

Der blinde Fleck der Vertragstheorie

Die Rechtfertigung von Staatsgrenzen in der politischen Philosophie

von Matthias Katzer

Die gesamte bewohnbare Erdoberfläche ist in Territorien von Staaten eingeteilt. Zwischen fast allen Staaten gibt es Grenzen, die man nur mit Erlaubnis überschreiten darf. Staaten dürfen einem Ausländer einen kurzen oder längeren Aufenthalt verbieten. Wenn ein Ausländer illegal die Grenze überquert oder ohne Aufenthaltsgenehmigung aufgegriffen wird, kann er festgenommen werden. Er kann in Abschiebehaft gehalten und zwangsweise außer Landes gebracht werden. Die weltweite Freizügigkeit steht unter dem Vorbehalt der Willkür eines jeden einzelnen Staates.

Dies sind nicht nur einfache Tatsachen. Es sind auch Normen, die vom Völkerrecht und von weiten Teilen der politischen Philosophie für legitim gehalten werden. Diese sagen: Welche Ausländer das Territorium eines Staates betreten oder dauerhaft dort wohnen dürfen, darf der Staat souverän entscheiden.

Ist diese Einschätzung aber vertretbar? Eine solche Frage berührt die grundsätzlichere, ob, warum und unter welchen Bedingungen staatlicher Zwang gerechtfertigt ist. „Illegale“ Ausländer aus dem Territorium zu verbannen, ist eine Unterform des allgemeinen staatlichen Zwanges, der sich in seinen „Sicherheitsorganen“ manifestiert.

Wie aber kann die Philosophie diese grundsätzliche Frage beantworten? Wie kann sie überhaupt mit Zwang umgehen? Beide sind von Natur aus einander fremd: Philosophie beruht immer auf einem freien Gespräch zwischen gleichberechtigten Gesprächspartnern, die die Integrität der anderen respektieren. Niemand kann dazu gezwungen werden, ein Argument als das bessere anzuerkennen. Daher, so könnte man etwas voreilig denken, lehnt die Philosophie Zwang zwischen Menschen ab.

Jedoch wird Zwang, so sehr er auch aus der Philosophie verbannt bleibt, als eine drohende Möglichkeit immer zu den Bestandteilen menschlichen Zusammenlebens gehören. Wenn willkürlicher Zwang sich nicht immer durchsetzen soll, so muss mindestens in einigen Situationen ein staatlicher, rechtsförmiger Zwang erlaubt sein. Auch viele Philosophen befürworteten aus diesem Grund den Aufbau eines staatlichen Zwangsapparats. Die meisten knüpften ihn allerdings an Bedingungen: Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, demokratische Kontrolle, Achtung von Grundfreiheiten. Nur ein auf diese Weise gezähmter Zwang könne legitim sein.

Was sind aber die genauen Gründe, die die staatliche „Zwangsbefugnis“ rechtfertigen? Von der Beantwortung dieser Frage hängt es ab, welche Bedingungen eine legitimer Staat erfüllen muss und wo die Zwangsbefugnis ihre Grenzen hat. Wenn wir diese Grenzen kennen, so können wir auch entscheiden, ob der Staat Menschen den Zutritt zu seinem Territorium verwehren darf.

Das klassische Modell, das die Philosophie der frühen Neuzeit für die Rechtfertigung der staatlichen Zwangsbefugnis entwickelt hat, ist das Modell des Gesellschaftsvertrages (bzw. kurz die Vertragstheorie). Ein solches Modell spielt in den Gedanken von z.B. Hobbes, Locke und Rousseau (sowie in modernen Varianten z.B. bei Rawls und Nozick) eine wichtige Rolle. Schon diese Denker weichen freilich in der Ausführung ihrer Modelle stark voneinander ab und ziehen sehr unterschiedliche Konsequenzen für die Bedingungen, denen ein zwangsbefugter Staat unterliegt. Ich möchte im folgenden keine der besonderen Ausführungen beschreiben, sondern lediglich einige Grundannahmen skizzieren, die m.E. allen Modellen des Gesellschaftsvertrages – mehr oder weniger mit anderen Elementen vermischt – zugrunde liegen.

