

Flüchtlingspolitik zwischen Rechtsbindung und Symbolbeschwörung: EU-Politik als Ritual

Kuchler, Barbara

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kuchler, B. (2016). Flüchtlingspolitik zwischen Rechtsbindung und Symbolbeschwörung: EU-Politik als Ritual. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79307-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Barbara Kuchler | Essay | 14.03.2016

Flüchtlingspolitik zwischen Rechtsbindung und Symbolbeschwörung

EU-Politik als Ritual

Politik ist ein rätselhaftes, widersprüchliches Geschäft, das zwischen zwei gegensätzlichen Modi changiert. Auf der einen Seite hat sie den Charakter von Härte, Wirksamkeit, handfester Durchgriffsmacht und erwirkt gültige, mehr oder weniger unumstößliche Rechtsbestimmungen. Der Staat versteht sich als Rechtsstaat – im Großen an die Verfassung gebunden, im Kleinen ausgestattet mit den beiden vorrangigen Wirkungsmitteln Recht und Geld. Politische Entscheidungen werden letztlich immer als Rechtsbestimmungen implementiert und sind gleichzeitig durch Rechtsbestimmungen begrenzt. Versucht man, die Rechtsbindung von Politik aufzuweichen, indem man etwa sagt – wie jüngst die polnische PIS –, der Wille des Volkes stehe über dem Recht, muss man sich den Vergleich mit den Strategien der NSDAP gefallen lassen.

Auf der anderen Seite neigt Politik aber auch zur Nachgiebigkeit und Vagheit, zum Zurückweichen vor Festlegungen. Bisweilen ist sie eine große Phrasendreschmaschine, produziert wohlklingende Floskeln und leere Worthülsen, die nicht mehr als symbolische Beschwörungen sind. Sie dienen teils der Beschwichtigung und Täuschung des Wahlvolks, teils der Selbstbeschwichtigung der Politiker; am besten funktioniert beides zusammen. Dieser Zug der Politik ruft bei manchen starkes Unbehagen hervor: Politik erscheint dann als unseriöser Job, den jemand, der gern Tacheles redet oder gern die Ärmel hochkrempelt und anpackt, um keinen Preis würde übernehmen wollen.

In der Soziologie wird dieser Doppelcharakter auch mit den Begriffen einer „instrumentellen“ und einer „symbolisch-expressiven“ Seite von Politik bezeichnet.¹ Im Idealfall kristallisiert sich eine halbwegs ausgewogene Mischung zwischen diesen beiden Elementen heraus. Regierungen und Parteien geben wohlklingende Verlautbarungen, Absichtserklärungen, Berichte heraus, die starke symbolische Komponenten enthalten, sich aber auf dem Weg zur Umsetzung und Durchsetzung noch stark abschleifen. Gleichzeitig sind sie meist aber auch nicht nur heiße Luft, sondern haben einen harten Kern, der sich irgendwann in Gesetzen, Verordnungen, Durchführungsbestimmungen niederschlägt und in dieser Form einen konkreten Unterschied für irgendeinen Realitätsausschnitt macht.

Die tiefe Krise, in die die Flüchtlingswelle die europäische Politik gestürzt hat, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass diese Balance nicht mehr zu funktionieren scheint. Die Politik wird hilflos zwischen den beiden Polen zerrissen, statt mit eigener Kraft, Erfahrung oder Systemweisheit den Spagat zu bewältigen. Sie wirkt wie ein Kunstreiter, der mit je einem Bein auf einem Pferd steht, wobei die Pferde aber unkontrolliert auseinander- und durcheinander zu laufen drohen. Laufen die Pferde parallel, beherrscht der Reiter sein Kunststück leidlich, wenn auch nicht immer elegant. Unter den Ausnahmebedingungen der Flüchtlingskrise scheint er jedoch die Kontrolle zu verlieren und sich hilflos an der Mähne mal des einen, mal des anderen Pferdes festzuklammern. Wahlweise wird auf Paragraphen, auf gültige Rechtsbestimmungen gepocht, als hänge daran die Welt; oder aber man behilft sich mit schönen moralischen Worten, die wenig Konkretes besagen.



