etwa das Recht auf politische Partizipation weitestmöglich von der Bedingung der Staatsbürgerschaft zu lösen (vgl. Colliot-Thélène 2011).

Die Diskussion über Trans-, Post- und Denationalisierung von Staatsbürgerschaft (vgl. Kostakopoulou 2009: 275ff.; Meine 2017) geht davon aus, dass Begrifflichkeiten wie ‚Demos‘, ‚Nation‘ und ‚kollektive Identität‘ im Zuge der Globalisierungsprozesse einem fundamentalen Bedeutungswandel unterzogen werden. Aus diesem Grund wird der institutionelle Rahmen des Nationalstaates als teilweise in Konkurrenz zu alternativen institutionellen Arrangements, teilweise als durch diese ergänzt angesehen. So können Subsidiaritätsmodelle und Konzepte geteilter Souveränität (vgl. Besson 2004) durchaus eher als Chance zur Aufteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten denn als Bedrohung für das Legitimitätsmonopol des Nationalstaates verstanden werden. Durch Umgestaltungsprozesse auf der transnationalen Ebene werden Nationalstaaten in inter-, supra- und transnationale Strukturen, z.B. durch entsprechende Abkommen zu Themenbereichen wie Arbeitsmigration, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklungshilfemaßnahmen, Internationale Sicherheit etc., eingebunden, so

9 Vgl. Owen 2011a: 641ff., 2011b sowie Bauböck 1994; Sassen 2002a, 2002b; Niederberger 2015.

dass die ehemals alleinige Zuständigkeit nationaler Souveränität durchaus vielfach perforiert wird. Die dem herkömmlichen Konzept von nationalstaatlicher Souveränität zugrunde liegende Vorstellung von Homogenität und einer gemeinsamen statischen Identität eines Staates werden durch die komplexen Gestaltungsprozesse infrage gestellt. Auf die Faktizität von sozialer Pluralität und kultureller Ausdifferenzierung heutiger Gesellschaften kann ein monolithisches Verständnis des Staates nicht mehr angemessen reagieren. Politische Mitgestaltung sollte daher nicht von einer ausschließlich national oder ethnisch begriffenen Zugehörigkeit abhängig gemacht werden, sondern z.B. vom Kriterium der Betroffenheit – auf diesen Diskussionsstrang werde ich im 6. Kap. ausführlicher eingehen.

Ausgehend von der Annahme von Heterogenisierung, Pluralisierung und verstärkter Diversifizierung moderner Lebensbedingungen durch komplexer werdende und sich zugleich verdichtende Globalisierungsprozesse sollte nach Ansicht vieler Theoretiker_innen auf die Exklusivität von Staatsbürgerschaft verzichtet werden zugunsten von Konzeptionen multipler Zugehörigkeiten und post- oder gar a-nationaler Mitgliedschaften (vgl. Soysal 1996; Kostakopoulou 2009). Einige Ansätze beschränken sich jedoch eher auf die Forderung nach erleichterter Einbürgerung, indem sie das Recht der Selbstbestimmung eines Demos in normativer Hinsicht als nachrangig gegenüber dem Recht des Individuums auf Inklusion, und dies heißt auf Staatsbürgerschaft, erachten. Insbesondere der Ausschluss von bereits über einen längeren Zeitraum im Land lebenden Bewohner_innen wird dabei als Verletzung des Gebots gleicher Rechte kritisiert. Diese Kritik steht in Übereinstimmung mit Art. 15 AEMR (1948), der ein Recht auf Staatsbürgerschaft beinhaltet, womit nationale Souveränität per se nicht infrage gestellt wird. Indem z.B. dafür argumentiert wird, die Hürden der Einbürgerung von Ausländer_innen zu senken, verortet dieser Ansatz den Aspekt der Inklusion von vormalig Exkludierten sogar gerade innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens – und nicht in einer Alternative, die das Konzept der Nationalstaatlichkeit prinzipiell problematisiert (vgl. Rubio-Marín 1998: 51). Eine solche Alternative bieten demgegenüber Konzeptionen sowohl transnationaler als auch postnationaler Citizenship.¹⁰ Während das Konzept transnationaler oder globaler Citizenship vor allem den Umstand berücksichtigt, dass internationale Migrationsströme zwischen Herkunfts- und Zielländern bestehende Gesellschaften dy-

10 Der englische Terminus wird im Folgenden verwendet, um die größere Offenheit in Bezug auf die jeweilige institutionelle Ausgestaltung der behandelten Konzepte zu verdeutlichen. Mit der deutschen Bezeichnung „Staatsbürgerschaft“ lässt sich die intendierte Entkopplung vom Nationalstaat nicht adäquat ausdrücken.

namischer werden und grenzüberschreitende, mobile Gesellschaftsformationen entstehen lassen, geht das Konzept der postnationalen Citizenship wiederum davon aus, dass Menschenrechte sowie Internationales Recht bereits auf das nationale Recht Einfluss haben. Eine Intensivierung eines entsprechenden Rechtspluralismus befördert dabei die Möglichkeit der Begründung neuer Formen von Mitgliedschaft, die auf „deterritorialised notions of persons“ (Kostakopoulou 2009: 275) beruhen. Gerade die weltweit zunehmende Anerkennung von Menschenrechten bewirke eine Abschwächung der bislang vorherrschenden begrifflichen Dichotomie zwischen Inländer_innen und ‚Fremden‘. Anders als Theorien des sogenannten *Liberal Nationalism*,¹¹ die den Dualismus zwischen Staatsbürger_innen und Nicht-Staatsbürger_innen aufgrund der für diesen Ansatz normativ gehaltvollen Idee kollektiver Selbstbestimmung nicht als problematisch und Parteilichkeit mit co-nationals als vorrangig gegenüber der Idee einer grenzüberschreitenden Gleichheit von Individuen ansehen, versuchen Ansätze multipler Zugehörigkeiten, diese Priorisierung zu durchbrechen – durchaus unter Rekurs auf menschenrechtsbasierte Argumentationen. Die aus der Separierung eines ‚Wir‘ gegenüber ‚Anderen‘ folgende Privilegierung des ‚Wir‘ wird hierbei nicht nur als realitätsverzerrende Wahrnehmung, sondern in normativer Hinsicht als schlichtweg unstatthaft aufgefasst. Die Kritik wendet gegen Theorien des Liberal Nationalism ein, dass zu stark außer Acht gelassen werde, dass Individuen insbesondere im Zusammenhang mit globalisierten Handels- und Migrationsdynamiken in vielfältigen, nationale Grenzen transzendierenden Beziehungen stehen. Demokratische politische Gemeinschaften, deren staatliche Institutionen auf Konzeptionen der Nation, Ethnie oder einer moralisch aufgeladenen Bedeutung von Kollektiv beruhen, missachteten die pluralen Zugehörigkeiten von Individuen, wenn sie diese um einer normativen Rechtfertigung des Selbstbestimmungserfordernisses willen auf eine singuläre Staatsbürgerschaft festlegen. Die jeweiligen Mechanismen der Zuteilung von Staatsbürgerschaft weisen in historischer Hinsicht neben ethnisierenden, kultur- und geschlechterdiskriminierenden Strukturmerkmalen vor allem oligarchische Züge auf. Während sexistische Ausschlusskriterien im Zuge der Nationalstaatenbildung vermehrt verblassen, bleiben ökonomische Hürden umso bedeutsamer. Zwar wird das Proletariat ungefähr zeitgleich mit den Frauen politisch gleichgestellt, doch für Migrant_innen sind die Zugangsbedingungen zur Staatsbürgerschaft oftmals mit besonderen finanziellen Anforderungen verbunden. Zudem verstärken sich in der „national cum political nature of citizenship“ (Kostakopoulou 2009: 287) die rassistisch konno-

11 Vgl. u.a. Tamir 1993; Nathanson 1997; Tan 2004.

tierten Abgrenzungen eines als homogen konstruierten ‚Wir‘ gegen ein imaginiertes ‚Ihr‘ (vgl. Soysal 1996; Kostakopoulou 2009; Linklater 2011).

Aufgrund vielfältiger und weltweit zunehmender Migration unterliegen dabei die jeweiligen Bevölkerungen von Nationalstaaten Dynamiken, die eine vereinseitigende Definition des Demos anhand von Abstammungs- oder Geburtskriterien unplausibel erscheinen lassen. Zudem führen Entwicklungen supranationaler Zugehörigkeitskonzepte wie die Unionsbürgerschaft der Staatsbürger_innen von EU-Mitgliedsstaaten zu einer Ergänzung und Transformation bestehender nationalstaatlicher Infrastrukturen, die auch für die Modalitäten politischer Partizipation von Bedeutung sind. So haben EU-Staatsbürger_innen in Deutschland das Recht auf Teilnahme an Wahlprozessen auf der Kommunalebene, darüber hinaus ermöglichen verschiedene bilaterale Abkommen zur Wahlberechtigung zwischen Staaten Skandinaviens zumindest den Staatsangehörigen der beteiligten Länder ein Variantenspektrum an politischer Beteiligung in den Zielländern (vgl. Bauer 2008). Hinzu kommen vielfältige Universalisierungs- und internationale Verrechtlichungsprozesse, durch die ausgewählte Menschenrechte von verschiedenen Körperschaften auf der transnationalen Ebene anerkannt werden, was wiederum zur Ausdehnung und Aufweichung von nationalstaatlicher Souveränität führt, weil auch auf dem Top-down-Wege transnationale Regeln und Leitlinien auf nationaler Ebene verbindlich werden. Diese Entwicklungen werden dahingehend gedeutet, dass der „formale Status als Staatsbürger für die Inanspruchnahme substanzieller Rechte immer unbedeutender wird, individuelle Rechte nach und nach aus ihrem nationalen Legitimationskontext herausgelöst und als universalistische Rechte auf globaler Ebene definiert werden“ (Mackert 2006: 115). Inwieweit bereits vielfach diskutierte theoretische Konzepte globaler oder kosmopolitischer Citizenship¹² in absehbarer Zeit Aussicht auf Verwirklichung haben, wird zunächst dahingestellt bleiben. Allerdings ist im theoretischen Diskurs seit den 1990er Jahren eine deutliche Tendenz zu beobachten, den Menschen selbst stärker in Zentrum der Überlegungen zu rücken, wenn es darum geht, Formen trans- und postnationaler Bürgerschaft zu denken. Bürger_innen werden in dieser Perspektive nicht als von der Existenz des Staates abgeleitete Personen begriffen. Vielmehr muss sich ein Konzept trans- und postnationaler Bürgerschaft umgekehrt an den Rechten des Menschen orientieren.

Aus diesem Grund spielen Menschenrechte eine entscheidende Rolle für Theorien zur kosmopolitischen Bürgerschaft (vgl. Linklater 2007: 109-125,

12 Vgl. stellvertretend für die jüngere Diskussion seit dem Jahrtausendwechsel u.a. Carter 2001; Dower 2003; O’Byrne 2003; Schattle 2008; Cabrera 2010; Tully 2014; zur Kritik vgl. u.a. Chandler 2003.

2011). Gleichwohl zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass die Mehrzahl der Global-Citizenship-Konzeptionen bei aller Kritik an dem herkömmlichen Modell der Staatsbürgerschaft die zentrale Kategorie formaler nationalstaatlicher Zugehörigkeit weder überwindet noch ersetzt. Stattdessen behandeln viele Ansätze Citizenship vornehmlich als kulturelles Phänomen und damit als Angelegenheit trans- und multinationaler Identität (vgl. O’Byrne 2003; Schattle 2008). Und so zeigt sich angesichts der Diversifizierung moderner Gesellschaften, in denen eine homogene nationale und kulturelle Identität nicht mehr als gegeben angenommen werden kann, eine bemerkenswerte Ambivalenz: Trotz Erweiterung und Transformation von herkömmlichen Staatsbürgerschaftsmodellen bleiben die verschiedenen Formen postnationaler Mitgliedschaft jenseits des Nationalstaates nach wie vor auf die Gewährleistung durch einen Nationalstaat angewiesen, womit die Widersprüche zwischen Menschen- und Bürger_innenrechten sowie die begriffliche Differenz zwischen moralischen und politischen Rechten bestehen bleiben (vgl. Mackert 2006: 109f., 115f.).

