

„Festung Europa“ oder weltoffen-republikanische Europäische Union? Zum Leitbild europäischer Ausländer- und Minderheitenpolitik

1. Einführung

Es gehört zu den Verdiensten des Europäischen Parlaments, bereits recht frühzeitig angemahnt zu haben, daß die EG der Ausländerpolitik erheblich mehr Aufmerksamkeit schenken müsse als dies in den achtziger Jahren geschehen ist. Doch erst mit einem deutlichen Anstieg der Asylsuchenden in den EG-Staaten Ende der achtziger Jahre, dem Bewußtwerden erheblicher weltweiter Migrationsbewegungen, einer signifikanten Zunahme ausländerfeindlicher Ausschreitungen sowie auf eine Zurückdrängung der Ausländeranteile gerichteter Programmatik der politischen Rechten und schließlich dem Wiederaufleben ethnischer Konflikte vor allem, aber keinesfalls ausschließlich, in Osteuropa nimmt die Ausländerpolitik einen Spitzenplatz in der europäischen Agenda ein. In unterschiedlichen Graden lassen sich denn auch auf den verschiedenen Ebenen der europäischen Politik – der Ebene der Europäischen Union (EU), der KSZE und der europäischen Staaten – ausländer- und minderheitenpolitische Bewegungen verzeichnen, die freilich im einzelnen keineswegs unumstritten sind. 1993 haben Deutschland, Frankreich und die Niederlande das Asylrecht eingeschränkt. Mit den Abkommen von Dublin und Schengen und entsprechenden Kompetenznormen des Maasrichter Vertrages hat sich die EU zumindest einen Ansatzpunkt für eine gemeinsame Ausländerpolitik geschaffen, und im Rahmen der KSZE kam es insbesondere in den Jahren 1990 und 1991 zur Verabschiedung differenzierter und im Vergleich zum bisherigen internationalen Normenbestand weitgehender Regeln des Minderheitenschutzes.

Sowohl die wissenschaftliche Literatur als auch die politische Diskussion der Ausländer- und Minderheitenpolitik in Europa etwa im Rahmen des Europäischen Parlaments machen hierbei jedoch auf erhebliche Defizite aufmerksam. Danach konzentriert sich die Ausländerpolitik Europas erstens nach wie vor zu stark auf das Instrumentarium des Asylrechts, statt durch die Entwicklung eines umfassenden Einwanderungskonzeptes die Folgen globaler Migration für Europa politisch gestalten, negative Auswirkungen auf das Institut des Asyls abwehren und eine politische Integrationsperspektive für

Zum Leitbild europäischer Ausländer- und Minderheitenpolitik

Einwanderer nach Europa entwickeln zu können.¹ Als Ursache für dieses konzeptionelle Defizit werden zweitens mangelnde Kompetenzausstattungen der EU, vor allem aber tiefgreifende Divergenzen hinsichtlich der normativen Grundlagen einer ausländerpolitischen Gesamtkonzeption benannt. Drittens schließlich kommt es zu massiven Widersprüchen in der Minderheitenpolitik insofern, als die meisten westeuropäischen Staaten die im Rahmen der KSZE entwickelten Regeln des Minderheitenschutzes nur auf eigene Staatsangehörige anwenden wollen. Damit werden nicht nur die für Westeuropa anstehenden Minderheitenfragen – vornehmlich solche von Einwanderungsminderheiten oder auch die Frage des Schutzes von Sinti und Roma – aus dem gesamteuropäischen Minderheitenregime herausgenommen; es ergibt sich darüber hinaus auch die paradoxe Situation, daß etwa von den baltischen Staaten sehr wohl eine Einbeziehung auch russischer Staatsangehöriger in den Minderheitenschutz gefordert wird.