Das Modell des Gesellschaftsvertrages

Staatlicher Zwang betrifft den Willen eines jeden Menschen, der ihm unterworfen ist. Jeder einzelne Mensch ist verletzlich und kann durch die Instrumente des staatlichen Zwangs gleichermaßen geschädigt werden. Daher bietet es sich an, folgende Regel zu formulieren: Zwang muss *vor jedem Betroffenen* gerechtfertigt werden.

Nehmen wir diese Regel als eine Grundüberzeugung auf. Sie enthält nicht mehr als das gesunde Misstrauen der Philosophie gegenüber dem Zwang. Sie abzulehnen, hieße zu behaupten, ein Zwingender brauche sich nicht zu rechtfertigen; man konstruierte somit ein vermeintliches „Recht des Stärkeren“. Die Widersprüchlichkeit dieses Begriffs hat Rousseau dargelegt, in Worten, die in ihrer Einfachheit und Klarheit kaum zu übertreffen sind.¹

Nun ist die Rechtfertigung der staatlichen Zwangsbefugnis eines der zentralen Ziele der Vertragstheorie. Sie geht dabei folgendermaßen vor: Sie sieht auf die Bürger eines Staates und leitet den Staat aus dem Willen jedes einzelnen dieser Menschen ab. Man stellt sich vor, in welchem Zustand sich die Gesellschaft befände, wenn der Staat und seine Zwangsbefugnis nicht bestünden. In einem solchen Zustand, folgert man dann, würden sich Menschen *freiwillig* zur Befolgung gewisser Rechtsnormen verpflichten. Sie würden außerdem einen Staat

schaffen, der die Einhaltung dieser Normen durch Polizei und Gerichtswesen erzwingt, denn ansonsten wären die Normen nicht verlässlich. Sie verpflichten sich also freiwillig, staatlichen Zwang zu akzeptieren. Und damit haben wir einen Vertrag: Denn ein solcher ist nichts anderes als eine freiwillige Verpflichtung.

Freilich nimmt man in dem Modell eine gewisse Abstraktion vor. Es geht nicht um die Frage, welchen Normen die konkreten Personen A, B und C unter bestimmten Bedingungen zustimmen würden. Auf diese Weise würde man die geforderte Einstimmigkeit niemals erreichen. Vielmehr stellt man sich vor, dass *vernünftige* Personen bestimmten Normen zustimmen würden. Vernünftig bedeutet hier, dass die Personen ihre jeweiligen Bedürfnisse bestmöglich verfolgen und dazu bereit sind, sich allgemeinen Regeln zu unterwerfen. Die persönlichen Ziele und Wertvorstellungen der Personen können dabei sehr unterschiedlich sein, obwohl man aber einen gemeinsamen Kern an Grundbedürfnissen annehmen muss.

Natürlich spielen in den verschiedenen ausgeführten Vertragstheorien zusätzliche Annahmen eine Rolle, die einen großen Teil der Unterschiede zwischen den Vertragstheoretikern erklären. So bekommt bei Hobbes der Staat eine Zwangsbefugnis, die an fast keine Bedingungen (außer dem Erhalt des Lebens der Bürger) geknüpft ist, während andere einen demokratischen Gesetzgebungsprozess und weitreichende Grundfreiheiten fordern. Auf diese Unterschiede kommt es mir hier jedoch nicht an.

Ich möchte die Aufmerksamkeit vielmehr auf folgenden Punkt lenken: Die Vertragstheorie denkt die Rechtfertigung staatlicher Zwangsbefugnis in der Form eines Vertrages zwischen den Bürgern *eines bestimmten Staates*. Nicht alle Menschen überhaupt, sondern nur etwa die eines gewissen Territoriums nehmen an dem Vertrag teil.

