

Interkulturelle Studien

Hannah von Grönheim

Solidarität bei geschlossenen Türen

Das Subjekt der Flucht zwischen
diskursiven Konstruktionen
und Gegenentwürfen



Springer VS

Interkulturelle Studien

Reihe herausgegeben von

W.-D. Bukow

Ch. Butterwegge

J. Reuter

H.-J. Roth

Köln, Deutschland

E. Yildiz, Innsbruck, Österreich

Interkulturelle Kontakte und Konflikte gehören längst zum Alltag einer durch Mobilität und Migration geprägten Gesellschaft. Dabei bedeutet Interkulturalität in der Regel die Begegnung von Mehrheiten und Minderheiten, was zu einer Verschränkung von kulturellen, sprachlichen und religiösen Unterschieden sowie sozialen Ungleichheiten beiträgt. So ist die zunehmende kulturelle Ausdifferenzierung der Gesellschaft weitaus mehr als die Pluralisierung von Lebensformen und -äußerungen. Sie ist an Anerkennungs- und Verteilungsfragen geknüpft und stellt somit den Zusammenhalt der Gesellschaft als Ganzes, die politische Steuerung und mediale Repräsentation kultureller Vielfalt sowie die unterschiedlichen Felder und Institutionen der pädagogischen Praxis vor besondere Herausforderungen: Wie bedingen sich globale Mobilität und nationale Zuwanderungs- und Minderheitenpolitiken, wie geht der Staat mit Rassismus und Rechtsextremismus um, wie werden Minderheiten in der Öffentlichkeit repräsentiert, was sind Formen politischer Partizipationen von MigrantInnen, wie gelingt oder woran scheitert urbanes Zusammenleben in der globalen Stadt, welche Bedeutung besitzen Transnationalität und Mehrsprachigkeit im familialen, schulischen wie beruflichen Kontext?

Diese und andere Fragen werden in der Reihe „Interkulturelle Studien“ aus gesellschafts- und erziehungswissenschaftlicher Perspektive aufgegriffen. Im Mittelpunkt der Reihe stehen wegweisende Beiträge, die neben den theoretischen Grundlagen insbesondere empirische Studien zu ausgewählten Problembereichen interkultureller als sozialer und damit auch politischer Praxis versammelt. Damit grenzt sich die Reihe ganz bewusst von einem naiven, weil kulturalistisch verengten oder für die marktförmige Anwendung zurechtgestutzten Interkulturalitätsbegriff ab und bezieht eine dezidiert kritische Perspektive in der Interkulturalitätsforschung.

Reihe herausgegeben von

Prof. Dr. Wolf-Dietrich Bukow
Prof. Dr. Christoph Butterwegge
Prof. Dr. Julia Reuter
Prof. Dr. Hans-Joachim Roth
Universität zu Köln, Deutschland

Prof. Dr. Erol Yildiz
Universität Innsbruck
Österreich

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/12594>

Hannah von Grönheim

Solidarität bei geschlossenen Türen

Das Subjekt der Flucht zwischen
diskursiven Konstruktionen
und Gegenentwürfen

Hannah von Grönheim
Hildesheim, Deutschland

Dissertation Universität zu Köln, Deutschland, 2017

Interkulturelle Studien

ISBN 978-3-658-19711-7

ISBN 978-3-658-19712-4 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-19712-4>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Für die Opfer der EU-Außengrenzen und ihre Angehörigen.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	9
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	11
Einleitung.....	13
1. Fluchtmigration in Europa	19
1.1. Globale Perspektiven auf Fluchtmigration	19
1.2. EU-Flüchtlingspolitik zwischen Harmonisierung und Souveränität.....	25
1.3. Die Bundesrepublik: Von Verantwortung und Eigeninteressen	31
1.4. „Everyone has the right to seek Asylum“	37
1.5. Die arabischen Demokratisierungsbewegungen im Jahr 2011.....	46
2. Methodologische Aspekte	55
2.1. Diskurs – Macht – Subjekt.....	55
2.2. Diskursanalytische Subjektivierungsforschung	62
2.3. Diskursanalyse zwischen Dekonstruktion und Reproduktion.....	67
3. Die Untersuchung des Politikdiskurses.....	75
3.1. Poststrukturalistische Diskursanalyse	75
3.2. Darstellung des Politikdiskurses	79
3.2.1 Exemplarische Feinanalyse	80
3.2.2 Begründungsmuster und Topoi.....	87
3.2.3 Subjektrepräsentationen von Fluchtmigrierenden	119
3.3. Zwischenfazit.....	137
4. Subjektivierungsweisen von Fluchtmigrierenden	143
4.1. Qualitative Interviews in der Flüchtlingsforschung	143
4.2. Die subjektivierende Wirkung des Diskurses	159
4.2.1 Problematisierung.....	159
4.2.2 Wohlstandsorientierung.....	170

4.2.3 Kontrolle	185
4.2.4 Hierarchisierung	205
4.2.5 Disziplinierung	221
4.2.6 Objektivierung	245
4.2.7 Eingeschränkte Rechte	257
4.3. Zwischenfazit	275
5. Potentiale gegendiskursiver Praxis	309
5.1. Empirische Überlegungen zur Analyse von Gegendiskursen	309
5.2. Reflexion von Subjektivierungsprozessen in der praktischen Arbeit	314
5.2.1 Unterstützung von Flüchtlingen ohne Aufenthaltstitel	314
5.2.2 Traumasensible Flüchtlingsarbeit	320
5.2.3 Empowernde Ansätze der Partizipation und Inklusion	329
5.2.4 Selbst-/Konstruktion als Flüchtlingssubjekt	336
5.2.5 Potentiale und Hürden in der Arbeit mit Fluchtmigrierenden	344
5.3. Zwischenfazit	350
6. Schlussfolgerungen	357
Exkurs zur flüchtlingspolitischen Situation im Sommer 2016	367
Literaturverzeichnis	377

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AI	Amnesty International
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Be	Belgien
BMI	Bundesministerium des Inneren/Bundesminister für Inneres
CAT	Convention against Torture (dt.: Anti-Folterkonvention)
CCPR	Committee on Civil and Political Rights (dt.: Menschenrechtsausschuss)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (dt.: Frauenrechtskonvention)
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (dt.: Ausschuss zur Beseitigung von rassistischer Diskriminierung)
CESCR	Committee of Economic, Social and Cultural Rights (dt.: UN-Sozialausschuss)
CRC	Convention on the Rights of the Child (dt.: Kinderrechtskonvention)
de/l	Deutschland, ländliches Gebiet
de/s	Deutschland, städtisches Gebiet
DBSH	Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECRE	Europäischer Flüchtlingsrat
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR/ECHR	European Council for Human Rights (dt.: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Et	Äthiopien
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	European Dactyloscopy
Eurojust	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der europäischen Union
Europol	Europäische Polizeibehörde
Eurosur	European Border Surveillance System
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fm	Fluchtmigrierende

FRAU	EU Agency for Fundamental Rights
Frontex	Europäische Grenzschutzagentur
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility (dt.: Gesamtansatz für Migration und Mobilität)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention 1951
GT(M)	Grounded Theory (Methodologie)
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HRW	Human Rights Watch
HvG	Hannah von Grönheim
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (dt.: UN-Zivilpakt)
ICD 10	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (dt.: UN-Sozialpakt)
IDP	Internally Displaced Persons (dt.: Binnenflüchtlinge)
IFSW	International Federation of Social Work
IOM	International Organization for Migration
it/s	Italien, städtisches Gebiet
Ke	Kenia
KOM/COM	EU-Kommission
LIEBE	Ausschuss für „Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres“
MAXQDA	Software für qualitative Datenanalyse
MENA	Middle East & North Africa
Mt	Malta
Ng	Nigeria
NGO	Non-Governmental Organisation
Org	Organisation
Parl.	Parlamentarischer
PKK	Arbeiterpartei Kurdistans
PIPr	Plenarprotokoll
PoC	People of Color
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
RABIT	Rapid Border Intervention Team
RückfRL	Rückführungsrichtlinie
SAR	Search and Rescue
Sd	Sudan
So	Somalia
tn	Tunesien
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
VO	Verordnung
Zw	Simbabwe