Ein kanadischer Soldat aus dem Jahr 1915 zwischen zwei Pferden, © Agence Rol / Gallica

Dublin, Dublin über alles

Ein verzweifelt festklammern am Recht ist bei beiden Parteien der Debatte zu beobachten: bei Vertretern einer offenen wie einer restriktiven Flüchtlingspolitik. Auf Seiten der Restriktiven ist das monotone Pochen auf „Dublin“ verbreitet – gemeint ist die nach wie vor offiziell geltende, wenn auch immer schon absurde EU-Regelung, Flüchtlinge müssten in dem Land bleiben und einen Asylantrag stellen, in dem sie zuerst die EU

betreten. Angesichts der geografischen Beschaffenheit der EU ist offensichtlich, dass es keine langfristig tragfähige Lösung sein kann, das Flüchtlingsproblem wenigen Staaten aufzubürden, während die anderen davor gefeit bleiben. Zu letzteren gehörte lange Zeit Deutschland, das als Binnenstaat und von Erstkontakten perfekt abgeschotteter Staat ein harter Verfechter des Dublin-Abkommens war – das darf man nicht vergessen.

Dass die EU mit einer derart unausgewogenen und ungerechten Lösung des Problems nicht Herr wird, hätte man sich denken können. Mit dem zunehmenden Flüchtlingsandrang ist das Dublin-Regime denn auch in sich zusammengeklappt. Flüchtlinge gehen mehr oder weniger dorthin, wo sie wollen. Im Erstankunftsland Griechenland bleibt fast niemand, in Italien sind es kaum mehr; viele erreichen ihr Wunschland Deutschland oder Schweden.

Das hindert Politiker wie Viktor Orbán, Horst Seehofer und Frauke Petry nicht daran, sich auf eine Linie unbeugsamer Rechtstreue zu versteifen. Die „illegale Einreise“ von Flüchtlingen müsse verhindert werden, so sagen sie, Recht und Ordnung müssten wiederhergestellt werden. Zwar übersehen sie dabei, dass die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen in einem anderen als dem Ersteintrittsstaat auch laut Dublin-Abkommen durchaus nicht verboten ist, vielmehr als „freiwilliger Selbsteintritt“ eines Drittstaates explizit erlaubt ist; lediglich das Durchwinken angekommener Flüchtlinge in andere Staaten ist illegal. Man kann außerdem argumentieren, der Grenzübertritt von Menschen ohne Visum und ohne Dokumente sei per se nicht rechtmäßig – damit wird übersehen oder bewusst ignoriert, dass Flüchtlinge und Asylsuchende praktisch nie die Möglichkeit zu einem regulären Grenzübertritt haben. Das Asyl- und Flüchtlingsrecht berücksichtigt diesen Umstand, sodass der irreguläre Grenzübertritt durch baldiges Stellen eines Asylgesuchs neutralisiert werden kann.

Selbst wenn die Rechtslage tatsächlich gar nicht so ungünstig für die Flüchtlinge ist, halten Seehofer, Petry und Co. an den rechtlichen Aspekten der Sache fest, an Fragen von Legalität / Illegalität und der Geltung von „Dublin“. Dass diese angesichts von Zigtausenden verzweifelter Menschen in Gummibooten oder in regennassen und winterkalten Behelfscamps ungenügend sind, dass also eine humanitäre Dimension im Spiel ist, die Rechtsfragen sprengt, ist indes für die meisten politischen Akteure offensichtlich geworden. Als einer der ersten Akteure ist paradoxerweise die Polizei – als ausgewiesene Rechtshüterin – dazu übergegangen, die Menschen in Empfang zu nehmen, zu versorgen und weiterzuleiten, sich der Realität beugend und nicht nach Einreisepapieren fragend.

Der Einzelfall und die verbrieften Rechte

Unter den Großzügigen und Aufnahmebereiten findet sich teils ähnlich überzogene Rechtstreue, nur leiser, weniger durchdringend und weniger praktisch wirksam. Flüchtlingshilfe- und Menschenrechtsorganisationen wie Pro Asyl und Amnesty International, aber auch liberale Juristen wiederholen unermüdlich, Maßnahmen wie Grenzschließungen für Nicht-Syrer und Nicht-Iraker oder aber Asylrechtsverschärfungen wie die Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten seien nicht rechtens, weil jede Person das Recht auf individuelle Prüfung ihres Asylantrags habe. In Deutschland sei dieses Recht mit Verfassungsrang verbrieft und nicht gesetzgeberisch auszuhebeln. Zudem dürften Länder wie Marokko oder Tunesien nicht als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden, denn obwohl dort kein Krieg und keine flächendeckende staatliche Repression herrsche, gebe es ebenfalls Fälle von politisch Verfolgten, die nicht zusammen mit einer großen Zahl von Wirtschaftsflüchtlingen abgewiesen werden dürften. Man müsse dem Einzelfall gerecht werden und ein Recht auf Asylantragstellung und Einzelfallprüfung gewähren.

