

Formen der Abschwächung moralischer Empörung. Eine Analyse politischer Reaktionen auf zivilgesellschaftliche Proteste gegen Gesetzesverschärfungen und Abschiebungen

Albert Scherr

*Beitrag zur Veranstaltung »Die ›Flüchtlingskrise‹ – Zivilgesellschaftliche Akteure in der
Problematisierung und Bearbeitung öffentlicher Probleme« der Sektion Soziale Probleme und
soziale Kontrolle*

Einleitung¹

Die Frage nach den angemessenen und erforderlichen Reaktionen auf Fluchtmigration verweist auf ein gesellschaftliches Konfliktfeld, das durch Kontroversen innerhalb und zwischen den politischen Parteien, nicht zuletzt aber zwischen Regierungspolitik und solchen zivilgesellschaftlichen Akteuren gekennzeichnet ist, die sich für den Schutz und die Rechte von Geflüchteten einsetzen. Für dieses Konfliktfeld gilt, dass nicht nur einzelne Entscheidungen und Maßnahmen kontrovers diskutiert werden, sondern dass die Grundsätze einer moralisch und politisch verantwortbaren Reaktion auf die gegenwärtigen Flucht- und Migrationsdynamiken umstritten sind.²

Im Folgenden wird dieses Konfliktfeld in einer problemsoziologischen Perspektive analysiert. Das heißt: In einer Perspektive, deren Interesse darauf ausgerichtet ist zu untersuchen, welche Prämissen und Interessen der Setzung und Durchsetzung von konkurrierenden Problemdefinitionen durch kollektive Akteure zugrunde liegen sowie welche Strategien, Semantiken und Rhetoriken dafür relevant sind (vgl. Groenemeyer 2001). Vor diesem Hintergrund wird hier *erstens* von einem Verständnis sozialer Konflikte als Auseinandersetzungen um angemessene Definitionen des jeweiligen Problems ausgegangen. Soziale Konflikte werden damit als Kämpfe „um Produktion und Durchsetzung der legitimen Sicht der sozialen Welt“ (Bourdieu 1992: 151) in den Blick genommen, in denen Akteure versuchen, durch „claim-making activities“ (Spector, Kitsuse 1987) Definitionsmacht zu erlangen. Mittels der Etablierung ihrer Problemdefinition versuchen jeweilige Akteure einen Rahmen zu etablieren, der einen

¹ Eine weitgehend ähnliche Fassung dieses Textes wurde in einer Druckversion im Heft 1/2017 der Zeitschrift für Flüchtlingsforschung publiziert.

² Bei Konrad Ott (2016) liegt eine Analyse einschlägiger Argumentationen vor, die auf der Unterscheidung von gesinnungsethischen und verantwortungsethischen Positionen beruht. Diese basiert auf einer Präferenz des Autors für eine verantwortungsethische Position, kommt aber im Ergebnis gleichwohl zu der Einschätzung (vgl. Ott 2016: 85), dass die argumentative Begründungsbasis der Gesinnungsethik im Fall der Flüchtlingsthematik deutlich besser entwickelt ist als die der Verantwortungsethik.

spezifischen Möglichkeitsraum für erforderliche und akzeptable Problemlösungen etabliert. *Zweitens* ist für die folgende Analyse in Anschluss an Barrington Moore (1982; vgl. Steinert 1981) die Annahme grundlegend, dass soziale Bewegungen als Konfliktakteure vielfach durch Formen einer moralischen Empörung motiviert waren und sind, der die Einschätzung zugrunde liegt, dass durch die vorherrschende Politik basale Prinzipien eines impliziten Gesellschaftsvertrags verletzt werden. Soziale Bewegungen basieren demnach auf der Einschätzung, dass durch die vorherrschende Politik die normativen Grundsätze des Gesellschaftsvertrags missachtet werden und handeln auf der Grundlage des „Gefühl[s], dass Unrecht geschieht“ (Moore 1982: 45).

Im Folgenden werden zunächst kontroverse Problemdefinitionen und ihre Implikationen diskutiert. Daran anschließend werden staatliche Reaktionen auf zivilgesellschaftliche Proteste untersucht, wofür Berichte einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bundesländer und der Bundespolizei herangezogen werden. Bevor abschließend Folgerungen aus der Analyse der Konfliktfelder und Entwicklungen gezogen werden, wird die Herstellung sozialer Distanz als strategisches Schlüsselement einer Strategie aufgezeigt, die darauf ausgerichtet ist, zivilgesellschaftliche Proteste zu erschweren. Empirische Grundlagen des vorliegenden Beitrags sind eine anhaltende teilnehmende Beobachtung an den politischen und medialen Auseinandersetzungen um die Flüchtlingspolitik sowie diskursanalytische Studien (vgl. Bade 2016).³

Kontroverse Problemdefinitionen und ein politisches Dilemma

Aus problemsoziologischer Perspektive können die gegenwärtigen gesellschaftlichen Kontroversen um erforderliche und angemessene Reaktionen auf die sogenannte Flüchtlingskrise – im Sinne einer idealtypischen Vereinfachung – als Konflikt um die Durchsetzung zweier gegensätzlicher und konkurrierender Problemdefinitionen betrachtet werden, die auf eine „politische Ökonomie der Einwanderung“ einerseits, eine „moralische Ökonomie des Asylrechts“ (Fassin 2016: 77) andererseits verweisen⁴: Die politische Ökonomie der Einwanderung betrachtet Migrationskontrolle als ein zentrales Element staatlicher Politik. Dementsprechend rückt eine erste – im politischen Diskurs zunehmend einflussreiche – Problemdefinition, die Flüchtlingskrise primär als Krise der staatlichen Kontrolle von Migrationsdynamiken in den Blick. Exemplarisch deutlich wird dies in der erklärten Zielsetzung, als illegal deklarierte Migration zu verhindern und der daraus abgeleiteten Forderung nach „Anstrengungen, um die Ströme irregulärer Migranten, insbesondere aus Afrika, einzudämmen und die Rückkehraten zu verbessern“ (Europäischer Rat 2016: 2). Diese Problemdefinition setzt voraus, dass das Recht und die Möglichkeit, über Zugang und Aufenthalt auf dem Territorium zu entscheiden, ein fraglos legitimes Moment staatlicher Souveränität ist. Vor diesem Hintergrund wird das Verhältnis der angenommenen gesellschaftlichen Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft zu der vermeintlich zu großen Zahl derjenigen