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der europäischen Asylrechtsharmonisierung	26
Abbildung 2: Entscheide über Asylerstanträge 2007–04/2016 in Deutschland	112
Abbildung 3: Diskurslinien der Asylpolitik unter Berücksichtigung von Subjektivierungsweisen.....	295
Abbildung 4: Subjektivierungen und Subjektpositionen im asylpolitischen Diskurs	307
 Tabelle 1: Asylerstanträge in 2011 (EU 27); Quelle: Eurostat 2012	 114
Tabelle 2: Interviewpartner*innen Fluchtmigrierende	145
Tabelle 3: Interviewpartner*innen Expert*innen	310
Tabelle 4: Leitfaden Expert*inneninterviews	311

Einleitung

Zu der am 07. Juli 2011 stattfindenden Bundestagsdebatte zum Flüchtlingsschutz hebt „der Berliner UNHCR-Vertreter Michael Lindbauer die Bedeutung Deutschlands für den Flüchtlingsschutz in Europa und darüber hinaus hervor“ (UNHCR 2011c). Wie aus der Presseerklärung des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR deutlich wird, fordert Lindbauer von den Abgeordneten „ein konkretes Zeichen der Solidarität“ (ebd.). Anlass der Bundestagssitzung sind der Jahrestag der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und die Migrationsbewegungen im Kontext der Demokratisierungsprozesse sowie Befreiungskämpfe in nordafrikanischen Ländern. Die Irritation über die Widersprüchlichkeit zwischen den ablehnenden Reaktionen gegenüber den Migrationsbewegungen aus Nordafrika und den gleichzeitigen Solidaritätsbekundungen gegenüber den Umbrüchen in den arabischen Staaten war in diesem Zusammenhang ausschlaggebend für das vorliegende Dissertationsprojekt.

Während auf der einen Seite die Umbrüche in Tunesien und Ägypten in ihrer Ausrichtung auf Werte wie „Freiheit, Demokratie und Menschenrechte“ Unterstützung bei den Abgeordneten in Europa fanden, starben auf der anderen Seite zeitgleich tausende Menschen im Mittelmeer. Die Frage danach, wie hier im „Jahr der Arabellion“ Werte und Handlungen der europäischen Akteur*innen zusammenpassen und welche Bedeutung dies für die Menschen hat, die (über)leben, bildet den Rahmen des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit. Der Verein zur Förderung politischen Handelns fragt dazu 2015 auf seiner Webseite: „Rücken grundlegende Prinzipien in die zweite Reihe, wenn es um die Begrenzung von Einwanderung [...] geht?“ (Verein zur Förderung politischen Handelns 2011)

Die steigende Zahl der Opfer im Mittelmeer im Jahr 2011, die medial skandalisiert wurde, und das ebenso starke diskursive Bekenntnis der Europäischen Union (EU) zu den Menschenrechten stehen der allgemein wenig umstrittenen Idee des Grenzregimes Europa und damit verbundenen restriktiven Gesetzen, Praxen und Objektivationen diametral gegenüber. Die hegemonialen Diskurse schaffen gesellschaftliche Akzeptanz und Legitimation für eine „Politik des vollen Bootes“ oder auch der „Festung Europa“ – geflügelte Worte, die übernommen und damit „wirklich“ werden und die Restriktivität, die sie beschreiben, durch ihre Verbreitung anerkennen und bestätigen. „We speak of dams, channels and sluice gates. We speak of being flooded, inundated and swamped. This metaphorical language of migration is clearly not ‚innocent‘.“ Diese Sprache ist nicht unschuldig, so David Turton (2003, S. 10), insbesondere, weil es nicht die

Sprache der Fluchtmigrierenden selbst ist. Es sei vielmehr eine Sprache, die *wir* nutzen, um *sie* zu beschreiben, „even if we, or our ancestors, were also migrants once“ (ebd.). Migration scheint im Bewusstsein der Menschen trotz der weiten Verbreitung, vieler jährlicher Reisen, historischer Auswanderungsphasen und seit Bestehen der Menschheit vorhandener Wanderungsbewegungen nicht als *normal* angesehen zu werden. Die Sprache, so Turton weiter, vermittele ein Bild von Migration als unaufhaltsamen Prozess, mit dessen Ursachen europäische Staaten sich nicht in Verbindung sehen und ihn somit ignorieren können. „It de-personalises, even de-humanises them and thus makes it easier for us to see them as a threat, or even as enemies.“ (Turton 2003, S. 10) Hat diese Form der entmenslichenden Sprache die Macht, nicht nur auf soziales Handeln, sondern auch auf rechtliche Beschränkungen einzuwirken oder ist sie vielmehr Produkt derselben? In diesem Sinne geht diese Untersuchung der Frage nach, wie innerhalb der EU für diese Form der Menschenrechtsverletzungen Legitimation erzeugt wird und welche Wirkung die Differenzlinie auf die Menschen hat. Abschließend werden vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse Möglichkeiten für zukünftige Alternativen und aktuelle Unterstützungsformen diskutiert. Die Studie folgt hierzu einem dreistufigen Verfahren mit einem aufeinander aufbauenden Forschungsdesign, dessen Ausgangspunkt eine diskursanalytische Untersuchung des politischen Asyldiskurses bildet. Die Ergebnisse dieser bilden die Analysekategorien der darauffolgenden Auswertung seminarrativer Interviews mit geflüchteten Menschen in Europa. Als dritte Stufe werden die herausgearbeiteten Subjektivierungsweisen den Arbeitsweisen europäischer Flüchtlingsorganisationen gegenübergestellt.

Aus dem Gegenstand der Fluchtmigration und dessen Verknüpfungen von Politik und der Identitätskonstruktionen der Menschen ergibt sich, dass es eine Theorie für diese Untersuchung braucht, die eine Transferleistung erbringen kann. Die Diskurstheorie mit ihrem Bezug auf sprachliche Mittel und der Verbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Ebenen bietet sich für eine solche Fragestellung an. Das Diskursverständnis der Arbeit lehnt sich an die Theorien Michel Foucaults an und versteht den Diskurs als mäandernde Verbindungslinien zwischen verschiedenen Segmenten eines Aspektes. Für den europäischen Asyldiskurs ist die Verbindung und die Wechselwirkung zwischen Sprache (Schrift und Wort), Gesetzgebung (Richtlinien und Verordnungen), Institutionen (Ausländer- und Grenzschutzbehörden), Verknüpfungen mit anderen Diskursen (Sicherheit) sowie der Subjekte selbst (Flüchtlinge, Migrierende) relevant. Das Subjekt wird innerhalb des Diskurses konstituiert und nimmt seinerseits Einfluss auf die Konstituierung des Diskurses. Stellvertretend für den Flüchtlingsdiskurs habe ich für diese Arbeit die Analyse des politischen Diskurses als einen exemplarischen Teilbereich gewählt. Für die Analyse der Subjektkonstituierungen dient

die Interviewauswertung, die wiederum für die Analyse der Flüchtlings(sozial)arbeit herangezogen wird. Gerade für die Profession der Sozialen Arbeit ist es wichtig, beide Seiten in den Blick zu nehmen, um einen umfassenden Blick auf die das Subjekt konstituierenden Elemente und Strukturen zu bekommen und auf allen Seiten (Gesellschaft, Politik, Recht) Chancengerechtigkeit fördern zu können.

Die Stufen der vorliegenden Forschung möchte ich nun im Einzelnen kurz skizzieren. Den empirischen Teilen der Arbeit ist eine theoretische Einordnung des Themas vorangestellt. *Kapitel 1* gibt einen Überblick über globale, regionale und nationale Faktoren des Asylrechts, der Asylpolitik, der wissenschaftlichen Diskussion sowie der Besonderheit der „Arabellion“ hinsichtlich der Migration nach Europa.