Diese Defizite deuten darauf hin, daß die Einordnung asylrechtlicher, ausländerrechtlicher und minderheitenrechtlicher Instrumente in eine den faktischen Gegebenheiten Rechnung tragende Gesamtkonzeption europäischer Ausländerpolitik noch vor erheblichen Problemen steht. Diesen Problemen und ihrer möglichen Überwindung sind die folgenden Überlegungen gewidmet. Ihnen liegt die Prämisse zugrunde, daß gerade die Ausländer- und Minderheitenpolitik der Ort ist, an dem sich das künftige Selbstverständnis politischer Gemeinschaft in Europa entscheidet. Auszugehen ist von einer kurzen Skizze der internationalen und nationalen Rechtsnormen, welche die Stellung von Ausländern und Minderheiten in Europa bestimmen (2.). Daran anschließend ist die Frage zu stellen, ob und gegebenenfalls in welchen Konturen sich daraus ein europäisches Konzept der Ausländer- und Minderheitenpolitik ablesen läßt (3.). Um schließlich in den dabei sich ergebenden konzeptionellen Fragen künftiger Ausländer- und Minderheitenpolitik eine Beurteilungsgrundlage zu gewinnen, ist abschließend (4.) nach dem normativen Leitbild europäischer Ausländer- und Minderheitenpolitik zu fragen. Bedeutet das nachhaltige Bekenntnis der EU zu einem „Europa der Bürger“ in diesem Zusammenhang, daß sich die EU an der politischen Zielvorstellung einer in nationalstaatlichen Kategorien gedachten Staatsangehörigkeit orientiert, oder aber kann die Entwicklung der EU als Chance begriffen werden, einem republikanischen Verständnis einer zivilen politischen Union zum Durchbruch zu verhelfen?

2. Die Rechtsstellung von Ausländern und Minderheiten in Europa

2.1. Völker- und europarechtliche Regeln über die Rechtsstellung von Ausländern

Die Rechtsstellung von Ausländern ist in Normen des Völkerrechts, des Europarechts und des innerstaatlichen Rechts geregelt. Grundsätzlich liegt es im Ermessen jedes Staates, sein Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht frei zu gestalten und insbesondere die Bedingungen für die Aufnahme von Ausländern sowie für Einwanderung und Einbürgerung selbst zu regeln. Einen Rechtsanspruch auf Einreise oder gar Einbürgerung auf seiten des einzelnen gibt es grundsätzlich nicht.

Abgesehen von dieser Grundregel ist zwischen unterschiedlichen Gruppen und Situationen zu unterscheiden. Es sind einerseits Flüchtlinge und andere Einreisewillige sowie andererseits Einreise hier und der Aufenthalt bzw. seine Beendigung dort auseinanderzuhalten.²

Für Flüchtlinge besteht keine generelle Aufnahmepflicht der Staaten; ein universales Asylrecht ist dem Völkerrecht fremd. Allerdings enthält das sog. „refoulement“-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)³ die für die Zeichnerstaaten verbindliche Verpflichtung, solche Flüchtlinge nicht zurückzuweisen, welche in ihrer Heimat politische Verfolgung oder Folter und unmenschliche Behandlung zu gewärtigen haben. In Verbindung mit Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem völkerrechtlichen Folterverbot kommt diese Bestimmung einem Asylrecht freilich sehr nahe. Für andere zuwanderungswillige Ausländer steht es jedem Staat frei, eigene Regelungen – etwa auch in Gestalt von Zuwanderungsquoten – zu erlassen. Für Flüchtlinge aus Bürgerkriegs- oder Kriegssituationen – sog. Kontingentflüchtlinge – gilt in der Regel ein gesetzlich geregelter Sonderstatus. Ihr Rechtsstatus im Falle einer Aufnahme wird von der GFK geregelt.

Von der Einreise ist der Aufenthalt zu unterscheiden. Für Ausländer, die sich auf fremdem Staatsgebiet aufhalten, gilt zunächst kraft Völkerrecht ein menschenrechtlicher Mindeststandard. Hierunter fallen die Rechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit, auf Erwerb von Eigentum, Meinungsfreiheit u.a. Der Gaststaat ist verpflichtet, diese Rechte zu schützen. Weitere Rechte für Ausländer ergeben sich aus dem völkerrechtlichen Verbot der Rassen- diskriminierung. Hiernach hat ein Staat u.a. rassistische Agitation auch gegenüber Ausländern unter Strafe zu stellen. Für die Beendigung des Aufenthalts gelten nur insofern Restriktionen, als die Ausweisung im allgemeinen einer Begründungspflicht unterliegt und Massenausweisungen verboten sind.