³ Für eine bessere empirische Fundierung der im Folgenden entwickelten Argumentation wären detailliertere Diskursanalysen erforderlich, die gegenwärtig jedoch noch nicht vorliegen können, da sich die Analyse auf aktuelle Entwicklungen bezieht.

⁴ Eine weitere Problemdefinition folgt einer instrumentellen Perspektive; sie betrachtet Flüchtlinge als mögliche Lösung für die Probleme der Demographie und/oder des Arbeitsmarktes; diese kann sich mit den beiden gegensätzlichen Positionen in jeweiligen Gemengelage verbinden – so mittels der Unterscheidung nützlicher und problematischer Flüchtlinge oder als Stützung des moralischem Arguments durch ein instrumentelles.

problematisiert, die sich als Flüchtlinge deklarieren; weiter werden der vermeintliche Missbrauch des Asylrechts durch sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge und Armutsmigrant/innen und – darauf werde ich im Weiteren noch näher eingehen – die unzureichende Durchsetzung des geltenden Rechts als durch politische Maßnahmen anzugehende Problematiken benannt.

Die zweite, gegensätzliche Problemdefinition basiert auf einer normativen Rahmung und rückt die Krise des Flüchtlingsschutzes, das durch Abwehrmaßnahmen und unterlassene Hilfeleistungen verursachte Leid der Flüchtlinge und damit die dramatischen, im Wortsinn auch tödlichen, Folgen der herrschenden Flüchtlingspolitik als Verletzung moralischer Prinzipien in den Blick. Dies führt zur Kritik einer Politik, welche die Möglichkeiten zur Flucht zunehmend erschwert, etwa durch Grenzschließungen, sowie auf die forcierte Durchsetzung des Aufenthaltsrechts gegenüber abgelehnten Asylbewerber/innen durch erzwungene Ausreisen ausgerichtet ist. Die Kritik staatlicher Flüchtlingspolitik geht hier mit dem Rekurs auf eine menschenrechtliche Moral und dem Anspruch auf eine solidarische Haltung zu Flüchtlingen einher.⁵ Sozialer Träger der Problemdefinition, welche die Krise des Flüchtlingsschutzes ins Zentrum stellt, ist ein in sich heterogenes Spektrum zivilgesellschaftliche Initiativen und Organisationen, das unter anderem durch die Flüchtlingsräte der Bundesländer, Pro Asyl, Teile der christlichen Kirchen und in wissenschaftsnahen Kontexten, durch das Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung sowie den Rat für Migration repräsentiert wird.⁶ Diese Initiativen und Organisationen formulieren nicht erst seit den erneuten Zuspitzungen, sondern bereits seit den 1990er Jahren eine Kritik, deren zentraler Bezugspunkt die Forderung ist, Flüchtlingspolitik zentral an Grundsätzen einer menschenrechtlich begründbaren Moral auszurichten.

Die Möglichkeit und die relative Stärke einer sich auf die Menschenrechte berufenden Kritik resultiert vor allem daraus, dass die Menschenrechte auch seitens der Europäischen Union und der nationalen Politik als normativer Basiskonsens, als zentrale Wertegrundlage des gesellschaftlichen Selbstverständnisses beansprucht werden. Damit appelliert die Kritik an Grundprinzipien eines Gesellschaftsvertrags, deren Gültigkeit als normativer Maßstab auch von den Kritisierten nicht bestritten wird. Der Bezug auf die Menschenrechte erfolgt auf beiden Seiten nicht nur in einer rechtspositivistischen Weise, also als Bezugnahme auf rechtlich verbindliche Normen des Völkerrechts, des europäischen und des nationalen Rechts, sondern auch als Inanspruchnahme moralischer Grundprinzipien, die über die Menschenrechte als kodifiziertes Recht hinausgeht.

Die Frage, welche Konsequenzen aus den als basale Werte verstandenen Menschenrechten für den Umgang mit Flüchtlingen zu ziehen sind, kann folglich als Frage danach gestellt werden, ob staatliche Flüchtlingspolitik und das geltende Flüchtlingsrecht die normativen Grundsätze des Gesellschaftsvertrags, das heißt von elementaren humanitären Prinzipien, deren Anerkennung von allen erwartet werden kann, verletzt (vgl. Ott 2016: 52ff.). Die Auseinandersetzungen um eine legitime Flüchtlingspolitik bewegen sich damit in einem diskursiven Rahmen, in dem staatliche Politik sich nicht allein als an

⁵ Elias Steinhilper und Larissa Fleischmann (2016: 70) weisen darauf hin, dass neben einer moralisch motivierten Politikkritik ein ihres Erachtens politisch naives „humanitär-caritatives Dispositiv“ der Hilfe in der Zivilgesellschaft einflussreich ist; vgl. dazu auch Olaf Kleist und Serhat Karakayali (2015).