In *Kapitel 2* setze ich mich mit den methodologischen Theorien und Ansätzen der Forschung auseinander und stelle grundlegende Begriffe und Rahmenbedingungen vor. Ein poststrukturalistischer Ansatz wurde gewählt, um die Verbindung zwischen Gesellschaft, Struktur und Subjekt zu analysieren. Foucaults Macht-Wissen-Komplex und Derridas Dekonstruktion bilden die Grundlage dieser poststrukturalistischen Diskursanalyse. Nach Foucault wird Wissen durch Diskurse sozial konstruiert. Diskurse haben ihm zufolge die Macht, Subjekte, über die sie sprechen, zu formen (2008 [1969], S. 525). Derridas Ansatz der *différance* geht seinerseits auf die Verbindung von Sprache und Bedeutung durch Abgrenzung ein. Sprache basiert, so Derrida (1978), auf einem binären Konzept. Dieses ist hilfreich, um Gegenstände voneinander abzugrenzen, führt aber innerhalb von Machtbeziehungen in Abgrenzung zum „Selbst“ nicht selten zu einer Abwertung des „Anderen“. Mit Derrida wird in diesem Sinne die Dekonstruktion der strukturierenden Machtbeziehungen durch die Fokussierung auf alternative (nicht binäre) Konzepte verfolgt.

Die Diskursanalyse dient der Erfassung der Bedeutung der Diskursmacht auf die Subjektivierungen auf der Diskursebene Politik (*Kapitel 3*). Im ersten Abschnitt von *Kapitel 3* sollen über eine Analyse flüchtlingspolitischer Diskussionen im Deutschen Bundestag und der Europäischen Kommission zunächst die zentralen Diskurslinien erfasst und die hierin hervorgebrachten Darstellungen von „Flüchtlingen“ identifiziert werden. Der Datenkorpus umfasst hierfür die Protokolle der Sitzungen des Deutschen Bundestages (42 Dokumente) sowie der EU-Kommission (20 Dokumente) aus dem Jahr 2011. Zunächst wird der methodologische Rahmen der Diskursanalyse beschrieben und anschließend die Auswertung vorgestellt.

In zweiten Teil von Kapitel 3 wird die Auswertung der auf der Diskursebene vorhandenen Topoi, Argumentationslinien, Metaphern und Subjektrepräsentationen vorgenommen. Neben der Untersuchung der Konstituierung der Subjekte

durch den Diskurs werde ich im Sinne des dekonstruktivistischen Ansatzes denselben auch auf Fragilität untersuchen, um mögliche Orte und Formen des Widerstandes zu identifizieren. Sieben zentrale Diskurslinien hinsichtlich der Subjektivierung von Fluchtmigrierenden werden herausgearbeitet, die die Ausgangsposition für die weitere Auswertung der Interviews mit Fluchtmigrierenden bilden.

Gemeinsam bilden die beiden Ansätze eine *diskursanalytische Subjektivierungsforschung*. Hierzu wurden die Daten der zweiten Stufe von neun seminarrativen Interviews zwei Auswertungsschritten unterzogen. Für eine eher offene Perspektive auf das Material diene die Methode der „Constructing Gounded Theory“ nach Kathy Charmaz (2014). Für die zweite – im Hinblick auf den Diskurs eher fokussierte – Perspektive dienten die Ergebnisse zu den prägnanten Diskurseigenschaften der ersten Forschungsstufe der zweiten als Auswertungskriterien. Diese werden nach einer ersten offenen Auswertung im Sinne der *Grounded Theory*-Methodologie (GTM) als Kriterien für eine zweite Auswertung der Interviewdaten verwendet. Sie strukturieren den Auswertungsteil, der sich in Kapitel 4.2. wiederfindet. Diese zweite Auswertungsphase der Interviews dient der Verbindung der ersten beiden Datenkorpusse miteinander und ermöglicht die Untersuchung der Beziehung zwischen Diskurs und Subjekt. Der Ansatz der *Constructing Gounded Theory* von Kathy Charmaz wurde aufgrund des Fokus erstens auf die Reflexion der eigenen Eingebundenheit in den Diskurs und zweitens auf die Analyse des in Aushandlungsprozessen konstruierten Wissens gewählt. Die Darstellung des Forschungsansatzes (4.1.) wird auch in Kapitel 4 der Ergebnisdiskussion vorgeschaltet (4.2.).

Während die Diskursanalyse einen Einblick in die Subjektivierungen auf der politischen Diskursebene geben kann, geben erst die Interviews mit Fluchtmigrierenden Aufschluss über ihre „Selbsttechniken“ und ihren Umgang mit „Anrufungen“, wie Judith Butler (1997) die Bedeutung und die Macht des Diskurses für das Subjekt bezeichnet. Hier wird zwar unter anderem die Konstruktion von Fluchtmigrierenden als binäres Andere analysiert, die Subjektivierungsweisen – wie Diskurse – aber als dynamisch und unbeständig angesehen. Subjekte werden, so verstanden, auch nicht als machtlose Opfer betrachtet, die der Diskursmacht vollständig unterworfen sind, sondern durchaus als handlungsmächtige und auch autonome Akteur*innen.

Aus den professionellen und ethischen Prinzipien der Sozialen Arbeit leitet sich die Aufgabe der Fachkräfte ab, die Handlungsmacht ihrer Gegenüber zu erkennen und zu stärken (DBSH 2014). Eine grundlegende Annahme auch dieser Arbeit ist die Existenz der Handlungsmacht von Fluchtmigrierenden. Ziel ist nicht nur, hierfür einen Beweis zu liefern, sondern die Bedingungen und Situationen, *wo* sie auftreten sowie die Art und Weise, *wie* Fluchtmigrierende diskursi-

ven „Widerstand“ leisten, zu beschreiben. Hierfür wird eine analytische Gegenüberstellung der Ergebnisse der Interviewforschung mit denen der Diskursanalyse im Hauptteil der Arbeit in Kapitel 4 vorgenommen. Auf dieser Basis werden vier *Typen* gebildet.

Diese identifizierten Widerstands- und Subjektivierungsformen dienen in Form deduktiver Kategorien der Auswertung der Expert*inneninterviews in *Kapitel 5*. In diesem Teil ist ebenfalls ein Kapitel zur Forschungsmethode (5.1.) der eigentlichen Datenanalyse (5.2.) vorgeschaltet. Die vier Typen mit ihren Bedürfnissen, Lebenswelten und Ressourcen sind Grundlage der Struktur des Auswertungskapitels zur „Reflexion und Berücksichtigung von Subjektivierungsprozessen in der praktischen Arbeit“. Ziel ist der Abgleich derzeitiger Arbeitsweisen von Flüchtlingsorganisationen mit den gewonnenen Erkenntnissen aus der diskursanalytischen Subjektivierungsforschung.

Abschließend werden die zentralen Erkenntnisse vorgestellt (*Kapitel 6*). Eines der Ergebnisse ist die Feststellung eines spezifischen Rassismus gegen Flüchtlinge. Dieser Rassismus ist in sich intersektional und stellt, so die Schlussfolgerung, eine spezifische Unterform des Rassismus dar. Ähnlich wie im Antiziganismus ist diese spezifischen Form mit allgemeinen Elementen des Rassismus verbunden und es sind ausschließlich bestimmte Personen von ihr betroffen. Insbesondere im Hinblick auf Asylsuchende oder andere Fluchtmigrierende mit unsicherem Aufenthaltsstatus ergeben sich etwa spezifische Formen des institutionellen Rassismus. Auch Schwarze¹ Flüchtlinge scheinen ganz spezifischen rassistischen Diskriminierungsformen ausgesetzt zu sein, die sich insbesondere auf struktureller Ebene von jenen gegen Schwarze *Nationals* oder Migrierende abgrenzen.