Das Europarecht⁴ enthält zunächst für Unionsbürger nach den Freizügig-

keitsregelungen des EWG-Vertrages und nach dem Maastrichter Vertrag weitere Bestimmungen. Unionsbürger sind im wirtschaftlichen und sozialen Bereich Inländern nahezu gleichgestellt; im Bereich der politischen Partizipationsrechte steht ihnen das Kommunalwahlrecht sowie die Ausübung des Europawahlrechtes im Gastland zu. Für Asylbewerber regelt das – freilich nicht für die ganze EU geltende – Schengener Abkommen⁵, daß erstens in aller Regel der Erst-Aufnehmerstaat über den Asylantrag entscheidet und zweitens diese Entscheidung bei den übrigen Vertragsstaaten Anerkennung findet. Für die Migrationsproblematik insgesamt bedeutsam ist, daß jedenfalls faktisch alle sich im Gebiet der EU aufhaltenden Ausländer in den Genuß der in der EU geltenden Freizügigkeit kommen.

2.2. *Innerstaatliche Regelungen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechtes im Vergleich*

In den europäischen Staaten sind – historisch bedingt – höchst unterschiedliche Regelungen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechtes getroffen worden. Von Relevanz in dem hier zu erörternden Zusammenhang sind vor allem Regelungen des Asyls sowie der Einwanderung und der Einbürgerung. Zunächst zu den 1993 erfolgten Neuregelungen des Asylrechtes:

In Deutschland⁶ wurde im Juli 1993 das bis dahin gesetzlich nicht einschränkbare Asylrecht durch eine Regelung ersetzt, nach der solche Personen vom Asylrecht ausgenommen sind, welche aus einem EU-Staat oder einem Staat fliehen, in welchem die GFK und EMRK Anwendung finden. Darüber hinaus wird eine Liste solcher Staaten erstellt, für welche die widerlegliche Vermutung gilt, daß dort Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nicht stattfindet, wie etwa Polen, Österreich, die Schweiz oder die tschechische und slowakische Republik. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen werden erleichtert. Am Jahresende 1993 hatte sich aufgrund dieser Regelung die Anzahl der Asylbewerber im Vergleich zum Vorjahr um 26,4 Prozent, in der zweiten Jahreshälfte um 56 Prozent reduziert; die Anerkennungsquote war auf etwas über 5 Prozent angestiegen.⁷

Im Zentrum der Nefassung des Asylrechtes in den Niederlanden vom Dezember 1993 steht eine Straffung des Asylverfahrens. Danach entscheidet nur noch eine Gerichtsinstanz über die Zulassung zum Asylverfahren; Anträge werden nicht zugelassen, wenn ein anderes EU-Land zuständig ist oder negativ entschieden hat oder die antragstellende Person nicht im Besitz von Reisedokumenten ist. Als Begründung wurde ausdrücklich angegeben, man müsse der deutschen Regelung nachziehen.⁸ – Die französische Verfassung räumt jedem, der „wegen seines Eintretens für die Freiheit“ verfolgt wird, das Asylrecht ein. Der Versuch der französischen Regierung, das Asylrecht den

Schengener Bestimmungen anzupassen, wurde im August 1993 vom Conseil d'état in Teilen für verfassungswidrig erklärt. Danach muß Frankreich in Ausnahmefällen auch von Schengen-Staaten abgelehnte Asylbewerber aufnehmen. Ein Asylbewerber darf sich solange auf französischem Boden aufhalten, bis über seinen Antrag entschieden ist.

Deutliche Unterschiede zwischen den europäischen Staaten treten hinsichtlich des Einwanderungsrechtes und der Einbürgerung zutage. Auf der einen Seite kennt Europa traditionelle Einwanderungsstaaten wie etwa Frankreich und Schweden, auf der anderen Seite aber erklärt Deutschland nach wie vor, kein Einwanderungsland sein zu wollen. Die französische und die deutsche Regelung stellen die Extrempole des europäischen Kontinuums dar.

Frankreich⁹ gehört seit der Revolution neben den USA und Kanada zu den „klassischen“ Einwanderungsländern. Mehr ein Drittel der französischen Bevölkerung ist ausländischen Ursprungs. Das stark auf die politische Integration von Zuwanderern ausgerichtete Staatsangehörigkeitsrecht knüpft an drei Kriterien an: französische Abstammung, Geburt in Frankreich sowie ständiger Aufenthalt in Frankreich und den Willen, Franzose zu sein. Seine Regelungen haben seit Mitte der siebziger Jahre ca. 35.000 bis 60.000 Einbürgerungen im Jahr ermöglicht. Starke Integrationskraft haben die Sprache und die Schule ausgeübt. Allerdings hat sich mit einer starken Vergrößerung des Anteils von Nordafrikanern an der Immigration in Frankreich u.a. eine Ghettosierung von Immigranten und zugleich eine wachsende Ablehnung der Einwanderer herausgebildet. Als Reaktion hierauf wurden in jüngster Vergangenheit Restriktionen der Zuwanderung u.a. durch eine Einschränkung des *ius soli*-Prinzips (Geburt auf französischem Boden) eingeführt.¹⁰