⁶ Der Verfasser verfügt durch teilnehmende Beobachtung über Kenntnisse der einschlägigen Bewegungszusammenhänge; ein Forschungsprojekt, das sich mit den Protesten gegen Abschiebungen befasst, wird gegenwärtig am IMIS Osnabrück unter Leitung von Helen Schwenken durchgeführt (Schwenken, Kirchhoff 2016). Die Problematik einer Forschung, welche die Organisationen, Initiativen und Netzwerke analysiert, die Proteste und Widerstände bewerkstelligen, besteht darin, das einschlägige Informationen nicht nur ein öffentliches Interesse bedienen, sondern auch für Versuche relevant sein können, zivilgeschäftliche Proteste zu schwächen.

nationalen oder supranationalen Interessen ausgerichtete Machtausübung legitimieren kann, sondern eine universalistisch verstandene Moral als zusätzlichen Bewertungsmaßstab prinzipiell akzeptiert. Daraus resultiert ein nicht auflösbares Dilemma für die Akteure staatlicher Flüchtlingspolitik: Sich politisch auf einen uneingeschränkten Primat national gefasster Interessen gegenüber menschenrechtlichen Prinzipien zu berufen und menschenrechtliche Kriterien als nachrangig oder irrelevant zurückzuweisen, wie dies rechtspopulistische und rechtsextreme Positionen fordern, hieße, den moralischen Basiskonsens aufzukündigen. Dies ist aber weder politisch vertretbar, noch rechtlich zulässig. Zugleich aber sind politische Entscheidungen, die offenkundig humanitär inakzeptable – auch tödliche – Folgen haben, im Rahmen dieses Basiskonsenses nicht zureichend legitimierbar. In der Folge oszilliert der dominante flüchtlingspolitische Diskurs anhaltend zwischen nationalen Interessenkalkülen und menschenrechtlichen Abwägungen⁷ und ermöglicht damit eine Kritik, die auf den deklarierten Primat der vermeintlich uneinschränkbar Menschenrechte verweist.

Im Weiteren wird aufgezeigt, dass für den Umgang mit diesem Dilemma und den darauf bezogenen Protesten zivilgesellschaftlicher Akteure eine politische Strategie wirksam wird, die auf die Abschwächung der Kritik zielt. Dazu werden Protestformen analysiert und Überlegungen dazu entwickelt, wie ihre Realisierung durch rechtliche und administrative Maßnahmen erschwert werden kann sowie wie Anlässe für moralische Empörung unsichtbar gemacht können und soziale Distanz zu Flüchtlingen hergestellt werden kann; zudem wird versucht, die Differenz von Moral und Recht zu bestreiten. Erwartbares Ergebnis davon ist eine Abschwächung der Motivationsgrundlage der Kritik, denn moralische Empörung, die immer wieder mit ihrer Aussichtslosigkeit konfrontiert wird, lässt sich, wie Barrington Moore (1982: 604ff.) klassisch gezeigt hat, nicht auf Dauer stellen.

Die Konturierung einer Strategie

An einen gemeinsamen Wertekonsens appellierende Proteste und Widerstände von zivilgesellschaftlichen Akteuren gegen Maßnahmen der staatlichen Flüchtlingspolitik können politisch nicht folgenlos ignoriert werden, insbesondere dann, wenn sie mediale Resonanz erzielen und mit einer breiten Zustimmung in der Bevölkerung zu rechnen ist. In der Perspektive staatlicher Flüchtlingspolitik werden sie dabei gegenwärtig jedoch nicht primär als legitime Formen der politischen Partizipation, sondern vor allem als Legitimationsprobleme und als Hindernisse für die Durchsetzung flüchtlingspolitischer Maßnahmen wahrgenommen. Dies zeigt sich deutlich in einem Bericht einer prominent zusammengesetzten gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bundesländer und der Bundespolizei, der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück)⁸. Dieser ist für die vorliegende Analyse deshalb von zentraler Bedeutung, weil dort explizit Überlegungen einflussreicher Akteure staatlicher Politik dazu dokumentiert sind, wie politisch als erforderlich geltende Maßnahmen gegen Widerstände aus der Zivilgesellschaft und von Flüchtlingen durchgesetzt werden können. Der Bericht wurde 2011 unter dem Titel „Vollzugsdefizite – Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen“ vorgelegt (AG Rück 2011). Der Bericht analysiert Schwierigkeiten

⁷ Siehe dazu am Fall von Entscheidungen des BAMF und der Verwaltungsgerichte über Asylanträge Scherr (2015a).

⁸ „Die UAG setzte sich aus Vertretern oberster Landesbehörden (Mitglieder der AG Rück) und Clearingstellen der Länder BW, BY, BE, HH, NI, NRW und RP und Vertretern der Bundespolizei (BPol) (BMI -BI2- und BPolP) zusammen.“ (AG Rück 2011: 1)

bei der Durchsetzung von Abschiebungen und setzt sich mit Maßnahmen auseinander, durch die Widerstände gegen die Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen überwunden werden sollen. Die Relevanz dieses Berichts wird auch darin deutlich, dass dieser dann 2014 zur Etablierung einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesinnenministeriums geführt hat und 2015 Anlass einer Evaluation war (AG Rück 2015). In dieser Evaluation wird festgestellt, dass die im Bericht von 2011 erarbeiteten Vorschläge zwischenzeitlich in Gesetzentwürfe eingegangen sind. Rückblickend kann diesbezüglich nunmehr konstatiert werden, dass diese dann 2015 und 2016 im Rahmen der sogenannten Asylpakete I und II zu einem erheblichen Teil auch tatsächlich beschlossen wurden.⁹

Ein zentraler Ausgangspunkt des 2011 vorgelegten Berichts ist die Beobachtung, dass die Durchsetzung des geltenden Rechts nicht nur an administrativen Umsetzungsschwierigkeiten, sondern nicht zuletzt auch an den „gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“ (AG Rück 2011: 4) scheitert; das heißt: an Widerständen aus der Zivilgesellschaft und dem Einfluss zivilgesellschaftlicher Proteste auf politische Akteure sowie der medialen Berichterstattung über die institutionalisierte Politik. Konstatiert wird zudem, dass sich die „Kluft zwischen rechtmäßigem Verwaltungshandeln und (gesellschafts-) politischen Ansprüchen und Erwartungen [...] zunehmend“ (AG Rück 2011: 3) vergrößert habe. Darauf bezogen wird folgende Einschätzung formuliert:

„Interessierte Kreise haben es verstanden, ein funktionierendes länderübergreifendes Netzwerk aufzubauen, mit dem auf allen Ebenen in ihrem Sinne Einfluss ausgeübt wird. Sehr gute Kontakte zu Printmedien und auch zu TV-Sendern werden genutzt, um behördliches Handeln zu desavouieren und als inhuman anzuprangern. Die Berichterstattung ist vielfach tendenziös und schreckt auch vor der Verbreitung gezielter Unwahrheiten nicht zurück. Behördliche Bestrebungen um Klarstellung werden ignoriert. Eine objektive Berichterstattung findet nur selten statt“ (AG Rück 2011: 4).

Unterstellt wird damit – in einem verschwörungstheoretischen Duktus und ohne dass dafür empirische Belege genannt werden – eine gezielte und erfolgreiche Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Medien, denen zudem generalisierend eine unsachliche, journalistische Grundsätze verletzende Berichterstattung vorgeworfen wird. Als Ergebnis davon wird eine erhebliche Legitimationsproblematik für rechtsförmige Maßnahmen angenommen:

„In kleinen, aber aktiven Teilen der Bevölkerung und in einem Großteil der Medien werden Rückführungsentscheidungen und -maßnahmen ausschließlich unter emotionalen und nicht unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet. Insbesondere die meist einseitige mediale Berichterstattung, die ungeachtet der entscheidungserheblichen Sachverhalte und der Bindungswirkung demokratischer Gesetze, Rückführungsmaßnahmen kritisch begleitet, erzeugt einen erheblichen Rechtfertigungsdruck. Verweise der Behördenvertreter auf die geltende Rechtslage und gerichtliche Entscheidungen werden regelmäßig im Sinne hartherziger Behördenignoranz gegenüber humanitären Aspekten dargestellt“ (AG Rück 2011: 15).

Implizit wird damit ein Gegensatz zwischen einer als irrational bewerteten Kritik und einer rationalen und rechtsförmigen staatlichen Politik postuliert. Dies führt zu der Einschätzung, dass der angenommene Rechtfertigungsdruck nicht auf einen sachlichen Rechtfertigungsbedarf verweist, sondern als überwindendes Hindernis verstanden werden kann.

⁹ Ein informativer Überblick in Verbindung mit einer kritischen Kommentierung der beschlossenen Gesetzesentwürfe liegt unter anderem bei Pro Asyl (2016a und b) vor.

Weiter wird behauptet, dass diese Situation im Ergebnis dazu führt, dass aus Sicht der Arbeitsgruppe notwendige administrative Maßnahmen auch durch zuständige politische Akteure behindert bzw. zumindest nicht unterstützt werden:

„Je nach politischer Konstellation der regierenden Parteien werden die Hürden für die Ausländerbehörden beim Vollzug oft durch interne Weisungen und entsprechende Erlassregelung über bspw. besondere Prüfungsvorgang höher und höher gehalten und dadurch aufenthaltsbeendende Maßnahmen immer mehr erschwert. Es ist aber nicht nur die Landes- und Bundespolitik, deren Unterstützung bei der Rückführung vielfach vermisst wird. Allgemein bekannt ist auch die Einflussnahme durch die Lokalpolitik auf kommunaler Ebene. Da gibt es den Bürgermeister oder Landrat, der wegen des drohenden Imageschadens aber auch angesichts nahender Kommunalwahlen in den Medien nicht in Verbindung mit Abschiebungen gebracht werden möchte oder aus eigener politischer Anschauung dem Abschiebungsvollzug seiner Ausländerbehörde den Rückhalt versagt“ (AG Rück 2011: 5).

Aus der eingenommenen Sicht der Verwaltung wird damit die Medienkritik um eine gleichermaßen pauschale Kritik politisch Verantwortlicher ergänzt. Vor dem Hintergrund dieser Diagnose wird dann eine Reihe von Lösungsvorschlägen entwickelt, die zum Teil auf die Optimierung von administrativen Abläufen und Rechtsvorschriften zielen, zum Teil aber auch explizit auf die Schwächung von Widerstandsmöglichkeiten sowie auf die Durchsetzung einer medialen Gegenstrategie ausgerichtet sind. Für die angestrebte Schwächung von Widerstandsmöglichkeiten ist unter anderem der Vorschlag bedeutsam, dass konkrete Abschiebungstermine nicht mehr angekündigt werden sollen. Begründet wird dieser Vorschlag mit der Einschätzung, dass Widerstände gegen Abschiebungen sich erst dann verstärkt entwickeln, wenn konkrete Termine bekannt gegeben werden (AG Rück 2011: 12). Dies betrifft faktisch nicht allein Versuche der direkt Betroffenen, Abschiebungen zum Teil durch zeitweises Untertauchen zu vermeiden, sondern auch zivilgesellschaftliche Protestform wie Sitzblockaden, mit denen in einigen Städten Deutschlands (zum Beispiel Osnabrück, Freiburg) einzelne Abschiebungen erfolgreich verhindert wurden.¹⁰ Denn auch diese Protestformen können faktisch nur dann erfolgreich realisiert werden, wenn Termine bekannt werden, damit zeitnah Vorbereitungen getroffen werden können. Dieser Vorschlag wurde im sogenannten Asylpaket I im Oktober 2015 zu einer gesetzlichen Vorschrift, durch die festgelegt wird, dass Abschiebungstermine nicht mehr angekündigt werden dürfen.¹¹ Damit wird es den zuständigen Vollzugsbehörden und kommunalpolitischen Akteuren qua Gesetz explizit untersagt, diesbezügliche Informationen an die Betroffenen und die kommunale Öffentlichkeit weiterzugeben, um so Proteste und Widerstände gegen den Vollzug von Abschiebungen zu erschweren.