In dieser Arbeit soll der Begriff der Fluchtmigration verwandt werden, um auf die Anerkennung der Flucht als Migration und die Schwierigkeit der Diffe-

1 „Schwarz“ und „weiß“ werden in Anlehnung an die Kritische Weißseinsforschung groß bzw. klein und kursiv geschrieben, um auf die soziale Konstruktion der Attribute hinsichtlich Hautfarbe zu verweisen. Damit lehne ich mich an die deutschen Vertreterinnen der Kritischen Weißseinsforschung an. Maureen Maischa Eggers et al. führen hierzu in der Einleitung zum Sammelband „Mythen, Masken und Subjekte“ aus: „Hinsichtlich von weiß entscheiden wir uns statt der Großschreibung für eine Kursivsetzung, um den Konstruktcharakter markieren zu können und diese Kategorie bewusst von der Bedeutungsebene des Schwarzen Widerstandspotenzials, das von Schwarzen und People of Color dieser Kategorie eingeschrieben worden ist, abzugrenzen.“ (Eggers et al. 2005, S. 13) Der Begriff „People of Color“ ist eine Selbstbezeichnung, der ich mit der Verwendung entsprechen möchte. Sie grenzt sich bewusst von den *weißen* Fremdbezeichnungen wie „farbig“, „dunkel“ oder „südländisch“ ab. Schwarz und *of Color* beziehen sich im Sinne der sozialen Konstruktion nicht auf die Hautfarbe, sondern als Subjektbeschreibung auf alle Personen, die rassistische Diskriminierung aufgrund einer vermeintlichen Andersartigkeit erfahren. Markierungen für die zugeschriebene „Andersartigkeit“ können dabei neben der Hautfarbe auch Symbole (Kippa, Turban, Kopftuch etc.), Namen oder Sprachen sein.

renzierung zwischen dem einen und dem anderen Begriff hinweisen zu können. Eine Flucht ist immer eine Form von Migration, sprich Wanderung, und die Gründe für Menschen, ihr Land zu verlassen, sind so individuell und vielseitig, dass sie sich kaum in klar voneinander abgrenzbare Kategorien sortieren lassen und so für das Asylrecht immer auch eine Herausforderung darstellen. Migration selbst bricht dabei die bedeutendste globale kategorische Einordnung der Nationalstaatlichkeit auf. Sie unterminiert das Konzept der Zuordnung von Menschen zu Nationalstaaten und darauf aufbauenden individuellen Identitäten. Die „Transnationalisierung“ (Pries 2008) der Migration und die Entkoppelung der Lebenswelten von Migrierenden von Staatsgrenzen regen aufgrund ihrer Einbettung in „transstaatliche Räume“ (Feist 2000) in den Sozialwissenschaften Diskussionen über ein globales „Recht auf Mobilität“ (Cyrus 2011, S. 98) an.

1. Fluchtmigration in Europa

Migration und Flucht sind Prozesse, die seit Bestehen der Menschheit existieren und das Menschenleben seither prägen und bedingen. Dieser Umstand hat zu einer Normalisierung von Migration beigetragen, die wie die Ernährung oder der Schutz in einer Unterkunft zum Leben und Überleben zahlreicher Menschen essentiell gewesen ist. Während das Wohnen in Häusern und die Nahrungsaufnahme weiterhin als normal gelten, wird Migration seit der Entstehung von Nationalstaaten und dem Bedarf an Schutz und Kontrolle desselben gemanagt und damit begrenzt und denormalisiert (Link 2016) sowie seit einigen Jahren stark dramatisiert. Die europäischen Nationalstaaten bewegen sich somit in einem Spannungsfeld zwischen dem solidarischen und humanitären Anspruch des Menschenrechtsschutzes auf der einen und eurozentristischen, neoliberalen Perspektiven auf der anderen Seite. In diesem Teil möchte ich diese politisch-rechtlichen Entwicklungen des Asylsystems in ihrer Bedeutung für die vorliegende Arbeit aufzeigen, um einen einführenden Überblick in die internationale, europäische und deutsche Ebene sowie die innerhalb des Spannungsfeldes geführte menschenrechtliche Debatte zu geben. Die Einführungen in die politisch-rechtlichen Entwicklungen in dem für die Arbeit beispielhaft ausgewählten Zeitrahmen des Jahres 2011 und in die Demokratisierungsbewegungen in Nordafrika schließen dieses Kapitel ab.

1.1. Globale Perspektiven auf Fluchtmigration

Internationaler Flüchtlingsschutz

Fluchtmigration existiert weltweit. Dass sich die vorliegende Arbeit auf den europäischen Kontinent fokussiert, trifft keine Aussage über die quantitative Bedeutung der Fluchtmigration in Europa. Genau genommen ist diese im weltweiten Vergleich sogar relativ gering. Denn erstens sucht die Mehrzahl der Fluchtmigrierenden global gesehen innerhalb ihrer Region Schutz und flieht meistens in ein Nachbarland. Zweitens kann es zwischen den europäischen Staaten keine Fluchtmigration geben, da alle EU-Staaten per Gesetz als „sicher“ gelten und somit keine Fluchtgründe aus einem EU-Mitgliedsstaat in einen anderen Mitgliedsstaat geltend gemacht werden können. So liegen die Hauptaufnahmeländer global gesehen nicht auf dem europäischen Kontinent.

Die großen Fluchtursachen sind v. a. Bürgerkrieg (Syrien), bewaffnete Konflikte (Afghanistan, Somalia), politische bzw. religiöse Verfolgung (Myanmar, Palästina) und politische Instabilität (Eritrea, Sudan). Doch haben gerade diejenigen, die vor Bürgerkriegen und anderen bewaffneten Konflikten fliehen, nach internationalem Recht keinen Anspruch auf politisches Asyl.

Nicht der Zweite Weltkrieg, sondern primär die Gräueltaten des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland zogen weitreichende Entwicklungen des internationalen Völkerrechts nach sich, die auch für den Flüchtlingsschutz noch heute maßgeblich sind. 1948 verabschiedeten 56 Staaten² der Weltgemeinschaft die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) als Grundstein für viele noch folgende Menschenrechtskonventionen. Artikel 14 der AEMR beschreibt das Recht auf Asyl: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.“ Allen Menschen der Erde muss somit das Recht eingeräumt werden, in einem anderen Land Asyl beantragen zu können. 1951 wurde dieses Recht in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) spezifiziert. Als Reaktion auf die zum Teil mangelnden Schutzsysteme für die vor dem Holocaust fliehenden deutschen Juden und anderen Verfolgten im Kontext des deutschen Faschismus wurde sie als „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ verabschiedet. Die GFK definiert einen Flüchtling als Person, die von individueller Verfolgung bedroht ist. Dieses Individualitätsmoment ist bis heute das Kernstück der meisten nationalstaatlichen Flüchtlingsdefinitionen. Artikel 1 der GFK definiert einen „Flüchtling“ als solche Person,

„die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“

Da sich alle 147 Unterzeichnerstaaten verpflichtet haben, die GFK in nationale Gesetzgebungen zu implementieren, findet sich ihr Wortlaut in den Gesetzen vieler Staaten oder auch rechtsstaatlicher Zusammenschlüsse wie dem Europarat wieder. Die Afrikanische Union hat sich in ihrer regionalen Flüchtlingscharta darauf geeinigt, auch den Bürgerkrieg als Fluchtgrund in die Definition aufzunehmen – ebenso wie die Erklärung von Cartagena, die den Flüchtlingsschutz in

² Mittlerweile haben alle 192 UN-Mitgliedsstaaten die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte unterzeichnet.

den Amerikas reguliert. Auf dem asiatischen Kontinent existiert keine regionale Flüchtlingscharta und viele der dortigen Staaten haben auch die GFK nicht ratifiziert.

Die GFK, die sich zunächst nur auf die Personen beschränkte, die vor dem 1. Januar 1951 geflohen waren, wurde 1967 durch ein Zusatzprotokoll von ihrer zeitlichen Beschränkung befreit. Ursächlich war hier der politische Kontext des Kalten Krieges. Es sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, möglichst vielen Menschen, die vor den kommunistischen Regimen – v. a. aus der Sowjetunion – flohen, als politische Gegner des Kommunismus aufzunehmen, um so das Ansehen des kapitalistischen Westens global zu stärken. In dieser Phase genoss der Flüchtlingsschutz eine relativ breite politische Unterstützung. „Wir hatten eine positive Wertung von Flüchtlingen, solange der Kalte Krieg noch andauerte. Jeder einzelne unserer guten Brüder und Schwestern, die aus dem Osten kamen, wurden [sic] hier politisch gefeiert“, so David Becker (2003, S. 73).

