

Flucht und Asyl – zur Genealogie eines Feldes

KLAUS SCHLICHTE

Wie bei vielen anderen politischen Themen besteht auch bei Flucht und Asyl eine Schwierigkeit darin, zu sprechen, ohne dabei die Sprache des Staates zu benutzen. Offenbar ist auch in diesem Bereich die Emanzipation der Sozialwissenschaften von ihrem Gegenstand noch nicht sehr weit fortgeschritten. Die gegenwärtige Debatte um die Regelungen der Grenzen der Europäischen Union wie die um die Regulierung der Flüchtlingsbewegungen oder des »Flüchtlingsproblems«, das wie so viel andere als »globales Problem« thematisiert wird, macht dies deutlich.

In diesem Beitrag soll versucht werden, die hintergründigen Vorstellungen von Politik und Regierung näher zu bestimmen, die dem gegenwärtigen »Flüchtlingsproblem« vorausgehen und die sich in der verwaltenden Sprache der Politik nicht formulieren lassen.

Dazu wird der Weg einer genealogischen Skizze eingeschlagen. Durch einen Blick, oder besser ein paar Schlaglichter auf unterschiedliche historische Momente und Phasen, soll es möglich werden, den kausalen Zusammenhängen der Debatten um Flucht und Asyl einige neue Aspekte hinzuzufügen und die Kontingenz der gegenwärtigen Flüchtlingspolitik ebenso sicht-

bar zu machen, wie die historischen Voraussetzungen offen zu legen, aus denen sich diese Politiken entwickelt haben.

Wie sich die Genese von Fluchtpolitiken erklären lässt, ist ein weithin unbearbeitetes Feld.¹ Diese Aufgabe steht vor der Herausforderung, das Vokabular der Rekonstruktion von gesetzlichen Bestimmungen, Verwaltungspraktiken und öffentlichen Diskursen zu umgehen, das die Genese der Asylpolitik als Ensemble von Praktiken und Herrschaftszusammenhängen eher verdeckt.

In diesem Beitrag soll also versucht werden, die Produktionen des Staates, staatliche Politik auf eine Weise aufzufassen, die sich von den dem Staat eigenen Interpretationen distanziert. Drei zentrale Thesen des Beitrags lassen sich vorweg angeben:

Erstens: Es gibt keine durchgehende Genealogie des Asyls. Das Ensemble von Regelungen rechtlicher und praktischer Art, das heute im internationalen und nationalen Recht Asylpolitik genannt wird, ist keine Tradition aus antiken Zeiten, wie sich dies vielleicht für andere Rechtsfiguren und die mit ihnen zusammenhängenden Praktiken sagen lässt. Die Genealogie des Asyls setzt erst im 19. Jahrhundert ein. Sie fällt so zusammen mit anderen Prozessen der Verstaatlichung gesellschaftlicher Bereiche wie dem Geldwesen oder der Bildung.

Zweitens: Das Asyl ist eine politische Einrichtung. In der Moderne ist das Asyl vor allen Dingen eine aus politischen Gründen stattfindende Praxis. Es ist kein universelles Recht, vor allem nicht in dem Sinne, dass es universell garantiert wäre. Sondern als Recht ist es abhängig von politischen Entscheidungen. Deshalb ist die Praxis des Asyls den Wechselfällen des politischen Geschehens untergeordnet.

Drittens: Das Asyl ist ein Indikator der Strukturen des internationalen Systems. Daran kann man erkennen, wie das internationale System wirklich funktioniert. An der Praxis des Asyls lassen sich die politischen Strukturierungen der Weltgesellschaft als sozialem Raum erkennen. Denn das Recht und die Praxis des Asyls bezeichnen im Weberschen Sinne Schließungen sozialer Beziehungen.² Die Genealogie des Asyls in der

1 Vgl. jedoch die Beiträge von Noiriel (1994) und Marrus (1999).

2 Mit dem Begriff der sozialen Schließung stellt Weber auf den Mechanismus ab, dass insbesondere Interessenverbände die

modernen Politik legt wesentliche Grundstrukturen von Herrschaftsorganisation im internationalen System frei: Die Trias von Souveränität, Territorium und Bevölkerung formt sich als globales System von Staatsbürgerrechten aus, aber die versteckte Seite dieser Kodifizierung ist der Ausschluss von Nichtinhabern der Staatsbürgerschaft. Die Praktiken und Rechtsfiguren des Asyls sind Teil dieser Schließungen, über die politisch entschieden wird, deren *modus operandi* aber heute vor allem bürokratisch ist.

