

## Eine Welt ohne Flucht? Das „Weltflüchtlingsproblem“ als ordnungspolitische Herausforderung der 1980er Jahre

„Nach den beiden Weltkriegen und den Flüchtlingsströmen, die nicht unmittelbar hierdurch ausgelöst wurden, scheinen wir zum Ausgang des 2. Jahrtausends ein ‚Jahrhundert der Flüchtlinge‘ erleben zu müssen.“<sup>1</sup> Diese Aufzeichnung des Auswärtigen Amts, die im Juli 1980 im Vorfeld der 35. Generalversammlung der Vereinten Nationen konzipiert wurde, verdeutlicht den Handlungsdruck, den das Ministerium angesichts weltweit steigender Flüchtlingszahlen für die internationale Gemeinschaft konstatierte. Waren in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem Europa und Ostasien von Flucht und Vertreibung, Zwangsmigration und „ethnischen Säuberungen“ geprägt,<sup>2</sup> bildeten seit Mitte der 1970er Jahre die Länder der sogenannten „Dritten Welt“<sup>3</sup> den Ausgangspunkt regionaler und globaler Fluchtbewegungen.<sup>4</sup> Unabhängigkeitskriege und Massenvertreibungen im Prozess der Dekolonisation trugen hierzu ebenso bei wie Stellvertreterkriege und Hungerkatastrophen, etwa am Horn von Afrika. Auch in Zentralamerika kam es infolge von Bürgerkriegen in Nicaragua, El Salvador und Guatemala zu Massenfluchtbewegungen in die Nachbarstaaten und machten in den 1980er Jahren erstmals ein Eingreifen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, des UNHCR, notwendig. Mit dem Ende des Vietnam-Kriegs

1 Schreiben Ref. 231 Auswärtiges Amt (AA) an D2 (AA), 28.7.1980, Betr.: 35. UN-GV, hier: „Präventive Flüchtlingspolitik“. In: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), B30-ZA/127885, S. 1–4, hier S. 1.

2 Vgl. u.a. Michael Schwartz: Ethnische „Säuberungen“ in der Moderne. Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert. München 2013.

3 Zum Begriff der „Dritten Welt“ vgl. Agnes Bresselau von Bressensdorf/Elke Seefried: Introduction. In: Dies./Christian F. Ostermann (Hrsg.): West Germany, the Global South and the Cold War. Berlin u.a. 2017, S. 7–24, hier S. 8 f.; Jürgen Dinkel: „Dritte Welt“ – Geschichte und Semantiken, Version 1.0. In: Docupedia-Zeitgeschichte, 6.10.2014, [https://www.docupedia.de/zg/Dritte\\_Welt](https://www.docupedia.de/zg/Dritte_Welt) [14.2.2021]; Daniel Speich Chassé: Die „Dritte Welt“ als Theorieeffekt. Ökonomisches Wissen und globale Differenz. In: Geschichte und Gesellschaft 41 (2015), S. 580–612, hier S. 580 f.

4 Vgl. zum Folgenden u.a.: Gil Loescher: Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis. Oxford 1993, insbes. S. 75–92; UNHCR (Hrsg.): The State of the World's Refugees 2000. Fifty Years of Humanitarian Action. Oxford 2000, S. 79–132.

1975 flohen zudem Hunderttausende über den Seeweg aus der ehemals französischen Kolonie Indochina. Die rechtliche Statusunsicherheit und das humanitäre Elend der sogenannten „Boat People“ zogen schon bald die Aufmerksamkeit internationaler Medien und Hilfsorganisationen auf sich. Erstmals musste sich auch die Bundesrepublik mit der Aufnahme zehntausender nicht-europäischer Flüchtlinge auseinandersetzen. Und schließlich ließen gewaltsam ausgetragene Konflikte wie der sowjetisch-afghanische und iranisch-irakische Krieg den Mittleren Osten zu einer der größten Flüchtlingsregionen der Welt werden. Insgesamt dokumentierte der UNHCR einen Anstieg der weltweiten Flüchtlingszahlen von rund 2,5 Millionen im Jahr 1970 auf etwa neun Millionen im Jahr 1980 und 15 Millionen Menschen Ende der 1980er Jahre.<sup>5</sup>