Die Fluchtursachen entsprechen heute immer seltener dem Konzept der individuellen politischen oder religiösen Verfolgung wie noch zur Zeit des Nationalsozialismus Dritten Reichs oder des Kalten Krieges. Neben Bürgerkriegen und bewaffneten Konflikten bewegen heute vermehrt Hunger und Dürre immer mehr Menschen dazu, sich eine neue Heimat zu suchen. Aber auch andere, z. B. mit dem Klimawandel verbundene Ursachen wie Überschwemmungen und weitere Naturkatastrophen zwingen Menschen, ihre Heimat zu verlassen, um ihr Überleben zu sichern.

„Es zeigt sich immer mehr, dass der Flüchtlingsbegriff der GFK, und insbesondere die restriktive Auslegung dieser Bestimmung durch die Staaten der Europäischen Union, der aktuellen Flüchtlingsproblematik nicht gerecht wird. In zunehmender Zahl gibt es Flüchtlinge, die zwar vor keiner staatlichen und keiner individuellen Verfolgung fliehen, deren Gefährdung aber der des ‚traditionellen‘ politisch Verfolgten in nichts nachsteht.“ (Hemmerling 2003, S. 13)

Oft werden Menschen, die gezwungenermaßen ihr Land verlassen, als Flüchtlinge bezeichnet und Menschen, die freiwillig ihr Land verlassen, als Migrierende. Migration bedeutet übersetzt Wanderung; der Begriff trifft keine Aussage über die Gründe oder Motivation der Veränderung des Aufenthaltsortes bzw. Lebensmittelpunktes. Flucht wird dadurch zu einer Subkategorie von „Migration“. Doch selbst bei der erzwungenen und der freiwilligen Migration können sich die Motive, die eine Person oder eine Familie dazu bringen, ihr Land zu verlassen, überlagern. So kann sowohl eine Landenteignung, eine Umweltkatastrophe, ein Bürgerkrieg oder ein Dekret, das den Angehörigen einer bestimmten Religion den Zugang zu Bildung oder Arbeit verwehrt, zu Armut führen. Für die Entscheidung eines Asylantrages ist die Differenzierung jedoch von entscheidender Bedeutung, denn während religiöse Verfolgung als legitimer Fluchtgrund zählt,

wird Armut als Anlass zur (freiwilligen) Migration gewertet. Fluchtgründe sind in der Realität allerdings fast immer multivariat und nur selten einer einzigen Ursache zuzuordnen. Entscheidend für den Ausgang eines Asylverfahrens ist, was die Person bei der Antragstellung vorbringt – aber auch, wo sie dies tut. Während so in den Staaten der Afrikanischen Union auch Bürgerkriege als Fluchtgrund anerkannt werden können, haben Asylsuchende in Europa bspw. die Möglichkeit, geschlechtsspezifische Verfolgung geltend zu machen.

Die UN-Vollversammlung übertrug 1951 die Aufgabe des Flüchtlings-schutzes dem ersten Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen. Heute wird als UNHCR neben der Person des Hochkommissars auch die Organisation bezeichnet. Diese ist laut Mandat der UN-Generalversammlung für alle Flüchtlinge weltweit zuständig – ausgenommen sind die palästinensischen Flüchtlinge, für die eigens die UN-Organisation UNRWA aktiv ist. Der UNHCR tritt damit die Nachfolge der Arbeit des Friedensnobelpreisträgers Fridtjof Nansen, Hoher Kommissar des Völkerbundes von 1922 bis 1927, an.³

Sowohl in der internationalen Gemeinschaft als auch beim UNHCR direkt wird als Reaktion auf das globale Ungleichgewicht zwischen Schutzangebot und -bedarf immer wieder das sog. *burden-sharing* eingefordert. Diese „Lasten“-Teilung fordert die Staaten der Weltgemeinschaft – je nach Kapazitäten – zur Bereitstellung von unterschiedlichen Ressourcen auf freiwilliger Basis auf. Ein solcher Beitrag kann neben der Flüchtlingsaufnahme über eine der drei „langfristigen Lösungen“ auch finanzieller oder materieller Art sein oder die Unterstützung bei diplomatischen Verhandlungen beinhalten (UNHCR 2011a, S. 3).

Als Reaktion auf die restriktive Asylpolitik in potentiellen Aufnahmeländern und die geringe Finanzkraft in vielen tatsächlichen Aufnahmeländern sowie auf die begrenzte und oft unzureichende Finanzierungslage des UNHCR erweiterte die Organisation ihren Fokus von temporärem Schutz und Kooperationen mit Herkunfts- und Aufnahmeländern auf die Zusammenarbeit mit Drittorganisationen, z. B. anderen UN-Akteur*innen, der Weltbank, dem Welternährungsprogramm (WFP) oder auch Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (UNHCR 2003). Denn gerade in seinem ungesicherten Finanzierungsstatus sehen internationale Migrationsforschende die größte Herausforderung für den UNHCR. Das Werben um Spenden bei Nationalstaaten, die mit ihren internationalen Beziehungen und geopolitischen Bestrebungen eigene Interessen verfolgen, ermögliche der Organisation keine vollkommen unabhängige Arbeit

³ Finanziert wird der UNHCR überwiegend von den einzelnen Nationalstaaten, sowohl mit kontinuierlichen Beiträgen als auch mit ad hoc-Zahlungen. Das Mandat richtet sich zuvorderst auf *Protection* und *Humanitarian assistance*, sprich Schutz und humanitäre Hilfe. Für das Jahr 2014 wurde ein Bedarf von 5,3 Mrd. US-Dollar festgelegt, der jedoch nach eigenen Aussagen nicht gedeckt werden konnte (UNHCR 2016b).

(Goodwin-Gil 2001, S. 141; Loescher 2002, S. 350–351). Crisp (2003, S. 6) kritisiert die Folgen dieser Parteilichkeit auf Seiten des UNHCR und der Nationalstaaten, die dazu führten, dass einige Nationen oder Ethnien bevorzugt unterstützt und der Schutz anderer vernachlässigt würde. Die Arbeit des UNHCR ist somit indirekt – und zum Teil direkt – beeinflusst durch die flüchtlingspolitische Agenda der internationalen Gemeinschaft, die mit den Vereinten Nationen und weiteren internationalen Akteur*innen das „Flüchtlingsregime“ bildet.

Das internationale Flüchtlingsregime

Der Begriff des „Flüchtlings“, so Shacknove bereits 1985, sei durch die unterschiedliche Implementierung des Art. 1 Abs. A(2) der GFK vielmehr zu einem Konzept denn zu einer gültigen Definition angewachsen. Zetter beschreibt den Begriff 1991 dann als ein Label, welches eine konstruierte und „verstörte Identität“ kreiert. Dieses verstörte, fremdbestimmte Bild beschreibt im Flüchtlingsregime das ungewollte, gegensätzliche Pendant zu der andererseits durchaus geforderten und steigenden Migration innerhalb von Globalisierungsprozessen – oft „Mobilität“ genannt⁴. In diesem Sinne bilden die geöffneten globalen Grenzen für Handel, Wirtschaft und Reisen einen elitären Kreis, von dem Fluchtmigrierende ausgeschlossen bleiben (Crisp 2003, S. 9). Das Flüchtlingsregime ist, so Mertus 1998 (S. 345), „paradoxically part of the globalization process and an exception to this process.“ Das Flüchtlingsregime als Determinante globaler Beziehungen ist den sich mit ihnen stetig wandelnden politischen Prozessen unterlegen. Während in der Erweiterung der GFK um das Protokoll von 1967 die Aufnahme von kommunistischen Flüchtlingen als ein politisches Mittel abzulesen war, änderte sich 1985 der Fokus der Flüchtlingspolitik auf Rückführung und Abschottung als „the only realistic alternative to indefinite subsistence on charity“ (Hoher Flüchtlingskommissar Hocke 1989 in: Loescher 2001, S. 42). Angewandte Methoden waren und blieben die Politik des *Encampments*, der Abschiebung und der Regionalisierung. Überall dort, wo eine Rückführung nicht unmittelbar möglich scheint, werden Flüchtlingslager in der Region, d. h. im Konfliktland oder Nachbarstaat, errichtet, in der Regel durch den UNHCR mit finanzieller Unterstützung der „Geberländer“.