I. Die religiöse Genese des Asylgedankens

In der griechischen Antike ist das Asyl eine Praxis, mit der sich Rechtlose oder solche, die nicht mehr auf eine rechtsgemäße Behandlung hoffen konnten, sich selbst vorübergehend in einen gesonderten Status versetzen konnten. Dieser Status untersagt Praktiken, die anderenfalls erlaubt sind. Die Etymologie des griechischen Wortes Asyl zeigt das an: Das Wort bezieht sich auf »sylan« – der vorstaatlichen Praxis der Entführung von Personen oder Dingen – das »a-syl« ist das Aussetzen dieser Praxis, das Verbot des Zugriffs auf Dinge oder Personen (Gödde 2003). Noch vor der Polis existiert diese Praxis, die zunächst einen sakralen Bezug hat: Es ist die Praxis der Hikesie. Die Schutzerzfliehenden lassen sich am Altar eines Heiligtums nieder und wollen auf diese Weise die Aura des Sakralen eintauchen, die ihnen Schutz vor der »eigenmächtigen Rechtsdurchsetzung« (Thür 2003: 24) von einzelnen gewähren soll. In dieser Situation die Schutzfliehenden zu verletzen, hätte wohl geheißen, das Sakrale zu verletzen.

In diesem Sinne ist das Asyl also kein Schutz vor der Gewalt des Staates, sondern eher Teil der Formierung einer Gesamtrechtsordnung. Das Asyl schützt vor der – immer im Grenzfall willkürlichen – Rechtsverfolgung durch einzelne. Erst ab dem

Tendenz haben, sich gegenüber Nicht-Mitgliedern abzuschließen (Weber 1985: 23). Für den Fall der »Schließung« von Nationalstaaten über die Definition von Staatsbürgerschaft müsste freilich dieser Mechanismus modifiziert werden, weil sich die Gemeinschaft von Staatsbürgern nicht durchweg als Interessenverband definieren lässt.

5. Jahrhundert wird dieses Recht auch von Menschen bzw. von Institutionen zugesprochen, etwa in dem Sinne, dass eine Polis einer Personengruppe während eines temporären Aufenthalts Personenschutz zuspricht (Gödde 2003: 89).

Über das Tempelasyll des antiken Rom entwickelt sich diese Praxis bis zum mittelalterlichen Kirchenasyl, das schon in der Spätantike entsteht. Auch Synagogen haben diese Funktion, Schutzsuchenden einen vorübergehenden Aufenthalt zur Klärung der Rechtsfrage zu geben, und sie dem unmittelbar drohenden gewaltsamen Zugriff zu entziehen. Für das Kirchenasyl im europäischen Mittelalter gilt etwa, dass im Umkreis von 30 oder 50 Schritt um die Kirche Schutz vor weltlich-politischen Eingriffen gilt. Allerdings müssen die Schutzsuchenden unbewaffnet sein und wenn sie Schulden haben, so müssen sie diese vorher begleichen (Siems 2003: 267). Auch hier gibt es also schon eine Indienstnahme der kirchlichen Praxis durch die Interessen der Gläubiger. Seit der christlichen Spätantike sind durch die Justinianischen Novellen Ehebrecher, Frauenräuber, Mörder und Häretiker vom Asylschutz ausgeschlossen (Siems 2003: 267). Allerdings wird auch Asylbruch, also das gewaltsame Entfernen von Asylsuchenden aus der Kirche – jedenfalls de jure – mit Exkommunikation geahndet. Das Kirchenasyl schützt aber nur vor der weltlichen Macht, nicht vor kirchlichen Richtern (Siems 2003: 285).

Diese an religiöse Institutionen gebundenen Asylformen werden im Verlauf der Neuzeit mehr und mehr staatlichen Instanzen untergeordnet. Die Frühe Neuzeit mündet in die Zurücknahme kirchlicher Autorität vor den Machtansprüchen des Staates: Im 16. Jahrhundert werden etwa Deserteure und Militärstraftäter vom Asyl ausgenommen (Siems 2003: 287). Am Ende des 19. Jahrhundert ist das Kirchenasyl schließlich überall in Europa dem staatlichen Recht untergeordnet (Morgenstern 2003: 83).