Diesen Punkt möchte ich an einigen Autoren verdeutlichen. Jede Theorie des Gesellschaftsvertrages ist als eine Beziehung der Bürger eines künftigen Staates untereinander und ihrer Beziehung zu den geschaffenen Gewalten formuliert. Keine von ihnen enthält in der Formulierung des Vertrages einen Bezug des Staates nach außen. So heißt es etwa in Hobbes' *Leviathan*: „Ich autorisiere diesen Menschen oder diese Versammlung von Menschen und übertrage ihnen mein Recht, mich zu regieren, unter der Bedingung, dass du ihnen ebenso dein Recht überträgst und alle ihre Handlungen autorisierst.“² Rousseaus Version sieht folgendermaßen aus: „Jeder von uns stellt gemeinschaftlich seine Person und seine ganze Kraft unter die oberste Leitung des Allgemeinwillens, und wir nehmen jedes Mitglied als untrennbares Teil des Ganzen auf.“³ Von ihrer gesamten Anlage her sind Vertragstheorien auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern, die ihn konstituieren, fixiert.

Der blinde Fleck der Vertragstheorie

Wie wir gesehen haben, beruhen die Vertragstheorien u.a. auf der Idee, dass staatlicher Zwang vor allen Menschen gerechtfertigt werden muss, die von diesem Zwang betroffen sind. Jeder einzelne muss zumindest idealiter seine Zustimmung zu dieser Einschränkung seiner Freiheit geben. Hier schließt mein wichtigstes Argument an: Von staatlicher Zwangsgewalt sind jedoch nicht etwa nur die Bürger des jeweiligen Staates betroffen. Die Errichtung einer staatlichen Zwangsgewalt hat Folgen für alle Menschen, die irgendwie mit diesem Staat in Kontakt treten könnten.

Dieser Sachverhalt entspringt nicht unmittelbar aus der „Natur“ des Staates. Jedoch ist es de facto so, dass heute alle Staaten eine solche Art von Zwangsgewalt beanspruchen, die auch für viele Fremde unmittelbar relevant ist. Denn fast jeder Staat (oder Staatenbund) beansprucht heute eine weitreichende Kontrolle der Grenzen seines Territoriums. Dies ist eine weitreichende Einschränkung der Freiheit aller anderen Menschen: Würde es den betreffenden Staat nicht geben, so könnten sie in dieses Gebiet reisen und vielleicht dort wohnen. Durch die Existenz des Staates wird ihnen aber der Zugang verwehrt und somit die Bewegungsfreiheit beschnitten.

Eine andere Situation besteht dagegen z.B., wenn ich einen Verein gründe. Auch hier gibt es zwar Mitglieder und Außenstehende, und die Mitgliedschaft bringt vielleicht gewisse Vorteile mit sich, die Außenstehenden nicht zugute kommen. Jedoch werden die Außenstehenden durch die Gründung des Vereins nicht schlechter gestellt: Es wird ihnen keine Freiheit genommen, die sie ohne das Bestehen des Vereins besäßen. Deshalb kann der Verein auch exklusiv bleiben und muss sich vor niemandem rechtfertigen, der nicht aufgenommen wird. Anders bei der Gründung eines Staates mit geschlossenen Grenzen: Dort nimmt man den Fremden einen Teil ihrer Bewegungsfreiheit. Staaten sind Vereinen somit in weit geringerem Maße ähnlich, als Michael Walzer annimmt.⁴