Eine Alternative bietet in diesem Punkt eine originär politische Konzeption der Menschenrechte (vgl. Peter 2013; Näsström 2014). Entsprechende Ansätze werden in Kap. 6.3 einer Untersuchung unterzogen. Bevor sie dort ausführlicher diskutiert werden, sollen an dieser Stelle – auch im Sinne eines Resümees der Ausführungen über die Kontroverse über eine angemessene Menschenrechtsdefinition, die bereits in Kap. 3.1 angesprochen wurden – die Argumente für die Überlegenheit eines politischen Zugangs zur Problematik der Differenz zwischen Menschen- und Bürgerrechten vorgestellt werden. Im Unterschied zu einer moralischen Konzeption von Menschenrechten, die die Diskrepanz zwischen normativer Geltung und politischer Umsetzung nicht zu überbrücken weiß, besteht der Vorteil einer politischen Konzeption darin, dass dieser Grundkonflikt insofern vermieden wird, als menschenrechtliche Ansprüche der öffentlichen Ordnung nicht als von außen (nämlich von Seiten der Moral) vorgeordnet verstanden werden. Stattdessen werden sie als durch den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess selbst generiert begriffen (vgl. Menke/Pollmann 2007: 32). Jürgen Habermas erläutert den Zusammenhang insofern, als die Idee der rechtlichen Autonomie der Bürger_innen verlange,

„daß sich die Adressaten des Rechts zugleich als dessen Autoren verstehen können. Dieser Idee widerspräche es, wenn der demokratische Verfassungsgesetzgeber die Menschenrechte als so etwas wie moralische Tatsachen schon vorfinden würde, um sie nur noch zu positivieren.“ (Habermas 1996b: 301; vgl. auch Habermas 1994: Kap. III u. IV)

Habermas' Verständnis einer Übereinstimmung von Autor_innen- und Adressat_innenschaft bezieht sich hier zwar auf den abgesteckten Rahmen einer politischen Gemeinschaft und damit explizit auf Bürger_innen eines (National-)Staates. Doch lässt sich sein Ansatz problemlos dahingehend modifizieren, dass nicht ein vorgegebenes politisches Subjekt wie etwa der Demos einer begrenzten politischen Gemeinschaft in der Rolle des Autors der Menschenrechte gesehen werden muss. Stattdessen ließe sich die Gesamtheit aller Menschen im Sinne einer globalen Zivilbevölkerung als Autor_innen der Menschenrechte verstehen. Die globale Zivilbevölkerung ist dabei jedoch nicht als homogen zu denken, sondern als pluralistisches Gebilde, das durchaus von Dissensen über die Gehalte der Menschenrechte geprägt ist. Es mögen sich daher unterschiedliche Gruppierungen bilden, die konträre Auffassungen zur Menschenrechtsbestimmung vertreten. Entscheidend ist dabei zum einen, dass Menschenrechte als Rechte begriffen werden, über deren Gehalte alle Menschen – prinzipiell – mitbestimmen können dürfen, sofern ihr Anspruch auf universelle Gültigkeit ernst genommen werden soll, und zum anderen, dass ihr Geltungsanspruch nicht auf die vollumfänglich anerkannten Mitglieder von Nationalstaaten beschränkt bleibt.

5.2 SOZIALE ZUGEHÖRIGKEIT

Der Zugang zu gesellschaftlicher und politischer Teilhabe auf der Basis von Menschenrechten stößt nicht nur in Bezug auf Staatsbürgerschaft an Grenzen, auch wenn diese eine Schlüsselrolle bei der Verteilung von Zugangsbedingungen spielt. Das Problem von Marginalisierung und Ausschluss aus der Sphäre nationalstaatlicher Zugehörigkeit lässt sich nicht von der damit zusammenhängenden Dimension des Ausschlusses aus der sozialen Zugehörigkeit trennen. Vollständig oder teilweise verwehrte Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft sowie Marginalisierungs- und Exklusionserfahrungen in der Gesellschaft sind häufig eng miteinander verbunden. Soziale Teilhabe an der Gesellschaft wird sowohl Migrant_innen als auch in noch viel erheblicherem Ausmaß Staatenlosen, Flüchtlingen, Asylsuchenden und undokumentierten Migrant_innen erschwert, letzteren in mehreren Hinsichten gar verunmöglicht. Zum einen liegt dies an ihrem ungewissen rechtlichen Status. Migrant_innen ist es – je in Abhängigkeit vom entsprechenden Aufenthaltsstatus – nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt, eine Arbeit aufzunehmen, eine eigene Wohnung zu beziehen oder auch nur die Auswahl der täglichen Lebensmittel zu treffen. Unter diesen Bedingungen besteht kaum eine Chance, am sozialen Leben der übrigen Gesellschaftsmitglieder teilzunehmen, zumal für Asylbewerber_innen überdies Resi-

denzpflicht herrscht, die die Mobilität der Betroffenen massiv einschränkt (vgl. u.a. Zhang 2014). Bei Migrant_innen, die einer der Kategorien Flüchtling, Asylbewerber_in, irreguläre/r Migrant_in zugordnet werden, besteht die besondere Problematik, dass sie oftmals über längere Zeiträume im Unklaren über die Dauer ihres (offiziellen oder inoffiziellen) Aufenthalts verbleiben und dass es häufig auf unabsehbare Zeit keine sicheren Prognosen bezüglich ihrer Erfolgsaussichten einer Verstetigung des Aufenthalts gibt.¹³ Die Gesetzeslage ist – weltweit betrachtet – uneinheitlich, das Internationale Recht kennt beispielsweise kein Recht auf Asyl. Art. 14 AEMR (1948) sieht lediglich das Recht auf Asylsuche vor, nicht jedoch ein unabhängiges Recht auf Asylgewährung. Auch die *Genfer Flüchtlingskonvention* aus dem Jahre 1951 sieht keinen individuellen Rechtsanspruch auf Asyl vor. Nationalstaatliche Verfassungen gewähren es hingegen – etwa das deutsche Grundgesetz (vgl. Art. 16a Abs. 1 GG), allerdings mit teils erheblichen Einschränkungen. Von einer allgemeinen Asylrechtsgewährung kann hier keine Rede sein. Art. 33 GFK (1951)¹⁴ beinhaltet zwar ein sogenanntes non-refoulement, also das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung, allerdings obliegt es auch hier dem jeweiligen Nationalstaat, die Kriterien eines potentiellen Rückführungslandes hinsichtlich seiner möglichen Gefährdungspotentiale zu definieren. Wird ein Land als ‚sicher‘ deklariert, kann ein Flüchtling keinen Ein-

13 Doch auch Migrant_innen mit deutlich weniger prekärem Rechtsstatus haben häufig nur beschränkten Zugang zu vollumfänglicher gesellschaftlicher Teilhabe, weil sie kulturell ausgegrenzt und in sozialer Hinsicht marginalisiert werden. Vgl. u.a. Roth 2009 sowie die Beiträge in Klein/Kern/Geißel/Berger 2004; Oppong 2011. Zu den juristischen Aspekten von Migration und Teilhabe vgl. Farahat 2013.

14 Vgl. den vollständigen Wortlaut Art. 33 GFK: „1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde. 2. Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde“, https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf (24.11.2018).

spruch gegen eine Verweisung erheben.¹⁵ Der Umstand, dass aus bestehenden Menschenrechtskonventionen weder ein Recht auf Einwanderung noch ein Rechtsanspruch auf Asylgewährung ableitbar ist, führt in der Praxis dazu, dass der Ausschluss von den genannten Personengruppen sowohl von der Politik als auch der Gesellschaft stillschweigend vorausgesetzt wird. Gleichwohl steht zur Debatte, ob bereits bestehende Rechte auf Auswanderung und innerstaatliche Bewegungsfreiheit (Art. 13 AEMR 1948) in normativer Hinsicht nicht mindestens um ein Recht auf zwischenstaatliche Bewegungsfreiheit, also Migration zu erweitern wären (vgl. Brezger/Cassee 2012: 430; Cassee 2012, 2016).

Die liberalistische Trennlinie zwischen einer öffentlichen Sphäre – Staat und Politik im engeren Sinne – einerseits und einer privaten Sphäre – Produktion und Reproduktion – andererseits konstruiert all diejenigen, die dem produktiven und insbesondere dem reproduktiven Bereich zugeordnet werden, als ‚das Andere‘: Arbeiter_innen, Frauen, Fremden bleibt der Zugang zur öffentlichen Sphäre verwehrt, da der Raum des Politischen bis ins 20. Jahrhundert¹⁶ hinein den männlichen Besitzenden vorbehalten bleibt. Während die sozialpolitischen Kämpfe um Gleichberechtigung der ersten beiden Gruppierungen im 19. und frühen 20. Jahrhundert spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg in (fast)¹⁷ allen westlichen Industrienationen zum aktiven und passiven Wahlrecht der vormals Ausgeschlossenen führten, werden in heutigen liberal-demokratischen Ländern in Bezug auf die politische Sphäre diejenigen als ‚das Andere‘ gesetzt, die nicht über den Staatsbürger_innenstatus verfügen. Und dies oftmals in doppelter Weise: Zum einen sind sie ‚das Andere‘ des politischen Partizipations- und Repräsentationsprozesses, aus dem sie aufgrund eines sogenannten Migrations-, Hintergrundes‘ (der häufig nicht einmal auf eine Geburt außerhalb des Aufenthaltsstaates rekurriert, sondern in Bezugnahme auf die Herkunft der Eltern- bzw. Großelterngeneration zugeschrieben wird), aufgrund ihrer eigenen ‚ausländischen‘ Herkunft oder aufgrund eines Status nicht-dokumentierter Zuwanderung ausgeschlossen sind. Zum anderen sind es oftmals Migrant_innen, die in einer

15 Zur Kritik an der sogenannten Dublin II-Verordnung sowie zur sogenannten Migrationsabwehr an den EU-Außengrenzen („Frontex“) vgl. Fischer-Lescano/Kommer 2009. Zur Kritik an der Schlechterstellung von Asylsuchenden vgl. u.a. Classen/Kanalan 2010.

16 Was den Ausschluss von Frauen anbetrifft, bleibt auch im 21. Jahrhundert in einigen Ländern das Wahlrecht weiblichen Staatsbürger_innen verwehrt, so z.B. in den Arabischen Emiraten, Brunei, Bhutan.

17 Eine Ausnahme bildet hier die Schweiz, die erst im Jahre 1971 das Wahlrecht für Frauen einführte.

zweiten Hinsicht als ‚das Andere‘ wahrgenommen werden, nämlich als ‚das Andere‘ *innerhalb* der gesellschaftlichen Sphäre, etwa durch kulturelle, religiöse oder schichten- und milieubezogene Zuschreibungen. Diese Variante des ‚Andersseins‘ ist insofern doppelt prekär, als die Betroffenen weder politisch repräsentiert noch gesellschaftlich vollständig anerkannt werden, obwohl sie durchaus Teil der Gesamtgesellschaft sind und insbesondere in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht, etwa in Form von privater Hausarbeit, Kinderbetreuung oder Dienstleistung in der Altenpflege, aktiv zu deren Erhalt beitragen. Die strukturelle Unterscheidung zwischen dem Bereich des Politischen und der Sphäre des Sozialen führt dazu, dass das System demokratischer Repräsentation trotz seiner formalen normativen Vorgaben der Gleichheit einen Ausschlussmechanismus gegenüber denjenigen, die nicht zum politischen Bereich gezählt werden, beibehält, mit dem wiederum sozioökonomische Ungleichheiten fortgeschrieben und verfestigt werden. Eine auf Repräsentation angelegte politische Ordnung vermag daher die Widersprüche, die sich aus der Trennung zwischen Gesellschaft und Staat ergeben, unter den gegebenen Umständen nicht zu überwinden, da sie es den von Nichtrepräsentation Betroffenen verwehrt, zumindest Bezugspunkt der Repräsentation zu werden.