Es wäre deshalb vermutlich ein Missverständnis, wenn man das Kirchenasyl als einen Ausnahmeraum eines sonst sanktionierenden Rechtssystems begreifen wollte. Was sich stattdessen beobachten lässt, ist eher das in das jeweilige Rechtssystem hineinragende kirchliche Selbstverständnis als »heilsgüterspendende« Organisation, die wenigstens im Innenraum von Sakralbauten eine Art Gottesfrieden herstellen musste. Zugleich

ist aber deutlich erkennbar, dass sich dieser Anspruch in zunehmender Konkurrenz mit weltlichen Autoritäten durch die Verstaatlichung auflöst bzw. zurückgedrängt wird.

Mit der Verstaatlichung des Asylrechts ist die Frage verbunden, inwiefern hier überhaupt von einer Kontinuität gesprochen werden kann. Ist das heutige Asylrecht in seinen nationalen Ausformungen und internationalem Status überhaupt noch in einer Linie mit den antiken und mittelalterlichen Asylregeln und -praktiken zu sehen? Historiker bezweifeln, dass eine solche Linie gezogen werden könnte.³

II. Die Verstaatlichung des Asyls

Mit dem modernen Asylrecht, wie es sich im 19. Jahrhundert verbreitet, entsteht offenbar etwas Neues, das sich nicht als bloße Fortführung der antiken und dann kirchlich überformten Praxis begreifen lässt, auch wenn die Semantik des Schutzsuchens und -gewährens dies nahe legt. Die Schlüsselperiode für die Entstehung des modernen politischen Asylgedankens ist deshalb die europäische Neuzeit: Bis 1793 gibt es eigentlich kein staatliches Asylrecht in Europa. Doch die Staaten nehmen sich das Recht, einzelne oder ganze Gruppen in ihren Ländern aufzunehmen. Einer der Gründerväter des modernen Völkerrechts, Hugo Grotius, ist ein solcher Fall. In der Regel aber geht es um ganze, teilweise sehr große Gruppen, die aber nicht als vorübergehend Aufenthaltsberechtigte aufgefasst werden, sondern von denen von Beginn an klar ist, dass sie in die neue Gesellschaft aufgenommen werden (Härter 2003: 302), wie dies etwa mit den sephardischen Juden und den Hugenotten nach der Aufhebung des Edikts von Nantes geschieht.

Diese pauschale, auf ganze Gruppen bezogene Form des Asyls lässt sich einerseits als humanitäre Maßnahme interpretieren. Sie ist aber in einem herrschaftssoziologischen Sinne noch plausibler als Praxis in einer bestimmten politischen Konstellation interpretierbar, die diese Maßnahme des Asylgewährens noch einmal in einem anderen Licht erscheinen lässt, näm-

3 »Doch es gibt keine direkte Verbindung von antiken Vorstellungen zum modernen Asylbegriff« (Näf 2003: 348).

lich als Teil der Gouvernamentalité des frühneuzeitlichen Staates. Die Gruppen, denen Asyl gewährt wird, werden als Teil der Bevölkerung des Territoriums aufgefasst, »als einer der Faktoren, als eines der Machtelemente eines Souveräns« (Foucault 2004: 105). Für die Vorstellung einer »Bevölkerung« eines Landes ist die Auffassung grundlegend, dass Menschen sedentär leben, sesshaft werden. Nicht bloß die Zeit der Völkerwanderungen zwischen Spätantike und Frühmittelalter ist eine historische Epoche, in der die soziale Realität dieser statischen Vorstellung der »Bevölkerung« entgegensteht. Auch außerhalb der europäischen Geschichte ist die weiträumige Wanderung von unterschiedlich großen Gruppen der historische Normalfall. Diese Tatsache wird – auch in der rückblickenden Betrachtung – davon verdeckt, dass die Konzeption von Staatlichkeit als Einheit von Bevölkerung, Territorium und Souveränität sich heute global verallgemeinert hat (vgl. Migdal/Schlichte 2005). Auch in Europa musste sich diese Vorstellung eines räumlich abgegrenzten Staatsgebiets und einer durch Mitgliedschaft definierten, sesshaften Bevölkerung indes erst gegen eine soziale Wirklichkeit durchsetzen, die den Kategorisierungen staatlicher Herrschaft nicht einfach gehorchte. Das Asyl wird zur Ausweichbewegung vor den Zudringlichkeiten des Staates.