Jedoch beschränkt sich meine Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages nicht darauf, dass sie die staatliche Kontrolle der Mobilität nicht rechtfertigen kann. Ich denke, ihr grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass sie diese Tatsache verschleiern: Sie lenkt den Blick auf die Legitimation staatlichen Zwangs nach innen und legt auf das Außenverhältnis keinen Wert. Sie geht damit heimlich von der Rechtfertigung einer Zwangsmaßnahme

vor allen Betroffenen zu der Rechtfertigung *vor den Mitgliedern einer Gesellschaft* über. Also verletzt sie die Regel, dass eine Zwangsinstitution vor allen Betroffenen gerechtfertigt werden soll. Das Verhältnis des Staates zu Außenstehenden bildet einen blinden Fleck der Vertragstheorie. Leider scheint sich dieser blinde Fleck weithin durchgesetzt zu haben; selbst außerhalb der eigentlichen Vertragstheorien übernimmt man vielfach deren Konzentration auf das Innenverhältnis des staatlichen Zwanges.

Ein möglicher Einwand gegen meine Argumentation könnte folgender sein: Wenn alle Staaten die Bewegungsfreiheit einschränken, so hat dies für alle Staaten einen Nutzen. Sie können dann besser planen und haben mehr Macht, gestaltend in die Gesellschaft einzugreifen. So können sie z.B. eine überstarke Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt abwehren. Letztendlich würde dies allen Menschen zugute kommen.

Jedoch ist dieser Einwand meines Erachtens nicht überzeugend. Zwar mag die Einschränkung der Bewegungsfreiheit vielleicht den Gesellschaften als Ganzen nutzen. Denjenigen Personen, die gerade in einen anderen Staat ziehen wollen, schadet es aber; sie sind schlechter gestellt. Und nach der Logik der Vertragstheorie lässt sich ein Individualrecht wie die Freizügigkeit nicht einfach dadurch aushebeln, dass man auf ein übergeordnetes Interesse des Staates oder der Gesellschaft als Kollektiv hinweist. Die Rechtfertigung der Freiheitsbeschränkung scheitert also.

Alternativen zur Vertragstheorie

Ich komme somit zu dem Ergebnis, dass die Vertragstheorie die staatlichen Einschränkungen der Freizügigkeit von ihren Grundprämissen her nicht rechtfertigen kann. Mehr noch: Sie sieht von ihrer Anlage her nur auf einen Teil der Menschen, die von staatlichem Zwang betroffen sind, und liefert daher überhaupt keine überzeugende Rechtfertigung staatlicher Zwangsbefugnis.

Historisch ist dies übrigens gut erklärlich: Schließlich waren in der europäischen Aufklärung die Freiheitseinschränkungen, die innerhalb einer Gesellschaft von den jeweiligen Machthabenden ausgingen, ein weitaus gravierenderes Problem als solche, die sich gegen die Freizügigkeit richteten. Wenn aber die politische Theorie in der heutigen Situation die Außenperspektive staatlicher Zwangsgewalt vernachlässigt, so ist sie realitätsblind. Denn die internationale Mobilität hat enorm zugenommen; um so stärker werden auch die engen Fesseln spürbar, die fast alle Staaten dieser Mobilität angelegt haben. Zwar nehmen viele Staaten wenigstens in Notsituationen andere Menschen auf, schützen sie also vor Verfolgung und unmittelbar drohendem Tod. Jedoch unternehmen sie große Anstrengungen, um nicht einem Menschen mehr als unbedingt nötig zu helfen, und setzen sich teilweise sogar über völkerrechtliche Verpflichtungen hinweg.⁵ Und wie gesagt besteht die Notwendigkeit der Rechtfertigung nicht nur im Falle von Flüchtlingen, sondern für jede Art von Einschränkung der Freizügigkeit.

Was aber sagen andere Theorien der politischen Philosophie zu unserem Problem? Liefern sie möglicherweise gute Gründe für eine Rechtfertigung der Beschränkung von Freizügigkeit? Ich möchte zwei einflussreiche Theorien herausgreifen, werde diese aber nicht im Detail diskutieren können. Es werden sich jedoch Hinweise darauf zeigen, dass auch diese Theorien die Geschlossenheit der Staatsgrenzen nicht grundsätzlich rechtfertigen.

