

Probleme und Spannungen

Das liberale Skript und die Aufnahme von Flüchtlingen: Länderunterschiede in der Aufnahmepolitik und die Bedeutung nationaler kultureller Repertoires

1. Einleitung

Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) und der Genfer Flüchtlingskonvention (1951/1967) ist es Staaten weder erlaubt, Menschen, deren fundamentale Menschenrechte bedroht sind, in ihre Herkunftsländer zurückzuweisen noch zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen unterschiedlicher Herkunft zu diskriminieren, indem sie eine bestimmte Gruppe aufnehmen, einer anderen Gruppe aber die Aufnahme verweigern. Zwar billigt das Völkerrecht den Staaten im Grundsatz das Recht zu, den Zugang zu ihrem Gebiet zu kontrollieren und darüber zu entscheiden, wer aufgenommen und wer abgewiesen werden darf. Wenn es jedoch um die besondere Gruppe der Flüchtlinge geht, wird das Selbstbestimmungsrecht des Nationalstaates zu Gunsten derjenigen eingeschränkt, deren Leben aufgrund von Verfolgung und Krieg bedroht ist. Dies bedeutet, dass das individuelle Recht auf Schutz vor Verfolgung und Krieg das Recht eines Staates übertrumpft, den Zugang zu seinem Gebiet zu kontrollieren.

Die Anzahl an Menschen, die aufgrund politischer Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Kriegen und Bürgerkriegen aus ihren Ländern vertrieben wurden, hat sich in den letzten zehn Jahren auf 46 Millionen mehr als verdoppelt.¹ Angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen gerät das rechtlich kodifizierte Schutzrecht von Flüchtlingen zunehmend unter Druck. Auch wenn die meisten Staaten die internationalen Verträge, die den Schutz von Flüchtlingen garantieren, unterzeichnet haben, halten sich viele Länder nicht an die rechtlich kodifizierten Normen. Manche weigern sich grundsätzlich, Flüchtlinge aufzunehmen und dies ganz unabhängig von deren Herkunft. Andere Länder nehmen Flüchtlinge aus bestimmten Herkunftsländern auf, verweigern aber Flüchtlingen aus anderen Ländern den Zugang. Und schließlich finden wir Länder, die ihre Grenzen für alle Flüchtlingsgruppen weitgehend geöffnet halten.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht das Spannungsverhältnis zwischen den im internationalen Recht kodifizierten normativen Vorstellungen einer richtigen Flüchtlingspolitik einerseits und der politischen Praxis andererseits. Wir werden in Abschnitt 2 zuerst erläutern, mit welchen Argumenten aus der liberalen politischen Philosophie das Prinzip des »Non-Refoulement« begründet wird und in Abschnitt 3 mit Bezugnahme auf die neo-institutionalistische Theorie der Weltgesell-

1 Vgl. UNHCR 2023. Syrien, Ukraine, Afghanistan, Venezuela, Südsudan, Myanmar, Sudan, die Demokratische Republik Kongo, Somalia, und die Zentralafrikanische Republik sind diejenigen zehn Länder, aus denen die meisten Flüchtlinge stammen.

schaft zeigen, wie diese Begründung Einzug in das nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte liberale Skript und das Völkerrecht gefunden hat. Wir kontrastieren diesen normativen Bezugsrahmen in den folgenden Kapiteln dann mit Ergebnissen einer empirischen Studie, die wir an anderer Stelle in Form eines Buchs ausführlicher dargestellt haben.² Mit Hilfe einer qualitativen Diskursanalyse haben wir parlamentarische Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen in sechs Ländern – Chile, Deutschland, Polen, Singapur, Türkei und Uganda – untersucht. Alle sechs Länder sind bzw. waren mit der Frage der Aufnahme von bestimmten Flüchtlingsgruppen konfrontiert, variieren aber entlang unterschiedlicher Dimensionen, wie ihrem politischen Regime oder der geographischen Nähe zum Herkunftsland der Flüchtlinge. Entsprechend konnten wir ein breites Spektrum an flüchtlingspolitischen Positionen und Diskursen abdecken. Unsere Diskursanalyse bezieht sich dabei nicht nur auf eine Rekonstruktion der Positionen und der Deutungen der Regierungen, sondern schließt eine Analyse aller in den Parlamenten vertretenen Parteien mit ein.

Kontrastiert man die Ergebnisse unserer Studie mit den normativen Erwartungen, die sich aus dem liberalen Skript ergeben, dann kommen wir zu überraschenden Befunden. Auch wenn das Zurückweisungsverbot von Flüchtlingen ein Kernbestandteil des liberalen Skripts ist und man entsprechend erwarten könnte, dass sich vor allem liberale Demokratien offener als andere Regime gegenüber Flüchtlingen verhalten, wird Abschnitt 4 zeigen, dass dies häufig nicht der Fall ist. So betreiben beispielsweise die autoritären Regime von Uganda und Türkei die offenste Flüchtlingspolitik von den sechs Ländern unserer Analyse. Abschnitt 5 widmet sich dann der Frage, in welchem Maße Argumente, die sich aus dem liberalen Skript ableiten lassen, eine besondere Rolle für die Begründung einer offenen Flüchtlingspolitik spielen. Wir zeigen, dass dies nur in einem recht beschränkten Maße der Fall ist. So wird beispielsweise die offene Flüchtlingspolitik der Türkei und Ugandas gerade nicht mit Bezugnahme auf universelle Prinzipien, sondern mit Rekurs auf partikuläre Solidaritäten begründet.

Dieses Ergebnis wirft wiederum die Frage auf, welche Faktoren die Flüchtlingspolitik der Länder beeinflussen. In Abschnitt 6 werden wir zeigen, dass man die Flüchtlingspolitik eines Landes nur dann versteht, wenn man analysiert, wie die politischen Akteure die nationale Identität (wer sind »wir«?) und die Flüchtlinge (wer sind die »Anderen«?) interpretieren. Wir legen dar, dass die politischen Akteure bei der Deutung des »Wir« und der »Anderen« auf kulturelle Repertoires zugreifen, die je nach Land unterschiedlich ausfallen und die entscheidend die flüchtlingspolitischen Positionen der Regierungen prägen. Dabei zeigt sich, dass das liberale Skript nur ein mögliches Repertoire unter anderen darstellt bzw. nur dann relevant wird, wenn es für die nationale Identitätsbildung von Bedeutung ist. Schließlich zeigt Abschnitt 7, dass es auch bei parteipolitischen Differenzen innerhalb der Länder häufig nicht so ist, dass sich die dem links-liberalen Lager zuzurechnenden Parteien für eine offene Flüchtlingspolitik und die illiberalen Parteien für geschlossene Grenzen einsetzen. Manchmal, wie z.B. in der Türkei,

2 Drewski, Gerhards 2024a.

sprechen sich die illiberalen Akteure für offene Grenzen und die eher linken Akteure für geschlossene Grenzen aus. Eine genaue Betrachtung der nationalen Konfliktlinien ist also notwendig, wenn man die Flüchtlingspolitik unterschiedlicher Parteien innerhalb eines Landes verstehen will.

2. Das liberale Skript und die Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen

Mit Bezugnahme auf die einschlägige Diskussion in der politischen Philosophie werden wir im Folgenden zunächst erläutern, warum sich das Verbot der Zurückweisung von Flüchtlingen aus liberalem Denken ableiten lässt.³ Dabei ist es nicht unser Ziel, die philosophische Debatte im Detail zu rekonstruieren, sondern nur die wichtigsten Prinzipien und Argumente zu skizzieren.⁴

Wie Michael Zürn und Johannes Gerschewski darlegen,⁵ ist die Idee der individuellen Selbstbestimmung ein zentrales Grundprinzip liberalen Denkens, oft auch als individuelle Autonomie oder Freiheit bezeichnet.⁶ Individuelle Selbstbestimmung bedeutet, dass jeder Mensch als autonomer Akteur angesehen wird, der über die Fähigkeit und das Recht verfügt, über sein eigenes Leben und Schicksal zu entscheiden. Aus dem Recht auf individuelle Selbstbestimmung lassen sich eine Vielzahl an nachgeordneten Rechten ableiten. Dazu gehört unter anderem auch das Recht auf Bewegungsfreiheit, was prinzipiell auch die Freiheit umfasst, ein bestimmtes Land zu verlassen und sich in einem anderen Land niederzulassen.⁷

Das Prinzip der individuellen Selbstbestimmung umfasst jedoch auch die Freiheit, sich mit anderen Menschen zusammenzutun und eine Gruppe oder eine Gemeinschaft zu bilden. Die Gemeinschaft erwirbt mit dem freiwilligen Zusammenschluss autonomer Individuen das Recht auf kollektive Selbstbestimmung und ist berechtigt, die Regeln des Zusammenlebens der Gemeinschaft zu bestimmen. Dieses Recht auf kollektive Selbstbestimmung umfasst auch das Recht, über neue Mitglieder zu entscheiden.⁸ Man kann diesen Grundgedanken an einem einfachen Beispiel illustrieren. Wenn sich mehrere Personen aus freien Stücken dazu entschließen, eine Gruppe oder einen Verein zu gründen, der zusammen am Wochenende seine Freizeit miteinander verbringt, dann steht dieser Gruppe bzw. ihren Mitgliedern auch das Recht zu, darüber zu entscheiden, ob sie eine weitere Person, die gerne an den Aktivitäten der Gruppe partizipieren möchte, aufnimmt oder zurückweist. Dieser Grundgedanke kann auch auf Nationalstaaten übertragen werden. Nach liberalem Denken ist ein demokratischer Staat – der also aus

3 Wir betrachten das Verbot der Zurückweisung von Flüchtlingen als eine von mehreren Dimensionen des liberalen Skripts in Bezug auf die Gestaltung von Staatsgrenzen (vgl. dazu ausführlich Drewski, Gerhards 2024b).