In jüngerer Zeit sind insbesondere in der feministischen Diskussion um Defizite und Desiderate repräsentativer Demokratietheorien die Probleme von Marginalisierung, Diskriminierung und Exklusion verstärkt in den Fokus gerückt worden.¹⁸ Dabei wird u.a. die normative Forderung gegenüber auf Repräsentation basierenden Demokratien erhoben, dass diese dringend spezifische „Mechanismen [brauchen], um das durch Repräsentation aus dem politischen Raum Ausgeschlossene präsent [...] zu machen“ (Sauer 2011a: 134). Eine Alternative zu herkömmlichen repräsentativen Demokratien zeichnet sich nach Ansicht kritischer Demokratietheoretiker_innen dadurch aus, dass sie Räume eröffnet, in denen das liberale Trennungsschema zwischen einer privaten und einer öffentlichen Sphäre nachhaltig infrage gestellt werden könne. In diesen Räumen sollen Anliegen des reproduktiven, sozialen und kulturellen Bereichs thematisiert werden können, die selbst nicht innerhalb der gegebenen Strukturen demokratischer Repräsentation vertreten werden. Als wichtig werden hier Verfahren erachtet, die den Raum der Repräsentation entgrenzen, indem sie die bestehenden Herrschaftsstrukturen hinterfragen und die Nicht-Repräsentation von Ungleichheiten sichtbar machen. Dieses Aufzeigen des Nicht-Repräsentierten in Foren und Are-

18 Vgl. u.a. Phillips 1998; Castro Varela/Dhawan 2004; Alber/Kohler 2007; Sauer 2011a; Bausch 2014. Die folgenden Ausführungen finden sich in Teilen auch in Martinsen 2014.

nen, die selbst zwar nicht Teil des Repräsentationssystems sind, dieses aber ergänzen bzw. vielmehr konterkarieren, erhält beispielsweise bei Birgit Sauer daher eine besondere Bedeutung. Als Beispiel einer solchen demonstrativen Politik führt sie etwa die Tradition des „Transnationalen Migrant_innenstreiks“ an, der in Wien und anderen Orten Österreichs am 1. März als Form des Protestes gegen Rassismus, Diskriminierung und Ausgrenzung veranstaltet wird (vgl. Sauer 2011a: 135). Allerdings will sie es nicht bei einer sporadisch-eruptiven Protestkultur belassen, sondern fordert eine stärkere Einbeziehung solcher Kritikräume, in denen sich nicht-repräsentierte Anliegen Gehör verschaffen können, in bereits institutionalisierte Politikprozesse. Mit der Fundierung repräsentativ-demokratischer Politik in sozial-partizipatorischen Praxen erhofft sich Sauer eine stärkere Inklusion der sozial und ökonomisch Marginalisierten. Soziale Ungleichheiten bzw. die gesellschaftlichen und ökonomischen Kräfteverhältnisse, die ihnen zugrunde liegen, müssten jedoch nicht einfach nur demonstriert und dargestellt, sondern vielmehr „ganz unmittelbar zum Teil und Gegenstand des politischen Prozesses gemacht werden“ (ebd.). Dies sei nur möglich, wenn auch die Menschen, die von den Auswirkungen sozialer Ungleichheiten betroffen seien, sichtbar im politischen Raum würden.

Angeichts der optimistischen Annahmen über das transformative Potential einer sozial-partizipativen Fundierung des politischen Repräsentationsprozesses ist jedoch fraglich, ob die damit verbundenen Erwartungen in Bezug auf die entsprechenden normativen Zielsetzungen, etwa die Aufdeckung von benachteiligenden Strukturen und die Bekämpfung von sozialen Ungleichheiten, zu erfüllen sind. Inwieweit erscheint es plausibel, dass mithilfe einer sozial-partizipativen Fundierung von Repräsentation Strukturen sozialer Ungleichheit tatsächlich soweit ‚entschleiert‘ werden, dass eine stärkere Einbeziehung ‚der Anderen‘, nämlich der Nicht-Repräsentierten, möglich wird? Für die Beantwortung dieser Frage ist allerdings zuerst einmal zwei Einwänden gegen Sauers Konzeption zu begegnen: Zum einen der Befürchtung, dass ihr Ansatz Gefahr läuft, das nicht-repräsentierte ‚Andere‘ unbeabsichtigt zu essentialisieren, zum anderen der Skepsis gegenüber einer möglichenfalls unreflektierten Übertragung von sozialen Belangen in den politischen Bereich, die außer Acht lässt, dass dabei hierarchische oder diskriminierende Strukturen Einzug halten könnten.

Der erste Einwand besagt, dass Sauers Konzeption einer sozial-partizipativen Fundierung politischer Prozesse durch besondere Berücksichtigung des ‚Anderen‘ des Politischen, nämlich des Bereichs des Privaten, der Reproduktion, augenscheinlich selbst Gefahr läuft, diesen Bereich essentialistisch zu fassen und damit stereotypen kulturellen und genderbezogenen Zuschreibungen Vorschub zu leisten. Die Fokussierung auf das nicht-repräsentative Fundament könnte

missverstanden werden – als sei es eine originäre Aufgabe von Migrant_innen, insbesondere von migrantischen Frauen, die in ihren Rollen als Stadtteilmütter, als Engagierte im Bereich der Kinderbetreuung/Schule oder als Beitragende zur Kultur besonders prominent genannt werden, die liberale Trennung zwischen „privat“ und „öffentlich“ zu überwinden, indem sie das Soziale und Reproduktive in den Bereich des Politischen hineinragen. Mit diesen geschlechterbezogenen und kulturellen Konnotationen droht der Ansatz einer partizipativen Fundierung von Repräsentation auf dichotomisierende Konstellationen zurückzufallen.

Dieser Fallstrick der sauerschen Alternativkonzeption von Demokratie ließe sich jedoch durch eine bewusstere Reflexion der spezifischen Kontexte der Benachteiligung und Exklusion unterschiedlicher Betroffengruppierungen eventuell umgehen: Im Sinne einer sowohl gendersensiblen als auch hegemoniekritischen Perspektive könnte hier zumindest das Bewusstsein dafür gestärkt werden, dass die Positionierung des ‚Subjekts Migrant_in‘ nicht von vornherein feststeht, sondern dass mit aller Wahrscheinlichkeit gerade in Bezug auf Fragen sozialer oder kultureller Praxis von eher heterogenen denn homogenen Einstellungen und Haltungen bei Migrant_innen auszugehen ist.

Der zweite Einwand betrifft das Problem einer unreflektierten Übertragung sozialer Belange in den Raum des Politischen. Auf den ersten Blick ist nicht ersichtlich, was genau Sauer mit der Überwindung der Trennlinien innerhalb des Repräsentationszusammenhangs meint. Wie bereits angedeutet, geht Sauer offensichtlich davon aus, dass eine repräsentative Demokratie *vom Prinzip her* „Gesellschaft, also das zu repräsentierende Abwesende, verschwinden [lässt]“; d.h. Gesellschaft als ‚das Andere‘ der Politik werde „gleichsam durch den Repräsentationsakt substituiert“ (Sauer 2011a: 134). Am ehesten lässt sich Sauers Ansatz dahingehend interpretieren, dass die Konzeption einer sozial-partizipativen Fundierung der demokratischen Repräsentation es sowohl Betroffenen selbst als auch Personen, die mit Marginalisierten, Benachteiligten und Ausgeschlossenen solidarisch sind, ermöglicht, die sozialen Verhältnisse, die innerhalb politischer Strukturen verschleiert werden, mittels diverser partizipativer Praxen sichtbar zu machen – und zwar ausdrücklich im Modus der *politischen* Partizipation. Wichtig an dieser Lesart ist, dass die Sichtbarmachung keine Vorstufe zu einer möglichen Repräsentation durch andere darstellt, sondern selbst als eine *politische* Demonstration von sozialen Ungleichheiten, d.h. als ein *politischer* Hinweis auf Missstände zu begreifen ist. Nicht-repräsentative Praxen an der gesellschaftlichen Basis sind deshalb von umso größerer Bedeutung, weil nur sie, und zwar ausgeführt von den Betroffenen selbst – oder in anderen Worten: von unten nach oben – die einzig *legitime* Grundlage für die Repräsentation von Nicht-Repräsentiertem darstellen. Partizipative Repräsentation bedeutet in dieser

Interpretation jedoch nicht, soziale Verhältnisse ungefiltert in der politischen Praxis aufgehen zu lassen. Stattdessen heißt partizipative Repräsentation, soziale und politische Anliegen von Betroffenen selbst thematisch – und damit sichtbar – werden zu lassen, um sie in die repräsentativen Prozesse einzuspeisen. Diesen Punkt betont auch Iris Marion Young, die die Überwindung des liberal-demokratischen Paradoxes darin sieht, „institutionalisierte Wege zur ausdrücklichen Anerkennung und Repräsentation unterdrückter Gruppen zu schaffen“ (Young 1993: 279). Sauer hingegen bezweifelt in grundsätzlicher Weise, dass es innerhalb des liberalen Repräsentationsmodells möglich ist, die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft aufzuheben. Ihrer Meinung nach ließen sich unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsweise allenfalls Kompromisse innerhalb des Repräsentationsmodells herstellen. Youngs Einschätzung, dass die Exklusion von Gruppen durch deren „Selbstorganisation und Vertretung jener Gruppen“ (ebd.: 300) zu vermeiden sei, trifft zwar für Personengruppen zu, die qua Gesetz durchaus über die Möglichkeit verfügen, sich politisch zu organisieren, aber aus strukturellen Gründen von Ausbeutung, Marginalisierung, Machtlosigkeit, Kulturimperialismus oder Gewalt (vgl. Young 1996: 114ff.) betroffen sind. Doch verliert ihre Konzeption all jene aus dem Blick, die sich aufgrund der rechtlichen Situation gar nicht selbst vertreten können. Dies wiederum mag weder Young noch Sauer zum Vorwurf gemacht werden zu können, da beide Autorinnen vornehmlich diejenigen Ausschlussmechanismen behandeln, von denen Gruppierungen betroffen sind, die prinzipiell *teilhabeberechtigt* sind, aber aus sozialen, ökonomischen oder kulturellen Gründen marginalisiert werden. Für meinen Untersuchungsgegenstand ist es daher umso interessanter, herauszuarbeiten, inwiefern der zwiespältige Charakter demokratischer Repräsentation, der gerade dort zum Ausdruck kommt, wo der Anteil der Nicht-Repräsentierten nicht bloß kontingenterweise mehrheitsentscheidungsbedingt, sondern aus systematischen, d.h. *rechtlichen*, Gründen, ausgeklammert bleibt, umgekehrt den Ausschluss von bestimmten Personengruppen aus dem Bereich sozialer Zugehörigkeit sogar noch befördert.

Migrant_innen ohne Wahlrecht und insbesondere undokumentierte Migrant_innen verdeutlichen das Paradox repräsentativer Demokratien noch einmal in verschärfter Weise. Sie sind nicht nur das ‚Andere‘ der politischen Repräsentationslogik und damit aus dem staatlichen Bereich der Repräsentierten ausgeschlossen, sondern sie verkörpern darüber hinaus oftmals auch das ‚Andere‘ innerhalb der Gesellschaft, indem sie zwar in Form von reproduktiver Tätigkeit zu deren Bestehen beitragen, an ihr jedoch nicht im vollen Umfang teilhaben können, da sie kulturell und sozial nicht vollständig anerkannt sind oder, wie im Falle der undokumentierten Migrant_innen, nicht einmal über einen offiziellen Sta-

tus von ‚Mit‘-Bürger_innen verfügen und häufig entsprechend ihrer nicht-legalisierten Existenz in Bereichen der Gesellschaft tätig sind, in denen sie in stärkerem Maße ausbeuterischen, diskriminierenden oder kriminalisierenden Strukturen ausgesetzt sind.¹⁹ Der Exklusionsmechanismus des Repräsentationsmodells zeigt sich an der Lebensweise undokumentierter Migrant_innen daher umso deutlicher. Anhand der Diskussion der Merkmale ihres Ausschlusses aus der politischen Sphäre lässt sich der Blick wie durch ein Vergrößerungsglas auf die Probleme des Repräsentationsmodells richten. Bei Sauer sollte sich das zentrale Problem der Verschleierung sozialer Verhältnisse durch die Einbeziehung derjenigen, die ihre Betroffenheit von sozialer Ungleichheit thematisieren und sich selbst mittels der Demonstration der Benachteiligungsmechanismen sichtbar machen, vermeiden oder zumindest moderieren lassen: Wenngleich die Entscheidungen über die entsprechenden Anliegen von Nicht-Repräsentierten dem politischen ‚Normalbetrieb‘ der Repräsentation anheimgestellt bleiben, wäre über die nicht-repräsentierten Betroffenen wenigstens zu sagen, dass sie durch den Akt der Demonstration ihrer Anliegen selbst zu politisch Handelnden werden. Sauers Ansatz kann jedoch nicht erklären, inwieweit diese Betrachtungsweise auf Personen, denen genau dieses Recht auf politische Akteur_innenschaft verwehrt bleibt, überhaupt anwendbar ist. Die Demonstrant_innen, die den Anliegen sozialer Ungleichheit Gehör verschaffen, aber gleichwohl *Nicht*-Repräsentierte innerhalb des Repräsentationsmodells bleiben, sind, wenn es um originäre politische Entscheidungen geht, auf das Verständnis und die Solidarität potentieller Repräsentant_innen angewiesen. Es mag eingewendet werden, dass die Verwiesenheit auf Vertretung das zentrale Unterscheidungskriterium zwischen einer direkten und einer repräsentativen Demokratie markiert. Doch trifft dieser Einwand nicht das hier behandelte Problem strukturell bedingter Nicht-Repräsentation, wie sie in all denen Fällen vorliegt, wo Personen aufgrund ihrer Nicht-Staatsbürgerschaft ausgeschlossen bleiben. Nicht-Repräsentierte, die selbst keinen Zugang zum politischen Repräsentationssystem haben, sind in besonderer Weise von der Solidarität und der Bereitschaft potentieller Repräsentant_innen abhängig. Sie sind darauf angewiesen, dass diese sich ihrer Anliegen annehmen und sie – im Rahmen eines ‚Sprechens für‘ und ‚Handelns für‘, und das heißt wiederum im Sinne der „substantive acting for others“-Variante von Repräsentation (Pitkin 1967: 115) – auf die politische Agenda setzen. Ohne die Möglichkeit, an einer Wahl teilzunehmen, verfügen Nicht-Repräsentierte über *keinerlei* Chance auf soziale, geschweige denn politische Teilhabe. Damit können sie,

19 Vgl. Stobbe 2004: 64ff.; Schwenken 2006: 84ff.; Krause 2008: 333ff.; Breyer 2011: 19ff., 64ff.

wenn sie schon nicht selbst aktiv am politischen Prozess Anteil haben, *nicht einmal* über den vermittelten Modus der Repräsentation auf die politischen Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen.