Die Dynamisierung des „Weltflüchtlingsproblems“, wie der zeitgenössisch gängige Terminus schon bald lautete, korrespondierte dabei mit langfristigen strukturellen Entwicklungen an der Schnittstelle zwischen Kaltem Krieg und Nord-Süd-Gegensatz ebenso wie mit unmittelbaren politischen Krisensituationen. Erstens wich die Ära der Entspannung zwischen Ost und West sukzessive einem „Zweiten Kalten Krieg“.<sup>6</sup> Die Auseinandersetzung um die sowjetische Aufrüstung mit nuklearen Mittelstreckenraketen und den Doppelbeschluss der NATO im Dezember 1979, der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan wenige Wochen später sowie die Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981 fachten die aufgeheizte Stimmung weiter bedrohlich an. Diese Entwicklungen trugen wesentlich zum Entstehen der Friedensbewegungen bei, die ein Sammelbecken für linke, ökologisch und pazifistisch engagierte Gruppierungen bildeten.<sup>7</sup>

Dies verschränkte sich – zweitens – mit einem bereits Anfang der 1970er Jahre einsetzenden gesellschaftlichen Interesse an der „Dritten Welt“ und damit einhergehenden Vorstellungen einer globalen Gemeinschaft.<sup>8</sup> Internationale Solidaritätsbewegungen protestierten gegen die weltweite soziale Un-

5 Vgl. UNHCR: The State of the World's Refugees (wie Anm. 4), S. 310. Grundsätzlich können Statistiken über die Zahl von Geflüchteten, abhängig vom jeweils zugrunde gelegten Flüchtlingsbegriff, teils stark voneinander abweichen.

6 Zum Begriff des „Zweiten Kalten Kriegs“ vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83. Berlin 2015, S. 2 f.

7 Vgl. u.a. Philipp Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive. München 2011.

8 Vgl. zum Folgenden: Bresselau von Bressendorf/Seefried: Introduction (wie Anm. 3), S. 12 f.; Elke Seefried: Globale Sicherheit. Die Wurzeln des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses und die Wahrnehmung globaler Interdependenz der 1970er und 1980er Jahre. In: Christoph Kampmann u.a. (Hrsg.): „Security turns its eye exclusively to the future“. Zum Verhältnis von Sicherheit und Zukunft in der Geschichte. Baden-Baden 2018, S. 353–387; Christoph Kalter: Die Entdeckung der Dritten Welt. Dekolonisierung und neue radikale Lin-

gleichheit und machten den Norden moralisch verantwortlich für die Konsequenzen des Kolonialismus. Globale Probleme wie Armut, Bevölkerungsexplosion und Umweltzerstörung könnten, so die Überzeugung, nur noch gemeinsam gelöst werden. Zugleich erlebte die internationale Politik eine immense Verdichtung menschenrechtspolitisch und humanitär motivierter Initiativen, die in die Gründung zahlreicher, teils bis heute einflussreicher Nichtregierungsorganisationen wie etwa Amnesty International oder Médecins sans Frontières mündeten.<sup>9</sup>

Drittens zeichnete sich eine Ökonomisierung internationaler Politik ab. Die Ölpreiskrise von 1973 und der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods schienen ein Zeitalter „nach dem Boom“ einzuläuten,<sup>10</sup> in dem der Glaube an unbeschränktes wirtschaftliches Wachstum im Zeichen technisch-industrieller Moderne erodierte und einer neuen Fortschrittsskepsis und Zukunftsangst wich.<sup>11</sup> Gleichzeitig versuchten die im Zuge der Dekolonisation unabhängig gewordenen Staaten des Globalen Südens, ihrer Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ Gehör zu verschaffen.<sup>12</sup> Unterstützt wurden sie darin von Willy Brandt als Vorsitzendem der „Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfrä-

ke in Frankreich. Frankfurt/M. 2011; David Kuchenbuch: „Eine Welt“. Globales Interdependenzbewusstsein und die Moralisierung des Alltags in den 1970er und 1980er Jahren. In: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012), S. 158–184; Frank Bösch u.a. (Hrsg.): *Internationale Solidarität. Globales Engagement in der Bundesrepublik und der DDR*. Göttingen 2018.