4 Vgl. Hosein 2019; Wellman 2015; Bauböck 2020.

5 Zürn, Gerschewski 2024.

6 Gaus 2018; Fisch 2015.

7 Carens 2013, S. 239.

8 Wellman 2008, S. 110f.

der individuellen Selbstbestimmung aller Bürger hervorgegangen ist – legitimiert, über seine inneren Angelegenheiten zu entscheiden. Er hat zwar nicht das Recht, Menschen am Verlassen ihres Landes zu hindern. Unter Berufung auf die Idee der kollektiven Selbstbestimmung hat er aber das Recht, Menschen die Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft und abgeleitet daraus den Zugang zu seinem Gebiet zu verweigern.⁹

Aus den vorangegangenen Bemerkungen ergibt sich, dass es aus der Sicht des Liberalismus eine inhärente Spannung zwischen der kollektiven Selbstbestimmung von Nationalstaaten einerseits und dem aus der Idee der individuellen Selbstbestimmung abgeleiteten Recht der Bewegungsfreiheit andererseits gibt.¹⁰ Während sich aus dem Prinzip der individuellen Selbstbestimmung im Grundsatz ein Plädoyer für offene Grenzen ableiten lässt, impliziert das Prinzip der kollektiven Selbstbestimmung, dass Nationalstaaten das Recht haben, ihre Grenzen zu kontrollieren und Personen, die einreisen wollen, zurückzuweisen. Die entscheidende Frage ist dann, wie die Prinzipien der individuellen und kollektiven Selbstbestimmung austariert werden sollen.¹¹

Während aus Sicht der liberalen politischen Philosophie weitgehend Konsens darüber herrscht, dass in Bezug auf Ausreise und Emigration das Recht auf Bewegungsfreiheit überwiegt, ist die Diskussion in Bezug auf Einreise und Einwanderung differenzierter. In dieser Hinsicht macht die politische Philosophie (aber auch das Recht und die politische Praxis) einen bedeutsamen Unterschied zwischen sogenannten »unfreiwilligen« Migranten bzw. »Flüchtlingen«, die zum

9 Einige Theoretiker stellen die These, dass das Recht auf kollektive Selbstbestimmung automatisch das Recht einschließt, Nichtmitglieder einer Gemeinschaft auszuschließen, mit folgendem Gegenargument in Frage: (Benhabib 2004; Abizadeh 2008): Das Kernprinzip demokratischer Selbstbestimmung bedeutet, dass alle Personen, die von politischen Entscheidungen betroffen sind, die Möglichkeit haben müssen, am Entscheidungsprozess teilzunehmen, zum Beispiel durch die Wahl derjenigen, die die Entscheidungen treffen. Wenn Mitglieder einer Gemeinschaft, wie Staatsbürger, demokratisch beschließen, die Grenzen zu schließen, betrifft diese Entscheidung nicht nur die Mitglieder, sondern auch Nicht-Mitglieder der Gemeinschaft, wie Einwanderer und Flüchtlinge, da ihnen der Eintritt in das betreffende Land verwehrt wird. Dies widerspricht jedoch der Idee, dass jeder, der von einer Entscheidung betroffen ist, auch ein Mitspracherecht haben sollte, was wiederum zu dem Schluss führt, dass »according to democratic theory, the democratic justification for a regime of border control is ultimately owed to both members and nonmembers« (Abizadeh 2008, S. 44).

10 Vgl. dazu auch die Ausführungen zum Krisendiskurs über die Krise der Demokratie im Zeitalter der Globalisierung in der Konklusion dieses Bandes.

11 Auf ein ähnliches Spannungsverhältnis weist auch die Literatur zum »liberalen Paradox« hin (Hollifield 2004; vgl. auch Freeman 1995; Joppke 2005). Einerseits müssen sich liberale Demokratien vor dem Hintergrund von Globalisierungsprozessen für Migration öffnen, um sich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können. Andererseits sind Demokratien dem Wählerwillen verpflichtet, der häufig aus Bedenken um Sicherheit und kulturelle Identität migrationskritisch eingestellt ist. Daraus folgt in der Regel eine »Lücke« zwischen eher restriktiven Migrationsdiskursen und eher offenen Migrationspolitiken.

Schutz ihres Lebens ihr Land verlassen müssen einerseits und »freiwilligen« Migranten, die auf der Suche nach besseren Arbeits- und Lebensbedingungen sind, andererseits. Zweifellos ist die Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen in der Praxis alles andere als klar, wie u.a. Rebecca Hamlin gezeigt hat.¹² Auch unsere empirischen Analysen zeigen, dass die Klassifikation von Flüchtlingen als »Migranten« eine von Politikern häufig verwendete Strategie ist, um die Schließung von Grenzen zu rechtfertigen. Philosophische Debatten drehen sich jedoch weniger um reale Phänomene als um Idealtypen und in diesem Fall die Frage, wie man unter Bezugnahme auf allgemeine Werte rechtfertigen kann, warum Staaten bestimmte Menschen aufnehmen und andere ablehnen dürfen.

In Bezug auf sogenannte »freiwillige Migranten« finden wir sowohl philosophische Positionen, die das Recht des Staates rechtfertigen, seine Grenzen zu kontrollieren und Einwanderern den Zugang zu seinem Gebiet zu verweigern,¹³ als auch Argumente, die das individuelle Recht auf Zugang zu anderen Ländern betonen.¹⁴ Im Wesentlichen beziehen sich die Befürworter des Rechts staatlicher Grenzkontrolle auf das Prinzip kollektiver Selbstbestimmung, dass nämlich jede Gemeinschaft das Recht hat, über ihre eigenen Angelegenheiten zu entscheiden, einschließlich der Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder. Im Gegensatz dazu führen die Befürworter einer Politik offener Grenzen zwei Argumente zur Unterstützung ihrer Position ins Feld. Wie bereits erläutert, umfasst die Idee der individuellen Selbstbestimmung auch das Recht, sich frei über nationale Grenzen hinweg bewegen zu dürfen. Darüber hinaus argumentieren die Befürworter eines Rechts auf globale Bewegungsfreiheit, dass die Art und Weise, wie die Welt realiter organisiert ist, zu ungleichen Lebenschancen führt und diese Ungleichheiten normativ nicht zu legitimieren sind.¹⁵ Bürger, die in einem armen Land geboren wurden, haben deutlich weniger Ressourcen zur Verfügung als Bürger, die in einem reichen Land geboren wurden. Der Geburtsort eines Menschen wird jedoch vom Zufall und nicht von freier Wahl oder der persönlichen Anstrengung oder Leistung bestimmt.¹⁶ Diese Tatsache verstößt wiederum gegen das Prinzip, dass alle Menschen mit gleichen Rechten geboren werden und die gleichen Chancen genießen sollten. Daraus ergibt sich, dass eine Schließung von Grenzen, die die Ungleichheiten zementieren, normativ nicht zu legitimieren ist.

Während wir für die Frage der Aufnahme von freiwilligen Migranten unterschiedliche Positionen in der Debatte finden, gilt dies interessanterweise nicht für die Aufnahme von Flüchtlingen. Aus der Perspektive aller liberaler Theorien dürfen Personen, die aufgrund von Verfolgung und Krieg ihre Heimatländer verlassen müssen, nicht zurückgewiesen werden. Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden konfligierenden Werten der individuellen und der kollektiven Selbstbestim-

12 Hamlin 2021.

13 Walzer 1983; Wellman 2008; Miller 2007, 2016.

14 Carens 2013; Abizadeh 2008.

15 Carens 2013; Shachar 2009.

16 Zur ausführlichen Kritik des Leistungsbegriffs vgl. Gosepath in diesem Band.

mung wird bezüglich der Frage der Aufnahme von Flüchtlingen aufgelöst, indem auf einen höher gelagerten Wert Bezug genommen wird. Leben und Überleben sind notwendige Voraussetzungen für die Verwirklichung aller anderen individuellen Selbstbestimmungsrechte.¹⁷ Folglich steht das Recht auf Überleben auch über dem Recht einer Gruppe, über neue Mitglieder zu entscheiden, weil sich auch die Gruppe ohne das Recht auf Leben gar nicht hätte konstituieren können. Das Recht auf kollektive Selbstbestimmung einer Gruppe ist also sekundär, wenn das Leben von Menschen bedroht ist. Um das Beispiel von oben aufzugreifen: Zwar hat die Freizeitgruppe im Grundsatz das Recht, über die Aufnahme weiterer Mitglieder frei zu entscheiden und damit auch Antragsteller abzulehnen. Wenn aber eine Person um Aufnahme und Schutz bittet, die verfolgt wird und um ihr Leben bangt, dann ist die Gruppe verpflichtet, dieser Person Schutz zu gewähren. Diese Schutzverpflichtung gilt mindestens so lange, bis keine Gefahr mehr für das Leben der verfolgten Person besteht.

Obwohl innerhalb der philosophischen Debatte Konsens über dieses Prinzip herrscht, gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine Person als Flüchtling definiert werden kann, welche Länder wie viele Flüchtlinge aufnehmen sollen und vor allem, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit das Prinzip angewendet werden kann.¹⁸ Auf diese Differenzierungen können wir hier nicht genauer eingehen.¹⁹

3. Die Institutionalisierung des Schutzes von Flüchtlingen im Skript einer Weltgesellschaft

Die Idee, dass Flüchtlinge nicht zurückgewiesen werden dürfen, ist nicht nur eine gut begründete Position in der liberalen politischen Philosophie. Folgt man der neo-institutionalistischen Theorie der Weltgesellschaft und ihren vielen empirischen Studien, dann ist die Idee des Schutzes von Flüchtlingen eingebettet in

17 Zu partiell anderen Begründungen der Aufnahmeverpflichtung von Staaten vgl. Gibney 2018; Bauböck 2018.

18 Singer, Singer 2010; Carens 2013; Miller 2016; Gibney 2018.

19 David Miller definiert die folgenden Kriterien: (1) Das Leben derjenigen Personen, die um Aufnahme bitten, muss in ihrem Herkunftsland bedroht sein. (2) Der Staat des Herkunftslandes ist der Urheber der Bedrohung oder ist nicht in der Lage, seine Bürger zu schützen. (3) Es gibt keine andere Möglichkeit, diejenigen, die Zuflucht suchen, zu schützen (z. B. internationale Hilfe oder sichere Zonen im Herkunftsland). (4) Das Aufnahmeland ist überhaupt in der Lage, Flüchtlinge aufzunehmen (Miller 2016, S. 76–93). Natürlich sind die vier Bedingungen nicht einfach zu spezifizieren und empirisch zu überprüfen. Strittig ist vor allem die Frage, was genau eine Bedrohung ist, ob zum Beispiel die Flucht vor Hunger oder einer Naturkatastrophe ein plausibler Grund für den Erhalt des Flüchtlingsstatus ist. Diejenigen, die eine restriktive Definition der Gründe für die Aufnahme von Flüchtlingen befürworten, argumentieren, dass im Falle von Hunger und Naturkatastrophen den Menschen auch innerhalb ihrer Länder durch internationale Hilfe geholfen werden kann. Und wenn das der Fall ist, sind Staaten nicht verpflichtet, Flüchtlinge aufzunehmen.

einen Prozess der Institutionalisierung einer globalen Kultur bzw. eines weltweit geltenden Skripts.²⁰ Teil dieses Skriptes sind Vorstellungen darüber, wer ein legitimer Akteur ist. Aus der Sicht des soziologischen Neo-Institutionalismus sind sowohl kollektive als auch individuelle Akteure nicht von Natur aus gegeben, sondern das Ergebnis eines historischen Prozesses kultureller Konstruktion.²¹ Als zentrale legitime Akteure moderner Gesellschaften gelten Nationalstaaten und Individuen.