Trotz erheblicher Netto-Zuwanderungen seit den fünfziger Jahren und entgegen fast einmütigem wissenschaftlichem Rat erklärt Deutschland beharrlich, kein Einwanderungsland zu sein. Im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht gilt nach wie vor das *ius sanguinis*-Prinzip: Deutscher ist, wer deutsche Ahnen hat. Die strikte Ablehnung, eine doppelte Staatsbürgerschaft in Kauf zu nehmen, erweist sich auch nach dem 1993 geänderten Ausländerrecht als nahezu unüberwindliches Einbürgerungshindernis. So fungieren bis heute einerseits das Asylrecht und andererseits die im Grundgesetz verankerte Zuwanderungsfreiheit für deutsche Übersiedler sachwidrig als Ersatzmechanismen für eine Einwanderungsregelung. Für die Übersiedler wurden jedoch 1990 bzw. 1993 Steuerungsinstrumente eingeführt, die jedenfalls technisch einer Einwanderungsregelung nahekommen.¹¹

2.3. Die Rechte von Minderheiten in Europa

In nahezu allen Staaten Europas hat die Immigration seit dem Zweiten

Weltkrieg, die in Deutschland etwa durch die Anwerbung sog. „Gastarbeiter“ Mitte der fünfziger bis Anfang der siebziger Jahre staatlicherseits gefördert wurde, zur Entstehung sprachlicher, religiöser, kultureller und ethnischer Minderheiten geführt. In zahlreichen Einzelfragen des Rechts- und Verwaltungsalltags stellte dies vor die Frage, ob und in welchem Ausmaße solche Minderheiten ihre sprachliche, religiöse und kulturelle Identität auch im öffentlichen Leben sollen erhalten und pflegen dürfen. Die Zulassung des vom Koran gebotenen Schächtens als Schlachtmethode oder – mehr Aufsehen erregend – die sog. „Kopftuch-Affäre“ 1989 in Frankreich, bei der es um die Frage ging, ob ein muslimisches Mädchen in einer französischen laizistischen Schule das islamische Kopftuch tragen dürfe, aber auch der Streit um das Kommunalwahlrecht für Ausländer seien als Beispiele genannt.

Diese Beispiele stellen vor die Frage, ob ausländische Zuwanderer in Europa über den erwähnten menschenrechtlichen Mindeststandard hinaus in den Genuß völkerrechtlich oder innerstaatlich verbürgter Minderheitenrechte gelangen. Bei den seit Beginn der neunziger Jahre sowohl im Rahmen der KSZE als auch in den Vereinten Nationen zu beobachtenden Bemühungen, die – bescheidenen – bestehenden Regeln des Minderheitenschutzes auszubauen¹², haben sich die europäischen Staaten dieser Frage gegenüber äußerst zurückhaltend gezeigt – freilich aus unterschiedlichen Gründen. Auch hier seien Frankreich und Deutschland als Beispiele herausgegriffen.

Frankreich verfolgt Bemühungen, internationale Normen des Minderheitenschutzes festzulegen, mit grundsätzlichem Mißtrauen. Minderheitenrechte sind mit dem Selbstverständnis der französischen Republik, das auf den universalen Werten der Freiheit und Gleichheit aller Bürger ruht, nicht in Einklang zu bringen. Insofern hält Frankreich unbeirrt an der Position fest, auf seinem Gebiet lebten keine Minderheiten. Dem Argument der Irrelevanz kann sich Deutschland nicht anschließen, da mit den Dänen in Südschleswig und den Sorben in der Lausitz zwei verfassungsrechtlich anerkannte Minderheiten leben und überdies die auf der Grundlage des Kopenhagener Abkommens von 1955 gefundene Regelung für die dänische Minderheit international als vorbildlich gilt. Jedoch schließt die Bundesregierung Ausländer aus dem Kreis der von internationalen Normen des Minderheitenschutzes Begünstigten aus, wie sie zuletzt bei der Verabschiedung der Deklaration der VN-Generalversammlung zum Minderheitenschutz von 1992 deutlich gemacht hat.¹³