Als ein weiteres Hindernis für die Durchsetzung von Abschiebungen wird konstatiert, dass „viele Ärzte mangels Einsicht in die rechtliche und tatsächliche Faktenlage oder aus weltanschaulicher/berufsethischer Sicht nicht zur Vollzugsmaßnahmen beitragen wollen“ (AG Rück 2011: 14). Damit wird auch die professionelle Ethik der medizinischen Berufe zu einem potenziellen Abschiebehindernis erklärt. Auf diese Einschätzung hat der Gesetzgeber inzwischen mit einer gesetzlichen Vorgabe reagiert, die generell unterstellt, dass keine gesundheitlichen Abschiebehindernis vorliegen und eng

¹⁰ Berichte dazu sind in der lokalen Presse sowie Dokumentationen zivilgesellschaftlicher Initiativen zu finden, so zum Beispiel unter <http://osnabrueck-alternativ.de/abschiebung-verhindert/>.

¹¹ Die entsprechende Formulierung im § 59, Abs. 1 Aufenthaltsgesetz lautet: „Nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise darf der Termin der Abschiebung dem Ausländer nicht angekündigt werden.“

gefasste Kriterien festgelegt, unter denen der Beweis des Gegenteils erbracht werden kann (Bundesregierung 2016a).¹²

Mit Blick auf die Legitimationsproblematik wird festgestellt, dass kaum die Chance besteht, eine tendenziöse Berichterstattung, die für „interessierte Kreise und überwiegend auch die Medien“ (AG Rück 2011: 15) behauptet wird, zu beeinflussen. Darauf bezogen wird eine offensive Medienstrategie vorgeschlagen:

„Neben der Behandlung des Themas „Ausländer“ im Zusammenhang mit Arbeitsmigration und Integration, sollte auch das Thema „Rückführung“ als wichtiges ordnungsrechtliches Element publizistisch offensiv vertreten werden“ (AG Rück 2011: 15).

Im zweiten Halbjahr 2015 war die Umsetzung dieser Medienstrategie zu beobachten. Dies im Hinblick auf zwei Aspekte:

Durch die – zunächst hoch umstrittene – Ausweitung des Konzepts der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten auf die Westbalkanstaaten wurde Flüchtlingen aus diesen Ländern erstens generell der Anspruch in Abrede gestellt, sich legitim auf das Asyl- und Flüchtlingsrecht berufen zu können. Dies hat nicht nur rechtliche Folgen im Sinne verkürzter Asylverfahren und in vielen Hinsichten eingeschränkter Rechtsansprüche der Flüchtlinge aus diesen Staaten (vgl. dazu Paech 2014; Pro Asyl 2016c). Es hat auch im Sinne einer suggestiven Begrifflichkeit den symbolpolitischen Effekt, dass damit Protesten und Widerständen gegen die Ablehnung von Asylanträgen sowie gegen Abschiebung die Legitimation bestritten wird. Dies geschieht mittels einer Beweislastumkehr: Wer behauptet, dass in diesen als sicher deklarierten Staaten entgegen einer rechtskräftig gewordenen Einschätzung flüchtlingsrechtlich relevante Verfolgung stattfindet, muss – so in Verwaltungsgerichtsverhandlungen – einen erheblichen Begründungsaufwand erbringen, der medial und öffentlich kaum vermittelbar ist (Scherr 2015a).

Zweitens konnte noch bis Mitte 2015 begründet festgestellt werden, so in der Evaluation des Berichts Vollzugsdefizite, dass „Abschiebungen seit vielen Jahren in einem gesellschaftlichen Klima der Ächtung und Ablehnung“ stattfinden (AG Rück 2015: 5; vgl. Scherr 2015b). Dagegen ist seit dem Herbst 2015 zu beobachten, dass unter dem Stichwort „integriertes Rückkehrmanagement“¹³ und mit der euphemistischen Redeweise von „freiwilligen Ausreisen“ eine sprachliche Beschönigung und Verschleierung des Zwangscharakters entsprechender Maßnahmen erfolgt ist und die Steigerung der erfolgreichen Abschiebemaßnahmen offensiv als wünschenswertes Ziel vertreten wird. So forderte zum Beispiel die Bundeskanzlerin „eine nationale Kraftanstrengung zur Rückführung derer, die abgelehnt wurden“.¹⁴ Abschiebungen werden damit

¹² Die einschlägigen Bestimmungen finden sich im § 60a, Absatz 2c des Aufenthaltsgesetzes. Dort heißt es: „Es wird vermutet, dass der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen. Der Ausländer muss eine Erkrankung, die die Abschiebung beeinträchtigen kann, durch eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung glaubhaft machen. Diese ärztliche Bescheinigung soll insbesondere die tatsächlichen Umstände, auf deren Grundlage eine fachliche Beurteilung erfolgt ist, die Methode der Tatsachenerhebung, die fachlich-medizinische Beurteilung des Krankheitsbildes (Diagnose), den Schweregrad der Erkrankung sowie die Folgen, die sich nach ärztlicher Beurteilung aus der krankheitsbedingten Situation voraussichtlich ergeben, enthalten.“

¹³ Beim BAMF wurde 2016 entsprechend eine „Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement“ eingerichtet.

¹⁴ So in einer Rede beim „Deutschlandtag“ der Jungen Union im Oktober 2015, über die medial breit berichtet wurde; hier zitiert nach einem Artikel in der Wochenzeitung ‚Die Zeit‘ vom 15.10.2016.

nicht mehr als problematisches Mittel diskutiert, sondern offensiv als erforderliches und zulässiges Mittel der Flüchtlingspolitik dargestellt.