- 9 Vgl. u.a. Jan Eckel: *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*. Göttingen 2014, S. 343–346; Stefan-Ludwig Hoffmann/Samuel Moyn (Hrsg.): *The Breakthrough. Human Rights in the 1970s*. Philadelphia/PA 2013; Samuel Moyn: *The Last Utopia. Human Rights in History*. Cambridge (MA)/London 2010; Akira Iriye: *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of Contemporary World*. Berkeley 2002; Marc Lindenberg/Coralie Bryant: *Going Global. Transforming Relief and Development NGOs*. Bloomfield, Conn. 2001; Johannes Paulmann: *Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century*. In: *Humanity* 4/2 (2013), S. 215–238; Fabian Klose/Mirjam Thulin (Hrsg.): *Humanity. A History of European Concepts in Practice from the Sixteenth Century to the Present*. Göttingen 2016.
- 10 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*. Göttingen 2012; Vgl. auch Niall Ferguson et al. (Hrsg.): *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*. Cambridge/MA 2010; John Toye/Richard Toye: *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development*. Bloomington/IN 2004, S. 184–229; Enrico Böhm: *Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975–1981)*. München 2014.
- 11 Vgl. Elke Seefried: *Rethinking Progress. On the Origin of the Modern Sustainability Discourse, 1970–2000*. In: *Journal of Modern European History* 13 (2015), S. 377–400.
- 12 Vgl. u.a.: Jürgen Dinkel: *Die Bewegung Bündnisfreier Staaten. Genese, Organisation und Politik (1927–1992)*. München 2015; Sönke Kunkel: *Zwischen Globalisierung, internationalen Organisationen und „global governance“*. Eine kurze Geschichte des Nord-Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren. In: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 555–577; Guiliano Garavini: *After Empires. European Integration, Decolonization, and the Challenges from the Global South 1957–1986*. Oxford 2012; Martin Deuerlein: *Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen*

gen“, die in ihrem Abschlussbericht 1980 für eine Neuausrichtung der Nord-Süd-Beziehungen plädierte.<sup>13</sup> Längst jedoch dominierten Debatten um die zweite Ölpreiskrise von 1979, die eine Verschuldungswelle der „Dritten Welt“ ins Rollen brachte, die internationale Wirtschaftspolitik. An Einfluss gewannen nun marktliberale Ansätze, die auf Privatisierung und Deregulierung des Welthandels setzten.<sup>14</sup> Die von ökonomischer Rezession und ideologischer Blockkonfrontation geprägte Wirklichkeit internationaler Politik war Anfang der 1980er Jahre von idealistischen Zukunftsvisionen somit weiter entfernt denn je: Die Zeichen der Zeit standen auf Krisenmanagement.

An der Schnittstelle dieser internationalen Spannungsprozesse sind die Diskurse um das „Weltflüchtlingsproblem“ anzusiedeln. Der Beitrag geht der Frage nach, welche Bedeutung flüchtlingspolitischen Herausforderungen in der zeitgenössischen Perzeption für die künftige Gestaltung des internationalen Systems beigemessen wurde und welche Konzepte globaler politischer Steuerung entworfen wurden. Ein Schwerpunkt liegt zum einen auf dem Auswärtigen Amt unter Bundesminister Hans-Dietrich Genscher, der in diesem Politikfeld eine Führungsrolle für die Bundesrepublik reklamierte – ein Anspruch, der nicht unwidersprochen blieb. Zum anderen stehen Initiativen kanadischer, iranischer und jordanischer Akteure im Fokus, die eine „Neue Internationale Humanitäre Ordnung“ (NIHO) einforderten und in latentem Konkurrenzverhältnis zum deutschen Vorgehen standen. Gemeinsam trugen diese kontrovers ausgetragenen Debatten, wie noch zu zeigen sein wird, zu einer Politisierung und „Versicherheitlichung“ des Themenkomplexes Flucht und Humanitarismus<sup>15</sup> bei.