Dieses Vorgehen steht indessen im Widerspruch zu geltenden völkerrechtlichen Normen des Minderheitenschutzes. Art. 27 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966/76, der die bis heute wichtigste völkerrechtliche Norm des Minderheitenschutzes darstellt, sichert Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten das Recht zu, „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles

Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Ausländer sind hierbei gerade nicht ausgeschlossen.¹⁴

Materiell werden die Rechte aus Art. 27 überwiegend als – nur unzureichender – Mindeststandard empfunden. So hat es seit 1990 verschiedene Bemühungen gegeben, diese Rechte auszuweiten, ohne daß dies bislang jedoch zu weitergehenden rechtlichen Normierungen geführt hätte. Allerdings hat die KSZE mit dem Kopenhagener Dokument über die „menschliche Dimensionen“ der KSZE¹⁵ eine Reihe von – empfehlenden – Regeln verabschiedet, die den Schutz von Minderheiten im Vergleich zu Art. 27 um folgende Elemente erweitern: erstens werden politische Mitwirkungsrechte empfohlen, und zweitens wird den Minderheiten eine positive Förderung zugesichert. Damit erreichen die Standards des Minderheitenschutzes erstmals wieder den Stand, welche sie unter dem – freilich nur partiell gültigen – Regime des Völkerbundes erreicht hatten. Bekräftigt wird diese Ausweitung durch eine – allerdings ebenfalls nur empfehlende – Deklaration der VN-Generalversammlung vom Dezember 1992. Über eine weitergehende Verrechtlichung des Minderheitenschutzes wird derzeit im Europarat verhandelt.

Wenn sich auch aus den KSZE-Regeln nur in solchen Fällen völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen ergeben, in denen sie Eingang in Verträge gefunden haben¹⁶, so stellen sie doch Maßstäbe dar, an denen die jeweilige Minderheitenpolitik der europäischen Staaten politisch zu messen ist. Bei einer solchen Beurteilung werden in Frankreich und in Deutschland durchaus gleichgerichtete Defizite deutlich: In Deutschland etwa verstößt die Beschränkung der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG auf Deutsche ebenso gegen die in der KSZE vereinbarten Regeln des Minderheitenschutzes wie in Frankreich das Vorenthalten des Rechts, dem muslimischen Glauben durch Tragen des islamischen Kopftuches auch öffentlich Ausdruck zu geben. Sind diese Defizite – so ist nun zu fragen – in einer europäischen Gesamtkonzeption überwindbar?

3. Ein europäisches Gesamtkonzept der Ausländer- und Minderheitenpolitik?

In der wissenschaftlichen Literatur¹⁷ haben sich in den vergangenen Jahren im Blick auf eine ausländerpolitische Gesamtkonzeption der EU drei Einsichten durchgesetzt: erstens verträgt sich die Freizügigkeit in der EU nicht mit unterschiedlichen ausländer- und insbesondere asylrechtlichen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Insofern ist eine europäische Harmonisierung des Ausländerrechts erforderlich. Zweitens kann sich eine solche Harmonisierung nicht auf das Asylrecht beschränken. Vielmehr muß es darum gehen,

dessen menschenrechtliche Bedeutung dadurch sicherzustellen, daß es nicht als Ersatzregelung oder Schlupfloch für fehlende Einwanderungsregelungen entfremdet wird. Insofern muß eine europäische Gesamtregelung sich auf eine kontrollierte Einwanderungspolitik konzentrieren. Drittens bedarf eine europäische Gesamtkonzeption integrationsfördernder Elemente, welche eine gezielte Gestaltung des sozialen Wandels anstrebt, welcher mit der Immigration verbunden ist.

Eine solche Gesamtkonzeption ist in der Praxis jedoch bestenfalls in ersten Ansätzen erkennbar. Ihr Zustandekommen wird zunächst dadurch erschwert, daß die Mitgliedstaaten der EU bisher nicht bereit waren, ausländerpolitische Entscheidungskompetenzen auf die Organe der EU zu übertragen. Dies bedeutet, daß entsprechende Entscheidungen nach wie vor auf den mit den Abkommen von Dublin und Schengen eingeschlagenen Weg der zwischenstaatlichen Vereinbarung verwiesen sind; der Kommission etwa ist lediglich ein Initiativ- und Mitspracherecht eingeräumt. Es bedeutet ferner, daß der Bereich der Ausländerpolitik der Mitwirkung des Europäischen Parlaments ebenso entzogen bleibt wie der juristischen Kontrolle durch die europäischen Rechtsprechungsorgane.