Viele Flüchtlingsgemeinschaften leben aus Mangel an langfristigen Alternativen über Jahrzehnte hinweg in Lagern. Viele Menschen werden dort geboren und wachsen auf, ohne einen Heimatbegriff entwickeln zu können. Perspektivlosigkeit und Frust breiten sich aus, Zugang zu Bildung und Gesundheit sind oft marginal; auch flammen ungelöste Konflikte mitunter wieder auf, wodurch die Lebenssituation im Lager zu einer erneuten Menschenrechtsbedrohung werden

⁴ Ottersbach (2016, S. 19) verweist darauf, dass das Konzept der transnationalen Mobilität als Form der unabgeschlossenen Migration zunehmend auch für Fluchtmigrierende zutreffend ist.

kann. Erhalten die Menschen umfassende Versorgung, kann dies insbesondere in ärmeren Ländern wiederum zu neidvollen Spannungen mit der Aufnahmegesellschaft führen; selbst dann, wenn sie als Schutzbedürftige auf externe Hilfe angewiesen sind (Crisp 2003, S. 6).

Als Folge der Schwierigkeiten des regionalen *Encampment* werden häufig schnelle Rückführungsmöglichkeiten gefordert. Bei politischem oder finanziellem Druck droht allerdings die Gefahr einer verfrühten Rückführung und im schlimmsten Fall eine Verletzung des *Non-refoulement*-Gebotes. Das Nichtzurückweisungsgebot verbietet laut der Genfer Flüchtlingskonvention und der Anti-Folterkonvention die Ausweisung oder Abschiebung in einen Staat, in dem einer Person Gefahr für Leib und Leben droht. Wird der Friedensprozess nach einem Bürgerkrieg frühzeitig beendet oder findet keiner statt, kann nach einer umfassenden Repatriierung außerdem das Wiederaufleben des Konfliktes drohen (Roberts 1998, S. 389). Gut begleitet kann eine Rückführung aber auch zu staatlichem und sozialem Wiederaufbau beitragen, der Entwurzelung ganzer Generationen entgegenwirken und bei Einbindung der zurückkehrenden Flüchtlinge in die neuen Prozesse zu einem stabilen Frieden beitragen (Roberts 1998, S. 390). Der Vorteil an temporärem Schutz aus Sicht der Aufnahmeländer ist durch die Möglichkeit schnellerer Rückführung bei befristeten Aufenthaltstiteln v. a. ökonomisch begründet. Mertus (1998, S. 343) ist darüber hinaus auch der Ansicht, dass Staaten in dem temporären Schutz eine Art Abschreckungsmoment für potentielle neue Asylsuchende sehen.

Die seit den 80er Jahren jedoch verstärkt begrenzende globale Asylpolitik nimmt v. a. Einfluss auf potentielle, bspw. europäische Aufnahmeländer – im Vergleich zu den tatsächlichen Aufnahmeländern in Afrika, in Asien und im Nahen Osten. Viele Migrationsforschende kritisieren in diesem Zusammenhang insbesondere die Rolle der Medien, die Rassismus gegenüber Geflüchteten schüren würden – seit dem 11. September 2001 v. a. gegenüber solchen aus mehrheitlich muslimischen Ländern (vgl. u. a. Bade 2013; Shooman 2012; Hafez 2000; Schiffer 2008). Und auch demokratisch legitimer Rechtspopulismus ist in fast allen europäischen Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren zunehmend lauter geworden, was zu Spannungen im Verhältnis zwischen den EU-Staaten geführt hat und weiterhin führt. Die Verbindung zwischen diskriminierenden Haltungen in der Gesellschaft und eben jener abgrenzenden Migrationspolitik wird im öffentlichen Diskurs höchstens in Bezug auf die Rechtspopulist*innen geführt, nicht aber auf struktureller Ebene. Diese Verbindung soll als eine Arbeitshypothese in diesem Rahmen untersucht werden. Dazu dient unter anderem das Erforschen des Hervorbringens des „Flüchtlings“ als sozialer Konstruktion; quasi als Produkt des Flüchtlingsregimes bzw. -diskurses.

Unterstützung oder Intervention, Negation oder Diskussion, Ablehnung oder Anerkennung des Asylstatus sind Fragen, die immer auch eine politische Färbung in sich tragen. So haben auch die politischen Interessen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten einen nicht geringen Einfluss auf die globale Flüchtlingspolitik und damit auf die Situation der Individuen – nicht zuletzt dadurch, dass ein einheitliches europäisches Asylsystem auch aufgrund divergierender nationaler Interessen bisher nicht geschaffen werden konnte. Unumstritten bleibt, dass in Anbetracht zahlreicher bestehender langwieriger Flüchtlingssituationen und wiederholter Misserfolge im Kampf um den Schutz des Lebens vieler Fluchtmigrrierender der globale Flüchtlingsschutz weder ausreichend noch zufriedenstellend ist.

1.2. EU-Flüchtlingspolitik zwischen Harmonisierung und Souveränität

Entwicklung der europäischen Asylrechtsharmonisierung

Mit dem Wissen um den nur geringen Anteil von Flüchtlingen unter der Gesamtgruppe der weltweit vertriebenen Menschen und der Tatsache, dass diese zumeist Schutz in einem Nachbarland suchen, wird deutlich, dass der Anteil der Menschen, die in Europa Asyl beantragen, vergleichsweise gering ist. Für eine ganzheitliche Grundlage entsprechend der Forschungsfrage widmet sich dieser Abschnitt der näheren Betrachtung des europäischen Flüchtlingsschutzsystems. Die europäische Asylpolitik unterliegt seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union (EUV), unterzeichnet 1992 in Maastricht, einer beständigen Weiterentwicklung (s. Abb. 1). Mit dem Maastrichter Vertrag wurde der Grundstein für eine gemeinsame Asylpolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft – als erste Säule des EU Vertrags – gelegt. Das sukzessive Öffnen der Grenzen innerhalb der Europäischen Union, zu dessen Realisierung die Implementierung des Freizügigkeitsprinzips im Rahmen des Schengener Übereinkommens zählt, zog Diskussionen über unkontrollierte Migration innerhalb der EU nach sich und bewirkte Forderungen nach stärkeren Grenzkontrollen an ihren Außengrenzen. Diese wurden Teil der dritten Säule des Vertrages.



Abbildung 1: Entwicklung der europäischen Asylrechtsharmonisierung

*Jahr des jeweiligen Inkrafttretens

Ein bis heute sehr bedeutendes rechtliches Abkommen ist das **Dubliner Übereinkommen**, das 2003 durch die Dublin-II-Verordnung und 2013 durch die Dublin-III-VO ersetzt wurde. Grundlage des „Dublin-Verfahrens“ ist das sog. Verursacherprinzip. Es besagt, dass der Mitgliedsstaat der EU für das Asylverfahren einer antragstellenden Person zuständig ist, in den diese zuerst eingereist ist. Dieses Verfahren wird unterstützt durch die Eurodac-Verordnung (2000), die die Abnahme der Fingerabdrücke von Asylsuchenden und anderen „illegal Einreisenden“ vorsieht und diese in einer gemeinsamen Datenbank speichert. Obgleich diese Datenbank für die Umsetzung der Dublin-Verordnung (Dublin-VO) eingerichtet wurde⁵, als Teil des Asylrechts also, ist mit ihrer Neufassung neben Asylbehörden der Zugriff auch für Polizei- und andere Strafverfolgungsbehörden wie bspw. Europol und Eurojust möglich. Aus der Datenbank lässt sich unter

⁵ Der genaue Verordnungstitel lautet: „Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von ‚Eurodac‘ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens“.

anderem feststellen, in welchem Land die Fingerabdrücke zuerst genommen wurden. Ist die asylsuchende Person zuvor in einem anderen EU-Staat gewesen, kann an dieses Land ein „Dublin-Ersuchen“ gestellt werden. Wird gegen dieses Ersuchen von dem Ersteinreisestaat kein Widerspruch eingelegt, kann die Person hierhin überstellt werden. Die neuste Änderung der Dublin-VO ermöglicht durch einen Suspensiveffekt bei Klagen gegen angeordnete Dublin-Überstellungen eine aufschiebende Wirkung und einen größeren Schutz für unbegleitete Minderjährige.