Der Ansatz der „Versicherheitlichung“ (securitization) geht auf die sogenannte Kopenhagener Schule der Critical Security Studies zurück, die mit den Namen Ole Weaver und Barry Buzan verbunden ist.<sup>16</sup> Den Ausgangspunkt bildete der Gedanke, dass die Gewährleistung von Sicherheit seit der

1970er Jahren. Göttingen 2020, hier insbes. S. 176–198; Jürgen Dinkel u. a. (Hrsg.): Nord/Süd. Perspektiven auf eine globale Konstellation. Berlin/Boston 2020.

13 Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Nord-Süd-Kommission). Köln 1980.

14 Deuerlein: Das Zeitalter der Interdependenz (wie Anm. 12), S. 318; Seefried: Rethinking Progress (wie Anm. 11), S. 386 f.; Special Issue: Towards a History of the New International Economic Order. In: *Humanity* 6/1 (2015); Agnes Bresselau von Bressendorf: Fortschritt und Entwicklung. Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt seit den 1960er Jahren. In: Elke Seefried/Dierk Hoffmann (Hrsg.): Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft. Berlin/Boston 2018, S. 131–148, hier S. 144.

15 Zum Begriff des Humanitarismus vgl. u.a.: Michael Barnett: *Empire of Humanity. A History of Humanitarianism*. Ithaca/London 2011; Paulmann: *Conjunctures* (wie Anm. 9).

16 Vgl. Ole Weaver: *Securitization and Desecuritization*. In: Ronnie Lipschitz (Hrsg.): *On Security*. New York 1995, S. 46–86; Barry Buzan: *Security. A New Framework of Analysis*. New York 1998; Emma Rothschild: *What is Security?* In: *Daedalus* 124/3 (1995), S. 52–98. Aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive vgl. dazu: Eckart Conze: *Securitization*.

Frühen Neuzeit eine wichtige Legitimationsbasis für das staatliche Gewaltmonopol darstellt. Was indes als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, unterliegt politischen Diskursen und Praktiken und ist Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse.<sup>17</sup> Ausgehend davon hat sich in der deutschen politikwissenschaftlichen Forschung vor allem Christopher Daase konzeptionell mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs befasst,<sup>18</sup> die auch für historische Fragestellungen anschlussfähig ist, wie nicht zuletzt Eckart Conze in seinen Arbeiten zur Geschichte der Sicherheit,<sup>19</sup> Jan Ole Wiechmann mit Blick auf die christliche Friedensbewegung,<sup>20</sup> Enrico Böhm aus ökonomischer Perspektive,<sup>21</sup> Rüdiger Graf hinsichtlich der Bedeutung von Energiesicherheit<sup>22</sup> und jüngst Elke Seefried in ihrem Beitrag zu den Wurzeln des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses<sup>23</sup> gezeigt haben. Inhaltlich traten seit den 1970er Jahren zur militärisch-außenpolitischen Dimension von Sicherheit Vorstellungen ökonomischer, ökologischer, sozialer und schließlich humanitärer Sicherheit hinzu. Gleichzeitig weitete sich der Sicherheitsbegriff räumlich von einer zwischenstaatlich gedachten Ordnung der Welt hin zu einer global vernetzten Weltgesellschaft von Individuen.

Die Politikwissenschaft verortete die diskursive Verknüpfung von Sicherheitspolitik, Menschenrechtsfragen und humanitärer Hilfe, die dem Konzept der „humanitären Intervention“ den Boden bereitete, überwiegend in den 1990er Jahren.<sup>24</sup> Auch die zeithistorische Forschung hat sich jüngst intensi-

Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz? In: *Geschichte und Gesellschaft* 38/3 (2012), S. 453–467.