Einen Ansatzpunkt für ein gemeinsames Konzept hat Mitte Februar 1994 die Kommission der EU in Anspruchnahme ihres Initiativ- und Mitwirkungsrechtes geschaffen.¹⁸ Neben den beiden Elementen einer Harmonisierung des Asylrechtes und einer europäischen Einwanderungsregelung betont der Vorschlag erstens die Notwendigkeit einer Kooperation mit den Herkunftsländern von Flüchtlingen, um das Migrationsproblem an den Wurzeln angehen zu können. Zweitens wird aber auch die Komponente der rechtlichen Gleichstellung von Ausländern mit EU-Bürgern betont, wobei ein gewisser Schwerpunkt auf arbeitsrechtliche Bestimmungen gelegt wird.

Es kann derzeit nicht abgeschätzt werden, ob und in welchem Umfang die europäischen Staaten diesen Ansatz aufgreifen und weiterentwickeln. Es läßt sich allerdings darlegen, daß mit der Verfolgung eines solchen Konzepts eine normative Grundsatzentscheidung für das politische Selbstverständnis der EU verbunden ist, die man durch die Alternative „Festung Europa“ oder „welt-offene Republik“ bezeichnen kann.¹⁹ Worin ist diese Grundsatzentscheidung zu sehen?

4. Menschenrechtlicher Republikanismus als Leitbild einer europäischen Immigrationspolitik

Die Kommission der EU rechtfertigt ihren Vorstoß u.a. als Strategie gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit in Europa.

Sie beansprucht damit, die Frage, wie aufnahmebereit und offen die

Regierungen und die Gesellschaft Europas für Immigranten sind, nicht empirischer Beantwortung zu überlassen, sondern sie als rechtspolitische Gestaltungsaufgabe zu begreifen. Für diese Gestaltungsaufgabe sind unterschiedliche Konzepte denkbar, welche seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen in der politischen Theorie der atlantischen Demokratien geworden sind. Fragen der Immigration, der Integration von Ausländern und des Minderheitenschutzes sind dabei erstens Gegenstand der Kontroverse zwischen liberalen und sog. kommunitaristischen Ansätzen²⁰ hier und zweitens der Debatte über den Republikanismus und die Zivilgesellschaft als Grundlage einer von Pluralismus und Multikulturalität geprägten politischen Gemeinschaft²¹ dort.

In der Kontroverse zwischen Liberalismus und Kommunitarismus ist die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft zentraler Diskussionspunkt.²² Der Liberalismus betrachtet als Anknüpfungspunkt für diese Mitgliedschaft die freie Entscheidung des einzelnen, während der Kommunitarismus bei dem Selbstdefinitionsrecht einer gegebenen, durch objektive Kriterien abgegrenzten Gemeinschaft ansetzt. Dabei wirft der Kommunitarismus dem auf individuelle Menschenrechte abhebenden Liberalismus vor, um der ethischen Neutralität des Rechts willen die Sozialisation des Menschen, in der sich Gemeinschaftswerte allererst bilden, als auch ethisch notwendigen Bestandteil einer politischen Gemeinschaft zu vernachlässigen. Sein Programm in der Immigrationsfrage läuft auf eine starke Restriktion von Zuwanderung aus Gründen der Aufrechterhaltung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen, ökonomischen oder nationalen Identität der aufnehmenden Gesellschaft hinaus.

In seinem Beitrag zu dieser Debatte hat Jürgen Habermas die Argumente des Liberalismus im Lichte der republikanischen Tradition politischer Gemeinschaft interpretiert. Er weist zunächst darauf hin, daß eine in Menschenrechten begründete Republik gegenüber der Sozialisation ihrer Bürger keineswegs blind sei, sondern die „Identität des einzelnen auch in seinen identitätsbildenden Lebenszusammenhängen schützt“.²³ Liberale Menschenrechte – so korrigiert er ein Mißverständnis auch vieler Vertreter des Liberalismus – schützen keineswegs allein subjektive Rechte der Privatleute, sondern stellen einen konstitutiven Zusammenhang zwischen der Privatautonomie und der öffentlichen Autonomie her, welche sich in demokratischen Partizipationsrechten niederschlägt. Nur auf dieser Grundlage, bei der rechtsstaatlich gesicherte Menschenrechte mit demokratischer Mitwirkung zusammengedacht werden, kann eine Republik den sozialen und kulturellen Wandel, den nicht nur, aber in besonderer Weise die Immigration bewirkt, bewältigen. Denn Kennzeichen einer solchen Republik ist es, daß sie zwei Ebenen der Integration auseinanderhält: die Ebene der ethischen Integration von Gruppen und