Judith Butler verweist in diesem Zusammenhang auf ein Beispiel aus den USA, in dem marginalisierte Personen durch bestimmte politische Handlungen sich zumindest die politischen *Symbole* von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aneignen: Im Frühjahr 2006 singen irreguläre Einwander_innen bei Demonstrationen in kalifornischen Städten die US-amerikanische Hymne auf Spanisch. Dieses Phänomen der „nuestro himno“ („unserer Hymne“) veranschaulicht die Problematik der Konstruktion eines ‚Wir‘ und ‚Unser‘. Durch die performative Aneignung der Nationalhymne in der Sprache einer der größten Minderheiten des Landes wird die Frage, wem die Hymne ‚gehört‘, aufgeworfen. Mit dem Singen auf Spanisch wird der moralisch-kulturelle Anspruch auf die Hymne geltend gemacht und zugleich der offizielle ‚Besitz‘ ausschließlich in englischer Sprache kontestiert. In der Ausrufung des „somos iguales“ („wir sind gleich“) findet ein Sprechakt statt, der rechtlich die Gleichheit eines anders gemeinten ‚Wir‘ deklariert (vgl. Butler/Spivak 2007: 41ff.). Das eigentlich als homogen englischsprachig imaginierte Wir von Staatsbürger_innen wird durch die sprachliche Brechung konterkariert. Doch es handelt sich hier nicht nur um eine Provokation des Kollektivs, sondern zugleich um die Konstitution eines pluralen, heterogenen ‚Wir‘, in der Freiheit und Gleichheit performativ zum Ausdruck kommen:

„Freiheit ausüben und Gleichheit gegenüber einer Autorität geltend machen, die beides ausschließt, heißt zu zeigen, wie Freiheit und Gleichheit sich jenseits ihrer positiven Artikulationen bewegen können und müssen. Man ist auf Widerspruch angewiesen, man muß ihn exponieren und bearbeiten, um zu etwas neuem zu gelangen. Einen anderen Weg scheint es nicht zu geben. Ich glaube, wir können das als eine Diskursmobilisierung verstehen.“ (Butler/Spivak 2007: 46)

Die performative Sichtbarmachung des marginalisierten Bevölkerungsanteils mithilfe einer Deformation der vorherrschenden Sprache kann als eine selbstermächtigende Umarbeitung von Macht gelesen werden. Schließlich sind diejenigen, die singen, per Gesetz nicht dazu berechtigt. Butler interpretiert die Szenerie folgendermaßen: Die singenden Menschen handeln nicht von einem Naturzustand aus. Sie singen im öffentlichen Raum, und zwar im wahrsten Sinne des Wortes auf der Straße. Ihr Singen ist ein Akt der Demonstration, in dem sie nicht nur die Sprache der Nationalhymne verändern, „sondern auch deren öffentlichen Raum“ (ebd.). Die Inanspruchnahme des öffentlichen Raums ohne offizielle Be-

rechtiung dazu versteht Butler als ein Ausagieren der postulierten Freiheit, also als Praktischwerden einer Idee bzw. „als ein Postulieren dessen, was noch nicht da ist“ (ebd.: 47). Die Forderung nach Freiheit zu stellen bedeute, bereits mit ihrer Ausübung zu beginnen und im Nachhinein deren Legitimation zu verlangen. Auf diese Lücke zwischen der Freiheit bzw. der Gleichheit, die gefordert wird, und deren Ausübung werde ich im Folgenden noch näher zu sprechen kommen, wenn es zum einen um Jacques Rancières Ansatz zu Rechten ‚als ob‘, die von den „Sans Papiers“ in Frankreich gefordert werden, geht (vgl. Kap. 5.3), und zum anderen, wenn die Lücke, die als Trennlinie zwischen bestehenden Gesetzen und Arendts ‚Recht auf Rechte‘ besteht und durch die Übernahme politischer Verantwortung zu überwinden wäre, näher beleuchtet wird (vgl. Kap. 6.3). Ich werde in beiden Zusammenhängen auf weitere Beispiele eingehen, in denen die Lücke zwischen moralischen und politischen Menschenrechten durch das Einbringen des Nichthabens von Rechten in den öffentlichen Diskurs sichtbar gemacht.

Hannah Arendt bezeichnet den Verlust des rechtlichen Schutzanspruchs durch Staatsbürgerschaft als einen Zustand, in dem der als universell deklarierte Anspruch auf Menschenrechte keinen Ausweg bietet, sondern nachgerade den Verlust des Weltbezugs insgesamt besiegelt. Der Ausschluss aus der politischen Gemeinschaft, so meint Arendt provokant, sei gleichbedeutend mit dem Ausschluss aus der Menschheit (vgl. Arendt 2011: 397, 402), da Menschenrechte ungeachtet ihrer moralischen Gültigkeit mit dem Verlust von Staatsbürgerrechten ihre faktische Geltung verlieren. Genau darin liege

„das Paradox, daß der Mensch sowohl zu einem abstrakten Menschenwesen überhaupt wird – ohne Beruf, ohne Staatszugehörigkeit, ohne Meinung, ohne Leistungen, durch die er sich identifizieren und spezifizieren könnte – als auch zu einem abstrakten Unterschiedenen überhaupt, der nicht mehr darstellt als seine eigene, absolut einzigartige Individualität, die aber jegliche Bedeutung verloren hat, weil sie in keine gemeinsame Welt mehr hineinhandeln oder sich in ihr zum Ausdruck bringen kann“ (ebd.: 405).

Das Gefühl der Nutzlosigkeit und Überflüssigkeit, das bei Flüchtlingen, Staatenlosen, aber auch etlichen Migrant_innen anzutreffen ist, weil ihnen neben der rechtlichen Anerkennung seitens des Staates zusätzlich häufig auch die gesellschaftliche Anerkennung seitens der Gesellschaft versagt bleibt, identifiziert Arendt als eine der markantesten Folgen des Verlusts staatsbürgerlicher Zugehörigkeit. In einem Aufsatz aus dem Jahre 1943 beschreibt sie das eigene Erleben

als Flüchtling aus dem nationalsozialistischen Deutschland und ihre Erfahrungen der Staatenlosigkeit als Exilantin²⁰ folgendermaßen:

„Wir haben unser Zuhause und damit die Vertrautheit des Alltags verloren. Wir haben unseren Beruf verloren und damit das Vertrauen eingebüßt, in dieser Welt irgendwie von Nutzen zu sein. Wir haben unsere Sprache verloren und mit ihr die Natürlichkeit unserer Reaktionen und die Einfachheit unserer Gebärden und den ungezwungenen Ausdruck unserer Gefühle.“ (Arendt 1986b: 7/8)

Hannah Arendts Kritik an den Menschenrechten hat ihren Höhepunkt, wie bereits an mehreren Stellen erwähnt (vgl. Kap. 2.3, 4.1 und 5.1), darin, dass sie den Status, universelle Menschenrechte zu haben, mit dem Status, keinerlei Rechte zu haben, gleichsetzt (vgl. Arendt 1986a: 605ff.). Dieser drastische Vergleich wird nachvollziehbar, wenn bedacht wird, dass er in bestimmter Hinsicht tatsächlich zumindest für Menschen, die sich außerhalb eines staatlichen Zugehörigkeitszusammenhangs befinden, zutrifft. Dabei müssen wir uns vor Augen halten, dass ‚außerhalb‘ bei Arendt nicht nur ein räumliches *Außerhalb-von-Sein* bedeutet, etwa das Fern-von-Sein, wie es charakteristisch für die Flucht ist, wenn ein Mensch das Territorium seines Heimatlandes verlassen musste. Arendts Kritik bezieht sich vielmehr auf eine fundamentalere Variante des *Außerhalb-von-Sein*, nämlich auf das Außerhalb der sozialen und mitmenschlichen Sphäre, wie es am schärfsten anhand der Internierung in einem (Konzentrations-)Lager veranschaulicht werden kann. Die Beispiele der Situation von Flüchtlingen, Staatenlosen und der displaced persons offenbaren, worin die „abstrakte Nacktheit des Nichts-als-Menschseins“ (ebd.: 620) *konkret* besteht: Auf der Flucht, als Asylsuchender und in der Staatenlosigkeit werde der Mensch nicht nur seines Status als Staatsbürger und damit seiner rechtlich-politischen Identität beraubt. Er werde unfreiwillig auf das nackte Leben reduziert, weil er als Flüchtling/Staatenloser bloß Mensch ist, er ist auch ein seiner sozial und kulturell definierten Identität *entblößter* Mensch (vgl. Arendt 2011: 400f.).

Die Reduktion auf menschliche Grundfunktionen wie Nahrungsaufnahme und Reproduktion steht beispielsweise mit der vorherrschenden Asylgesetzgebung in Deutschland durchaus in Einklang. So verhindert etwa das sogenannte Sachleistungsprinzip des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) „ein autonomes, den eigenen Bedürfnissen angepasstes Wirtschaften, da die Leistungen nicht variabel eingesetzt und individuelle Mehr- und Minderbedarfe nicht gegen-

20 Zur biographischen Erfahrung des Flüchtlingsdaseins Hannah Arendts während der 1930/40er Jahre vgl. Young-Bruehl 1986: insb. Kap. II.4.

einander ausgeglichen werden können“ (Mahler 2012: 2). Die Vergabe von Lebensmitteln, Kleidung und Hygieneartikeln in Form von Wertgutscheinen für bestimmte Kategorien und Geschäfte verunmöglicht ein Handeln gemäß rudimentären Formen von Autonomie, von differenzierteren Aktivitäten in gesellschaftlichen Bereichen ganz abgesehen. Zwar wird die gesetzliche Handhabung von Menschenrechtstheoretiker_innen kritisiert, indem sie als sowohl den menschenrechtlichen als auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines eigenverantwortlichen Wirtschaftens widersprechend bewertet wird (vgl. ebd.). Doch drückt sich in den Vorgaben des Asylbewerberleistungsgesetzes eine Vorstellung aus, der zufolge das nackte Überleben eines Menschen als menschenrechtlich zu schützen gilt, weiter reichende Maßnahmen zur Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben jedoch nicht. Die bereits erwähnte Mobilitätsbeschränkung durch die Residenzpflicht (z.B. für Asylbewerber_innen mit Aufenthaltsgestattung und für Geduldete) oder die sogenannte ‚Sichere Drittstaaten‘-Regelung, die für Asylbewerber_innen gilt, sowie Beschränkungen bei der Wahl der Wohnung und der Arbeit zeigen, dass der Staat gerade nur die notwendigen Rahmenbedingungen des menschlichen Lebens hinsichtlich Ernährung, Obdach und Bekleidung zur Verfügung stellt. Alle diese Regelungen stellen dabei jedoch äußerliche Einschränkungen individueller Freiheit dar – freilich, ohne das physische Überleben ernsthaft zu gefährden. Dennoch werden sie von subtileren Formen der Ausgrenzung aus den Bereichen Bildung, Kultur und gesellschaftlichen Lebens flankiert, bei denen z.B. die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerber_innen in zumeist dezentral gelegenen Heimen einen entscheidenden Faktor darstellt.