In der Folge gerät eine Position, die Abschiebungen als ein moralisch fragwürdiges Mittel staatlicher Politik problematisiert, in die Defensive. Exemplarisch deutlich wird dies etwa in einer umfangreichen Expertise der Robert-Bosch-Stiftung zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, die Anfang 2016 Gegenstand einer Expertentagung beim Bundespräsidenten war. Obwohl Pro Asyl als gegenüber Abschiebungen kritische zivilgesellschaftliche Initiative an der Erstellung dieses Berichts beteiligt war, wird in der abschließenden Fassung auf die Problematik von Abschiebungen nur noch sehr knapp eingegangen und werden kritische Positionen als randständig eingeordnet.¹⁵

„Die tatsächlichen Möglichkeiten zur Durchführung von Abschiebungen werden – so die vorherrschende öffentliche Meinung – nicht ausgeschöpft. Die Rückkehrpolitik, insbesondere der Aspekt Abschiebung, ist ein wichtiger Bestandteil des gesellschaftlichen Diskurses über die Aufnahme von Flüchtlingen und die Legitimität ihrer Einreise. Abschiebungen sind in diesem Diskurs ein rechtsstaatliches migrationspolitisches Mittel der Steuerung und Kontrolle. Die Legitimität, wenn auch nicht die Legalität von Abschiebungen ist aber mitunter strittig. [...]“ (Robert Bosch Stiftung 2016: 182).

In Zusammenhang mit dieser Entproblematisierungsstrategie wurde die Zahl der realisierten Abschiebungen in den Jahren 2015 und Jahr 2016 deutlich erhöht (Bundesregierung 2016a), was politisch wiederkehrend als Erfolg dargestellt wurde. Gleichwohl wird die Zahl der realisierten Abschiebungen seitens der Bundesregierung immer noch als unzureichend bewertet (BMI 2016).

Die Herstellung sozialer Distanz als strategisches Schlüsselement

Die seit dem Herbst 2015 im Rahmen der Asylpakete I und II durchgesetzten Maßnahmen gehen zum Teil deutlich über die 2011 formulierten Forderungen der AG Rück hinaus. Zu erwähnen ist diesbezüglich nicht zuletzt die Festlegung im Asylgesetz (§ 47). Demnach haben Flüchtlinge aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten im Fall einer Ablehnung ihres Asylantrags als „offenkundig unbegründet“ bis „zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung“ in der ihnen zugewiesenen Aufnahmeeinrichtungen zu verbleiben und sollen in dieser Zeit auch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Damit wird die Entstehung sozialer Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung erschwert, zumal die Zugänge zu diesen Einrichtungen restriktiv gehandhabt werden. Dies hat zur Folge, dass Formen der Solidarisierung, die sich auf der Grundlage sozialer Kontakte und dem Abbau sozialer Distanz entwickeln können, unwahrscheinlich werden. Soziologisch betrachtet ist dies eine erfolgversprechende Strategie. Denn in Anschluss an Zygmunt Bauman (1992: 166-167) ist es plausibel anzunehmen, „dass die Bereitschaft zur Grausamkeit steigt, je größer die soziale Distanz zum Opfer wird“. Räumliche und symbolische Distanzierung schwächen Empathie und moralische Betroffenheit und tragen dadurch zur Akzeptanz von Zwangsmaßnahmen bei.

¹⁵ Dies hat dann eine abweichende Stellungnahme von Pro Asyl veranlasst: „Die oft in der Öffentlichkeit zu hörende Position, nach der anerkannte Asylsuchende bleiben dürfen, abgelehnte allesamt abgeschoben werden müssen, ist aus Sicht von PRO ASYL ebenso falsch wie die immer wieder zu hörende Position, es werde nicht ausreichend abgeschoben. [...] PRO ASYL hat in der Kommission weitergehende Forderungen nach einem Abschiebestopp nach Afghanistan oder der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für die Betroffenen eingebracht.“ (Pro Asyl 2016d)

Auch die zunehmend forcierte Strategie der Europäischen Union zu einer Externalisierung der Flüchtlingsabwehr mittels einer Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten des Mittelmeers sowie mit Staaten im subsaharischen Afrika (vgl. Bundesregierung 2016b; Klepp 2010; United Nations, Crépeau 2015) wird faktisch als Herstellung sozialer Distanz wirksam. Eine Folge davon ist nicht nur, dass die Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Territorium erschwert werden und damit auch die Möglichkeit, sich auf das europäische Recht zu berufen.¹⁶ Ein weiterer Effekt besteht darin, dass die moralisch aufladbaren, empörungsträchtigen Bilder von ertrinkenden Flüchtlingen im Mittelmeer und vom Elend der Flüchtlinge an den Außengrenzen der EU nicht mehr entstehen sollen. Das Elend der Flüchtlinge in der Sahara oder an den Grenzen westafrikanischer Staaten bleibt jedoch – jedenfalls bislang – medial weitgehend unsichtbar und ist damit kaum als Grundlage einer moralischen Kritik der herrschenden Flüchtlingspolitik verwendbar.