Die Dublin-VO gilt gemeinsam mit der **Asylverfahrensrichtlinie**, der **Aufnahmerichtlinie** und der **Qualifikationsrichtlinie** als vierter zentraler Rechtstext des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Die drei Richtlinien dienen der Implementierung von Mindestnormen zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden, einheitlicher Standards bei der Anerkennung von Asylsuchenden und der Asylverfahren. Standards für Asylverfahren sind die „angemessene“ Prüfung eines Antrages, die Dauer eines Asylverfahrens, die Einzelfallprüfung oder die Bereitstellung von Dolmetscher*innen. Die Asylverfahrensrichtlinie regelt darüber hinaus die Konzepte der sicheren Drittstaaten⁶ sowie der sicheren Herkunftsstaaten⁷. Die Aufnahmerichtlinie schreibt den Schutz der Familie bei der Unterbringung und die Schulung der Mitarbeitenden in Gemeinschaftsunterkünften vor. Sie ermächtigt die Mitgliedsstaaten, medizinische Untersuchungen bei Asylsuchenden durchzuführen, eine Auflage zu ihrem Wohnsitz zu verhängen und ermöglicht Asylsuchenden den Zugang zu Bildung und Arbeit. Die Qualifikationsrichtlinie beinhaltet Mindestnormen über die Anerkennung von Flüchtlingen. Neben der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft soll darüber hinaus auch solchen Personen Schutz zugesprochen werden, die von nichtstaatlichen Akteur*innen verfolgt werden, sofern der Staat oder staatsähnliche Gebilde „einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung“ zu bieten. Damit einhergehend werden auch Akteur*innen internationaler Organisationen als im Heimatstaat Schutz bietend anerkannt und die Prüfung nach einer internen Fluchtalternative gefordert. Darüber hinaus legt die Richtlinie mit dem Bezug auf Verfolgungs-

6 Das Konzept der sicheren Drittstaaten ist Grundlage der Dublin-VO. Die Asylverfahrensrichtlinie besagt, dass alle EU-Mitgliedsstaaten sowie Norwegen und die Schweiz als sichere Drittstaaten gelten und ein*e Asylantragsteller*in in diese Staaten zurücküberstellt werden kann, sofern er/sie über einen dieser Staaten eingereist ist.

7 Jeder EU-Staat hat eigenständig die Möglichkeit, sichere Herkunftsstaaten festzulegen. Anträge von Fluchtmigrierenden aus diesen Staaten können einem besonderen Schnellverfahren unterzogen werden. Bisher machen Deutschland, die Niederlande, Großbritannien, Frankreich, Spanien, Finnland und Griechenland hiervon Gebrauch, wobei sie keinesfalls die gleichen Staaten als „sicher“ einstufen.

handlungen und -gründe, die sich gegen das Geschlecht, die Geschlechtsidentität oder die sexuelle Orientierung richten, eine weite Interpretation der GFK vor. Sie schließt das Weiteren die Option entstehender Nachfluchtgründe mit ein, schreibt den Schutz vor Zurückweisung fest und reguliert den subsidiären Schutz.

Über diese Mindestnormen sollen einheitliche Standards in allen EU-Staaten erzielt und das unterschiedliche Asylrecht der einzelnen Mitgliedsstaaten aufeinander abgestimmt werden. Sie bilden das Kernstück der Asylrechtsharmonisierung sowie wiederum die Grundlage der Dublin-VO, die davon ausgeht, dass Asylverfahren in allen EU-Staaten mit ähnlichem Ausgang enden. Dass dieses Ziel bisher nicht erreicht werden konnte, führte unter anderem zum Stockholmer Programm, welches der bisherigen „Asylotterie“ entgegentreten sollte (Böhlo 2010). Das Stockholmer Programm (2010) folgte dem **Haager Programm** (2004) mit einem Fokus auf der „externen Dimension“ der Asylmigration und einem fortgeschriebenen Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung. Hierzu wurde u. a. im Jahr 2004 ebenfalls die Grenzschutzagentur **Frontex** ins Leben gerufen. Rechtsgrundlage ist die Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Bei den gemeinsamen Einsätzen, den sog. *joint operations*, nimmt Frontex nach eigenen Angaben v. a. eine koordinierende Funktion ein. Der zweite große Bereich, die Risikoanalysen, dienen der Erforschung von Migrationsrouten und der Entwicklung eines „gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells“ (Art. 4). Frontex „kann Finanzmittel der Gemeinschaft“ für Rückführungen nutzen und ist aufgefordert, Praktiken zur „Abschiebung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen“ zu ermitteln (Art. 9).⁸ Die nationale Verantwortung für die Einsätze und das Handeln der Einsatzbeamten nimmt Frontex mit ihrer koordinierenden Funktion aus der Rechenschaftspflicht. Auch Kooperationen mit Drittstaaten zur Verhinderung der „illegalen Einreise“ oder Abkommen über die Rückführung von Fluchtmigrierenden sind zur zentralen Aufgabe der Agentur geworden.

Übergeordnetes Ziel der Asylrechtsharmonisierung sind laut dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge „gerechte und effiziente Verfahren mit hohen Schutzstandards, mit denen auch Missbrauch verhindert werden kann. Unabhän-

⁸ Seit der Änderung der Frontex-VO vom 12.12.2011 erhält Frontex ein Budget von 80 Mio. Euro jährlich, um „ihre Rolle und operativen Kapazitäten bei der *Bekämpfung illegaler Einwanderung* zu stärken“, wie aus der Zusammenfassung der Rechtsnorm hervorgeht (Nr. 1168/2011, Herv. HvG). Die Personalkosten für die Einsätze der Grenzbeamt*innen tragen die jeweiligen Mitgliedsstaaten. Diese können wiederum zusätzlich die nationalen Mittelzuweisungen aus dem Asyl- und Migrationsfonds (3,8 Mrd. Euro) und dem Fonds für die innere Sicherheit (4,6 Mrd. Euro) für Frontexeinsätze und -transportmittel oder entsprechend der Frontex-Risikobewertung verwenden.

gig davon, in welchem Mitgliedsstaat sich Schutzsuchende aufhalten, sollen sie eine gleichwertige Behandlung bei den Aufnahmebedingungen und den Verfahrensgarantien sowie hinsichtlich der Festlegung des Schutzstatus erhalten.“ (BAMF 2014) Allerdings stellte im Jahr 2007 die Kommission in einem Grünbuch zur Asylrechtsharmonisierung fest, „dass die Mitgliedstaaten die Rechtstexte der ersten Phase nicht nur sehr unterschiedlich, sondern teilweise auch so auslegten, dass sie dem eigentlichen Ziel der Regelung zuwiderliefen“, so die Berliner Rechtsanwältin Berenice Böhlo (2010). Das Bundesinnenministerium hebt in einem Papier zur europäischen Innenpolitik mit Bezugnahme auf die Verfahrensrichtlinie das „erhebliche Maß an Flexibilität bei der Umsetzung der Richtlinie“ hervor (BMI 2008, S. 77). Trotz der Mindestnormen in den Kernrichtlinien war es bis zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, einheitliche Standards zu schaffen. Ein Grund hierfür ist die mangelhafte Ausformulierung verbindlicher Regeln.