Diese Haltung ist indes der Vielschichtigkeit des Problems ebenso wenig gewachsen. Politik ist, obwohl an Recht gebunden, nicht auf Recht reduzierbar. Das Recht ist immer nur die kodifizierte, fixierte Form einer Problemlösung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt sinnvoll, angemessen, durchsetzungsfähig war, hat allerdings nicht genügend Komplexität für die Variabilität der real sich ändernden Welt.

Wer die individuelle Asylantragsprüfung vorgesehen hat, hatte offensichtlich eine andere Situation im Blick als den Aufbruch von Millionen aus einer relativ uniform-verzweifelten Lage. Deshalb ist dieses Prinzip ja auch ‚im Guten‘, bei der Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Deutschland Ende 2015, zugunsten einer mehr oder weniger pauschalen Anerkennung von Syrern zeitweilig aufgegeben worden. Akzeptiert man diese Ausnahme von der Regel, kann man aber schlecht in anderen Zusammenhängen auf der Unantastbarkeit aller mobilisierbaren individuellen Rechtsansprüche bestehen. Oder man kann es schon und ist darin rechtsstaatlich abgesichert, aber man geht damit an zentralen Aspekten des Problems vorbei. Man bleibt dann jede Antwort auf die Frage schuldig, wie mit der aktuellen Gesamtlage umgegangen werden soll, in der eben nicht Einzelfälle, sondern millionenfache Schicksale das Problem sind – es drängt ja zweifellos eine große Zahl von nicht politisch Verfolgten ins Asylverfahren. Mit der simplen Forderung, die politisch Verfolgten unter ihnen müssten herausgefiltert und geschützt werden, macht man es sich zu einfach.

Ein Recht, dessen Realitätsbezug schwächer wird, ist kaum mehr als ein Papiertiger. Das betrifft auch andere Bereiche, etwa das Familienrecht, bei dem die Realität – mit Blick auf

uneheliche Partnerschaften und uneheliche Kinder, homosexuelle Partnerschaften usw. – immer wieder der Rechtslage davonläuft, sodass letztere nur mühsam hinterherhechelt. Entsprechend wirkungslos bleiben Verweise auf die verbrieften individuellen Rechte von Flüchtlingen für die politische Debatte, wie zutreffend und rechtlich unanfechtbar sie auch immer sein mögen. Auch die Flüchtlingslobby müsste angesichts der aktuellen Ausnahmesituation dazulernen und umdenken – wie die Politik, allen voran die deutsche Bundesregierung, in enormem Maße dazugelernt und umgedacht hat.

Schöne Worte, Sätze, Bilder

Im Hinblick auf die „symbolisch-expressive“ Seite des politischen Betriebs ist ein Festklammern an Parolen ohne festnagelbare Bedeutung und ohne durchbuchstabierte Konsequenzen zu beobachten, und zwar ebenfalls bei beiden Lagern. Für die Aufnahmebereiten in der Bundesrepublik hat sich etwa Angela Merkels „Wir schaffen das“ zu einem solchen Symbol entwickelt. Der Satz war aller Wahrscheinlichkeit nach gar nicht als großes Wort gemeint; jedenfalls liegt Merkel das Dreschen von Phrasen ja so fern wie selten einem Politiker zuvor. Im Nachhinein ist er dennoch zu einem solchen geworden. Die Befürworter einer offenen Flüchtlingspolitik beziehen sich gebetsmühlenartig darauf, oder vielleicht auch nur die Journalisten, die immer wieder die Frage stellen, ob ihr Gesprächspartner an dem „Wir schaffen das“ festhalte oder ob er Anzeichen dafür sehe, dass „wir das doch nicht schaffen“. Umgekehrt zitieren auch Merkel-Gegner gern dasselbe große Wort, indem sie auf überfüllte Unterkünfte, auf erschöpfte Helfer, Polizisten, Landräte zeigen und feststellen, dass „mehr einfach nicht zu schaffen sei“.