Die wachsende Gültigkeit der staatlichen Vorstellungen kann man daran erkennen, dass es die »mobilen Randgruppen« sind, denen in der Frühen Neuzeit, meist gegen Gebühr, Asyl gewährt wird. »Betteljuden«, »Zigeuner« und anderes »fahrendes Volk« gehören in diese Gruppe (Härter 2003: 322). Das Paradoxe an den Effekten des Asylgewährens ist, dass der Ausweg zum gleichen Resultat führt: Das Asyl für diese Gruppen wird ein Vektor ihrer Sedentarisierung.

Mit den Formen und Vorstellungen moderner Staatlichkeit entsteht in der Geschichte des Asyls der entscheidende Bruch: Für die Entstehung des politischen Asyls in der Bedeutung, wie wir sie heute unterstellen, ist offenbar die Formierung der Repräsentationen von Staatlichkeit in den Formen von Souveränität, Territorialität und Bevölkerung entscheidend (vgl. Foucault 2004a,b). Diese Formierung bezeichnet den wesentlichen Bruch mit den antiken und mittelalterlichen Vorstellungen. Und doch überlebt der Begriff: Als eigentlicher institutioneller Ursprung des modernen Asyls gilt das diplomatische Asyl, also die Zu-

fluchtsuche in einer diplomatischen Vertretung eines anderen Staates. Immunität und die Zugeordnetheit zu einem externen Gerichtsstand haften zuerst dem anderen Herrscher an, dann auch seiner Unterkunft, also dem Hotel der Gesandtschaft, die zum extritorialen Gebiet wird.

Die Gewährung von Asyl wird dabei selbst zum Ausdruck von staatlicher Souveränität: Anderen Asyl zu gewähren setzt voraus, dass man in der Lage ist, diesen Anspruch auch durchzusetzen. Wer Asyl gewähren kann, ist ein Souverän (Härter 2003: 330). Das diplomatische Asyl wird zugleich in der frühen Neuzeit zentral über den Aspekt der Territorialität definiert. Die Praxis, das Aufsuchen eines Ortes und die geäußerte Bitte um Schutz sind offenbar identisch mit der Asylie/Hikesie des antiken Griechenlands. Doch nun ist diese Praxis ihres religiösen Bezugs beraubt und vollständig säkularisiert. Was als Praxis entsteht, formt sich erst mit der französischen Verfassung als eine schriftlich kodifizierte Institution aus.

Als Praxis von Staaten entwickelt sich das Asyl dann aber offenbar als Ergebnis von mindestens zwei weiteren Prozessen. Mit der »Verstaatlichung der Strafjustiz« (Härter 2003: 327) im 19. Jahrhundert entsteht zum einen eine verschärfte Aufmerksamkeit und eine bessere Erfassung der Bevölkerung. Diese Erfassung ist auch das Resultat des bürokratischen Herrschaftswissens der Staaten über ihre Bevölkerung. Denn erst mit dem frühneuzeitlichen Staat entsteht das Projekt der Regierenden, ihre Bevölkerung zu individualisieren und bürokratisch zu erfassen, nicht zuletzt, um sie für Abgaben und Wehrdienst einsetzen zu können (vgl. Spittler 1980). Im 19. Jahrhundert entsteht daraus die Praxis des Ausweises und des Passes, die fortan das Überschreiten von Staatsgrenzen zum kontrollierbaren bürokratischen Akt machen. Mit der »Bertillonage«, dem nach einem Kriminalisten benannten Ensemble von anthropometrischen Techniken zur Personenkontrolle, entsteht das moderne Regime der Kontrolle von Grenzen und von Personen.

Zudem formalisieren sich die Beziehungen zwischen Staaten. Das Asylrecht wird zum Ausnahmerecht zwischen Staaten, die sonst allgemein ein umfassendes Auslieferungsrecht vereinbaren (Härter 2003: 330). Die Techniken der Kontrolle erlauben es ihnen, auch den Austausch von Daten zu betreiben, so dass das Kontrollregime in der Tendenz international wird.