Wenn Sozialwissenschaftler über »Gesellschaft« sprechen, dann gehen sie wie selbstverständlich davon aus, dass Gesellschaften nicht mehr als Imperien oder über Familienbeziehungen organisiert werden (sollen), sondern als Nationalstaaten, die nach außen das Recht auf Souveränität und nach innen das Gewaltmonopol beanspruchen können. Die Vorstellung, dass die Weltgesellschaft als Ensemble souveräner Nationalstaaten organisiert werden soll, ist fest institutionalisiert und im Völkerrecht verankert. Gemäß Artikel 2 (1) der Charta der Vereinten Nationen genießen Staaten »souveräne Gleichheit«. Jeder Staat, ganz unabhängig von seiner Größe und Macht, ist eine juristische Person. Jeder Staat soll volle Autorität über sein Territorium und seine inneren Angelegenheiten ausüben. Das Prinzip der nationalen Souveränität impliziert auch, dass der Staat volle Autorität über seine Grenzen hat und entsprechend darüber entscheiden kann, ob er Nichtstaatsangehörigen den Zugang zu seinem Gebiet gewährt oder nicht.

Aber nicht nur dem Nationalstaat, sondern auch dem Individuum kommt in dem Weltgesellschaftsskript eine ganz besondere Rolle zu.²² Jeder einzelne Mensch wird unabhängig von seiner Herkunft, seines Geschlechts, seiner Religion oder seines sozialen Status als gleichwertig und mit unverletzlichen Rechten ausgestattet konzeptualisiert.²³ Gemäß dieser Vorstellung hat jede Einzelperson ein natürliches Recht auf individuelle Selbstbestimmung; niemand sonst ist legitimiert, über das Schicksal einer Einzelperson zu bestimmen. Ähnlich wie die territoriale Integrität und Souveränität von Nationalstaaten durch das Völkerrecht geschützt werden, so sind auch die Rechte von Einzelpersonen durch eine Vielzahl an Rechtsverordnungen kodifiziert. Der Menschenrechtserklärung von 1948 kommt diesbezüglich eine zentrale Bedeutung zu. Artikel 1 und 2 bringen die Idee der Universalität der Rechte des Individuums deutlich zum Ausdruck:

»Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen. Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand«.

20 Der Schutz von Flüchtlingen ist auch in der liberalen internationalen Ordnung (LIO) institutionalisiert. Vgl. den Beitrag von Börzel und Risse in diesem Band.

21 Meyer 2010; Meyer et al. 1997; Meyer, Jepperson 2000.

22 Meyer et al. 1997; Soysal 1994; Elliott 2007.

23 Meyer, Jepperson 2000, S. 105.

Nun können die im Weltgesellschaftsskript definierten Rechte von Nationalstaaten und Individuen miteinander in Spannung geraten. Dies gilt auch und vor allem, wenn es um die Frage der Grenzkontrolle und der Einwanderung geht.²⁴ Die Theorie der Weltgesellschaft geht allerdings davon aus, dass es seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges insofern eine Verschiebung der Prioritäten gegeben hat, als die Rechte von Einzelpersonen zunehmend gestärkt und diejenigen des Staates eingeschränkt wurden.²⁵ Die Erfahrungen der beiden Weltkriege mit nahezu 100 Millionen Toten und des Holocaust mit sechs Millionen ermordeten Juden haben zu einer Delegitimierung des Nationalismus und einer entsprechenden Einschränkung der Souveränitätsrechte des Nationalstaates und einer gleichzeitigen Ausweitung der Rechte von Einzelpersonen geführt.²⁶

Dies gilt insbesondere für die Idee, dass Individuen, die von ihrem Staat bedroht und verfolgt werden, geschützt werden müssen. Das Recht auf Asylsuche bzw. das Verbot der Zurückweisung von Flüchtlingen haben durch Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und drei Jahre später durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 Eingang in das Völkerrecht gefunden. Beide Verträge sind Meilensteine in der historischen Entwicklung des Schutzes des Einzelnen vor staatlicher Willkürherrschaft. Der Historiker Peter Gatrell hat gezeigt, dass die in den Verträgen zum Ausdruck kommende Flüchtlingsdefinition insofern eine Abkehr von der Vorkriegszeit darstellt, als nicht mehr der Schutz von – meist ethnischen – Gruppen, sondern von verfolgten Einzelperson im Mittelpunkt steht.²⁷ Entsprechend gewährt Artikel 14 (1) der Menschenrechtserklärung jeder Person das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen (auch wenn dies kein Recht auf Asyl darstellt, der Aufnahmestaat also nur verpflichtet ist, das Asylgesuch zu prüfen). Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsstaaten durch die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967 zu drei Grundsätzen, die ihre Möglichkeiten, ihre Grenzen für Flüchtlinge und Asylsuchende zu schließen, deutlich einschränken: (1) Das Prinzip des »Non-Refoulement« bedeutet, dass Staaten nicht berechtigt sind, Flüchtlinge an ihren Grenzen in Gebiete zurückzuweisen, wo ihnen Gefahr für Leib und Leben und schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. (2) Das Prin-

24 Das Menschenrecht, seinen Staat zu verlassen, ist weniger umstritten.

25 Yasemin Soysal (1994) argumentiert beispielsweise, dass die Verbreitung internationaler Menschenrechtsnormen, vorangetrieben durch internationale Verträge, Institutionen und nichtstaatliche Organisationen, zu einer Ausweitung der Rechte von Migranten geführt hat, was umgekehrt die nationalen Souveränitätsrechte zunehmend einschränkt hat. Michael Elliott (2007) zeigt, dass die Anzahl der Menschenrechtsdokumente, die individuelle Rechte kodifizieren, in den 1980er Jahren stetig gestiegen ist und sich nach 1989 und dem Zusammenbruch der Sowjetunion weiter deutlich erhöht hat. Andere Studien haben gezeigt, dass die Gruppe von Menschen, die als Individuen konzeptualisiert werden und Anspruch auf Rechte haben, im Laufe der Zeit ausgeweitet wurde.

26 Meyer 2010, S. 6.

27 Gatrell 2013.

zip der Nicht-Bestrafung, bedeutet, dass Flüchtlinge, die irregulär in ein Land eingereist sind, nicht strafrechtlich verfolgt werden dürfen. (3) Und das Prinzip der Nicht-Diskriminierung bedeutet, dass Staaten Flüchtlinge nicht aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität oder anderen Gründen bevor- oder benachteiligen dürfen.²⁸

Fassen wir unsere Überlegungen kurz zusammen. Wenn das Leben von Menschen in ihrem Heimatland bedroht ist und diese versuchen, in ein anderes Land zu fliehen, dann stellt sich die Frage, ob ein Staat das Recht hat, seine Grenzen zu schließen oder ob er verpflichtet ist, die verfolgten Personen aufzunehmen. Antworten auf diese Frage finden sich sowohl in der sozialphilosophischen Debatte als auch in denjenigen soziologischen Studien, die die normativen Grundlagen moderner liberaler Gesellschaften konzeptionell und empirisch untersucht haben. Während die Philosophie versucht, ihre Position mit normativen Argumenten zu rechtfertigen, stützen sich soziologische Analysen eher auf empirische Beschreibungen dessen, was in Gesellschaften als normativ wünschenswert definiert wird. Beide Perspektiven beschreiben die Ausgangsfrage als eine Spannung zwischen dem Recht des Staates auf kollektive Selbstbestimmung einerseits und der Selbstbestimmung und der Bewegungsfreiheit des Individuums andererseits. Dieses Spannungsverhältnis wird innerhalb der philosophischen Debatte für diejenige Personengruppe, die Schutz vor Verfolgung und Krieg sucht, insofern aufgelöst, als Flüchtlingen ein Vorrang vor dem Recht des Staates auf kollektive Selbstbestimmung eingeräumt wird, da das Recht auf Überleben als grundlegende Voraussetzung für alle anderen Rechte angesehen wird. Die konzeptionellen Überlegungen der neo-institutionalistischen Weltgesellschaftstheorie und ihre empirischen Analysen kommen zu einem ganz ähnlichen Befund. Sie beschreiben, wie die Rechte von Einzelpersonen im Laufe der Zeit immer mehr an Bedeutung

28 Die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention ist in zweifacher Hinsicht aber recht restriktiv formuliert. (1) Staaten sind zwar nicht berechtigt, Flüchtlinge, die das Territorium eines Staates erreicht haben, in Gebiete zurückzuweisen wo ihnen Gefahr droht. Doch die Abwesenheit eines individuellen Rechts auf Asyl ermöglicht es Staaten, darauf hin zu wirken, dass Flüchtlinge das Territorium eines Staates erst gar nicht erreichen. Tatsächlich handelt es sich hier um eine weit verbreitete Praxis (FitzGerald 2019). So verlangen viele Staaten von Reedereien und Fluggesellschaften, die Visa der Passagiere bei der Abreise zu kontrollieren; dies macht es für Asylsuchende, die häufig kein Visum besitzen, unmöglich, ein bestimmtes Zielland überhaupt zu erreichen, um dort dann einen Asylantrag zu stellen. (2) Die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention umfasst nur diejenigen, die vor politischer Verfolgung fliehen, schließt jedoch diejenigen aus, deren Leben durch andere Umstände bedroht ist, wie zum Beispiel durch Hunger, extreme Armut oder Naturkatastrophen. Versuche, die minimalistische Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention auszuweiten, waren teilweise erfolgreich. So erweitert die Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) von 1969 die Flüchtlingsdefinition auf diejenigen, die vor Krieg und Bürgerkrieg fliehen (Artikel 1(2)). Die Europäische Union hat den Begriff des »subsidiären Schutzes« eingeführt, und stellt damit ebenfalls vor allem diejenigen, deren Leben durch Krieg oder Bürgerkrieg gefährdet ist, unter Schutz. (Richtlinie 2011/95/EU Artikel 15).

gewonnen haben und diejenigen des Staates zunehmend eingeschränkt wurden. Dieser Trend umfasst den Schutz von Flüchtlingen und die Verpflichtung der Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen, eine Idee, die nach dem Zweiten Weltkrieg im Völkerrecht verbindlich kodifiziert wurde.