- 17 Vgl. Eckart Conze: *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven*. Göttingen 2018, S. 83 f. u. 135.
- 18 Vgl. Christopher Daase: *Wandel der Sicherheitskultur*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50 (2010), S. 9–16; ders.: *Der erweiterte Sicherheitsbegriff*. In: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): *Internationale Politik als Überlebensstrategie*. München 2009, S. 137–153; ders.: *Die Historisierung der Sicherheit. Anmerkungen zur historischen Sicherheitsforschung aus politikwissenschaftlicher Sicht*. In: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012), S. 387–405.
- 19 Vgl. Conze: *Geschichte der Sicherheit* (wie Anm. 17); Eckart Conze: *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gegenwart bis zu den Anfängen*. München 2009.
- 20 Vgl. Jan Ole Wiechmann: *Sicherheit neu denken. Die christliche Friedensbewegung in der Nachrüstungsdebatte 1977–1984*. Baden-Baden 2017.
- 21 Vgl. Böhm: *Die Sicherheit des Westens* (wie Anm. 10).
- 22 Vgl. Rüdiger Graf: *Between National and Humanitarian Security. Energy Security in the United States and Western Europe in the 1970s*. In: *Historical Social Research* 35/4 (2010), S. 329–348; ders.: *Öl und Souveränität. Petroknowledge und Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren*. München 2014.
- 23 Vgl. Seefried: *Globale Sicherheit* (wie Anm. 8).
- 24 Vgl. Daase: *Wandel der Sicherheitskultur* (wie Anm. 18), S. 11 f. Zur politikwissenschaftlichen Definition des Begriffs der humanitären Intervention vgl. u.a.: Jeff L. Holzgrefe: *The Humanitarian Intervention Debate*. In: Ders./Robert O. Keohane: *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge 2004, S. 18; Scott Watson: *The „human“ as reference object? Humanitarianism as Securitization*. In: *Security Dialogue* 42/1 (2011), S. 3–20.

ver mit der Geschichte „humanitärer Intervention“, ihren ideengeschichtlichen Traditionslinien, Akteuren und Praktiken auseinandergesetzt.<sup>25</sup> Hier knüpft der Beitrag an und analysiert zunächst, welche Bedrohungswahrnehmungen und Vorstellungen globaler Interdependenz in den Diskursen um das „Weltflüchtlingsproblem“ in den 1980er Jahren fassbar wurden, aus denen die Akteure eine unmittelbare Notwendigkeit präventiven politischen Handelns ableiteten, und ob diese mit einem erweiterten Verständnis von Sicherheit einhergingen.

In einem zweiten Schritt wird herausgearbeitet, welche Konzepte zur Verhinderung künftiger Flüchtlingssituationen und humanitärer Notlagen entwickelt wurden. Dabei wird – dem Themenschwerpunkt dieses Jahrbuchs folgend – auch zu fragen sein, inwiefern sich darin spezifisch liberale Denktraditionen spiegelten, etwa mit Blick darauf, welche Rolle dem Individuum und dem Umgang mit Menschenrechtsverletzungen für die Gestaltung internationaler Politik beigemessen wurden. Insgesamt, so die abschließende These des Beitrags, wurde das Politikfeld Flucht und Humanitarismus in den globalen Diskursen der 1980er Jahre zur Weltordnungsfrage erhoben – mit langfristig wirkmächtigen Folgen bis in die Gegenwart.

## I. „Winning the Human Race?“ – Bedrohungswahrnehmung und Rahmung globaler Interdependenz

Im Frühjahr 1980 legte der Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt, Niels Hansen, einen ersten Entwurf für die Konzeption einer bundesdeutschen Flüchtlingspolitik vor.<sup>26</sup> Der exponentielle Anstieg der Flüchtlingszahlen aus der „Dritten Welt“ in den vergangenen Jahren mache deutlich, dass es sich hierbei nicht um eine vorübergehende, mit humanitären Notmaßnahmen zu bewältigende Krise handle, sondern um eine Daueraufgabe interna-

25 Vgl. u.a.: Norbert Frei u. a. (Hrsg.): *Human rights and humanitarian intervention. Legitimizing the use of force since the 1970s*. Göttingen 2017; Fabian Klose (Hrsg.): *The Emergence of Humanitarian Intervention. Ideas and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. Cambridge 2015; ders.: „In the Cause of Humanity.“ Eine Geschichte der humanitären Intervention im langen 19. Jahrhundert. Göttingen 2019; Brendan Simms/David J. B. Trim (Hrsg.): *Humanitarian Intervention. A History*. Cambridge 2011; Gary J. Bass: *Freedom's Battle. The Origins of Humanitarian Intervention*. New York/Toronto 2008.