Eine mögliche Ergänzung zur Vertragstheorie könnte eine Theorie der ursprünglichen (und kollektiven) Erwerbung des Bodens bilden, wie sie etwa Kant vertritt. Er behauptet, wenn ein bestimmtes Stück Boden noch keinen Besitzer habe, so dürfe man es in Besitz nehmen und habe dann einen rechtlichen Anspruch darauf: Jemand „erwirbt durch die erste Besitzung ursprünglich einen bestimmten Boden, indem er jedem anderen mit Recht (*iure*) widersteht, der ihn im Privatgebrauch desselben hindern würde.“⁶ Auf diese Weise, so könnte man sich vorstellen, erwirbt ein Volk das Recht, das eigene Staatsgebiet vor Fremden zu verschließen. Die mannigfachen Schwierigkeiten, die eine wirklich stringente Ableitung des Vorrechts des Ersterwerbenden mit sich bringt, will ich hier nicht erörtern, sondern nur auf ein Problem hinweisen: Kant rechtfertigt Eigentum letztendlich über das Bestehen eines öffentlich-rechtlichen Zustandes, also über die „Über einstimmung der freien Willkür eines jeden mit der Freiheit von jedermann“⁷. Die übergreifende staatliche Ordnung ermöglicht eine rechtmäßige Erwerbung. Aber im Verhältnis von Staaten zueinander gibt es keine übergreifende Ordnungsmacht. Vielmehr sind dort Ungerechtigkeiten die Regel. Es scheint, dass die Formel der „Freiheit von jedermann“ wiederum die Fremden stillschweigend ausblendet und sich der Fehler der Vertragstheorie wiederholt.

Eine deutlichere Alternative zum Denkraum der Vertragstheorie stellt der Utilitarismus dar. Mit utilitaristischen Prämissen wird man aber die Geschlossenheit der Staatsgrenzen möglicherweise noch weniger vertreten können. Schließlich beruht diese Theorie auf der Auffassung, dass die Interessen aller Menschen gleichermaßen berücksichtigt werden müssen. Die Privilegierung der Staatsbürger gegenüber Fremden wäre nur

dann zulässig, wenn dies insgesamt die Interessen aller Beteiligten besser erfüllen würde als die Gleichheit. In bestimmten Situationen mag die letzte Bedingung erfüllt sein. In der Regel wird jedoch der Vorteil eines Umzugs für den Migranten groß, der Nachteil für die Staatsbürger aber gering (oder nichtexistent) sein. Dass man so zu weitreichenden Forderungen von Freizügigkeit kommen kann, zeigt überzeugend Peter Singer.⁸

Daher könnten wir vielleicht zu der Auffassung kommen, dass die derzeitigen Beschränkungen der Freizügigkeit nicht mit der Regel vereinbar sind, dass Zwang vor allen Betroffenen gerechtfertigt werden muss. Dies hieße im Klartext: Wenn wir diese Grundüberzeugung nicht aufgeben wollen, wenn wir das „Recht des Stärkeren“ nicht einfach akzeptieren, dann ist Freizügigkeit die Regel, und Beschränkungen dürfen nur aus schwerwiegenden Gründen vorgenommen werden.

Was solche schwerwiegenden Gründe sein könnten, möchte ich hier nicht diskutieren. Jedenfalls ist aber klar, dass es sich um andere Rechtsnormen handeln müsste, die in einem Einzelfall mit dem Prinzip der Freizügigkeit kollidieren. Die Kollision von Rechtsnormen ist ein schwieriges Thema; überzeugende Lösungen müssen versuchen, die besondere Konstellation eines Einzelfalls zu berücksichtigen und dabei doch regelgeleitet vorzugehen. Ohne dies jetzt ausführen zu können, bin ich der Meinung, dass Gesellschaften unter gewissen Umständen das Recht dazu haben, ein Gebiet für sich allein zu reklamieren, falls eine weitere Einwanderung von Fremden die Gesellschaft in ihren Grundlagen gefährden würde. Dies ist übrigens eine Intention der Bodenerwerbtheorie Kants, der sich auf ihrer Grundlage mit scharfen Worten gegen jeden Kolonialismus wenden kann.⁹