Außerdem sind zwischenzeitlich auch erhebliche Gewöhnungseffekte beobachtbar: Immer wiederkehrende Berichte über Tod und Elend der Flüchtlinge erzielen im politischen Diskurs kaum noch Resonanz. Dies hängt auch damit zusammen, dass die gesellschaftliche Erzeugung von Empörung zentral von medialen Darstellungen abhängig ist, die ihren eigenen Themenkonjunkturen folgen. In einem Artikel, der in der Wochenzeitung ‚Die Zeit‘ erschienen ist, kommt die Journalistin Caterina Lobenstein (2016) zudem zu folgender Einschätzung:

„Als der AFD-Vize Alexander Gauland über den Fußballer Jerome Boateng sagte, viele Deutsche wollten einen wie Boateng nicht als Nachbarn haben: Shitstorm von allen Seiten. Aber war ein Mucks zu hören, als einige Wochen zuvor geheime Papiere aus Brüssel an die Öffentlichkeit gelangten? Als nachzulesen war, dass die europäische Union Flüchtlinge zurück nach Libyen schicken lassen will, dorthin, wo Schwarze nicht diskriminiert werden, sondern versklavt? Nach einem Jahr Flüchtlingskrise ist klar: auch Empörung hat ihre Außengrenzen“ (Lobenstein 2016).

Aus soziologischer Sicht kann dieser Einschätzung zugestimmt und sie auch dadurch erklärt werden, dass Nationalstaaten und auch EU, wie Uwe Schimank formuliert (2005: 401) hat, als „Informations- und Betroffenheitshorizonte“ wirksam werden. In einer gerechtigkeits-theoretischen Perspektive lassen sich hierin die Effekte dessen sehen, was Thomas Pogge (2011) den gewöhnlichen Nationalismus genannt hat, das heißt der Eingrenzung der eigenen Verantwortlichkeit und moralischen Zuständigkeit auf Angehörige der eigenen Nation bzw. auf Ereignisse innerhalb des eigenen Nationalstaats. Soziale Distanzierung erfolgt hier mittels symbolischer Abgrenzung von Nationen als imaginären Gemeinschaften.

Ein weiteres Element der Strategie, die auf Abschwächung der Kritik zielt, ist der Verweis auf die Rechtstaatlichkeit der Verfahren der Migrationskontrolle. Damit wird suggeriert, dass die Orientierung an geltenden Gesetzen und ihrer rechtstaatlichen Durchsetzung eine hinreichende moralische Absicherung darstelle; dies ist zwar ein soziologisch (wie auch historisch) leicht durchschaubarer Irrtum, dessen wirksame Aufdeckung jedoch unter anderem daran scheitert, dass soziologische Kritik politischer Kommunikation medial wenig nachgefragt wird. In einer Analyse einschlägiger Entscheidungen des BAMF und der Verwaltungsgerichte in Asylverfahren lässt sich zeigen (vgl. Scherr 2015a), dass diese das moralische Kriterium der Eindeutigkeit keineswegs erfüllen, sondern dass es sich um komplexe Abwägungen handelt, deren Ergebnis von kontingenten Faktoren abhängig ist. Auch darin zeigt

¹⁶ Denn im internationalen Flüchtlingsrecht ist festgeschrieben, dass Flüchtlinge keine Anträge auf Asyl oder Anerkennung nach Genfer Konvention in den Botschaften der EU-Länder in ihrem Herkunftsland stellen können, sondern erst dann, wenn sie die Grenze oder das Territorium der EU erreichen.

sich, dass moralische Legitimität und rechtliche Legalität keineswegs identisch sind. Gleichwohl ist der Verweis auf die Rechtsförmigkeit und die Autorität der Gerichte ein wirksames Mittel, um moralisch motivierte Kritik zu verunsichern und zu relativieren.

Folgerungen

Wie im Vorstehenden deutlich wurde, werden gesellschaftliche Konflikte im Feld der Flüchtlingspolitik auch jenseits der etablierten Verfahren politischer Willensbildung und demokratischer Entscheidungsfindung ausgetragen. Die Bemühungen sozialer Bewegungen, die Legitimität der etablierten Flüchtlingspolitik durch moralisch motivierte Formen des Protests und des Widerstands in Frage zu stellen und ihre administrative Durchsetzung zu erschweren, werden – wie gezeigt – ihrerseits politisch beobachtet und haben zu einer Gegenstrategie geführt. Diese ist – ganz im Gegensatz zu einer politischen Partizipationsrhetorik, die zivilgesellschaftliches Engagement als ein zentrales und förderungswürdiges Element von Demokratie proklamiert¹⁷ – darauf ausgerichtet, mediale und zivilgesellschaftliche Kritik ebenso zu schwächen, wie Geflüchteten die Möglichkeit zu nehmen, sich der Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu entziehen.

Nicht nur im Hinblick auf dieses Konfliktfeld stellt sich die Frage nach den Aufgabenstellungen sozialwissenschaftlicher Flüchtlingsforschung. Festgestellt werden kann diesbezüglich, dass Flüchtlingsforschung nicht jenseits der gesellschaftlichen Konflikte um den angemessenen und legitimen Umgang mit Geflüchteten situiert ist. Wenn, wie im vorliegenden Fall, eine machtförmige Strategie offengelegt wird, mit der zentrale Akteure staatlicher Flüchtlingspolitik gegen aus ihrer Sicht illegitime Formen des Protests und des Widerstands vorgehen, dann ist damit zumindest implizit die Frage nach der Legitimität einer solchen Strategie und ihrem Verhältnis zu politischen Forderungen aufgeworfen, die auf eine Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements und politischer Partizipation ausgerichtet sind.

Generell lässt sich feststellen, dass Analysen und Ergebnisse der Flüchtlingsforschung auch dann, wenn Wissenschaftler/innen nicht unmittelbar Position zu politisch kontroversen Fragen beziehen, zur Legitimation oder Delegitimation politischer Position verwendet werden können. In einem politisch hoch aufgeladenen Forschungsfeld wäre es deshalb naiv, sich auf eine Position zurückzuziehen, die Fragen nach der politischen Relevanz und der möglichen Verwendung von Fragestellungen und Forschungsergebnissen ignoriert oder – im Sinne des Postulats der Werturteilsfreiheit – für unzulässig erklärt. Eine solche Zurückweisung kann sich zudem auch nicht auf den Urheber des Prinzips der Werturteilsfreiheit, also auf Max Weber berufen. Denn für Weber war es unstrittig, dass die Entscheidung für Forschungsgegenstände wertgeleitet erfolgt und eine Zurückweisung politischer und moralischer Verantwortlichkeit für die eigene Forschung ist mit Webers Konzeption nicht vereinbar. Denn dass „Gesinnungslosigkeit und wissenschaftliche Objektivität [...] keinerlei innere Verwandtschaft“ haben, war für Weber unstrittig (Weber 1973: 197). Insofern kann soziologische Forschung auch in diesem Themenfeld die Frage nach ihren moralischen und politischen Implikationen und damit nach der Verantwortung für ihre Fragestellungen und Ergebnisse nicht zurückweisen.