Die zweite Bewegung, die dem Asyl vorausgeht und es zugleich mit konstituiert, ist die Erfindung der Staatsbürgerschaft. Diese ist historisch ein Projekt der Emanzipation gegen imperiale oder fürstliche Gewalt. Die Schaffung der Rechtsfigur der »citizenship« ist eigentlich eine Emanzipation (Shafir 1998). Diese juristische Form der Teilhabe, die mit dem auf Gleichberechtigung zielenden Begriff des Bürgers verkoppelt ist, ist eben zugleich auch immer ein Ausschluss. In Europa setzt sich diese Form im 19. Jahrhundert als Anspruch durch, auch wenn es bis ins 20. Jahrhundert dauert, bis dieser Anspruch insofern Realität wird, dass so gut wie alle auf dem Gebiet eines Staates lebenden Menschen in dem Sinne bürokratisch bekannt sind, dass sie persönlich und individuell erfasst sind. Diese Schließung von Nationalstaaten ist jedoch selbst ein Prozess, der sich global ausbreitet und eine Unzahl von Migrations- und Fluchtbewegungen auslöst (vgl. Gallagher 1989).

Aus der Arbeit von Gérard Noiriel (1994) kann man diese Bewegungen sehr klar erkennen. Sie haben noch eine weitere Konsequenz: Während es im 19. Jahrhundert noch möglich ist, als polnischer Flüchtling eine pauschale Anerkennung in Frankreich zu erlangen, ganz einfach dadurch, dass man der Gruppe angehört, der pauschal Asyl gewährt wird, lässt die entstehende bürokratische Maschinerie ein solches Verfahren nicht mehr zu. Der Staat des 19. Jahrhunderts war noch nicht in der Lage, jede einzelne Bewegung nachzuvollziehen und die Schicksale zu individualisieren. Im 20. Jahrhundert wird das möglich, und diese Bürokratisierung ist die dritte Stufe in der Geschichte des Asyls, die hier abschließend betrachtet werden soll.

III. Asylpolitik als bürokratische Politik

Territorialität und Souveränität sind die wirksamen leitenden Prinzipien internationaler Politik seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts. Zusammen mit der Idee der Staatsbürgerschaft ergeben sie die Grundvorstellungen der politischen Ordnung der Welt, die bis heute tragend sind, auch für jene Gebiete, die im Zuge der Dekolonisierung die Begriffe und Institutionen moderner Staatlichkeit übernahmen. Ob in Schweden, Uganda

oder Bolivien: Jeder ist heute de jure Bürgerin oder Bürger eines Staates, niemand ist staatenlos, und die Welt besteht aus Staaten, deren Bevölkerungen aus Bürgern bestehen, die auf einem Territorium leben.

Wie einige andere Regeln ist das Asyl eine Ausnahme von dieser allgemeinen Vorstellung. Und wenn es auch mit der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen von 1948 als völkerrechtliche Norm universalisiert worden ist, so wird das Asylrecht in der Praxis überall auf der Welt vor allem aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen gewährt. Die humanitäre Idee ist dabei nie ganz abwesend, aber leitend für die großen Entscheidungen und die großen Zahlen von Asylgewährungen ist das politische Signal, das mit der Anerkennung von Asylberechtigungen verbunden ist. Die Liste der Länder, die als »sicher« oder als »gefährlich« gelten, wird nicht rein von instrumentellen politischen Erwägungen bestimmt. Aber diese Kategorisierungen spiegeln wider, wie Regierungen jeweils andere Staaten codieren.

Die Verteilung von Anerkennungen ist deshalb auch immer eine Aussage darüber, wie politische Systeme sich gegenseitig wahrnehmen: Der politische Charakter dieser Politik ist vielleicht am klarsten am Fall der beiden deutschen Staaten BRD und DDR erkennbar gewesen: Während aus der DDR in die BRD übersiedelnde Personen keinen Asylantrag stellen mussten, denn sie waren automatisch Bürger der BRD, genossen die ca. 300.000 Übersiedler aus der BRD in die DDR dort de jure »Asyl«.

Zugleich ist die Formulierung und Praxis des Asyls auch immer Aussage einer Gesellschaft über sich selbst: Der »Asylkompromiss«, den die großen Parteien in Deutschland 1992 verabschiedeten, veränderte die Anerkennungsquote maßgeblich – so wurden nach Angaben des Bundesamts für Flüchtlinge in 2007 nur 1,1 Prozent der Anträge positiv beschieden. Seit 1992 gilt das Prinzip der »sicheren Drittstaaten«, der »sicheren Herkunftsstaaten« und die so genannte »Flughafenregelung«, also die Entscheidung im Flughafen auf Grundlage »eingeschränkter materieller Prüfung«, denn die Einreise als Asylbewerber nach Deutschland ist seit 1992 nur noch per Flugzeug möglich, da Deutschland seitdem von »sicheren Drittstaaten« umgeben ist.