International wiederum sind die von Migranten geschossenen ‚Selfies‘ mit Merkel zu einem Symbol geworden, das in den Flüchtlingslagern und Krisenländern der Welt enorme Wirkung entfaltet. Dasselbe gilt für die „Willkommen“-Schilder und Teddybären, die eines schönen Sommertages am Münchner Hauptbahnhof geschwungen und verschenkt wurden. Flüchtlinge klammern sich mindestens ebenso gern an Symbolen fest wie Politiker und Politikkonsumenten. Das ist auch verständlich: Wer seit Jahren unter prekären Bedingungen lebt, ohne feste Wohnung, ohne ausreichend Nahrung, ohne Arbeit, mit notdürftiger Schul- und Gesundheitsversorgung und ohne Aussicht darauf, dass sich demnächst etwas ändert, der ist für jeden Hoffnungsschimmer dankbar und wird ihn klugerweise nicht durch allzu kritisches Nachfragen zunichtemachen.

Die Vorstellung, es könne endlich einen Ort geben, an dem ein besseres Leben wartet, ist zu unverzichtbar, zu unabweisbar in dieser Situation, als dass man sich den Wahrheitsgehalt

solcher Symbole klarmachen und den ungeschönten Durchblick auf die wahrscheinliche spätere Realität erlauben würde. Dasselbe Phänomen ist übrigens in allen großen Kriegen zu beobachten: Gerüchte verbreiten und verselbständigen sich sehr schnell und werden bereitwillig geglaubt – Gerüchte aller Art, vor allem aber solche, die auf ein nahes Ende des Krieges und des Leidens zu hoffen erlauben. Die „Mama Merkel“-Schilder und Merkel-Konterfeis, die Flüchtlinge an Sammlungspunkten ihrer Route hochhalten, sind insofern auch ein Fall von hilflosem Festklammern an Symbolen mit schwachem Realitätsbezug.

Unschöne Worte und feiges Verschweigen

Auf der Seite derjenigen, die die großzügige Flüchtlingspolitik beenden wollen, macht sich der Bedarf an Symbolen und symbolischen Beschwichtigungen vor allem im exzessiven Gebrauch von Euphemismen bemerkbar. Man wagt die blanke Wahrheit nicht auszusprechen, die da lautet: Die Flüchtlingszustrom soll aufgehalten werden, wenn nötig auch mit militärischer Gewalt. Hier wäre der AfD-Politikerin Frauke Petry zu danken, die das ausgesprochen hat – dann allerdings prompt einen Rückzieher gemacht hat, mit Rücksicht auf den Symbolbedarf der Politik.

Es gibt einen alten Film, *Der Marsch* von 1990, der einen Treck von Hungerflüchtlingen von Afrika nach Europa zeigt. Er endet damit, dass in Gibraltar europäisches Militär in martialischer Ausrüstung aufmarschiert, um die Flüchtlinge zu stoppen. Der Film hat insofern etwas Prophetisches, als es jetzt tatsächlich soweit ist: An der Grenze zu Mazedonien werden die wartenden Flüchtlinge im März 2016 mit Gewalt zurückgedrängt – wenn auch bisher durch Polizei und Grenzschutz, nicht durch das Militär. Zwischen den griechischen Inseln patrouillieren mittlerweile NATO-Schiffe, um die Zahl der Flüchtlingsboote zu reduzieren.

Gleichzeitig unterscheidet sich der Film von der Realität des Jahres 2016 insofern, als der Einsatz des Militärs im Film nicht nur klar als solcher dargestellt wird, sondern auch die dramatische Schussszene abgibt, über die der Zuschauer nachdenken soll. In der Realität kommt dasselbe auf leisen, verschämten Sohlen daher. Der NATO-Einsatz in der Ägäis wird als „Einsatz gegen Schlepperbanden“ symbolisch ausgeflaggt und wäre anders vermutlich nicht so schnell und widerstandslos durchzusetzen gewesen. Dabei ist ein enormes Ausmaß an Selbsttäuschung im Spiel, denn auch bei aller kürzestem Nachdenken ist die Einsicht unausweichlich: Was in der Ägäis aufgespürt und gestoppt wird, sind nicht Schlepper, sondern Flüchtlinge. Die Schlepper sind nicht mit an Bord der Boote, noch können sie mithilfe von Kriegsschiffen ausfindig gemacht werden.