4. Sind liberale Demokratien offener für die Aufnahme von Flüchtlingen als autoritäre Regime?

Die Theorie der Weltgesellschaft geht zwar von der Existenz einer globalen Kultur aus, zu der u.a. die im internationalen Recht kodifizierte Verpflichtung der Nichtzurückweisung von Flüchtlingen gehört, die Prinzipien des Skripts sind aber in den jeweiligen Nationalstaaten in einem unterschiedlichen Maße institutionalisiert bzw. von diesen entkoppelt. Da sich liberale Demokratien im Gegensatz zu autoritären Regimen insbesondere durch ihre Bindung an universelle Rechtsnormen auszeichnen, könnte man erwarten, dass liberale Gesellschaften eine offenere Flüchtlingspolitik verfolgen als autoritäre Regime.²⁹ Auch wenn wir in unserer Studie keine quantitative Analyse durchgeführt haben und sie sich auch nur auf einen beschränkten Zeitraum bezieht, so lässt sich auf der Basis unserer Fallstudien die Erwartung eines systematischen Zusammenhangs zwischen Regimetyp und Offenheit gegenüber Flüchtlingen zumindest relativieren. Es sind überraschenderweise gerade die autoritären Regime in unserer Stichprobe, die die offenste Flüchtlingspolitik betreiben (Uganda und Türkei). Dies deutet darauf hin, dass der Grad der Offenheit der Flüchtlingspolitik nicht unbedingt einer Rangfolge entlang der Skala »liberales versus autoritäres« Regime folgt. Ein ähnlicher Befund wird in der Literatur unter dem Begriff des »illiberalen Paradoxes« diskutiert.³⁰

Der »V-Dem Liberal Democracy« Index erlaubt es, Länder weltweit im Hinblick auf die Gütekriterien liberaler Demokratien zu klassifizieren. Für unsere Studie relevant ist die »liberale« Teilkomponente dieses Indizes (»V-Dem Liberal Component Index«), die sich insbesondere auf Kriterien wie Gleichheit vor dem Gesetz, die Gewährung individueller Freiheiten sowie gerichtliche und legislative Beschränkungen der Exekutive bezieht.³¹ Die Werte des Index variieren zwischen 0 (illiberal) und 1 (liberal). Für jedes der von uns untersuchten Länder haben wir die Werte für das erste und letzte Jahr unseres jeweiligen Analysezeitraums herangezogen. Wie Tabelle 1 zeigt, ergibt der Index folgende Rangfolge der Länder: Deutschland, Chile, Polen, Singapur, Uganda und Türkei. Diese Rangfolge stimmt jedoch nicht mit der Offenheit der Flüchtlingspolitik der Länder überein.³²

29 Soysal 1994; Joppke 2005.

30 Natter 2023.

31 Varieties of Democracy 2022.

32 Die nachfolgenden Ausführungen zur Flüchtlingspolitik der Länder bilden eine sehr kondensierte Zusammenfassung dessen, was wir an anderer Stelle ausführlich dargestellt haben (Drewski Gerhards 2024a).

Tabelle 1: Überblick über den »Liberalitätsgrad« der untersuchten Länder

Land und Analysezeitraum	V-Dem Liberal Component Index
Deutschland (2015 bis 2018)	0,97 bis 0,96
Chile (2017 bis 2019)	0,96 bis 0,94
Polen (2014 bis 2016)	0,93 bis 0,83
Singapur (2009 bis 2019)	0,7 bis 0,73
Uganda (2011 bis 2021)	0,65 bis 0,55
Türkei (2013 bis 2019)	0,64 bis 0,23

Uganda ist eines der am wenigsten liberalen Länder in unserer Stichprobe und verfolgt zugleich die offenste Flüchtlingspolitik. Mit etwa 1,5 Millionen Flüchtlingen nimmt Uganda die größte Zahl an Flüchtlingen aller afrikanischen Länder auf und gehört weltweit zu den Ländern mit den höchsten Flüchtlingszahlen.³³ Uganda hat nicht nur die wichtigsten internationalen Verträge zum Flüchtlingsrecht unterzeichnet, sondern setzt das Recht auch in der Praxis um. Es verweigert keinem Flüchtling den Zugang zu seinem Gebiet und unterscheidet auch nicht zwischen Flüchtlingen unterschiedlicher ethnischer oder religiöser Herkunft. Zudem wird den meisten Flüchtlingen aufgrund ihres Herkunftslandes und ohne Einzelfallprüfung sofort Asyl gewährt. Die offene Flüchtlingspolitik der Regierung unter Präsident Yoweri Museveni wird von der politischen Opposition weitgehend unterstützt.

Auch das autoritäre Regime in der Türkei unter der Führung von Präsident Recep Tayyip Erdoğan und seiner islamischen Partei für »Gerechtigkeit und Entwicklung« (AKP) neigt in Bezug auf die Flüchtlingspolitik näher zum offenen Pol. Erdoğan hat die türkischen Grenzen für Flüchtlinge aus Syrien geöffnet. Mit etwa 3,5 Millionen Flüchtlingen beherbergt die Türkei bei weitem die größte Anzahl von syrischen Flüchtlingen weltweit.³⁴ Allerdings fallen syrische Flüchtlinge in der Türkei nicht unter das internationale Flüchtlingsrecht, sondern genießen temporären Schutz. Dies hat den Vorteil, dass alle Syrer ohne eine Einzelfallprüfung aufgenommen werden, ermöglicht es der Regierung jedoch gleichzeitig, den Schutzstatus nach eigenem Ermessen zu widerrufen.³⁵

Deutschland ist die liberalste Demokratie in unserer Stichprobe. Wie die autoritäre türkische Regierung verfolgte auch die damalige deutsche Regierung unter Angela Merkels Christlich-Demokratischer Union (CDU) zunächst eine offene Flüchtlingspolitik gegenüber syrischen Flüchtlingen. Sie setzte die Anwendung der Dublin-Verordnung für Syrer vorübergehend aus und öffnete die deutschen Grenzen für Flüchtlinge, die über die Balkanroute einreisten. Nach dieser ersten Phase der Offenheit führte die Bundesregierung jedoch mehrere Beschränkungen ein, die es Flüchtlingen erschwerten, nach Deutschland zu gelangen. Am wichtigsten ist

33 UNHCR 2023.

34 ebd.

35 Abdelaaty 2021.

das auf deutsche Initiative unterzeichnete Abkommen der EU mit der Türkei, um zu verhindern, dass weitere Flüchtlinge über die Türkei in die EU gelangen.

Auf Deutschland folgt Chile als zweitliberalste Demokratie in unserem Sample. Bis 2022 hat Chile etwa 444.000 Venezolaner aufgenommen.³⁶ Die damalige konservative Regierung unter Präsident Sebastián Piñera hat venezolanischen Bürgern ein spezielles Visum gewährt, das die Einreise und den vorübergehenden Aufenthalt in Chile für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erlaubt. Bei genauerer Betrachtung erweist sich die Flüchtlingspolitik Chiles jedoch als ambivalent. Vertriebenen Venezolanern wurde kein Flüchtlingsschutz nach internationalem Recht bzw. der Erklärung von Cartagena³⁷ zugestanden. Darüber hinaus mussten Antragsteller mehrere Bedingungen erfüllen, wie die Vorlage eines Passes und die Zahlung einer Gebühr. Sie durften ebenfalls nicht vorbestraft sein. Diese Auflagen haben die Rechte der venezolanischen Flüchtlinge eingeschränkt und deren Anzahl reduziert.

Obwohl Polen in den letzten Jahren – zumindest bis zur Abwahl der PiS-Regierung im Herbst 2023 – einen Rückgang der Qualität seiner Demokratie erlebt hat, gehört es immer noch zur Gruppe der liberalen Gesellschaften. Wie Deutschland sah sich Polen als EU-Mitgliedsstaat dem Druck ausgesetzt, Flüchtlinge aus Syrien aufzunehmen. Im Gegensatz zu Deutschland weigerte sich die damals regierende Partei »Recht und Gerechtigkeit« (PiS) jedoch konsequent, Flüchtlinge aus Syrien aufzunehmen und lehnte einen von der EU vorgeschlagenen Umverteilungsmechanismus für Flüchtlinge ab. Diese Weigerung gilt jedoch nicht für alle Herkunftsgruppen. Die PiS-Regierung hat nach der russischen Invasion in der Ukraine im Jahr 2022 in großem Umfang Flüchtlinge aus dem Nachbarland aufgenommen. Sie unterstützte den EU-Ratsbeschluss, Ukrainern temporären Schutz zu gewähren und beherbergte zeitweise die größte Zahl ukrainischer Flüchtlinge in der EU.

Schließlich kann auch Singapur, ähnlich wie Uganda und die Türkei, nicht als liberale Demokratie eingestuft werden. Anders als Uganda und die Türkei verfolgt die Regierung Singapurs unter der »People's Action Party« (PAP) jedoch die restriktivste Flüchtlingspolitik in unserer Stichprobe. Als Mitglied des Staatenbunds ASEAN ist Singapur mit der Rohingya-Flüchtlingskrise in Myanmar konfrontiert, bei der mehr als eine Million Rohingya fliehen mussten. Aber Singapur weigert sich auch nur einen einzigen Flüchtling aufzunehmen. Die Oppositionsparteien im Parlament stimmen dieser Politik zu. Singapurs geschlossene Politik gilt nicht nur für Flüchtlinge aus Myanmar, sondern für alle Flüchtlingsgruppen unabhängig von ihrer Herkunft.

³⁶ ebd.

³⁷ Die »Erklärung von Cartagena« (1984) ist ein von 14 lateinamerikanischen Staaten unterzeichnetes Dokument, das den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention ausweitet auf Personen, die vor Konflikten und dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung fliehen.