Diese Codierung ist politisch, insofern sie ganz explizit eine Bewertung der politischen Strukturen und Realitäten in anderen Staaten enthält. Sie ist aber auch politisch, weil sich in diesen Regelungen allgemeinere politische Haltungen ausdrücken.⁴ Laut »Spiegel« vom 17. Februar 1992 waren damals 74 Prozent der deutschen Bevölkerung für eine Einschränkung des Asylrechts, Hintergrund, so die Presseberichte, war die Angst vor »Überfremdung«, die Betonung des Selbstverständnisses, kein Einwanderungsland zu sein. Eine genauere Analyse der Geschichte des Asyls muss also auch immer die Historizität der einzelnen Politiken, ihre Vermittlung mit dominanten gesellschaftlichen Einstellungen untersuchen. In diesen Einstellungen prägen sich auch in westlichen Staaten historische Erfahrungen und politische Ideen aus, die keineswegs allein dem Kanon der liberalen bürgerlichen Politikauffassung entstammen. Für den Fall Deutschland wäre sicher zu prüfen, ob darin nicht ein postfaschistisches Syndrom zum Ausdruck kommt.

Während das Asyl in dieser Hinsicht ein grundlegend politisches Phänomen ist, ist der Modus seiner Praxis vor allem bürokratisch und erscheint deshalb zunächst apolitisch.⁵ Wiederum Gérard Noiriel hat herausgearbeitet, wie diese bürokratische Praxis auch eine neue Form der Subjektivierung bedeutet. Während die Asyl-»Bewerber« in einer liminalen Position leben, zwischen Erinnerung und Hoffnung (Malkki 1995), zwingt die bürokratische Bearbeitung ihrer Lebenslagen sie dazu, ihr Leben als eine persönliche Geschichte dazustellen, die mit Dokumenten belegbar sein muss und zugleich in Übereinstimmung mit den gängigen Codierungen stehen soll. Wo dies nicht gelingt, ist die Sache verloren, es sei denn, es handelt sich um die Gewährung pauschaler Sonderrechte, wie sie aus politischen Erwägungen gelegentlich eingeräumt wurden, etwa im

4 Oder, in der Sprache der Politikwissenschaft formuliert: »Foreign policy, domestic pressure and fiscal concerns shape state selections« (Hein 1993: 48).

5 Die Bedeutung der Bürokratie reicht indes weit über diesen Zusammenhang hinaus. Zu untersuchen wäre, inwieweit nicht das bürokratische Feld der eigentlich Quell der Semantik ist, in der über politische Fragen gesprochen wird. Selbst das Phänomen der Migration – als Name – ist ein Produkt der bürokratischen Nationalstaaten (vgl. Dowty 1987).

Fall der »boat people« aus Vietnam oder den Opfern der Repression der chilenischen Militärdiktatur in den 1970er Jahren. Mit den Techniken der Personenidentifizierung, die Teil dieses bürokratischen Prozesses sind, wird internationale Politik schließlich über die Aufenthaltserlaubnis eine Praxis der Regierung von Körpern (vgl. Noiriel 1994: 140ff., 162).

Auch in dieser Hinsicht, in der Bedeutung bürokratischer Praktiken, könnte die internationale Fluchtpolitik als Index weltpolitischer Verhältnisse gelten. Denn während die Frage von Staatsbürgerschaft und Immigration in vielen verschiedenen Kontexten gegenwärtig politisiert wird – in Europa, in afrikanischen Staaten (Geschiere 2009) genauso wie in Südasien (Appadurai 2006) oder in den zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Reeves 2005) – bedeutet die Figur des Flüchtlings stets eine Provokation gegenüber der binären Logik von Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit. Die bürokratischen Maschinen, die Max Weber zufolge der Alltagsfall von Herrschaft sind, versuchen überall auf der Welt, Eindeutigkeiten herzustellen. Das »Flüchtlingsproblem« könnte in dieser Lesart auch aufgefasst werden als ein Problem eben dieser bürokratisierten Politik.

Schlussbemerkung

Die Genealogie des Asyls in der modernen Politik legt wesentliche Grundstrukturen von Herrschaftsorganisation im internationalen System frei: die Trias von Souveränität, Territorium und Bevölkerung formt sich als globales System von Staatsbürgerrechten aus, aber die versteckte Seite dieser Kodifizierung ist die Schließung sozialer und politischer Beziehungen. Die Praktiken und Rechtsfiguren des Asyls sind Teil dieser Schließungen, über die politisch entschieden wird, deren *modus operandi* aber bürokratisch ist.