Subkulturen und die Ebene der politischen Integration, die alle Staatsbürger in gleicher Weise erfaßt. Als „Eintrittsbedingung“ gefordert werden kann in einer solchen Republik allein die politische Assimilation, d.h. die „Zustimmung zu den Prinzipien der Verfassung innerhalb des Interpretationsspielraumes, der durch das ethisch-politische Selbstverständnis der Bürger und die politische Kultur des Landes bestimmt ist“, nicht aber eine weitergehende Akkulturation.²⁴ Damit ist freilich eine Republik auf Dauer keineswegs gegen Veränderungen z.B. auch ihrer Verfassungsinterpretation gefeit, also auch in diesem Sinne „offen“.

Dieses hier nur kurz skizzierte theoretische Programm einer offenen Republik ist alles andere als ein „bloß“ theoretisches Modell, das erwogen, aber auch abgelehnt werden kann. Es entspringt vielmehr *erstens* der grundlegenden Erfahrung in der politischen Geschichte Europas seit der Französischen Revolution, daß allein eine an den Prinzipien der Menschenrechte, des Rechtsstaates, der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit und der völkerrechtlichen Einbindung des Staates orientierte politische Gemeinschaft die Gewähr für eine zwar nicht konfliktfreie, aber friedliche und gerechte Gesellschaftsentwicklung ermöglicht. Es ist *zweitens* mit dem kulturellen Selbstverständnis Europas in Übereinstimmung, nach dem der Bestand der europäischen Kultur gebunden ist an Dialog und Austausch einerseits und an schöpferische Leistung, die allein auf dem Boden gesellschaftlicher Freiheit gedeihen kann, andererseits. Und es entspricht *drittens* insofern dem politischen Selbstverständnis der EU, als deren demokratische und menschenrechtliche Verfassungsentwicklung seit Anfang der siebziger Jahre unter der Überschrift „das Europa der Bürger“ steht.²⁵

Als Schlußfolgerung ist festzuhalten, daß die politische Integration i.S. der gerade von den Minderheitenschutzregeln der KSZE geforderten politischen Loyalität von Minderheiten und Immigranten im Zentrum einer europäischen Einwanderungspolitik stehen muß. Diese Loyalität kann nicht erzwungen, sie kann aber sehr wohl politisch und rechtlich gefördert werden. Sie wird umso stärker sein, je deutlicher sich Ausländer, Angehörige von Minderheiten und Immigranten als Bürger verstehen können, je stärker also ihre Freiheit, ihr politisches Urteil und ihr demokratisches Mitwirken an der Lösung der Zukunftsaufgaben Europas gefragt sind. Der Abschied vom Leitbild eines ethnisch oder kulturell homogen definierten Nationalstaates und der Weg zu einer selbstbewußten europäischen Union offener Republiken bringen zweifellos zahlreiche Ängste mit sich. Die lange und sehr vielfältige Tradition des republikanischen Denkens in Europa belehrt jedoch darüber, daß allein auf dem Boden politischer Freiheit Zukunftsvertrauen wachsen kann.