5. Inwiefern nehmen Regierungen auf das liberale Skript Bezug, um die Aufnahme von Flüchtlingen zu begründen?

Die Beobachtung, dass die Offenheit der Flüchtlingspolitik eines Landes nicht mit dem Typus ihres politischen Regimes zusammenzuhängen scheint, wirft die Frage auf, welche Rolle das liberale Skript für die Rechtfertigung der Flüchtlingspolitik eines Landes spielt. Um diese Frage zu beantworten, haben wir in unserer Studie die öffentlichen Stellungnahmen und Parlamentsdebatten zur Aufnahme von Flüchtlingen in sechs Ländern inhaltsanalytisch ausgewertet. Der Analysezeitraum variiert pro Land, beschränkte sich aber immer auf wenige Jahre, so dass wir längerfristige Diskursentwicklungen nicht rekonstruieren können. Unser Fokus lag auf den jeweiligen Begründungen, die für die Aufnahme bzw. Ablehnung von Flüchtlingen gegeben wurden, sowie auf den zugrundeliegenden Deutungsmustern der politischen Akteure. Wir beschränken uns in diesem Abschnitt auf die Stellungnahmen der Regierungen in den jeweiligen Ländern, da diese, gerade weil sie in der Exekutive sind, einen direkten Einfluss auf die Politik ihres Landes haben.

Tabelle 2: Deutungen des »Wir« und der »Anderen« in Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen

Deutungsmuster	Wie wird die nationale Identität (»Wir«) definiert und beschrieben?	Wie werden die Flüchtlinge (die »Anderen«) definiert und beschrieben?
Moralisch	Der Nation zugeschriebene Werte (z.B. Humanitarismus, religiöse Werte, historische Verpflichtungen)	Bedürftigkeit und Notlage der Flüchtlinge (z.B. Fluchtmotiv, Vulnerabilität)
Rechtlich	Gesetze und Normen, an die das Land gebunden ist (z.B. internationales Recht)	Rechte und Pflichten der Flüchtlinge (z.B. Unterscheidung zwischen »Flüchtlingen« und »Migranten«)
Kulturell	Die »erfundene« Geschichte der Nation, ihre ethnische Zusammensetzung und kulturelle Eigenschaften	Ethnische und kulturelle Distanz der Flüchtlinge zur Aufnahmegesellschaft
Wirtschaftlich	Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, Zustand des Arbeitsmarkts, Stärke des Wohlfahrtsstaats	Fähigkeiten und Ressourcen der Flüchtlinge
Sicherheit	Öffentliche Sicherheit	Mit Flüchtlingen assoziierte Sicherheitsbedenken (z.B. Terrorismus, Kriminalität, Menschen Schmuggel)
International	Beziehung zum Herkunftsland der Flüchtlinge, internationale Stellung des Landes	Flüchtlinge als politische Verbündete oder Feinde

Ausgehend von der oben genauer erläuterten Annahme, dass es bei der Frage der Flüchtlingsaufnahme um eine Abwägung zwischen der kollektiven Selbstbestimmung des Aufnahmelandes und den individuellen Rechten der Flüchtlinge geht, konzentriert sich unsere Analyse auf zwei Dimensionen: Einerseits die Definition und Charakterisierung der kollektiven Identität der Aufnahmegesellschaft (wer

sind »Wir«?), und andererseits die Definition und Charakterisierung der Identität der Flüchtlinge (wer sind die »Anderen«?). Wir unterscheiden zwischen sechs verschiedenen Deutungsrahmen (»frames«) bzw. Möglichkeiten, wie das »Wir« und die »Anderen« interpretiert werden können (vgl. Tabelle 2). Diese Deutungsrahmen können je nach Fall mit einem unterschiedlichen Inhalt gefüllt werden. Wenn zum Beispiel die Identität der Aufnahmegesellschaft kulturell gedeutet wird, dann kann diese sowohl als kulturell homogen oder als multikulturell beschrieben werden, was zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Flüchtlingsaufnahme führt.

In Einklang mit dem liberalen Skript stehen diejenigen Begründungen, die sich auf die internationale und die moralische Dimension der sechs Deutungsmuster beziehen und diese mit bestimmten Inhalten ausfüllen. Für die Interpretation der nationalen Identität ist das der Fall, wenn das »Wir« aus moralischer Perspektive als *humanitär* und aus rechtlicher Perspektive als *an internationales Recht und universelle Menschenrechte gebunden* interpretiert wird. Für die Interpretation der Flüchtlinge liegt eine Übereinstimmung mit dem liberalen Skript vor, wenn die Flüchtlinge aus moralischer Perspektive als *schutzbedürftig* und aus rechtlicher Perspektive als *Träger von Rechten* (wie dem Recht, Asyl zu suchen und zu genießen) interpretiert werden. Die im öffentlichen Diskurs häufig gemachte Unterscheidung zwischen »Flüchtlingen« und »Migranten« ist dabei im Einklang mit dem liberalen Skript.

Alle anderen Deutungsmuster und deren inhaltliche Bestimmung, die beispielsweise die Aufnahme von Flüchtlingen von ihrer *kulturellen Passung* mit der Aufnahmegesellschaft oder ihrem *ökonomischen Mehrwert* abhängig machen, stehen nicht im Einklang mit dem liberalen Skript, da sie zur Verweigerung der Aufnahme oder Diskriminierung zwischen Flüchtlingsgruppen führen können. Dies gilt auch für die pauschale Darstellung von Flüchtlingen als *Sicherheitsrisiko* sowie für die Aufnahme bzw. Ablehnung von Flüchtlingen aus Gründen *internationaler Beziehungen*, beispielsweise, weil sie vor einem rivalisierenden Regime fliehen.

Betrachtet man auf dieser Grundlage die Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen in den sechs Ländern unserer Studie, dann lässt sich feststellen, dass das liberale Skript nur in der deutschen Debatte eine prominente Rolle spielte. Aus Sicht der damaligen deutschen Regierung ist Deutschland als liberale Demokratie an universelle Rechte gebunden. Diese Rechte umfassen die Behandlung jedes Einzelnen – einschließlich der Asylsuchenden – mit gleicher Würde und insbesondere die Gewährung von Asyl für diejenigen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen. Einschränkungen der Flüchtlingsaufnahme, die in Deutschland nach dem Sommer 2015 im Laufe der Zeit erfolgt sind, bezogen sich dominant auf eine schärfere rechtliche Unterscheidung zwischen »echten« Flüchtlingen, die ein Recht auf Asyl genießen, und »Migranten«, die kein Bleiberecht in Deutschland haben.³⁸

38 Auch in Uganda werden Flüchtlinge mit Bezugnahme auf das internationale Recht als Personen mit bestimmten Rechten charakterisiert, aber diese Deutung ist nicht die dominante Interpretation.

Spiegelbildlich zum deutschen Fall verhält sich Singapur. Hier basiert die absolute Weigerung, Flüchtlinge aufzunehmen, auch auf einer weitgehenden Ablehnung des liberalen Skripts. Die singapurische Regierung interpretiert Singapur als einen Staat, der sich nur in geringem Maße an internationales Recht und universelle Normen gebunden sieht. Über diesen Verpflichtungen stehen aus Sicht der Regierung (sowie der Oppositionsparteien) das wirtschaftliche Interesse des Landes und der Schutz der (multikulturell zusammengesetzten) Gesellschaft Singapurs. Flüchtlingen werden keine Rechte zugesprochen. Sie werden im Gegenteil als wirtschaftlich wertlos und als »illegale Migranten« klassifiziert und entsprechend behandelt, sofern sie die Grenze Singapurs überqueren sollten.

In der ambivalenten Politik der chilenischen Regierung gegenüber vertriebenen Venezolanern spielte der Bezug auf das liberale Skript ebenfalls kaum eine Rolle. Die rechtsgerichtete Regierung sah Chile nur in eingeschränktem Maße an internationales Flüchtlingsrecht gebunden und gewährte Venezolanern nicht den Schutzstatus, der ihnen nach der Erklärung von Cartagena zustehen würde. Dies mündete jedoch nicht in deren pauschaler Ablehnung. Stattdessen wurden Venezolaner selektiv nach instrumentellen Gesichtspunkten zugelassen, insofern sie zur wirtschaftlichen Entwicklung Chiles beitragen und weil sie als Flüchtlinge eines sozialistischen Regimes als Beweis für die Überlegenheit der chilenischen Demokratie und Marktwirtschaft dienten.

Eine offene Flüchtlingspolitik, allerdings ohne bzw. mit geringer Bezugnahme auf das liberale Skript betreiben Uganda und die Türkei. In beiden Fällen beruht die Rechtfertigung der Öffnung der Grenzen für Flüchtlinge auf partikularen Vorstellungen von Solidarität und nicht auf universellen Prinzipien. So wird Uganda sowohl von der Regierung als auch von der Opposition als afrikanisches Land definiert, das kulturelle und ethnische Ähnlichkeiten mit anderen afrikanischen Ländern hat. Auf diese Weise werden afrikanische Flüchtlinge in die Definition des »Wir« einbezogen und als »Brüder und Schwestern« interpretiert. Zudem strebt die Regierung mit ihrer offenen Flüchtlingspolitik internationale Anerkennung an. Eine ähnliche Deutung findet sich in der Türkei. Die AKP-Regierung bezieht sich in ihrer Deutung auf die gemeinsame Geschichte von Türken und Syrern während des Bestehens des Osmanischen Reiches einerseits und auf die gemeinsame islamische Religion andererseits. Dies erweitert den Rahmen derjenigen, die zur Gemeinschaft gehören und deshalb in die Türkei aufgenommen werden sollten, aber universalisiert ihn nicht. Gleichzeitig leitet sich aus dieser Bezugnahme auf das Osmanische Reich auch ein Anspruch auf Vormachtstellung im Nahen Osten ab.