Wie eingangs betont, kann man am Asylregime erkennen, wie das internationale System wirklich funktioniert. Das Recht und die Praxis des Asyls lassen sich als Ausnahmen von im Weberschen Sinne Schließungen sozialer Beziehungen auffassen. Wie jede Ausnahme bedeutet das Asyl zugleich eine Bestätigung der Regel. Die Asylpolitik operiert mit der Logik natio-

naler Zugehörigkeiten, und noch in der leitenden Idee des »re-settlement« im Umgang mit Kriegsflüchtlingen bleibt die Dominanz der Vorstellung von Bevölkerung, Territorialität und Souveränität in der verstaatlichten Welt erkennbar.

Die Maßnahmen der Asylpolitik kennzeichnen aber auch Grenzen des internationalen Systems, die nicht mehr rein territorial sind, sondern als Machträume unterschiedliche Lebensläufe und Optionen ausschließen oder wahrscheinlicher machen. Das Asylregime ist vielleicht ein geeigneter Punkt, um das offen zu legen, denn hier zeigt sich an Biographien von Menschen, wie sich diese Schließungen der internationalen Politik tatsächlich auswirken.

Für das Asyl gilt wohl auch, was Emma Haddad für die Flucht herausgestellt hat: Ohne internationales System würde es auch keine Flüchtlinge geben, und deshalb wird die Existenz des internationalen Systems auch kontinuierlich die Produktion von Flüchtlingen garantieren (Haddad 2008: 2). Der Flüchtling, der ein Asylant werden kann, ist ein Produkt der internationalen politischen Ordnung, der Globalisierung der Vorstellung von Souveränität, Territorium und Staatsbürgerschaft (vgl. Foucault 2004), die sich eben als ein globales Ordnungsmodell verallgemeinert hat (Haddad 2003, 2008). Diese juristisch kodifizierte Ordnung ist der symbolische Bezugspunkt von bürokratischen Praktiken und politischen Diskursen, die das Feld des Asyls kennzeichnen, die aber für grenzüberschreitende Migration insgesamt typisch sind.

Gilt das auch umgekehrt: Würde es ohne Flüchtlinge und ohne Asyl auch kein internationales System geben? Man kann argumentieren, dass das Vorhandensein von Flüchtlingen und die Praxis des Asyls auch ihrerseits konstitutiv für das internationale System, für Weltpolitik in ihrer gegenwärtigen Fassung sind (vgl. Haddad 2003: 298). Flüchtlinge und Asylanten haben auch eine symbolische Funktion im politischen Diskurs: Als Ausnahmen machen sie den Regelfall klar – Territorialität und Staatsbürgerschaft, die Existenz von Grenzen.

Ob die territoriale Ordnung des Westfälischen Systems noch eine angemessene Lösung für eine Welt ist, in der sich mehr und mehr soziale Beziehungen über die Grenzen dieser Territorien hinweg spannen, wird gegenwärtig in unterschiedlichen Disziplinen diskutiert. Dass die europäische Integration eine

Antwort für dieses Problem darstellt, kann wohl mit guten Gründen bezweifelt werden: Die Konstruktion Europas als »hegemoniales Projekt der Liberalisierung« (Münch 2008: 372) konnte einen ihrer zentralen Widersprüche nämlich bisher nicht auflösen: Der moralische Anspruch kosmopolitischer Gerechtigkeit und universeller Rechte gilt für den Innenraum der EU, aber in ihrem Außenverhalten ist eine Logik erkennbar, die an den leitenden Ideen des Westfälischen Systems orientiert ist (vgl. Benhabib 2005: 675).

Mit den transnationalen Beziehungen, die sich nicht erst seit der Entdeckung der »Globalisierung« über Staatengrenzen und Kontinente hinwegspannen,⁶ erscheint die nationalstaatliche Strukturierung der Welt aber immer weniger angemessen. Denn die Fragmentierung der Welt in durch Visaregime abgetrennte Rechtsräume steht den Bedürfnissen entgegen, die im transnationalen Raum entstehen. Die Geschichte des Asyls und der Möglichkeiten der Flucht lässt sich in diesem Zusammenhang als Indexierung der Freiheitsgrade lesen, die die Politik in der Weltgesellschaft erlaubt oder hervorgebracht hat. Die nationalstaatliche Schließung der Möglichkeiten, die mit der Verstaatlichung der Welt einhergegangen ist, steht auch im Widerspruch zur Behauptung der Freiheit, die sich mit dem liberalen Zeitalter verbindet.