Es gibt Stimmen, die die aktuelle Asylrechtsregelung insgesamt infrage stellen und in der nationalstaatlichen Beschränkung von Migration aufgrund von in ihren Augen zweifelhaften Kriterien eine prinzipielle Unvereinbarkeit mit menschenrechtlichen Ansprüchen von Individuen sehen (vgl. Bielefeldt 2006; Hayden 2009; Cyrus 2010). So wertet etwa der Weltentwicklungsbericht der UNDP das Motiv, das eigene Herkunftsland zu verlassen in der Hoffnung auf eine Möglichkeit zur Verbesserung der individuellen Lebenschancen, als Entscheidungsspielraum, der als „Schlüsselmoment menschlicher Freiheit“ (UNDP 2009: 1, deutsch zit. n. Cyrus 2010: 317) gelesen werden sollte und nicht als unstatthafter Grund, der einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland veranlasst, keinen Asyl- oder Flüchtlingsstatus zu verleihen. Menschen ohne staatliche Duldung, d.h. Personen, die sich weiterhin in dem Zielland ihrer Migration aufhalten, ohne dass ihre Gründe zur Migration offiziell als Flucht aufgrund von politischer Verfolgung oder gemäß der *Genfer Flüchtlingskonvention* anerkannt wurden, oder die illegal eingereist sind und darum unter dem Begriff ‚irreguläre Migranten‘

geführt werden, sollten aus Sicht der Kritiker_innen der gängigen Praxis dennoch als Menschen mit *unveräußerlichen* Rechten angesehen werden. Aus normativer Sicht bestehe nämlich eine Hierarchie der Rechtsnormen, bei der Menschenrechten oberste Bedeutung zukomme. Nominell unterliege auch die staatliche Einwanderungspolitik menschenrechtlichen Bindungen, so seien mindestens Schutz- und Aufnahmeverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen, faire Verfahrensregeln zur Prüfung von Asylbegehren, die Achtung des Rechts auf gemeinsames Familienleben, der Ausschluss rassistischer Kriterien bei der politischen Gestaltung der Zuwanderung, nicht zuletzt auch die diskriminierungsfreie Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Rechte der Immigrierten zu beachten. Die staatliche Befugnis, Zuwanderung rechtlich zu regeln, werde dabei nicht bestritten, doch seien insbesondere die sogenannten sozialen Menschenrechte für Zuwander_innen, gerade wenn es sich bei ihnen um undokumentierte bzw. ‚irreguläre‘ Migrant_innen handele, wichtig (vgl. Bielefeldt 2006: 81ff.). Die verhältnismäßig junge *UN-Wanderarbeiterkonvention* (*International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families*, kurz: ICRMW)²¹ aus dem Jahr 1990 stellt hierbei, auch wenn sie bislang nur in wenigen Ländern überhaupt ratifiziert wurde, eine wichtige Orientierung für die theoretische wie praktische Auseinandersetzung mit der menschenrechtlichen Situation der Betroffenen in den jeweiligen Aufenthaltsländern dar. Anders als andere Internationale Abkommen geht die Wanderarbeiterkonvention auf undokumentierte Migrant_innen explizit ein – etwa mit dem Verbot jeglicher arbeitsrechtlicher Diskriminierung, die ihren Grund im Migrationsstatus hat (Art. 25 ICRMW 1990). Zugleich wird unmissverständlich festgestellt, dass aus den in ihr enthaltenen Rechten keine automatische staatliche Legalisierung im Aufenthaltsland folgt. Die Konvention bekräftigt zunächst eine Reihe an Rechten, die bereits im *UN-Zivilpakt* (1966) aufgeführt werden, u.a. das Recht auf Leben (Art. 9 ICRMW 1990), das Verbot von Folter (Art. 10 ICRMW 1990), von Sklaverei (Art. 11 ICRMW 1990), sowie das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 16 ICRMW 1990) oder das Recht auf Freizügigkeit (Art. 8 ICRMW 1990). Darüber hinaus konkretisiert sie diese Rechte hinsichtlich der spezifischen Situation der Migrant_innen, z.B. mit dem Verbot kollektiver Ausweisung (Art. 22 ICRMW 1990) oder dem Recht auf Rückkehr in den Herkunftsstaat (Art. 8

21 Vgl. A/Res/45/158 (18.12.1990). Erst im Jahre 2003 konnte die Wanderarbeiterkonvention in Kraft treten, nachdem die erforderlichen 20 Ratifikationen erfolgt waren. Im Jahre 2018 betrug die Anzahl an ratifizierenden Staaten 54, vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (24.11.2018).

ICRMW 1990). Aufschlussreich ist, dass die *UN-Wanderarbeiterkonvention* (1990) bislang allerdings ausschließlich von Ländern ratifiziert wurde, aus denen Arbeitsmigrant_innen stammen, während ihr keines der typischen Aufnahme-länder beigetreten ist. Während also vor allem westafrikanische, südamerikanische und ostasiatische Staaten zu den Unterzeichnern gehören, hat keine einzige sogenannte Industrienation die Konvention ratifiziert. Eine Ratifizierung Deutschlands ist nach Ansicht von Menschenrechtsbeobachter_innen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten (vgl. Bielefeldt 2006: 86). Umso mehr sind Migrant_innen ohne legalen Aufenthaltsstatus der Gefahr ausgesetzt, Situationen faktischer Rechtlosigkeit, wie sie Arendt beschreibt, ausgeliefert zu sein. Ausbeuterische und sklavenähnliche Arbeitsverhältnisse, Bedrohungen und die Vor-enthaltung von Lohn auf Baustellen, in Bordellen oder privaten Haushalten sind keine Seltenheit. Daher kommt Art. 24 ICRMW (1990), die Garantie der Rechtsfähigkeit, die auch mit Art. 16 IPBPR (1966) bereits im *UN-Zivilpakt* enthalten ist, besondere Bedeutung zu. Staaten würden sich mit der Wanderarbeiterkonvention zumindest verpflichten, Menschen auch ohne legalen Aufenthaltstitel Zugang zum Recht zu ermöglichen. Damit ist jedoch noch nicht viel über eine weiter reichende soziale, geschweige denn politische Teilhabe gesagt. Zugang zu Bildung, Gesundheit, Mobilität oder gesellschaftliche Inklusion sind vor dem Hintergrund mangelnden politischen Willens, dem menschenrechtlichen Status undokumentierter Migrant_innen Rechnung zu tragen, nach wie vor utopische Ziele einer möglichen Einwanderungspolitik, die sich in einem weiteren Schritt eventuell für die politische Inklusion öffnen könnte. Insbesondere in letzterem Punkt greift die Wanderarbeiterkonvention ohnehin zu kurz, da sie sich vor allem auf den humanitären Aspekt des Schutzes von Betroffenen bezieht. Allerdings böte sie unter den gegebenen Umständen bei einer entsprechenden Ratifizierung durchaus Ansatzpunkte für eine Ermächtigung der Migrant_innen, für bessere Lebensbedingungen in dem Aufenthaltsland zu kämpfen und die korrelierenden (Menschen-)Rechte einzufordern. Am Beispiel von undokumentierten Migrant_innen und Asylbewerber_innen zeigt sich die Situation faktischer Rechtlosigkeit, die sich u.a. in schwerwiegenden Formen der Marginalisierung oder Exklusion äußert. Wenn Arendt in diesem Zusammenhang einerseits von ‚Heimatverlust‘, andererseits von Verlust der Zugehörigkeit zur Menschheit (vgl. Arendt 1986a: 610, 613, 621) spricht, mag dies zunächst sowohl unverhältnismäßig als auch beliebig anmuten. Worauf sie mit diesen disparaten Formulierungen hinauswill, ist der Umstand, dass es sich beim Ausschluss aus der politischen und sozialen Gemeinschaft nicht um ein graduelles, sondern um ein fundamentales Problem handelt.

5.3 POLITISCHE PARTIZIPATION

Das Paradox der Menschenrechte, einen Anspruch auf Universalität zu erheben und zugleich exkludierende Wirkungen zu zeitigen, wird in Bezug auf die Möglichkeit zur politischen Partizipation besonders sichtbar. Vertreter_innen sowohl der moralischen als auch der juristischen Auffassung von Menschenrechten sehen darin kein Paradox, da sie davon ausgehen, dass es nicht dem *Gehalt* der Menschenrechte per se entspricht, politische Partizipation zu gewährleisten, sondern dass mit ihnen vielmehr der *Anspruch auf die Implementierung* einer solchen (nationalen, inter-, supra- oder transnationalen) rechtlichen Ordnung formuliert wird. Erst diese vermag die Möglichkeit der politischen Partizipation zu garantieren. Menschenrechten als moralischen Ansprüchen ist nach dieser Auffassung die juristische Dimension bereits inhärent, die wiederum in Form von staatlich verbürgten Grundrechten oder international garantierten Abkommen zum Tragen kommt (vgl. Lohmann 2010). Ebenso ist in der moralischen Konzeption von Menschenrechten eine politische Dimension enthalten, die nur dort vollends realisiert wird, wo Menschenrechte erkämpft und einklagbar gemacht worden sind und sich als demokratische Legitimationsbedingungen souveräner Herrschaft verstehen lassen. In dieser Argumentationslinie lassen sich Menschenrechte als vorpositive, aber durchaus politisch begründete Ansprüche gegenüber einer öffentlichen Ordnung auf juristisch zu realisierende, einklagbare Grundrechte verstehen, die es darüber hinaus zudem völkerrechtlich abzusichern gilt. Aus dieser Perspektive fällt die begriffliche Spannung zwischen Menschen- und Bürgerrechten nicht ins Gewicht. Stattdessen wird das Spannungsverhältnis als Modus der Arbeitsteilung gelesen: Nationales wie transnationales Recht hat Sorge für die Realisierung des den Menschenrechten innewohnenden Anspruchs auf Implementierung zu tragen. Der Moral kommt hingegen die Aufgabe zu, die Einhaltung der Menschenrechte durch entsprechende Funktionsträger_innen mit „motivationalen Ressourcen“ (Pollmann 2012c: 362) zu versorgen. Daher interessieren in diesem Zusammenhang auch eher die programmatischen Fragen, welche Forderungen an Nationalstaaten oder transnationale Ordnungssysteme sich aus moralisch begründeten universalen und egalitären Ansprüchen politischer Teilnahmerechte ergeben. Mehrere Varianten werden in der derzeitigen Forschung diskutiert. Neben der Forderung einer Demokratisierung sämtlicher Staaten auf der Grundlage, die AEMR (1948) in ihre nationalen Verfassungen zu integrieren, steht die Etablierung eines politischen Weltbürgerstatus zur Debatte, der Menschen aller Staaten der Welt – parallel bzw. ergänzend zu ihren national-

staatlich verliehenen Mitbestimmungsrechten – gleiche politische Mitwirkungsrechte ermöglicht (vgl. Lohmann 2010: 149).²²

In der Debatte um die institutionellen Rahmenbedingungen für eine möglichst breitenwirksame Implementierung der Menschenrechte wird jedoch vergessen, dass angesichts des Primats nationalstaatlicher Souveränität weder moralisch basierte noch rechtlich-institutionell begründete Ansätze denjenigen Individuen Rechnung tragen, denen der Zugang zu politischer Partizipation deshalb versagt bleibt, weil sie nicht über Staatsbürger_innenrechte verfügen (vgl. Zhang 2014: 244). In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Bedrohung der sozialen, kulturellen und lebenspraktischen Isolation, die für Menschen ohne Staatsbürgerschaft besteht, bereits angesprochen. Hinzu kommt das besondere Ausmaß der Exklusion aus der politischen Sphäre, von der Staatenlose, Flüchtlinge, Asylbewerber_innen und undokumentierte Migrant_innen betroffen sind. Und auch Migrierende mit permanentem Aufenthaltsstatus, jedoch ohne Staatszugehörigkeit, werden in ihren politischen Partizipationsmöglichkeiten beschränkt. Die Ausgrenzung aus der politischen Sphäre ist im täglichen Leben möglicherweise nicht in ähnlich konkreter Weise zu spüren wie die Formen sozialer Missachtung, die Iris Marion Young u.a. als Ausbeutung, Marginalisierung und kulturelle Diskriminierung benennt (vgl. Young 1996) und die sich auch in einzelnen (dabei durchaus wiederkehrenden) Handlungsmustern und Interaktionen im Alltag ausdrücken. Dennoch ist für Betroffene deutlich zu bemerken, dass die staatsbürgerliche Grenze nicht allein entlang der territorialen Demarkationslinie verläuft, sondern im gesellschaftlichen, kulturellen und zwischenmenschlichen Geschehen permanent präsent ist. Diese Grenzziehung führt dazu, dass bestimmte Menschen zu einem apolitischen Leben gezwungen werden, obwohl sie permanent von politischen Entscheidungen betroffen sind. Étienne Balibar hat diese ubiquitäre Grenze als neuen Rassismus bezeichnet, insofern die Ausgrenzung, die sich vordergründig als ‚kulturelle Differenz‘ ausgibt, diejenigen betrifft, die aufgrund mangelnder Staatsbürgerschaft wie Bürger zweiter Klasse behandelt werden (vgl. Balibar 2004a: 122). Selbst diejenigen Migrant_innen, die im Rahmen von Lohnarbeit an sozialen Rechten beteiligt werden, bleiben in Bezug auf politische Rechte depriviert.