26 Vgl. Schreiben des Leiters des Planungsstabs im AA, Niels Hansen, an BM Genscher, 17.3.1980, Betr.: Elemente einer Flüchtlingspolitik, hier: Außenpolitische Grundlagen und operative Konsequenzen. In: PAAA, B30-ZA/127885.

tionaler Politik.<sup>27</sup> Notwendig sei daher eine grundlegende und langfristige Konzeption bundesdeutscher Flüchtlingspolitik, die – trotz ressortübergreifender Fragestellungen – beim Auswärtigen Amt angesiedelt sein müsse.<sup>28</sup> Diese Führungsrolle wollte Genscher nicht nur innerhalb der Koalition, sondern vor allem auch auf internationalem Parkett übernehmen. Das geeignete Forum hierfür schienen angesichts der „globalen politischen Dimension“<sup>29</sup> des „Weltflüchtlingsproblems“ die Vereinten Nationen zu bieten. Denn, so auch Niels Hansen, die „globale Dimension des Problems ergibt sich daraus, dass keiner der betroffenen Staaten oder Staatengruppen allein mit seinen humanitären, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Implikationen fertig werden kann. Eine Initiative im Rahmen der in den Vereinten Nationen organisierten Staatengemeinschaft erscheint daher erforderlich.“<sup>30</sup> So machte Genscher dieses Thema zu einem Schwerpunkt seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1980 und brachte die „Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“ als neuen Tagesordnungspunkt in die Debatte ein.<sup>31</sup>

Aus den internen Dokumenten des Auswärtigen Amts, den Debatten im Rahmen der UNO wie auch aus öffentlichen Stellungnahmen Genschers geht klar hervor, dass grenzüberschreitende Fluchtbewegungen nicht nur als Gefahr für die Stabilität der betroffenen Region, sondern als Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens insgesamt begriffen wurden:

- 27 Vgl. Schreiben an LPI, 20.3.1980, Betr.: Elemente einer Flüchtlingspolitik, hier: außenpolitische Grundlagen und operative Konsequenzen. In: ebd. Diese Einschätzung kontrastiert auf interessante Weise mit der über Jahrzehnte von bundesdeutschen Politikern aller Parteien vertretenen These, Deutschland sei kein Einwanderungsland, und steigende Asylbewerberzahlen seien lediglich eine vorübergehende Krisenerscheinung. So führte der Anstieg der Asylbewerberzahlen in der Bundesrepublik seit Mitte der 1970er Jahre zu intensiven innenpolitischen Kontroversen und, im Kontext der angestrebten Harmonisierung des europäischen Asylrechts in den 1980er Jahren, auch zu Auseinandersetzungen mit den EG-Partnern sowie dem UNHCR. Vgl. dazu u.a.: Lauren Stokes: The Permanent Refugee Crisis in the Federal Republic of Germany, 1949-. In: *Central European History* 52 (2019), S. 19–44, hier S. 35–41; Agnes Bresselau von Bressensdorf: Diskurse gesellschaftlicher Selbstverständigung am Ende des Kalten Kriegs. Die Debatte um den Asylkompromiss 1992/93. In: Raphaela Etzold u.a. (Hrsg.): *Migration und Integration in Deutschland nach 1945*. Berlin/Boston 2019, S. 113–126.
- 28 Vgl. Hansen an Genscher, 17.3.1980 (wie Anm. 26), und Schreiben Leiter des Planungsstabs im AA, Niels Hansen, an BM Genscher, 16.6.1980, Betr.: Ursachen und Verursacher des weltweiten Flüchtlingsproblems und seine politischen Auswirkungen. In: PAAA, B30-ZA/127885.
- 29 Schreiben des Leiters des Planungsstabs im Auswärtigen Amt, Niels Hansen, an BM Genscher, 22.8.1980, Betr.: Rede vor 35. GV der VN, hier: Schwerpunkt Flüchtlingsproblematik. In: PAAA, B30-ZA/127885.
- 30 Ebd., S. 3.
- 31 Schreiben Abt. 2 (AA) an BM Genscher, 2.9.1980, Betr.: Deutsche Initiative zum Flüchtlingsproblem auf der 35. GV der VN. In: PAAA, B30-ZA/127885. Vgl. auch: UN-GV, 11.12.1980, Resolution A/RES/35/124: International Cooperation to avert new flows of refugees, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/18226?ln=en> [5.5.2021].