- 1 Dazu W. Weidenfeld/O. Hillenbrand, Wie kann Europa die Immigration bewältigen? Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungskonzepts, in: *Europa Archiv (EA)* 49 (1994), S. 1-10.
- 2 Einzelheiten bei K. Dicke, Völker- und europarechtliche Richtlinien zum Schutz zugewandener Ausländer, in: M. Knapp (Hrsg.), *Migration im neuen Europa*, Stuttgart 1994 (im Druck) m.w.N.
- 3 Die hier zitierten internationalen Übereinkommen zum Menschenrechtsschutz sind abgedruckt bei: Ch. Tomuschat (Hrsg.), *Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, Bonn 1993.
- 4 Statt anderer B. Huber, Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: *NVwZ* 11 (1992), S. 618-626.
- 5 Dazu mit Nachweisen A. Weber, Die Harmonisierung der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 26 (1993), S. 170-173.
- 6 Zu den Regelungen im einzelnen K. Dicke, Ausländer, in: W. Weidenfeld/K.-R. Korte (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit*, Frankfurt a.M./New York 1993, S. 19-27 (23 ff.).
- 7 FAZ 3. Januar 1994; die Zahl der Asylbewerber in der tschechischen Republik hatte sich hingegen gegenüber dem Vorjahr auf 1700 verdoppelt, vgl. FAZ 31. Dezember 1993.
- 8 FAZ 24. Dezember 1993.
- 9 Zum folgenden U. Knight/W. Kowalsky, Deutschland nur den Deutschen? Die Ausländerfrage in Deutschland, Frankreich und den USA, Erlangen-Bonn-Wien, 2. Aufl. 1992, S. 78ff.; D. L. Horowitz/G. Noiriél (eds.), *Immigrants in two Democracies. French and American Experience*, New York-London 1992.
- 10 D. L. Horowitz, Immigration and Group Relations in France and America, in: D. L. Horowitz/G. Noiriél (Anm. 9), S. 13ff.; Th. v. Münchhausen, Das Proletariat von morgen. Das Ende der Assimilation? Einwanderer in Frankreich, in: FAZ 12. Februar 1994; vgl. auch FAZ 13. September 1993.
- 11 M. Wollenschläger, Migrationspolitik und Zuwanderungsrecht, Illegalität und Legalisierung, Integration und Staatsangehörigkeitsrecht, in: K. J. Bade (Hrsg.), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München 1994, S. 202.
- 12 Zum Minderheitenschutz in Europa P. Widmer, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: *EA* 48 (1993), 265-276; K. Dicke, Die Verrechtlichung des internationalen Minderheitenschutzes, in: K. D. Wolf (Hrsg.), *Internationale Verrechtlichung (Jahreschrift für Rechtspolitikologie)* 1993, Pfaffenweiler 1993, S. 109-126.
- 13 K. Dicke, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in: *EA* 48 (1993), S. 107-116 (113).
- 14 Dicke, ebenda; R. Wolfrum, The Emergence of „New Minorities“ as a Result of Migration, in: C. Brölmann et al. (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, 1993, 153-166, jeweils unter Hinweis auf Chr. Tomuschat, *Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: Fs. Mosler, Berlin-Heidelberg 1983, S. 949-979. Vgl. auch K. J. Partsch, Diskussionsbeitrag in: F. Ermacora u.a. (Hrsg.), *Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa*, Wien 1993, S. 146f.
- 15 Bulletin der Bundesregierung Nr. 88 vom 4. Juli 1990, 757-768 (= *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 17 (1990), S. 239ff.).
- 16 So in Verträgen Deutschlands mit seinen östlichen und südöstlichen Nachbarn: Angaben bei Dicke, *Die Verrechtlichung* (Anm. 11), S. 118.
- 17 Vgl. statt anderer Weidenfeld/Hillenbrand, Wie kann Europa die Immigration bewältigen (Anm. 1); Huber, Asyl- und Ausländerrecht (Anm. 4); Weber, Harmonisierung (Anm. 5); Dicke, Ausländer (Anm. 6); Wollenschläger, Migrationspolitik und Zuwanderungsrecht (Anm. 11).
- 18 FAZ 16. Februar 1994, S. 6.
- 19 Huber, Asyl- und Ausländerrecht (Anm. 4), 626.
- 20 Vgl. etwa die Beiträge in A. Honneth (Hrsg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die*

Zum Leitbild europäischer Ausländer- und Minderheitenpolitik

- moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt-New York 1993, sowie Ch. Taylor, Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, Frankfurt a.M. 1992.
- 21 D. Oberndörfer, Die offene Republik. Zur Zukunft Deutschlands und Europas, Freiburg 1991; L. Hoffmann, Die unvollendete Republik. Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat, 2. Aufl. 1992; J. Delbrück, Das Staatsvolk und die „offene Republik“. Staatstheoretische, völker- und staatsrechtliche Aspekte, in: Fs. Bernhardt, 1994 (im Druck).
 - 22 Zur Diskussion siehe J. H. Carens, Aliens and Citizens: The Case for Open Borders, in: The Review of Politics 49 (1987), S. 251-273.
 - 23 J. Habermas, Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Taylor, Multikulturalismus (Anm. 20), S. 147-196 (154).
 - 24 Ebenda, S. 183.
 - 25 Dazu K. Dicke, Menschenrechte und europäische Integration, Kehl-Sträßburg 1986; S. Hobe, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht. Auf dem Weg zum europäischen Bundesstaat?, in: Der Staat 32 (1993), S. 245-268 (246ff.).