Schließlich zeigt der polnische Fall, dass eine Flüchtlingspolitik, die nicht auf dem liberalen Skript basiert, zu einer Ungleichbehandlung von Flüchtlingen unterschiedlicher Herkunft führen kann. Unter der Regierung der PiS hat sich Polen einerseits der Aufnahme syrischer Flüchtlinge über den Umverteilungsmechanismus der EU verweigert, während sie sich andererseits bereit zeigte, eine große Zahl ukrainischer Flüchtlinge aufzunehmen. Sowohl die Ablehnung syrischer als auch die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge basierte auf einer Interpretation Polens als einer souveränen Nation, die durch äußere Feinde bedroht wird: in einem Fall

durch Deutschland und die EU, die »ihre« Flüchtlinge auf Polen abwälzen wollen; im anderen Fall durch Russland, was zur Solidarität mit den ebenfalls durch Russland bedrohten Ukrainern führte. Gleichzeitig spielte in den Begründungen der Regierung die kulturelle Passung zwischen Flüchtlingen und Aufnahmegesellschaft eine große Rolle. Während Syrer als »Muslime« und daher gegenüber der polnischen Gesellschaft als »fremd« markiert wurden, gelten Ukrainer als kulturell ähnlich.

6. Wie lassen sich die Länderunterschiede in der Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen verstehen?

Wenn die Bezugnahme auf die Grundprinzipien des liberalen Skripts und die darin kodifizierten Flüchtlingsrechte in der Rechtfertigung der Flüchtlingspolitik der Länder nur eine geringe Rolle spielen, wie lassen sich dann aber die Länderunterschiede in der Flüchtlingspolitik verstehen und auf welchen Deutungen ruhen sie auf? Wir zeigen in unserer Studie, dass die Flüchtlingspolitik eines Landes vor allem davon abhängt, wie politische Akteure die kollektive Identität ihres Landes und die Flüchtlinge interpretieren. Wir zeigen weiterhin, dass die Akteure bei der Deutung des »Wir« und der »Anderen« auf kulturelle Repertoires zurückgreifen, die je nach Land deutlich variieren. Der Begriff der »kulturellen Repertoires«³⁹ bezieht sich auf kollektiv geteilte Ideologien, Erzählungen und kollektive Erinnerungen, auf die Akteure zurückgreifen, um politische Themen zu deuten. Wir gehen nicht davon aus, dass kulturelle Repertoires eine bestimmte Flüchtlingspolitik unmittelbar »verursachen«. Doch sie ermöglichen bzw. beschränken politisches Handeln, indem sie definieren, welche Politik vorstellbar und im jeweiligen Kontext legitimierbar ist.⁴⁰ Das »liberale Skript« lässt sich als eines von vielen kulturellen Repertoires begreifen, auf die politische Akteure Bezug nehmen können.⁴¹

Um ihre offene Flüchtlingspolitik gegenüber syrischen Flüchtlingen zu begründen, bezieht sich die türkische AKP-Regierung einerseits auf die historische Erinnerung an das Osmanische Reich, das den Nahen Osten dominierte und das Gebiet des modernen Syriens einschloss, sowie auf eine islamische (sunnitische)

39 Lamont, Thévenot 2000. Vgl. auch Gamson 1992; Díez Medrano 2003.

40 Die Flüchtlingspolitik eines Landes wird nicht nur von den kulturellen Repertoires und deren Aktivierung durch politische Akteure bestimmt, sondern u.a. auch durch die Interessenlage der Länder. Dabei muss man allerdings in Rechnung stellen, dass die Interessen eines Landes wiederum durch die Deutungsmuster beeinflusst werden. So ergeben sich beispielsweise die geopolitischen Interessen der Türkei unter der Regierung Erdoğan aus der aktivierten Erinnerung an das Osmanische Reich und der Vorstellung der Türkei als Großmacht im Nahen Osten. Aus einer kemalistischen Interpretation der Identität der Türkei folgt hingegen ein anderes geopolitisches Interesse, wie beispielsweise das der Bindung an die EU und den Westen.

41 Die nachfolgenden Ausführungen zum Framing der Aufnahme von Flüchtlingen bilden wiederum eine sehr verdichtete Zusammenfassung dessen, was wir an anderer Stelle ausführlich erläutert haben (Drewski, Gerhards 2024a).

religiöse Identität, die von vielen Türken und Syrern geteilt wird, andererseits. Entsprechend definiert die AKP die Türkei als islamische Gesellschaft, positioniert die Türkei als regionale Macht mit geopolitischer Verantwortung und schließt so Syrer in eine erweiterte Definition des »Wir« ein. Die Flüchtlingspolitik der AKP-Regierung muss also vor dem Hintergrund ihres allgemeineren Versuchs verstanden werden, sich vom kemalistischen Modell eines säkularen, westlich orientierten türkischen Nationalstaates abzuwenden, an das osmanische Erbe und eine islamische Identität anzuknüpfen und eine geopolitische Vormachtstellung im Nahen Osten (wieder) zu erlangen.

Auch wenn sich die Flüchtlingspolitik der deutschen Regierung recht gut durch die Bezugnahme auf das liberale Skript verstehen lässt, spielten auch in diesem Fall länderspezifische kulturelle Repertoires eine Rolle. Eines davon ist die Bedeutung des Grundgesetzes als dem zentralen Bezugspunkt der politischen Kultur Nachkriegsdeutschlands. Es garantiert im ersten Artikel den Schutz der Menschenwürde und gewährt ein individuelles Recht auf Asyl als Konsequenz aus der Erfahrung des Nationalsozialismus. Unter anderem aus diesen Prinzipien leitete die deutsche Regierung die humanitäre Verpflichtung Deutschlands gegenüber Menschen ab, die vor Krieg und Verfolgung fliehen. Hinzu kam die Vorstellung von Deutschland als einem wirtschaftlich starken Land, das die Aufnahme von Flüchtlingen stemmen bzw. sogar durch die Zuwanderung von Fachkräften profitieren kann.

Die Ablehnung der polnischen PiS-Regierung gegenüber syrischen Flüchtlingen ergibt sich einerseits aus ihrer Identitätskonstruktion Polens als einer christlich katholischen Nation und als »Bollwerk des Christentums« gegen die Ausbreitung des Islam in Europa. Andererseits ergibt sich ihre Weigerung, sich an der Umverteilung von Flüchtlingen in der EU zu beteiligen, aus der Mobilisierung einer Opfererzählung, laut der Polens nationale Souveränität einer ständigen Bedrohung durch größere europäische Mächte (insbesondere Deutschlands) und die EU ausgesetzt ist. Dieses Narrativ geht zurück auf die kollektive Erinnerung an die Teilungen Polens im 18. Jahrhundert, die deutsche Besatzung während des Zweiten Weltkriegs und den »Verrat« des Westens während der Jalta-Konferenz, auf der Polen dem Einflussbereich der Sowjetunion zugeordnet wurde. Die Regierung sah die »erzwungene« Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU daher als weitere Bedrohung polnischer nationaler Souveränität.

Die offene Flüchtlingspolitik Ugandas unter der autoritären Präsidentschaft Museveni ist in erster Linie von einer panafrikanischen kollektiven Identitätsvorstellung geprägt, die die Mitgliedschaftsgrenzen über den ugandischen Nationalstaat hinaus ausdehnt und Flüchtlinge afrikanischer Länder in die Definition des »Wir« einschließt. Dieser Panafrikanismus ergibt sich aus der Deutung afrikanischer Staatsgrenzen als »künstliche« Grenzen, die von westlichen Kolonialmächten ohne Rücksicht auf die lokale Bevölkerungsstruktur gezogen wurden.⁴² Zudem profiliert die Regierung mit der Aufnahme von Flüchtlingen Uganda als humanitären Staat, gewinnt damit Reputation in der Weltöffentlichkeit, sichert

42 Ausführlich zum Panafrikanismus siehe Eckert in diesem Band.

sich in der Folge die finanzielle Unterstützung durch andere Länder und internationale Organisationen und hofft mit dieser Politik der symbolischen Aufwertung die internationale Kritik am autoritären politischen Regime des Landes zurückweisen zu können.

Die ambivalente Aufnahmepolitik der chilenischen Regierung gegenüber vertriebenen Venezolanern folgte einerseits aus der Selbstdeutung Chiles als ideologischer Gegenspieler des sozialistischen Regimes in Venezuela. Gerade weil Chile den Weg einer liberalen Marktwirtschaft und Demokratie eingeschlagen hat, ist es, so die Selbstdeutung, ein Vorzeigeland in Lateinamerika geworden. Daraus leitete die Regierung die Notwendigkeit von Solidarität mit den Venezolanern ab, die durch den Sozialismus vertrieben wurden. Andererseits implizierte die Orientierung am chilenischen, markoliberalen Modell eine selektive Aufnahmepolitik gegenüber Venezolanern. Aufgenommen wurden diejenigen, die sich an nationales Recht und Gesetz halten und mit ihrem Humankapital zur wirtschaftlichen Entwicklung Chiles beitragen können.

Schließlich lässt sich die Weigerung der singapurischen Regierung, Flüchtlinge aufzunehmen, vor dem Hintergrund einer postkolonialen Identitätsbildung verstehen. Als postkolonialer Staat lehnt Singapur die Einmischung der internationalen Gemeinschaft in interne Angelegenheiten ab, wozu auch internationale Menschen- und Flüchtlingsrechte zählen, die als westliche Werte interpretiert werden. Darüber hinaus fokussieren sowohl die Regierung als auch die Oppositionsparteien bei der Deutung der Identität des Landes auf den enormen wirtschaftlichen Erfolg Singapurs. Aus dieser Perspektive erscheinen Flüchtlinge mit unterstelltem geringem Humankapital als nutzlos für die Entwicklung des Wohlstands Singapurs. Schließlich wird Singapur als eine multikulturelle Gesellschaft interpretiert, deren Zusammenhalt aber immer auch prekär ist. Flüchtlinge mit anderen kulturellen Hintergründen können aus Sicht der Regierung diesen Zusammenhalt stören.

7. Wie lassen sich parteipolitische Unterschiede in der Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen verstehen?

Wir haben in unserer Studie – mit Bezug auf die Debattenbeiträge der Regierungen – nicht nur Länderunterschiede in der Bereitschaft zur Flüchtlingsaufnahme untersucht, sondern auch die Unterschiede zwischen den verschiedenen politischen Parteien innerhalb eines Landes. Die neuere sozialwissenschaftliche Literatur geht davon aus, dass sich solche Unterschiede als Ausdruck einer neuen Spaltungslinie zwischen »Kosmopoliten« und »Kommunitaristen« deuten lassen.⁴³ Kosmopoliten sind im Kern diejenigen, die wir in unserer Studie als Vertreter des liberalen Skripts verstehen: Sie treten für universelle Rechte und die Einschränkung nationaler Souveränität, multikulturelle Gesellschaften und die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen ein. Kommunitaristen hingegen lehnen dies Prin-

43 de Wilde et al. 2019; Bornschieer 2010; Kriesi et al. 2012, 2024; Hooghe, Marks 2018; Norris, Inglehart 2019.

zipien ab. Sie wollen die nationale Souveränität gegenüber dem Einfluss internationaler Organisationen und universellen Rechten stärken, präferieren kulturell homogene Gesellschaften und stehen entsprechend der Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen skeptisch gegenüber. Die Frage der Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen bildet dabei dasjenige Thema, an dem sich die Ausbildung einer neuen Konfliktlinie besonders deutlich zeigt: Kosmopolitische Akteure, so die These, sprechen sich eher für und kommunitaristische Parteien eher gegen eine offene Flüchtlingspolitik aus.