Literatur

- Appadurai, Arjun (2006): *Fear of Small Numbers. An essay on the geography of anger*, Durham, NC: Duke UP.
- Bayart, Jean-François (2004): *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris: Fayard.
- Benhabib, Sheila (2005): »Borders, Boundaries, and Citizenship«. *Political Science and Politics*, 37, 4, S. 673-679.
- Dowty, A. (1987): *Closed Borders: the contemporary assault on the freedom of movement*, New York: Yale UP.

6 Zur historischen Tiefe der Interdependenzen und Bewegungen, die seit den 1990er Jahren als »Globalisierung« thematisiert werden vgl. grundlegend Bayart (2004), sowie zu den Formierungen im 19. Jahrhundert nun auch Osterhammel (2009).

- Foucault, Michel (2004a): *Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2004b): *Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gallagher, Dennis (1989): »The Evolution of the International Refugee System«. *International Migration Review*, 23, 3, S. 579-598.
- Geschiere, Peter (2009): *The Perils of Belonging. Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, Ill.: Chicago UP.
- Gödde, Susanne (2003): »Poetisches Recht: Asyl und Ehe in den Hiketiden des Aischylos«. In: Martin Dreher (Hg.), *Das antike Asyl. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte*, Köln u.a.: Böhlau, S. 85-106.
- Haddad, Emma (2003): *The Refugee. The individual between sovereigns*, in: *Global Society*, 17, 3, 297-322.
- Haddad, Emma (2008): *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*, Cambridge UP.
- Härter, Karl (2003): »Vom Kirchenasyl zum politischen Asyl: Asylrecht und Asylpolitik im frühneuzeitlichen Alten Reich«. In: Martin Dreher (Hg.), *Das antike Asyl. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte*, Köln u.a.: Böhlau, S. 301-336.
- Hein, Jeremy (1993): *Refugees, Immigration, and the State*, in: *Annual Review of Sociology*, 19, 43-59.
- Malkki, Liisa H. (1995): *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago: Chicago UP.
- Marrus, Michael R. (1999): *Die Unerwünschten – the unwanted. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin: Schwarze Risse.
- Migdal, Joel S./Schlichte, Klaus (2005): »Rethinking the State«. In: Klaus Schlichte (Hg.): *The Dynamics of States. The formation and crisis of state domination outside the OECD*, Aldershot: Ashgate, S. 1-40.
- Morgenstern, Matthias (2003): *Kirchenasyl in der Bundesrepublik Deutschland: Historische Entwicklung – aktuelle Situation – internationaler Vergleich*, Wiesbaden: VS.

- Münch, Richard (2008): Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Intergration und nationaler Desintegration, Frankfurt a.M.: Campus.
- Näf, Beat (2003): »Asyl – humanitäres Erbe des Altertums? Ein Rückblick auf die Tagung«. In: Martin Dreher (Hg.), Das antike Asyl. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte, Köln u.a.: Böhlau, S. 337-348.
- Noiriel, Gérard (1994): Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Lüneburg: zu Klampen.
- Osterhammel, Jürgen (2009): Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München: Beck.
- Reeves, Madeleine (2005): »Locating danger: konfliktologiya and the search for fixity in the Fergana Valley borderlands«, Central Asian Survey 24, 1, S. 67-81.
- Siems, Harald (2003): »Asyl in der Kirche? Wechsellagen des Kirchenasyls im Mittelalter«. In: Martin Dreher (Hg.), Das antike Asyl. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte, Köln u.a.: Böhlau, S. 263-300.
- Spittler, Gerd (1980): »Abstraktes Wissen als Herrschaftsbasis. Zur Entstehungsgeschichte bürokratischer Herrschaft im Bauernstaat Preußen«. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32, 4, S. 574-604.
- Shafir, Gershon (1998): »Introduction: The Evolving Tradition of Citizenship«. In: Ders. (Hg.), The Citizenship Debates, Minneapolis: University of Minnesota Press, S. 1-28.
- Thür, Gerhard (2003): »Gerichtliche Kontrolle des Asylanspruchs«. In: Martin Dreher (Hg.), Das antike Asyl. Akten der Gesellschaft für griechische und hellenistische Rechtsgeschichte, Köln u.a.: Böhlau, S. 23-36.
- Weber, Max 1985: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen: Mohr.