¹⁷ Siehe dazu etwa den ersten Engagementbericht des BMFSFJ (2012); die Veröffentlichung eines zweiten, umfangreicheren Engagementberichts mit einer Stellungnahme der Bundesregierung war für April 2016 angekündigt, ist bislang aber nicht erfolgt.

Literatur

- AG Rück 2011: Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreisemaßnahmen. Trier.
- AG Rück 2015: Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei praktischer Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreisemaßnahmen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011. Trier.
- Bade, K. J. 2016: Von Unworten zu Untaten. IMIS-Beiträge, Heft 48, 35–171.
- Bauman, Z. 1992: Dialektik der Ordnung. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- BMFSFJ 2012: Erster Engagementbericht. Berlin.
- BMI 2016: BMI-Fact Sheet zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung) (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html>)
- Bourdieu, P. 1985: Sozialer Raum und Klassen. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bundesregierung 2016a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Kathrin Vogler, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9380 – Aussagen des Bundesministers des Innern zu medizinischen Abschiebungshindernissen. Berlin.
- Bundesregierung 2016b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9025 – Europäische Grenzsicherung jenseits des Mittelmeers. Berlin.
- Bundesregierung 2016c: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9173 – Abschiebungen im ersten Halbjahr 2016. Berlin.
- Europäischer Rat 2016: SN 77/16. Vermerk. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Brüssel 20.10.2016. (www.consilium.europa.eu/de/meetings/.../10/20-euco-conclusions-migration_pdf/).
- Fassin, D. 2016: Vom Rechtsanspruch zum Gunsterweis. *Mittelweg* 36, 25. Jg., Heft 1, 33–61.
- Groenemeyer, A. 2001: Soziologische Konstruktionen sozialer Probleme und gesellschaftliche Herausforderungen. *Soziale Probleme*, 12. Jg., Heft 1/2, 5–27.
- Kleist, O., Karakayali, S. 2015: EFA-Studie. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. Berlin (<http://www.fluechtlingshilfe-htk.de/uploads/infos/49.pdf>).
- Klepp, S. 2010: A contested asylum system: The European Union between refugee protection and border control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, Heft 12, 1–21.
- Lobenstein, C. 2016: Lautes Schweigen. *Die Zeit*, 24, 16.2.2016 (<http://www.zeit.de/2016/24/fluechtlinge-mittelmeer-asyldebatte-europa>)
- Moore, B. 1982: Ungerechtigkeit. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand. Frankfurt: Suhrkamp.
- Ott, K. 2016: *Zuwanderung und Moral*. Stuttgart: Reclam.
- Paech, N. 2014: Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ v. 6. November 2014. Hamburg.
- Pogge, T. 2011: *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Pro Asyl 2016a: *Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen*. Frankfurt.
- Pro Asyl 2016b: *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Stand 1.2.2016)*. Frankfurt.

- Pro Asyl 2016c: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten. Frankfurt.
- Pro Asyl 2016d: Abweichendes Votum von Günter Burkhardt, Geschäftsführer PRO ASYL zum Bericht der Robert Bosch Expertenkommission. Frankfurt.
- Robert-Bosch-Stiftung (Hg.) 2016: Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Stuttgart.
- Scherr, A. 2015a: Wer soll deportiert werden? Wie die folgenreiche Unterscheidung zwischen den „wirklichen“ Flüchtlingen, den zu Duldenden und den Abzuschiebenden hergestellt wird. Soziale Probleme. Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle, 26. Jg., Heft 2, 151–170.
- Scherr, A. 2015b: Abschiebungen. Verdeckungsversuche und Legitimationsprobleme eines staatlichen Gewaltakts. Kursbuch 193: Wohin flüchten? Hamburg, 60–74.
- Schimank, U. 2005: Weltgesellschaften und Nationalgesellschaften. In B. Heinz, R. Münch, H. Tyrell (Hg.), Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen. Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie, Stuttgart: Lucius und Lucius, 394–414.
- Spector, M., Kitsuse, J. I. 1987: Constructing social problems. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Steinert, H. 1981: Widersprüche, Kapitalstrategien und Widerstand oder: Warum ich den Begriff ‚Soziale Probleme‘ nicht mehr hören kann. Kriminalsoziologische Bibliographie, 32. Jg., Heft 33, 56–88.
- Steinhilper, E., Fleischmann, L. 2016: Die Ambivalenzen eines neuen Dispositivs der Hilfe: Zur Rolle der Zivilgesellschaft und der Sozialen Bewegungen seit dem langen Sommer der Migration. Neue Praxis – Sonderheft 13 – „Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit“, 60–72.
- Schwenken, H., Kirchoff, M. 2016: Und raus bist du!? – Zivilgesellschaftliche Proteste gegen Abschiebungen. In Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), Dossier Zivilgesellschaftliches Engagement in der Migrationsgesellschaft. Bonn.
- United Nations, Crépeau, F. 2015: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau. Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants. New York.
- Weber, M. 1973: Die Objektivität sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. In Ders.: Soziologie – Universalgeschichtliche Analysen – Politik. Stuttgart: Kröner, 186–262.