Eine solche Situation – die tatsächliche Gefährdung des Bestehens einer Gesellschaft – mag auch heute im Falle einiger Völker vorliegen. Sie jedoch z.B. für die westlichen Industriestaaten anzunehmen, deren Wirtschaftssysteme die gesamte Welt dominieren und die ohnehin eine hohe Integrationsfähigkeit verschiedenster Lebensformen aufweisen, ist schlicht empirisch falsch.

Weltweite Freizügigkeit

Eine Welt ohne Grenzen: angesichts der heutigen Lage eine Utopie. Während die EU über die Erweiterung des Schengen-Raumes bis zur russischen Grenze verhandelt, wird es immer schwerer, aus südlichen Ländern in sie hineinzugelangen. Selbst politisch verfolgte Flüchtlinge, die dringend auf die Aufnahme durch tolerante Rechtsstaaten angewiesen sind, haben hohe Hürden zu überwinden, um in Europa anzukommen.

Andererseits handelt es sich um keine prinzipiell unerfüllbare Utopie (wie etwa die Utopie des Kommunismus). In einer Zeit, der die politischen Ideale weitgehend abhanden gekommen sind, könnte sie eine Richtschnur für viele Menschen bilden, die unser Zusammenleben sinnvoll weiterentwickeln wollen. Politische Gemeinschaften erhielten dabei selbstverständlich einen guten Teil ihrer Identität. Nicht Grenzen an sich würden abgeschafft, sondern das Verbot, sie zu übertreten. Die Mobilität würde zunehmen, aber nicht zu einer kompletten Verwischung aller Unterschiede führen. Langfristig könnte Freizügigkeit die internationalen Beziehungen stabilisieren: Die Interdependenz der Staaten wäre viel größer; reiche Industriestaaten hätten ein viel größeres Interesse an rechtsstaatlichen und wirtschaftlich zufriedenstellenden Verhältnissen in allen Ländern der Welt. Entwicklungsländer, die auch häufig unter der Misswirtschaft des eigenen Staates leiden, stünden unter einem höheren Druck, die Lebensbedingungen des eigenen Volkes zu verbessern. Die distanzierte, egozentrische Haltung vieler Länder könnte einer Haltung aktiver Weltpolitik weichen.

1 Jean-Jacques Rousseau, *Der Gesellschaftsvertrag*, übers. Hermann Denhardt / Werner Bahner, Köln 1988, Kap. I 3.

2 Thomas Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, übers. Walter Euchner, Frankfurt a.M. 1998, Kap. 17.

3 Rousseau, *Gesellschaftsvertrag*, Kap. I 6.

4 Vgl. Michael Walzer, *Spheres of Justice*, New York 1983, Kap. 2.

5 Wie im Falle Australiens, das im August 2001 entgegen den Bestimmungen der (von Australien mitunterzeichneten) Genfer Flüchtlingskonvention über 400 in Seenot geratenen Flüchtlingen die Aufnahme verweigerte. Siehe „Krise um Flüchtlingsschiff spitzt sich zu“, FR vom 29.8.2001; „Der Kapitän handelt nach dem Seerecht“, SZ vom 31.8.2001.

6 Immanuel Kant, *Die Metaphysik der Sitten. Erster Teil, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, Frankfurt/M. 1997, § 6 (bzw. 16).

7 ebd., § 14.

8 Peter Singer, *Practical Ethics*, 2. Auflage, Cambridge 1993, Kap. 9.

9 Kant, *Rechtslehre*, § 62, sowie *Zum Ewigen Frieden*, Dritter Definitivartikel.