Die Resolution 1617 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus dem Jahre 2008 gibt eine Empfehlung für die Gewährung eines erleichterten

22 Vgl. zur Debatte über politische Mitbestimmung im Zusammenhang mit Menschenrechten u.a. Alexy 1998; Böckenförde 1998; Wellmer 1998; Dworkin 1998; Habermas 1999a.

Zugangs von Migrant_innen zu Bürger_innenrechten, insbesondere zu politischen Rechten wie dem Wahlrecht:

„[T]he Assembly recalls that the essence of democracy is that all those concerned by a decision must be directly or indirectly part of the decision-making process. Otherwise the dignity of a person is not respected. That is why representativeness is of crucial importance and it is unacceptable that large groups of the population are excluded from the democratic process. This situation must be remedied by facilitating access to citizenship or extending political rights, including voting rights, to non-citizens.“ (Parliamentary Assembly 2008)

Die in der Resolution aufgeführten politischen Rechte auf Teilhabe sollen hierbei Migrant_innen zugutekommen, die bereits über eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Undokumentierte Migrant_innen bleiben auch hier ausgeschlossen. Das ist angesichts der bestehenden Gesetzeslage folgerichtig. Allerdings zeigt sich anhand der Empfehlungen immerhin für diejenigen legalisierten Migrant_innen, die jedoch keine Staatsbürger_innen im engeren Sinne sind, dass die Parameter der Zumessung von politischer Teilhabe einen konstruierten Charakter haben und nicht zuletzt anfechtbar sind, sei es von Betroffenen selbst, von der Zivilgesellschaft oder von sich als zuständig begreifenden Repräsentant_innen. Seyla Benhabib verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass innerhalb von Europa seit geraumer Zeit verschiedene Vorstöße zu beobachten sind, bestimmten Migrant_innengruppierungen durchaus politische Teilhaberechte zuzugestehen, die bestehenden gesetzlichen Gepflogenheiten zuwiderlaufen und damit konstitutive Kriterien wie nationale Zugehörigkeit und Citizenship nachhaltig in Frage stellen (vgl. Benhabib 2008c: 59ff.).²³ Benhabib setzt mit Blick auf die Zukunft daher auf das Potential demokratischer Iterationen innerhalb von öffentlichen Diskursen, die nicht auf nationale Debatten beschränkt bleiben müssen und möglicherweise zu Bedeutungs- und Geltungsverschiebungen von Zugehörigkeitskriterien führen könnten, deren Ergebnisse heute noch

23 Als Beispiel nennt Benhabib das Gesetz des Bundeslandes Schleswig-Holstein vom 21. Februar 1989, das eine Änderung des Wahlrechts bezüglich der Teilnahme an Gemeinde- und Kreiswahlen vorsah: Allen seit mehr als fünf Jahren in Schleswig-Holstein lebenden Menschen mit gültiger Aufenthaltserlaubnis, die aus den Ländern Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden oder Schweiz (die Auswahl bestimmte sich nach dem Reziprozitätsprinzip) stammen, sollte kommunales Wahlrecht gewährt werden. Allerdings wurde dieses Gesetz vom Bundesverfassungsgericht als nicht verfassungskonform erklärt (vgl. BVerfGE 83, 40).

nicht absehbar sind. Es sei daher an dieser Stelle analog zur historischen Situation der aus dem Bereich der Politik ausgeschlossenen Frauen während der Aufklärungs- und Revolutionszeit im ausgehenden 18. Jahrhundert daran erinnert, dass so manche politische oder soziale Selbstverständlichkeit erst aus zeitlicher Distanz betrachtet als eklatanter Widerspruch erkennbar wird. Während es heutzutage, im Abstand von über 200 Jahren, als nur noch schwer nachvollziehbar erscheint, dass der Widerspruch zwischen der Erklärung universeller Menschen- und Bürgerrechte und dem Ausschluss von Frauen in der damaligen Zeit nicht stärker skandalisiert wurde, so ist womöglich nicht auszuschließen, dass nachfolgende Generationen weder das liberale Trennungsschema zwischen Sozialem und Politischem bzw. zwischen Privatem und Öffentlichem noch die Unterscheidung zwischen Staatsbürger_innen und ‚Aus-Länder_innen‘ als plausibel erachten. In diesem Sinne mag sich eine entsprechende – heute noch durchaus naiv anmutende – Hoffnung in die Zukunft ausdrücken:

„In der Nichtunterscheidung der Rechtssubjektivität von Menschen und Bürgern in den Französischen Deklarationen von 1789, 1791 und 1793 steckt das Postulat, alle Menschen schon heute so zu achten, als wären sie Mitbürger, und in Zukunft alle, die es heute noch nicht sind, zu solchen zu machen.“ (Brunkhorst 2002: 109/110)

Hinsichtlich der Mehrzahl an Nationalstaaten bedeutet dies, dass ausschließlich die Inhaber_innen der Staatsbürgerschaft auch über das Recht zur politischen Teilhabe *in vollem Umfang* verfügen.²⁴ In der Bundesrepublik Deutschland besteht zumindest für EU-Bürger_innen ein Recht auf politische Mitbestimmung auf der kommunalen Ebene. Allen übrigen Migrant_innengruppen (inklusive Flüchtlingen, Asylbewerber_innen und Undokumentierten) bleibt die Möglichkeit zu politischer Partizipation im Sinne eines Wahlrechts faktisch verwehrt.²⁵ Abgesehen von einem aktiven Wahlrecht, das von diesen Personengruppen nicht ausgeübt werden kann, sind die Chancen dafür, dass ihre Belange über andere, z.B. sozial-partizipative Kanäle in der Öffentlichkeit Gehör finden und somit über einen indirekten Weg in die politische Sphäre eingehen, ebenfalls gering, da ihre Themen und Anliegen kaum repräsentiert werden. Obwohl beispielsweise viele Migrant_innen im sozialen, kulturellen und sportbezogenen Bereich in einem ähnlichen Umfang wie Staatsbürger_innen ehrenamtlich engagiert sind (vgl. Roth 2009: 28f.), ist die Trennung zwischen dem privaten bzw. gesellschaftlichen Bereich und der öffentlich-politischen Sphäre für diese Bevölkerungsgrup-

24 Vgl. dazu ausführlicher Martinsen 2014.

25 Vgl. die Beiträge in Morlok/Poguntke/Bukow 2014.

pe schier unüberwindlich. Aufgrund mangelnder Repräsentation bleibt der politische Ausschluss dieser Personengruppe zudem mehr oder weniger unsichtbar, denn auch diejenigen politisch Aktiven, die einen sogenannten Migrationshintergrund aufweisen, selbst aber im Zuge der Einbürgerung ihrer selbst oder ihrer Eltern das Recht auf politische Partizipation erhalten haben und entsprechend ausüben können, vertreten nur selten die Interessen von Nicht-Wahlberechtigten. In Bezug auf politische (und soziale) Anliegen besteht somit häufig ein Teufelskreis, den die Betroffenen selbst ohne Weiteres nicht zu durchbrechen vermögen. Nach Auffassung Birgit Sauers besteht hier eines der Probleme im System der Repräsentation selbst – nämlich dass soziale Verhältnisse und Konflikte im Modus der Trennung zwischen Repräsentiertem und zu Repräsentierendem notwendigerweise unsichtbar gemacht würden, weil es im Raum des Politischen keine Entsprechungen für die Belange von Nicht-Repräsentiertem gebe.

„Repräsentation wird zum Ersatz für gesellschaftliche Auseinandersetzungen, ja als solche Ersatzhandlung simuliert sie gleichsam soziale Auseinandersetzungen und stellt so die Illusion sozialer Gleichheit her. Diese hegemoniale Konstellation bringt die Bürger_innen im Akt der Repräsentation zum Zustimmung zu und zum Verstummen gegenüber sozialer Ausgrenzung und Ungleichheit.“ (Sauer 2011a: 134)

Dieser Mechanismus wird im Falle der Migrant_innen ohne EU-Bürger_innenstatus und damit ohne jegliches Wahlrecht dadurch verschärft, dass zum Paradox der Verschleierung sozialer Ungleichheiten auch noch das bereits angesprochene Paradox demokratischer Legitimität (vgl. Benhabib 2008c; Colliot-Thélène 2011: 140ff.) hinzutritt. Dieses Paradox besagt, dass die aus der Sphäre des Politischen Ausgeschlossenen, die gleichzeitig aber zur Gesellschaft dazu zählen, keine Möglichkeit haben, über die Bedingungen einer möglichen Zugangsberechtigung mitzubestimmen. Stattdessen werden sie der liberalen Logik entsprechend als ‚das Andere‘ konstruiert: Nachdem die ehemals Exkludierten – Arbeiter_innen und Frauen – im Zuge der sozialpolitischen Kämpfe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts in Bezug auf das aktive und passive Wahlrecht gleichgestellt wurden, sind es in heutigen liberal-demokratischen Ländern diejenigen, die nicht über den Staatsbürger_innenstatus verfügen. Sie gelten, darauf wurde schon mehrfach verwiesen, zudem in doppelter Weise als das ‚Andere‘:²⁶ Zum einen sind sie das ‚Andere‘ des politischen Partizipations- und Repräsentationsprozesses, aus dem sie aufgrund ihres sogenannten Migrations-,Hintergrundes‘

26 Vgl. Kap. 5.2. Zur Hervorbringung von Migrant_innen als ‚Andere‘ im politischen Repräsentationsprozess vgl. ausführlicher Bausch 2014.

(der häufig nicht einmal auf eine Geburt außerhalb des Aufenthaltsstaates rekurriert, sondern in Bezugnahme auf die Herkunft der Eltern- bzw. Großelterngeneration zugeschrieben wird), aufgrund ihrer eigenen ausländischen Herkunft oder aufgrund eines Status undokumentierter bzw. ‚irregulärer‘ Zuwanderung ausgeschlossen sind. In einer zweiten Hinsicht werden oftmals insbesondere Migrant_innen als das ‚Andere‘ wahrgenommen, und zwar durch kulturelle, religiöse oder schichten- und milieubezogene Zuschreibungen *innerhalb* der gesellschaftlichen Sphäre. Diese Variante des ‚Andersseins‘ ist insofern doppelt prekär, als die Betroffenen weder politisch repräsentiert noch gesellschaftlich vollständig anerkannt werden, *obwohl* sie, auch dies wurde schon angesprochen, Teil der Gesamtgesellschaft sind und insbesondere in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht, etwa in Form von privater Hausarbeit, Kinderbetreuung oder Dienstleistungen im Care-Bereich, aktiv zu deren Erhalt beitragen. Diese doppelte Prekarisierung fördert ein für die Belange von Marginalisierten und Exkludierten ungünstiges Wechselverhältnis: Durch die Abschließung der politischen Sphäre gegenüber denjenigen, die aufgrund des Staatsbürgerschaftskriteriums keinen Zugang zu ihr erhalten, werden wiederum sozioökonomische Ungleichheiten fortgeschrieben und verfestigt. Die politische Ordnung vermag daher die Mechanismen des politischen Ausschlusses von Nicht-Staatsbürger_innen unter den gegebenen Umständen nicht zu überwinden, da es Exkludierten nicht möglich ist, ihre Anliegen in die politische Sphäre einzubringen. Darüber hinaus wird es ihnen erschwert, wenn nicht sich selbst, so doch ihre Anliegen über andere, die zur politischen Partizipation berechtigt sind, wenigstens zu Objekten der Repräsentation zu machen. An diesem Punkt wird also die Grenze der herkömmlichen Menschenrechte gegenüber einem Recht auf politische Partizipation deutlich. Dadurch, dass es Individuen ohne Staatsbürgerschaft weder möglich ist, aktiv an der Entscheidung über Belange, von denen sie betroffen sind (oder potentiell betroffen sein könnten), mitzuwirken, noch gestattet, ihre Interessen und Anliegen in gleichberechtigter Weise in den Raum des Politischen hineinzutragen, bleiben sie auf die barmherzige Unterstützung derjenigen, die über das Recht auf Mitwirkung verfügen, angewiesen. Dies ist jedoch aus drei Gründen problematisch:

1) Zunächst einmal werden Menschenrechte auf den Status einer reinen Orientierungshilfe für moralische Motivationen von Personen, die sich für die Belange von Benachteiligten einsetzen wollen, reduziert. Dies mag durchaus gut gemeint sein. In der Asymmetrie zwischen der Gruppe von Nicht-Berechtigten und der Gruppe Berechtigter zum Zugang zur politischen Sphäre liegt jedoch sowohl die Gefahr der Abhängigkeit der ersten Gruppe von der zweiten als auch die Gefahr eines wohlwollenden Paternalismus letzterer gegenüber ersteren.