Generell sind die Schlepper nur ein Symptom – sie reagieren ja auf einen offensichtlich vorhandenen und unstillbaren Bedarf. Keineswegs sind sie die Ursache des Problems. Gäbe es die Schlepper nicht, müsste die Politik sie erfinden, weil dank ihrer Existenz die Rechtfertigung, es gehe um Kriminalitätsbekämpfung, möglich wird. Wahrscheinlich glaubt Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen wirklich, nur gegen die bösen Schlepper vorzugehen, die ein „perfides Geschäft“ betreiben. Ihr Motiv wäre dann, Letztere durch rasches Handeln daran zu hindern, aus Profitgier „Druck“ auf die armen Flüchtlinge auszuüben, damit diese vor dem Greifen der NATO-Aktion schnell noch die Überfahrt wagen. Das Schlepperproblem wird verbal und mental vom Flüchtlingsproblem abgetrennt – Psychologen würden sagen: abgespalten.

Ein weiterer vermeintlich menschenfreundlicher Euphemismus ist die Formulierung, die NATO-Schiffe würden in Seenot geratene Flüchtlinge „retten“, bevor sie sie zurück in die Türkei bringen. Die meisten Flüchtlinge müssen keineswegs vor dem Ertrinken gerettet werden, denn die meisten Boote geraten nicht in Seenot, sondern schaffen es sehr wohl auf die griechische Seite. Was aber wird eine NATO-Schiffsbesatzung tun, die ein funktionsfähiges, auf Griechenland zusteuendes Flüchtlingsboot ausmacht? Entweder wird sie die Definition „Seenot“ selbst vornehmen, um die Insassen zu „retten“ und in die Türkei zurückzubringen, oder sie wird – gemäß ihrem offiziellen Auftrag – die türkische Küstenwache verständigen, damit diese sie zurückbringt. Es geht ganz offensichtlich der Sache nach um einen Einsatz gegen Flüchtlinge – was aber den NATO-Generalsekretär nicht daran hindert, tapfer das Gegenteil zu versichern.

Andere Beispiele für Euphemismen sind unschwer zu finden. Österreich etwa nennt seinen Zaun an der Grenze zu Slowenien „Leitsystem“. Die ganze EU redet über den „Schutz der EU-Außengrenzen“ und wie die Zusammenarbeit mit der Türkei in diesem Punkt zu organisieren sei. Das klingt nach einer sauberen und untadeligen Sache, gegen die niemand etwas haben kann. Es darf dann nur keine Berichte darüber geben, wie die Türkei das Konzept umsetzt: Sie lässt Flüchtlinge an ihrer Westküste verhaften und zwangsweise in Richtung Syrien zurückbringen. Wie sollte die Türkei es sonst machen? Würde die Öffentlichkeit mit diesem Sachverhalt konfrontiert, müsste sich indes schnell Empörung darüber regen, dass die Türkei mit Polizeigewalt gegen Frauen und Kinder vorgeht. Da ist es doch besser, weiterhin über den „Schutz der EU-Außengrenzen“ zu reden.

Fazit

Es liegt auf der Hand, dass weder Paragraphenreiterei noch Formelbeschwörungen zu

Lösungen führen – weder das pedantische Insistieren auf bestimmten Rechtsbestimmungen noch das magische Zitieren oder Vermeiden bestimmter Formulierungen. Wie eine Lösung des Flüchtlingsproblems aussehen könnte, weiß freilich niemand. Doch immerhin kann man alle Äußerungen und Lösungsvorschläge daraufhin prüfen, ob sie eine halbwegs sinnvolle Balance zwischen handfestem Rechtsbezug und weicher, ohrenschmeichelnder Symbolik halten. Tun sie das nicht, ist zu befürchten, dass der Reiter, statt sein Kunststück zu vollführen, bei der ersten Belastungsprobe vom Pferd fallen wird.

Endnoten

1. Murray Edelman, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt 1976.

Barbara Kuchler

Dr. Barbara Kuchler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Soziologische Theorie, Systemtheorie, Gesellschaftstheorie, Politische Soziologie, Kriegssoziologie, Soziologie der Liebe und Familie, Soziologie der Finanzmärkte.

Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von Christina Müller.

Artikel auf soziopolis.de:

<https://www.sozopolis.de/fluechtlingspolitik-zwischen-rechtsbindung-und-symbolbeschwoerung.html>