Während sich die meisten der empirischen Studien zur Ausbildung einer neuen Konfliktlinie auf Länder Westeuropas beziehen, zeigt unsere Untersuchung mit der Berücksichtigung von Ländern aus unterschiedlichen Weltregionen, dass man die Generalisierbarkeit der Konfliktlinientheorie relativieren sollte. So wie sich die Länderunterschiede nicht im Sinne der Zustimmung oder Ablehnung des liberalen Skripts erklären lassen, so können wir zeigen, dass innerstaatliche politische Konflikte zwar in einigen Fällen dem kosmopolitisch-kommunitaristischen Konfliktmuster folgen, in anderen jedoch nicht. Auch hier ist eine genaue Untersuchung der länderspezifischen Konfliktstruktur notwendig.

Die These, dass sich politische Konflikte rund um die Aufnahme von Flüchtlingen als ein Konflikt zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen interpretieren lassen, trifft am besten auf Polen und die Auseinandersetzung zwischen der rechtspopulistischen PiS und der liberalen »Bürgerplattform« (PO) zu. Während die PiS auf typisch kommunitaristische Deutungsmuster wie die Betonung nationaler Souveränität und kulturelle Homogenität setzt, mobilisiert die PO eher kosmopolitische Deutungsmuster. Sie interpretiert die Aufnahme von Flüchtlingen beispielsweise als eine internationale Verpflichtung, die sich aus Polens Mitgliedschaft in der EU ergibt und betont das multikulturelle historische Erbe Polens, das bis zum Königreich Polen-Litauen in der frühen Neuzeit zurückreicht.

Die These einer kosmopolitisch-kommunitaristischen Konfliktlinie rund um die Aufnahme von Flüchtlingen trifft zum Teil und nur für die zweite Phase der Diskussion auch auf die politische Debatte in Deutschland zu. Zu Beginn der Flüchtlingskrise im Spätsommer 2015 bildete sich überraschenderweise ein breiter kosmopolitischer Konsens über alle politischen Lager hinweg. Nicht nur die Linke, die SPD und die Grünen vertraten eine offene Flüchtlingspolitik, sondern auch die CDU unter Bundeskanzlerin Angela Merkel. Die Konstellation änderte sich mit dem Aufkommen der rechtspopulistischen AfD, die den kommunitaristischen Pol besetzte und die Aufnahme von Flüchtlingen unter Verweis auf kulturelle Unvereinbarkeit und den Schutz nationaler Souveränität verweigerte. Das Mitte-Rechts-Lager reagierte auf den Aufstieg der AfD, indem es sich im Winter von 2015 bis 2016 hin zu einer restriktiveren, kommunitaristischen Position bewegte.

Im Gegensatz dazu lassen sich die politischen Debatten in Chile und der Türkei nicht durch die Theorie eines Konflikts zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen erklären. In der Türkei ist es eine rechtskonservative Partei (die AKP), die eine offene Flüchtlingspolitik verfolgt. Wie wir gesehen haben, basiert diese Politik nicht auf kosmopolitischen Deutungsmustern, sondern vielmehr auf einer kommunitaristischen Sicht, die kulturelle Gemeinsamkeiten und religiöse

Solidarität betont. Auf der anderen Seite betont die stärkste Oppositionspartei, die Mitte-Links-Partei CHP die wirtschaftlichen Belastungen, die den türkischen Staatsbürgern mit der Aufnahme syrischer Flüchtlinge zugemutet werden. Im Gegensatz zur Regierung stützt sie sich auf eine kemalistische Vorstellung türkischer Identität, die zwischen türkischen Bürgern und Ausländern unterscheidet. Die einzige Partei, die den theoretischen Erwartungen entsprechend in das kosmopolitische Lager fällt, ist die linke HDP, eine ehemals kurdische Partei, die eine offene Flüchtlingspolitik auf der Grundlage der Achtung des Völkerrechts befürwortet.

Auch in Chile folgte die politische Debatte über die Aufnahme vertriebener Venezolaner einer anderen Konfliktlinie als der zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen. Die rechtsgerichtete Regierung Piñeras war in ihrer Rhetorik (wenn auch weniger in der Praxis) offener für vertriebene Venezolaner, als es von einer rechtsgerichteten Parteikoalition erwartet werden könnte, während sich die linken Oppositionsparteien in dieser Frage zögerlich verhielten und öffentlich nicht die Anerkennung vertriebener Venezolaner als Flüchtlinge nach der Definition der Cartagena-Erklärung unterstützten. Auch die gegenwärtige linksgerichtete chilenische Regierung unter Gabriel Boric verfolgt trotz ihrer dem linksliberalen Lager zuzurechnenden kosmopolitischen Ausrichtung keine offene Flüchtlingspolitik. Im chilenischen Fall verlief die Hauptkonfliktlinie nicht zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen, sondern zwischen rechten und linken Parteien und ihrer recht unterschiedlichen Interpretation der chilenischen Geschichte mit der kurzen sozialistischen Phase unter Salvador Allende und der darauffolgenden Militärdiktatur unter Augusto Pinochet.

Schließlich weichen auch Uganda und Singapur in wichtigen Punkten von den theoretischen Erwartungen einer neuen Konfliktlinienstruktur ab. In Uganda generiert die Aufnahme einer hohen Zahl von Flüchtlingen kaum parteipolitische Konflikte. Auch wenn es sich bei Uganda um ein autoritär regiertes Land handelt, so ist die Abwesenheit einer Opposition gegen die Flüchtlingspolitik der Regierung verwunderlich, denn die Oppositionsparteien halten sich in anderen Fragen nicht mit Kritik zurück. Es wird nur vereinzelt Kritik an der Flüchtlingspolitik geäußert, dies jedoch quer durch die politischen Lager. Die formulierten Einwände beziehen sich zudem nicht auf Fragen nationaler Souveränität und Kultur, wie von der Konfliktlinientheorie erwartet, sondern vor allem auf die Verteilung von Ressourcen in denjenigen Regionen, in denen viele Flüchtlinge leben.

In Singapur wiederum sind beide großen politischen Parteien, die Regierungspartei PAP und die oppositionelle Arbeiterpartei, gleichermaßen restriktiv in Bezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen. In dieser Frage gibt es keinen Dissens, obwohl die Regierungspartei ansonsten eine offene Migrationspolitik betreibt, während die Opposition Beschränkungen einfordert. Dies weist darauf hin, dass die Einstellungen gegenüber Migranten nicht notwendigerweise mit Einstellungen gegenüber Flüchtlingen korrelieren, wie die Konfliktlinientheorie erwarten ließe: so bedient sich die Regierungspartei PAP eines durchgehend kosmopolitischen Vokabulars, indem sie den multikulturellen Charakter der singapurischen Gesellschaft und den positiven Beitrag von Migranten betont, lehnt jedoch die Aufnahme von Flüchtlingen entschieden ab. Zudem ist es in Singapur eine sozialdemo-

kratische Oppositionspartei, die eine stärker kommunitaristische Position vertritt als die Regierung.

Zusammenfassend zeigt unsere Analyse, dass politische Parteien in verschiedenen Ländern unterschiedliche Deutungsrahmen nutzen, die auf länderspezifischen kulturellen Repertoires basieren, um ihre Positionen zur Aufnahme von Flüchtlingen zu begründen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die spezifischen nationalen und kulturellen Kontexte sowie die landesspezifischen Konfliktlinien zu berücksichtigen, um die Positionen und Entscheidungen politischer Akteure in Bezug auf ihre Flüchtlingspolitik zu verstehen.

8. Zusammenfassung und Implikationen

Aus der Perspektive der liberalen politischen Philosophie dürfen Flüchtlinge, die Schutz in einem anderen Land suchen, nicht zurückgewiesen werden. Zudem ist es Staaten nicht gestattet, zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen zu diskriminieren. Der normative Bezugspunkt für diese Position ist das individuelle Recht auf Leben und Überleben, das allen anderen Freiheitsrechten vorgelagert ist. Diese Grundsätze haben nach dem Zweiten Weltkrieg Eingang in das Skript der Weltgesellschaft gefunden und wurden im internationalen Recht kodifiziert. Bezugnehmend auf eine vergleichende Diskursanalyse politischer Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen in sechs Ländern sind wir in diesem Beitrag der Frage nachgegangen, welchen Einfluss diese liberalen Grundprinzipien auf die flüchtlingspolitischen Positionen und Begründungen von nationalen Regierungen und politischen Parteien haben. Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass politische Akteure kaum Bezug auf das liberale Skript nehmen, um ihre flüchtlingspolitischen Positionen zu begründen. Die Bezugnahme auf universelle Rechte und humanitäre Verpflichtungen findet sich in den Diskursen eher selten; stattdessen spielt der Rekurs auf partikuläre Identitäten und Interessen eine dominante Rolle. Die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen hängt in erster Linie davon ab, wie politische Akteure die kollektive Identität »ihres« Nationalstaates sowie die Identitäten und Eigenschaften der Flüchtlinge definieren und interpretieren. Auch bei denjenigen Ländern, die eine eher offene Flüchtlingspolitik betreiben, bildet das liberale Skript meist nicht den dominanten normativen Bezugspunkt, auf den sich die politischen Akteure zur Begründung ihrer Politik beziehen. Die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen ergibt sich eher aus partikularen Solidaritäten, wie dies im Falle Ugandas, der Türkei sowie Polens in Bezug auf ukrainische Flüchtlinge zu beobachten ist.