2) Menschenrechte stützen aufgrund der Trennung zwischen einer moralisch-humanitären und einer politischen Sphäre eine Unterscheidung menschlicher Existenzweisen, bei der bestimmten Individuen lediglich das Recht zu einem moralisch relevanten, nicht aber zu einem politisch-selbstbestimmten Leben zugeschrieben wird. Dieser Personengruppe wird damit ein apolitisches Leben aufgenötigt oder zumindest ein Leben mit vollumfänglicher politischer Teilhabe vorenthalten.

3) Daher ist im Zusammenhang der menschenrechtlich basierten Trennung zwischen Moralität und Politischem der Umstand, dass Individuen ohne Staatsangehörigkeit das Recht auf politische Autonomie versagt wird, auch deshalb als heikel anzusehen, weil damit fraglich wird, welchen Stellenwert ‚Freiheit‘ innerhalb einer Konzeption von Menschenrechten hat. Unter der Prämisse der Unterscheidung zwischen Menschen- und Bürger_innenrechten wird Freiheit auf private Autonomie verkürzt.

Die Freiheitsrechte, die die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (1948) vorsieht, umfassen neben den liberalen Rechten auf Freiheit von Versklavung (Art. 4 AEMR 1948) oder Folter (Art. 5 AEMR 1948), Gedanken-, Gewissens-, Religionsfreiheit (Art. 18 AEMR 1948) sowie Freiheit der Meinung (Art. 19 AEMR 1948) auch soziale und wirtschaftliche Rechte, die als *befähigende* Rechte, also als Freiheit *zu* etwas, verstanden werden könnten (vgl. Art. 22-28 AEMR 1948, in denen u.a. „soziale Sicherheit“, freie Berufswahl, Teilhabe an Bildung und Kultur als Rechte formuliert werden).²⁷ Explizit bedeutet außerdem das Recht auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten (Art. 21 AEMR 1948) ein Recht auf politische Freiheit. Dennoch klaffen Menschen- und Bürger_innenrechte in den meisten nationalstaatlichen Verfassungen dahingehend auseinander, dass die Möglichkeit zur Beteiligung an Wahlen für Nicht-Staatsbürger_innen eingeschränkt oder ihnen gänzlich verwehrt wird. In diesem Fall verbleibt Freiheit nur noch als Gestaltungsmöglichkeit des vornehmlich privaten Raums, wobei – je nach legalem Status des Individuums innerhalb eines Staates – auch gerade die Ausübung basaler Lebensfunktionen wie Ernährung oder Wohnen, aber auch die Teilhabe an sozialen und kulturellen Aktivitäten, wie bereits am Beispiel des Asylbewerberleistungsgesetzes deutlich wird, Einschränkungen unterliegt. Aus Sicht vieler normativer demokratietheoretischer Konzeptionen von Partizipation lässt sich private Autonomie von politischer Autonomie nicht einfach trennen, weil der Terminus ‚Autonomie‘, wenn er die Selbstbe-

27 Zur Problematik sozialer Autonomie vgl. ausführlicher Kreide 2008.

stimmungsmöglichkeit des Individuums unter Berücksichtigung struktureller und institutioneller Bedingungen bedeuten soll, nicht ohne Weiteres begrifflich aufzuspalten ist in einen privaten und einen öffentlichen Bereich (vgl. u.a. Alexy 1998: 261; Habermas 1996b: 301f.).

Wenn Menschenrechte auch für Nicht-Staatsangehörige Autonomie verbürgen können sollen, muss ein entsprechender Katalog den Zusammenhang zwischen privater und politischer Autonomie deutlicher machen. Dieser Zusammenhang ist insbesondere mit Blick auf Theorien transnationaler Demokratie und die Diskussion über Möglichkeiten politischer Partizipation jenseits des Nationalstaates relevant. Hier wird das sogenannte Betroffenheitsprinzip („all-affected“-principle), nach dem alle Personen, die von einer Entscheidung betroffen sind, ebenfalls das Recht haben, diese mitzubestimmen (vgl. Karlsson 2006: iii; Näsström 2011), nicht nur in Bezug auf die Frage nationalstaatsübergreifender Demokratie diskutiert. Auch hinsichtlich der Frage, inwieweit ein inklusives Recht auf Partizipation, unabhängig von Staatsbürgerschaft, begründet werden könne, ist das Betroffenheitsprinzip von hoher Relevanz. Die Grundannahme dieses Prinzips besteht darin, dass bei politischen Entscheidungen sämtliche Personen beteiligt werden müssen, die – direkt oder auch nur indirekt – von ihr betroffen sind. Es werden mit dieser Auffassung somit alle die Ansätze herausgefordert, die von einem selbstkonstituierenden Volk als legitimatorischer Grundlage für politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse ausgehen und üblicherweise auf das Unterworfenheitsprinzip rekurrieren. Sie nehmen als Basis einer Demokratietheorie ein bereits bestehendes oder sich konstituierendes Volk an und diskutieren allenfalls die normative Reichweite des von ihm ausgehenden Entscheidungsfindungsprozesses:

„What is significant for the all-subjected principle is that it takes the existence of a political unit for granted. It assumes the state as a primary boundary or threshold for inclusion and exclusion and then argues that all those subjected to political rule within its boundaries ought to have a say in its making.“ (ebd.: 117)

Angesichts der Globalisierung und zunehmenden transnationalen Vernetzung wird jedoch offensichtlich, dass eine Beschränkung der Entscheidungsreichweite auf ein Volk oder Territorium in vielen Hinsichten nicht mehr als adäquat anzusehen ist. Das Betroffenheitsprinzip kehrt also die Definitionsrichtung, wie sie üblicherweise mit dem Unterworfenheitsprinzip beschrieben wird, um: D.h. nicht eine bestimmte Personengruppe wie beispielsweise der Demos eines gegebenen Nationalstaates konstituiert die Reichweite politischer Entscheidungen, sondern die Entscheidungsreichweite konstituiert die Personengruppe, die an ihr

beteiligt werden soll. Insbesondere in Fragen des Umweltschutzes oder des internationalen Friedens wird deutlich, dass eine legitimatorische Rückbindung lediglich an die Personen, die einer bereits vorfindlichen Zuordnung unterliegen, nicht angemessen ist. Das Betroffenheitsprinzip erlaubt im Unterschied zum Unterworfenheitsprinzip, das ‚people-making‘ selbst zum Gegenstand politischer Entscheidungen zu machen. Vertreter_innen des Betroffenheitsprinzips heben hervor, dass der Nationalstaat heutzutage schließlich selbst eine kontestierte politische Größe sei, die sich ins Verhältnis zu lokalen, regionalen und zwischen- und transnationalen Einheiten setzen muss. Sowohl ihre Autorität in demokratischen Entscheidungsfindungen als auch ihre legitimatorische Quelle für die Bindungskraft dieser Entscheidungen stehen daher zur Disposition, sofern der Kreis der Betroffenen über ihre Angehörigen und Bewohner_innen hinausreicht. Das Betroffenheitsprinzip beansprucht nun, zwischen unterschiedlichen demokratischen Zielen besser vermitteln zu können als das Unterworfenheitsprinzip, wenn es darum geht, die Bereiche von Betroffenheit genauer zu bestimmen, um Entscheidungen so differenziert und verbindlich wie möglich zu treffen. Drei zentrale Funktionen kommen dem Betroffenheitsprinzip zu: Diagnose, Bestimmung und Rechtfertigung der Konturen des Personenkreises von Betroffenen. Dieser mag mit den Grenzen eines Demos übereinstimmen, kann aber darüber hinausgehen (vgl. ebd.: 117ff.). Alle drei Funktionen stellen dabei selbst bereits politische Herausforderungen für die Demokratietheorie dar, denn häufig geschieht es Theoretiker_innen, dass sie im Zuge der Rechtfertigung des Betroffenen-Personenkreises auf ein traditionelles Demokratiemodell zurückgreifen, bei dem das Volk als Quelle und nicht als *Gegenstand* der theoretischen Auseinandersetzung über politische Legitimität begriffen wird. Stattdessen wird versucht, dasjenige bereits als gegeben anzunehmen, das eigentlich erst zu ermitteln wäre – die normative Reichweite politischer Entscheidungen (vgl. ebd.: 118). Inwiefern damit intendiert wird, die – nicht zuletzt konfliktanfällige – Aushandlung über die Kriterien des Betroffenenkreises zu umgehen, sei dahin gestellt. Tatsächlich ist dieser Aushandlungsprozess selbst zu reflektieren, was die Ausführung dieser Angelegenheit der Demokratietheorie nicht einfacher macht (vgl. Karlsson 2006: 1). Nichtsdestotrotz liegt genau hierin der Vorzug von politischen Theorien, die dem all-affected-Prinzip den Vorrang geben, da sie die Frage nach den Akteur_innen, die die Konturen des Betroffenenkreises definieren, transparent machen, statt auf statische Konstrukte eines gegebenen Demos zu rekurren. Zugleich eröffnen sie die normative Diskussion über die Frage, „[T]o whom do we owe such justification?“ (Näsström 2011: 118). Diese Diskussion sieht sich zweifellos ebenso Anfechtungen ausgesetzt wie die Diagnose und Bestimmung der Konturen des Betroffenenkreises, da diese nicht zuletzt von dissensanfälligen

Interessenvertretungen abhängig sind. Dennoch scheint es aus normativer Sicht keine Alternative zur öffentlich-diskursiven Aushandlung dieser stets aufs Neue zu ziehenden Grenzen eines jeweiligen Betroffenenkreises zu geben. Zwar besteht Nancy Frasers Einwand gegen das Betroffenheitsprinzip („all-affected“-principle) genau in jener Problematik des potentiellen ‚misframing‘ und damit verbundenen (nicht-intendierten) Ungerechtigkeiten in Form von Marginalisierung und Exklusion,

„wenn die Grenzen einer Gemeinschaft fälschlicherweise so gezogen sind, dass sie Menschen vollständig von der Teilnahme an internen Debatten ausschließen. Als Nichtmitglieder Klassifizierte werden in diesem Fall zu Unrecht aus dem Kreis jener ausgeschlossen, die an den internen Überlegungen über Verteilung, Anerkennung und gewöhnliche politische Repräsentation innerhalb des Gemeinwesens teilnehmen dürfen.“ (Fraser 2008: 60)

Doch übersieht Fraser dabei, dass genau jene Reflexion möglicher ungerechter Grenzziehung überhaupt nur unter der Prämisse des Betroffenheitsprinzips möglich wird – sofern seine Handhabung innerhalb der politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesse offen für die Selbstkorrektur und diskursive Lernprozesse bzw. für deren Sichtbarmachung ist (vgl. Habermas 2001: 774; Schmalz-Bruns 2012: 130).

Sobald das Betroffenheitsprinzip ernst genommen wird, sortieren sich manche üblich gewordenen Zuordnungen innerhalb der Politischen Theorie neu. Die weit verbreitete Aufteilung etwa der Bereiche privater und öffentlicher Autonomie (vgl. Habermas 1994: Kap. 3), lässt sich dann nicht mehr ohne Weiteres aufrechterhalten. Sie wird selbst zur politischen Frage. In der Debatte um die Möglichkeit zur politischen Teilhabe unabhängig von nationalstaatlicher Zugehörigkeit zeigt sich, dass eine Zuweisung der privaten Autonomie in den Geltungsbereich der Menschenrechte und der öffentlichen Autonomie in den Bereich der Volkssouveränität hinfällig wird. Spätestens in dieser Frage steht die legitimatorische Bezugsgröße der Volkssouveränität in Zweifel. Und ebenso wenig ist eine Lesart der Menschenrechte als Verbürgung vorstaatlicher Schutz- und Freiheitsrechte adäquat. Interessanterweise teilt auch Ingeborg Maus, eigentlich eine dezidierte Verfechterin der Theorie der Volkssouveränität, in diesem Punkt die Auffassung, dass Autonomie nicht teilbar sei und Menschenrechte daher nicht als vorpolitisch zu verstehen seien (vgl. Maus 2011: Kap. 5; s. auch Alexy 1998: 261).