Die Realität der unterschiedlichen Standards führte 2011 dazu, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) – trotz der Annahme aller EU-Staaten als „sichere Drittstaaten“ – Belgien und Griechenland für eine Dublin-Überstellung verurteilte, Griechenland wegen seiner systemischen Mängel im Asylverfahren und Belgien aufgrund der Überstellung in ein Land, in dem die Menschenrechte von Asylsuchenden nicht geachtet werden.⁹ Seitdem machen die Bundesrepublik und andere Staaten bzgl. Griechenland im Dublin-Verfahren von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch. Dies bedeutet, dass Asylanträge, die in einem Land gestellt, nach der Dublin-VO aber in einem anderen bearbeitet werden müssten, trotzdem im Land der Antragstellung zugelassen werden. Daraus resultierende Asylansprüche sind dann in dem Land, das von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht – hier die Bundesrepublik – gültig.

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in der EU

Immer wieder weisen Migrationsforschende und Flüchtlingsorganisationen auf die zentrale Rolle der Bundesrepublik in der europäischen Flüchtlingspolitik hin, insbesondere auf das Entstehen der für die Asylrechtsharmonisierung zentralen Dublin-VO als Vermächtnis der ursprünglich deutschen Drittstaatenregelung. Während hier die Parallelen deutlich zu erkennen sind, sind Aussagen über den „Druck“, den Merkel auf andere Mitgliedsstaaten auf EU-Gipfeln ausübt¹⁰, schon aufgrund der geringen Transparenz der Diskussion im Europäischen Rat weniger leicht nachzuvollziehen. Aus diesem Grund widmet sich die vorliegende Forschung einerseits den Positionen der Bundesrepublik zur Flüchtlingspolitik

⁹ M. S. S. v. Belgium and Greece (ECHR Application no. 30696/09).

¹⁰ Die Stuttgarter Zeitung titelte am 28.04.2015 bspw.: „Flüchtlingsfrage: Merkel macht Druck auf EU-Partner“.

und andererseits auch den Positionen der EU. Um die Verbindung zwischen diesen zu verdeutlichen, zeige ich an dieser Stelle die Machtposition Deutschlands innerhalb der EU anhand struktureller Faktoren auf.

„Haushalte sind das Abbild politischer Prioritäten und vorherrschender Machtverhältnisse.“ (Seifert/Funke 2014) Für die Bundesrepublik ergeben sich mit 23 Mrd. Euro im Jahr (2011) die höchsten Haushaltsausgaben. Insgesamt steht die Bundesrepublik bei allen Zahlungsstatistiken der EU an erster Stelle, womit sie eine gewisse Vormachtstellung einnimmt. Allerdings, geben die Autoren zu bedenken, ist Deutschland zwar nach dieser absoluten Statistik „größter Nettozahler, nicht jedoch gemessen an der Wirtschaftsleistung und erst recht nicht pro Kopf“ (ebd. S. 321). Prinzipiell wird eine gewisse Intransparenz am Haushalt kritisiert, die auch in dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 nicht gänzlich aus der Welt geschaffen wurde. Neben und mit dieser monetären Machtposition ergeben sich für die Bundesrepublik auch eine Reihe politischer Vormachtstellungen. So hatte Deutschland im Untersuchungsjahr 2011 im Europäischen Parlament mit 99 gegenüber dem an zweiter Stelle rangierenden Frankreich (74) die meisten Sitze.¹¹ Dem Parlament kommen innerhalb der EU v. a. beratende Aufgaben und kontrollierende Funktionen zu, die es über die Arbeit in den für das jeweilige Gesetzgebungsverfahren zuständigen Ausschüssen wahrnimmt. Für Fragen der Asylpolitik ist der sog. LIBE¹²-Ausschuss für „Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres“ zuständig. (Maurer 2014, S. 212–215)

Die Wirtschaftskraft und die hohe Bevölkerungszahl Deutschlands verschaffen Deutschland auch in weiteren Gremien der Union eine Spitzenposition. Der Rat, der zumeist bemüht ist, Konsensentscheidungen zu treffen, berücksichtigt bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit den Bevölkerungsanteil der Mitgliedsstaaten. Gemeinsam mit dem Parlament obliegen dem Rat Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse. Insgesamt nimmt Deutschland angesichts „seiner zentralen politischen, wirtschaftlichen, geostrategischen und demographischen Lage“ nach Bauer und Emmanouilidis (2014, S. 123f) eine „herausragende Rolle im europäischen Integrationsprozess“ ein. Dies, so die beiden Politikwissenschaftler, ermögliche der Bundesrepublik den bestmöglichen Rahmen zur Umsetzung ihrer Interessen – sowohl regional wie auch global. Während bis zur Wiedervereinigung der Fokus deutscher EU-Politik auf den Integrationsprozess sowie den Frieden und die Stabilität Europas gerichtet gewesen sei, rücke seit Ende der 90er Jahre „das Bewusstsein für die Behauptung deutscher Interessen zunehmend in den Vordergrund“ (ebd. S. 130). Wie diese Interessen hinsichtlich

11 Mit der Reduzierung von 766 auf 751 Abgeordnete bei der Europawahl durch den Lissaboner Vertrag steht Deutschland auf Grundlage des Prinzips der „degressiv proportionalen“ Vertretung seit 2014 nur noch die nunmehr max. Anzahl von 96 Sitzen zu.

12 Franz. Abk. für „libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures“.

der Asylpolitik aussehen, werde ich im Folgenden anhand der Entwicklung des deutschen Asylrechtes erläutern.

1.3. Die Bundesrepublik: Von Verantwortung und Eigeninteressen

Deutsche Asylpolitik nach 1945

„Trotz der jahrzehntelangen Diskussion um die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland zu verstehen sei, ist unbestreitbar, daß das Land seit dem Zweiten Weltkrieg Zielregion zahlreicher starker Zuwanderungsbewegungen war. [...] Vor diesem Hintergrund ist die nunmehr seit einem Vierteljahrhundert mitlaufende defensive Selbstbeschreibung [als ‚Nicht-Einwanderungsland‘] vielfach als Realitätsblindheit, als demonstrative politische Erkenntnisverweigerung [...] beschrieben worden.“ (Bade 2004, S. 442)

Die Verweigerung der Eigenbezeichnung als „Einwanderungsland“ hängt zunächst mit der unterschiedlichen Definition von Gastarbeitenden und Heimkehrenden zusammen. Letztere galten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht als „Einwanderer“ oder „Zuwanderer“, sondern als „Deutsche“. Heute werden die Nachkommen von in Osteuropa lebenden Deutschen als Spätaussiedler bezeichnet und haben (mit immer geringerer Zahl) die Möglichkeit auf einen Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik. Gastarbeitende wurden als „Gäste“ bezeichnet, da ihr Aufenthalt in Deutschland für einen befristeten Zeitraum vorgesehen war.¹³ Bade weist in diesem Zusammenhang auf die Widersprüchlichkeiten zwischen Rhetorik und Praxis in der Migrations- und Integrationspolitik der 80er und 90er Jahre hin. Trotz wiederholter sprachlicher Forderungen nach einer Abgrenzungspolitik und Rückkehrförderung habe es das deutsche Aufenthaltsrecht den türkischen Gastarbeitenden durchaus ermöglicht, in Deutschland sesshaft zu werden und ihre Familien nachzuholen. Die bis dahin widersprüchliche „Einwanderungspolitik“ – mit dem eine Verfestigung des Aufenthaltes der Gastarbeitenden ermöglichenden Aufenthaltsrecht auf der einen und der politischen Linie des Anwerbestopps und der Rückkehrförderung auf der anderen Seite – mündet in den 80er Jahren in eine populistische Diskussion um den Aufenthalt türkischer Gastarbeiter und ihrer Familien.

Diese Aggressionen weiten sich in den 80ern auf die allgemein als „Ausländer“ konstruierte Gruppe aus. Wiederholte Brandanschläge und körperliche

¹³ Tatsächlich verließen 12 Millionen von den für den industriellen Aufbau angeworbenen 14 Millionen Arbeitenden in den Jahren 1955 bis 1973 die Bundesrepublik wieder nach Ende ihrer Arbeitsverträge (Wehler 2008, S. 41).