Drei Schlussfolgerungen lassen sich aus unseren empirischen Befunden ziehen. (1) Die Beobachtung, dass das liberale Skript einen eher geringen Einfluss auf die Flüchtlingspolitik hat, hat negative Konsequenzen für die Schutzrechte der Flüchtlinge. Wenn die Flüchtlingspolitik nicht von humanitären Verpflichtungen und universellen Rechten angeleitet wird, sondern in erster Linie von nationalen Identitätsvorstellungen und Interessen, dann hängt die Gewährung von Schutz von der Herkunft bzw. den definierten Eigenschaften der Flüchtlinge ab. Dies

zeigt besonders eindrücklich der polnische Fall. Während die polnische Regierung nicht bereit war, sich an der Umverteilung syrischer Flüchtlinge in der EU zu beteiligen, weil diese als kulturell fremd interpretiert werden, wurden die ukrainischen Flüchtlinge mit offenen Armen empfangen, weil die Ukrainer als kulturell nah definiert werden und vor einem gemeinsamen Feind (Russland) fliehen. (2) Der Mangel eines gemeinsamen Wertehorizonts und verbindlicher Regeln erschwert die internationale Kooperation zwischen den Ländern bei der Bewältigung von Flüchtlingskrisen. Dies ist einer der Gründe, warum die Flüchtlinge sehr ungleich verteilt sind: Fünf Länder (Türkei, Iran, Kolumbien, Deutschland und Pakistan) beherbergen fast ein Drittel aller Flüchtlinge weltweit.⁴⁴ (3) Der Befund, dass auch autoritäre Regime eine offene Flüchtlingspolitik betreiben und diesbezüglich zum Teil an liberalen Demokratien vorbeiziehen, delegitimiert die Glaubwürdigkeit liberaler Gesellschaften und darüber vermittelt möglicherweise auch die liberalen Werte selbst. Dies lässt sich am Verhältnis der EU zur Türkei gut beobachten. Der autoritär regierende Präsident Erdoğan nutzt die Tatsache, dass die Türkei das Hauptaufnahmeland syrischer Flüchtlinge ist, um der EU Scheinheiligkeit vorzuwerfen und sich selbst als humanitär zu inszenieren. Während die EU – so Erdoğan – nur von Menschenrechten und humanitären Werten spreche, aber nicht danach handle, zeige sich die Türkei auch in der Praxis mit den Flüchtlingen solidarisch. Ähnlich verhält es sich mit Uganda. Auch hier nutzt das autoritäre Regime Museveni seine offene Flüchtlingspolitik, um sich als humanitärer Akteur in einer instabilen Region zu profilieren und internationale Finanzmittel zu akquirieren. Gelingt es liberalen Demokratien nicht, ihr Bekenntnis zur Aufnahme von durch Krieg und Verfolgung vertriebenen Menschen auch in die Praxis umzusetzen, droht das liberale Skript an Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Literatur

- Abdelaaty, Lamis 2021. »Refugees and Guesthood in Turkey«, in *Journal of Refugee Studies* 34, 3, S. 2827–2848.
- Abizadeh, Arash 2008. »Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders«, in *Political Theory* 36, 1, S. 37–65.
- Bauböck, Rainer 2018. »Refugee protection and burden-sharing in the European Union, in *Journal of Common Market Studies* 56, 1, S. 141–156.
- Bauböck, Rainer 2020. »The Democratic Case for Immigration«, in *Politische Vierteljahresschrift* 61, 2, S. 357–375.
- Benhabib, Seyla 2004. *The Rights of Others. Aliens, Residents, and Citizens*. New York: Cambridge University Press.
- Bornschier, Simon 2010. »The New Cultural Divide and the Two-Dimensional Political Space in Western Europe«, in *West European Politics* 33, 3, S. 419–444.
- Carens, Joseph H. 2013. *The Ethics of Immigration*. 1. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- De Wilde, Pieter; Merkel, Wolfgang; Koopmans, Ruud; Strijbis, Oliver; Zürn, Michael 2019. *The Struggle Over Borders: Cosmopolitanism and Communitarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Díez Medrano, Juan 2003. *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. 1. Auflage. Princeton: Princeton University Press.

44 UNHCR 2023.

- Drewski, Daniel; Gerhards, Jürgen 2024a. *Framing Refugees: How the Admission of Refugees is Debated in Six Countries Across the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Drewski, Daniel; Gerhards, Jürgen 2024b. »The Liberal Border Script and Its Contestations: An Attempt of Definition and Systematization«, in *The Liberal Script at the Beginning of the 21st Century: Conceptions, Components, and Tensions*, hrsg. v. Börzel, Tanja A.; Gerschewski, Johannes; Zürn, Michael. Oxford: Oxford University Press.
- Elliott, Michael A. 2007. »Human rights and the triumph of the individual in world culture«, in *Cultural Sociology* 1, 3, S. 343–363.
- Fisch, Jörg 2015. *The Right of Self-Determination of Peoples. The Domestication of an Illusion*. 1. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- FitzGerald, David S. 2019. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. 1. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, Gary P. 1995. »Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States«, in *International Migration Review* 29, 4, S. 881–902.
- Gamson, William A. 1992. *Talking Politics*. 1. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaus, Gerald; Courtland, Shane D.; Schmidtz, David 2018. »Liberalism«, in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, hrsg. v. Zalta, Edward N. Stanford: Center for the Study of Language and Information.
- Gatrell, Peter 2013. *The Making of the Modern Refugee*. 1. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Gibney, Matthew J. 2018. »The ethics of refugees«, in *Philosophy Compass* 13, 10, S. 1–9.
- Hamlin, Rebecca 2021. *Crossing: How We Label and React to People on the Move*. 1. Auflage. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Hollifield, James F. 2004. »The Emerging Migration State«, in *International Migration Review* 38, 3, S. 885–912.
- Hosein, Adam 2019. *The Ethics of Migration: An Introduction*. 1. Auflage. London/New York: Routledge.
- Hooghe, Lisbeth; Marks, Gary 2018. »Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage«, in *Journal of European Public Policy* 25, 1, S. 109–135.
- Joppke, Christian 2005. »Exclusion in the Liberal State: The Case of Immigration and Citizenship Policy«, in *European Journal of Social Theory* 8, 1, S. 43–61.
- Kriesi, Hanspeter; Grande, Edgar; Dolezal, Martin; Helbling, Marc; Höglinger, Dominic; Hutter, Swen; Wüest, Bruno 2012. *Political Conflict in Western Europe*. 1. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter; Altiparmakis, Argyrios; Bojar, Abel; Oana, Nena 2022. *Coming to terms with the European refugee crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamont, Michèle; Thévenot, Laurent 2000. *Rethinking Comparative Cultural Sociology*. 1. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, John W.; Jepperson, Ronald L. 2000. »The ›Actors‹ of Modern Society. The Cultural Construction of Social Agency«, in *Sociological Theory* 18, 1, S. 100–120.
- Meyer, John W. 2010. »World Society, Institutional Theories, and the Actor«, in *Annual Review of Sociology* 36, 1, S. 1–20.
- Meyer, John W.; Boli, John; Thomas, George M.; Ramirez, Francisco O. 1997. »World Society and the Nation-State«, in *American Journal of Sociology* 103, 1, S. 144–181.
- Miller, David 2007. *National Responsibility and Global Justice*. 1. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David 2016. *Strangers in our Midst. The Political Philosophy of Immigration*. 1. Auflage. Cambridge: Harvard University Press.
- Natter, Katharina 2023. »The il/liberal paradox: conceptualising immigration policytrade-offs across the democracy/autocracy divide«, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, online first.
- Norris, Pippa; Inglehart, Ronald 2019. *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. 1. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, Peter; Singer, Renata 2010. »The ethics of refugee policy«, in *Population and Political Theory*, hrsg. v. Fishkin, J.; Goodin, R., S. 285–304. 1. Auflage. Chichester: Wiley.

- Shachar, Ayelet 2009. *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*. 1. Auflage. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. 1. Auflage. Chicago: University of Chicago Press.
- UNHCR 2023. *Global Trends: Forced Displacement in 2022*« <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022> (Zugriff vom 22.06.2023).
- Varieties of Democracy 2022. *Structure of V-Dem Indices, Components, and Indicators* <https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/structurev12.pdf> (Zugriff vom 15.09.2022).
- Walzer, Michael 1983. *Spheres of Justice*. 1. Auflage. New York: Basic Books.
- Wellman, Christopher Heath 2008. »Immigration and Freedom of Association«, in *Ethics* 119, 1, S. 109–141.
- Wellman, Christopher Heath 2015. »Immigration«, in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, hrsg. v. Zalta, Edward N.; Nodelman, Uri. Stanford: The Metaphysics Research Lab.
- Zürn, Michael; Gerschewski, Johannes 2024. »The Liberal Script: A Reconstruction«, in *The Liberal Script at the Beginning of the 21st Century: Conceptions, Components, and Tensions*, hrsg. v. Börzel, Tanja A.; Gerschewski, Johannes; Zürn, Michael. Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung: Das Verbot, Flüchtlinge zurückzuweisen, ist ein zentrales Element des liberalen Skripts. Bezugnehmend auf eine vergleichende Diskursanalyse von parlamentarischen Debatten in sechs Ländern fragen wir, welchen Einfluss das liberale Skript auf die flüchtlingspolitischen Positionen und Argumente von nationalen Regierungen und politischen Parteien hat. Wir zeigen, dass diese kaum Bezug auf das liberale Skript nehmen, sondern von nationalen Identitätsvorstellungen und kulturellen Repertoires geleitet sind.

Stichworte: Flüchtlingspolitik, Asyl, nationale Identität, kulturelle Repertoires

The Liberal Script and the Admission of Refugees: Country Differences in Refugee Policy and the Importance of National Cultural Repertoires.

Abstract: The ban on turning back refugees is a key element of the liberal script. Based on a comparative discourse analysis of parliamentary debates in six countries, we ask what influence the liberal script has on the refugee policy positions and arguments of national governments and political parties. We show that these hardly refer to the liberal script, but are guided by conceptions of national identity and cultural repertoires.

Keywords: Refugee policy, asylum, national identity, cultural repertoires

Autoren:

Prof. Dr. Daniel Drewski
Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
Feldkirchenstraße 21
96052 Bamberg
daniel.drewski@uni-bamberg.de

Prof. Dr. Jürgen Gerhards
Freie Universität Berlin
Institut für Soziologie
Garystraße 55
14195 Berlin
j.gerhards@fu-berlin.de

Leviathan, 52. Jg., Sonderband 42/2024