Die These einer Unteilbarkeit privater und politischer Autonomie ist in der Rede von einem ‚einzigem‘ Menschenrecht enthalten, das in Arendts Texten eine

zentrale Rolle spielt. Es besteht ihrer Ansicht nach in dem „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt 1986a: 614), und wird von ihr in einem allgemeinen Sinne als „Recht jedes Menschen, zur Menschheit zu gehören“ (ebd.: 617), verstanden. Diese Vollmundigkeit ist uns in ihrer Umkehrung bereits in Kap. 5.2 begegnet, als die Exklusion aus der sozialen Zugehörigkeit als Problem der Grenze von Menschenrechten thematisiert wurde. In jenem Zusammenhang spricht Arendt davon, dass der Verlust der Heimat und der Zugehörigkeit zu einer spezifischen politischen Gemeinschaft mit dem Verlust der Zugehörigkeit zur Menschheit zusammenfalle und durch die Zuschreibung von abstrakten Menschenrechten nicht aufgehoben werde. Bei dem Recht auf Rechte handelt es sich in begrifflicher Hinsicht um ein Recht, das sich angeblich „grundsätzlich von allen Staatsbürgerrechten unterscheidet“ (Arendt 1986a: 607). Das fundamentale „Recht, einer politisch organisierten Gemeinschaft zuzugehören“ (Arendt 2011: 401), erweckt allerdings den Anschein, als wolle Arendt damit dem Inhalt von Art. 15 AEMR (1948) („Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit“) lediglich eine Vorrangstellung gegenüber anderen Menschenrechten zuweisen, wenn sie schreibt:

„Der Mensch hat rein als Mensch nur ein einziges Recht, das über alle seine verschiedenartigen Rechte als Staatsbürger hinausgeht: das Recht, niemals seiner Staatsbürgerschaft beraubt zu werden, das Recht, niemals ausgeschlossen zu werden von den Rechten, die sein Gemeinwesen garantiert.“ (Arendt 2011: 409)

Das von Arendt geforderte Recht auf Rechte unterscheidet sich jedoch insofern prinzipiell von einem allgemeinen Recht, Schutzanspruch durch einen Staat zu erlangen, als ihre Konzeption ein originär politisches Recht, also das Recht auf Teilhabe in einem politischen Gemeinwesen vorsieht. Aus diesem Grund ist eine Lesart, nach der das Set der Artikel 15, 19, 20 und 21 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948) bereits als ausreichend einzuschätzen wäre, um das Erfordernis der Ermöglichung politischer Teilhabe zu gewährleisten (vgl. Baynes 2009b: 374ff.; Lohmann 2010: 146), abzulehnen. Problematisch an dieser Lesart wäre nämlich vor allem, wie bereits in der Einleitung erörtert, dass sie die zentrale Bedeutung der Staatsbürgerschaft (vgl. Art. 15 AEMR 1948), die die *Voraussetzung* für die vollumfängliche Ausübung der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 21 AEMR 1948) darstellt, ignoriert. Tatsächlich sieht die Allgemeine Menschenrechtsdeklaration ein Recht auf Meinungsfreiheit (vgl. Art. 19 AEMR 1948)²⁸ sowie das Recht zur friedlichen Versammlung (vgl.

28 Der vollständige Wortlaut des Art. 19 AEMR (1948) heißt hier: „Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit

Art. 20 AEMR 1948)²⁹ vor, die auch unabhängig von der Staatsbürgerschaft jedem Menschen zugesprochen werden. Doch lassen sich aufgrund der unscharfen Bestimmung des Personenkreises der Rechtsträger_innen genau diese Rechte durch verfassungsrechtliche Grundrechtser Regelungen innerhalb von Nationalstaaten wiederum einschränken. Die sehr allgemein gehaltene Formulierung des Menschenrechtskatalogs der Allgemeinen Erklärung lässt in dieser entscheidenden Hinsicht genügend Spielraum, um – wie z.B. im Deutschen Grundgesetz – das Versammlungsrecht auf Staatsangehörige zu beschränken (vgl. Art. 8 GG; siehe auch bereits die Erläuterungen in Kap. 3.3). Daher ist zu fragen, worin der Gehalt eines Menschenrechts auf politische Teilhabe genau bestehen müsste.

In den Texten zur Menschenrechtsproblematik erläutert Arendt das von ihr geforderte Recht auf Rechte nicht ausführlicher. Sie gibt jedoch Hinweise, wie dieses Recht im Kontext ihrer politischen Theorie der Freiheit zu verstehen sei. Das Recht, Rechte zu haben, bedeutet laut Arendt, „in einem Beziehungssystem zu leben, wo man nach seinen Handlungen und Meinungen beurteilt wird“ (Arendt 2011: 401; vgl. auch Parekh 2004). Dieses „Beziehungssystem“ lässt sich vor dem Hintergrund ihres partizipatorischen Politikverständnisses erläutern. „Der Sinn von Politik ist Freiheit“ heißt es an mehreren Stellen ihres Werks (vgl. Arendt 1994: 210, Arendt 1993: 28). Freiheit werde dadurch konstituiert, dass Menschen sie sich durch das Miteinanderhandeln im öffentlichen Raum wechselseitig gewähren (vgl. Arendt 1998: 213ff.). Freiheit verweist somit auf den Begriff der Praxis, genauer: auf eine bestimmte Praxis aktiver Teilhabe am politischen Geschehen. Erst die Möglichkeit zur politischen Partizipation, so lässt sich schlussfolgern, garantiert dem Menschen, ein vollgültiges Mitglied der Menschheit zu sein. Mit ihrem ‚Recht auf Rechte‘ erhebt Arendt somit in der Tat auf etwas Anspruch, das in der Allgemeinen Erklärung in dieser Form nicht als Menschenrecht formuliert wird. Zwar geht Art. 21 Abs. 1 AEMR (1948) davon aus, dass jeder das Recht habe, „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken“. Doch ist hierbei die Garantie von politischen Grundrechten für die Staatsangehörigen eines Landes gemeint. Aus dem Deklarationstext selbst ist nicht ab-

ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“ www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf (24.11.2018).

- 29 Vollständig lautet Art. 20 AEMR (1948): „1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen. 2. Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.“ www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf (24.11.2018).

zuleiten, dass diese politischen Grundrechte Flüchtlinge und Staatenlose einbezögen. Vielmehr bestätigt Art. 21 AEMR (1948) den von Arendt kritisierten begrifflichen Zusammenhang von Menschenrechts- und Nationalstaatsbürgerrechtsstatus. Daher ist auch eine Kombination aus Art. 15 und Art. 21 AEMR (1948) für Arendt keine Lösung. Selbst wenn das Recht auf politische Beteiligung mit dem Recht auf Staatsbürgerschaft verknüpft würde, ergibt sich eine Zweiteilung der Sphären menschlicher Existenz: zum einen in eine vorpolitische Sphäre, in der dem Individuum unabdingbare und unveräußerliche Freiheit zugesprochen wird, die jedoch, wird sie nicht durch positivierte Bürger_innenrechte verbürgt, abstrakt bleibt. Zum anderen in eine politische Sphäre, in der Menschen zusammen an der gemeinsam errichteten politischen Wirklichkeit teilhaben. Dabei unterscheidet sich jene unabdingbare und unveräußerliche Freiheit, auf die der Mensch als solcher ein Recht hat, von der politischen Freiheit, die es für Arendt nur als konkrete Freiheit des in-der-Welt-Seins gibt (vgl. Arendt 1986a: 604). Arendts Einwände gegen die Menschenrechte lassen sich vor dem Hintergrund ihres politiktheoretischen Gesamtwerks daher vornehmlich als Kritik an einem einseitigen Verständnis menschlicher Freiheit, das lediglich den abstrakten Menschen betrifft, lesen. Somit ist ihre Wendung, dass es nur ein „einziges“ Menschenrecht gebe, auch wenn es daran erinnert, nicht mit Kants einzigem Menschenrecht, dem Recht auf Freiheit (vgl. Kant 1977b: 345), zu verwechseln. Vielmehr setzt Arendt gegen die naturrechtlich-liberalistische Tradition ein Konzept, das die politische Dimension von Freiheit betont. Orientierungspunkt ist hier Aristoteles' Konzeption des guten menschlichen Lebens, zu der die aktive Teilnahme am politischen Prozess unabdingbar gehört (vgl. Aristoteles 1995b: 1253a10-15, 1264b17, 1280b29-1281a4 u. 1323b29-36). Wie Aristoteles versteht Arendt Freiheit weniger als persönliche Entfaltungsmöglichkeit jenseits von Beschränkungen durch Staat und Gesellschaft, wie es die liberalistische Konzeption vorsieht, sondern hauptsächlich als (kollektiven) Gestaltungsraum des gemeinsamen politischen Handelns von Individuen.

Aufgrund Aristoteles' problematischer Differenzierung zwischen *oïkos* und *pólis*, zwischen dem privaten Raum des Haushalts und dem öffentlichen der Politik, die Arendt, darüber besteht kein Zweifel, affirmierend übernimmt, provoziert ihre Diagnose der Aporie von Menschenrechten selbst jedoch scharfen Widerspruch. So wirft Jacques Rancière Arendt vor, dass überhaupt erst die ontologische Prämisse der Distinktion zwischen menschlichen Lebensformen zu der vermeintlichen Diagnose einer Aporie der Menschenrechte führe. Erst dadurch, dass Arendt das „bloße“ Leben mit dem „nackten“ Menschsein und das „gute“ Leben (im Sinne des aristotelischen *eudaimonischen* Lebens) mit dem Dasein des politischen Bürgers identifiziere, depolitisiere sie die Menschenrechte, die

dem „bloßen Menschen“ zugeordnet sind (vgl. Rancière 2011a: 482/483; Schaap 2011: 23). Statt in Ausweglosigkeit zu münden, führe das Spannungsverhältnis zwischen Menschen- und Bürgerrechten in Wahrheit in einen politischen Raum der Auseinandersetzung über den Gehalt der Menschenrechte: „Die Unterscheidung zwischen Mensch und Bürger ist kein Zeichen der Trennung, das beweisen würde, daß die Rechte entweder leer oder tautologisch sind. Es ist vielmehr die Öffnung eines Intervalls, in dem politische Subjektivierung möglich ist.“ (Rancière 2011a: 484) Anhand der „Sans Papiers“-Bewegung in Frankreich lässt sich der von Rancière angeführte Prozess einer politischen Subjektwerdung exemplifizieren: Undokumentierten Migrant_innen, die in *formaler Hinsicht* nicht über die Staatsbürger_innenrechte des Landes ihres Aufenthaltes verfügen, erweisen sich durch den öffentlichen Verweis auf ihrer rechtlosen Situation und die damit verbundene Forderung nach politischer Gleichberechtigung in *konkreter Hinsicht* als politisch Handelnde (vgl. Krause 2008: 340ff.; Schaap 2011: 34).³⁰ Auf der einen Seite verfügen die Sans Papiers faktisch nicht über die gleichen Rechte wie die französischen Staatsbürger_innen, obwohl sie Träger_innen universeller Menschenrechte sind. Auf der anderen Seite verkörpern die Sans Papiers durch ihr politisches Handeln jedoch genau jenes Paradox, dass sie auf der Grundlage der Menschenrechtsdeklaration eigentlich die Rechte haben (= beanspruchen), die sie – positivrechtlich betrachtet – nicht haben (= nicht zur Geltung bringen können). Indem sie sich aber öffentlich Gehör verschaffen, werden sie zu politischen Subjekten mit dem Anspruch auf Gleichbehandlung. Die Mitglieder der Sans Papiers-Bewegung handeln also ‚als ob‘ sie die gleichen Rechte hätten wie die Staatsbürger_innen des Landes.

Rancière übersieht in seiner Kritik an Arendt jedoch, dass der Einwand, ihre Argumentation beruhe auf einer ontologischen Differenz der Lebensweisen von Menschen, nicht stichhaltig ist. Mit Arendt lassen sich die Auswirkungen von Menschen- bzw. Bürger_innenrechten auf das Leben von Individuen unter den Bedingungen beispielsweise von Flucht oder Staatenlosigkeit als Trennlinie zwischen „bloßem“ und „gutem“ Leben interpretieren, sie werden damit nicht unweigerlich festgeschrieben. Im Gegenteil, es lässt sich zeigen, dass Arendts Politikverständnis weniger weit entfernt von Rancières Auffassung ist, als dieser vorgibt. James D. Ingram etwa verweist darauf, dass ihr Politik- und Freiheitsverständnis nachdrücklich am Ideal der Isonomie orientiert sei (vgl. Ingram 2008: 410). Anders als dies Rancière moniert, muss politische und rechtliche Gleichheit somit nicht notwendigerweise als vorgängiger, metaphysischer Zustand verstanden werden, sondern vielmehr als etwas, das in einem wechselseiti-

30 Für eine ausführliche Auseinandersetzung vgl. Ludwig 2008.

gen Handlungsprozess, also durch die politische Praxis selbst, etabliert wird (vgl. Arendt 1993: 40). In diesem Sinne meint Arendt wohl, dass „das Recht auf Rechte oder das Recht jedes Menschen, zur Menschheit zu gehören, von der Menschheit selbst garantiert werden“ muss (Arendt 1986a: 617). Diese Formulierung lässt sich hingegen, und zwar durchaus mit Arendt, als Verweis auf einen demokratischen Aushandlungsprozess denn auf die Verabsolutierung des aristotelischen Ideals einer elitären Aktivbürgerschaft lesen.