„Das weltweite Flüchtlingsproblem ist heute zu einer wachsenden Bedrohung der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Staaten und damit zu einem Weltordnungsproblem geworden. Insbesondere in der Dritten Welt bedeuten ungelöste Flüchtlingsfragen eine permanente Gefährdung der politischen und sozialen Stabilität sowie der wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Staaten und Regionen. Die Folgen grenzüberschreitender Massenflucht oder Vertreibung können somit nicht nur die innerstaatlichen Verhältnisse destabilisieren, sondern auch die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen. Ihre globalen Auswirkungen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit lassen grenzüberschreitende Flüchtlingsströme damit nicht nur als Angelegenheit der direkt davon betroffenen Staaten, sondern der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes erscheinen.“<sup>32</sup>

Damit fand eine explizite Versicherheitlichung des Themas Flucht auf globaler Ebene statt. Bezeichnend für Genschers Verständnis internationaler Politik war dabei zweierlei: Zum einen plädierte er als ein Außenminister, der während seiner gesamten Amtszeit für multilaterale Formen der Politikgestaltung und Vertrauen in die Kraft internationaler Institutionen warb – sei es für die Europäische Gemeinschaft, die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) oder die UNO – auch hier für ein gemeinsames Vorgehen im Rahmen der Vereinten Nationen. Zum anderen zeigte sich darin seine Wahrnehmung der Welt als einer Welt von Nationalstaaten. Die Stabilität dieser etablierten zwischenstaatlichen Ordnungsstruktur schien durch grenzüberschreitende Fluchtbewegungen gefährdet. Der Flüchtling als Individuum entfaltete in dieser Vorstellung keine eigenständige Akteursqualität. Vielmehr war es der Prozess des Grenzübertritts, des *border crossings*,<sup>33</sup> der zur Bedrohung wurde, sofern er „massenhaft“ erfolgte. In den Begriffen der Stabilität und des Weltfriedens, die es zu sichern gelte, wird ein Sicherheitsverständnis fassbar, das klar auf die Bewahrung des Status quo orientiert war.<sup>34</sup> Multilaterale Zusammenarbeit meinte in diesem Kontext vorrangig Kooperation zwischen Nationalstaaten und der von ihnen getragenen Institutionen. In politikwissenschaftlichen Kategorien gesprochen, spiegelte sich in Genschers Haltung somit ein „realistischer“ Ansatz internationaler Politik,

32 Hans-Dietrich Genscher: Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme. In: ZAR-Abhandlungen 4 (1982), S. 161–162, hier S. 161.

33 Die interdisziplinär ausgerichteten *Border Studies* haben in den vergangenen Jahren eine starke Ausweitung erfahren. Vgl. dazu u.a.: Hastings Donan/Thomas M. Wilson: *Borderlands. Ethnographic Approaches to Security, Power, and Identity*. Lanham 2010; Noel Parker/Nick Vaughan-Williams: *Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies*. In: *Geopolitics* 14/3 (2009), S. 582–587; David Newman: *The Lines that continue to separate us. Borders in a Borderless World*. In: *Progress in Human Geography* 30/2 (2006), S. 143–161.

34 Zum Begriff des negativen Friedens vgl.: Johan Galtung: *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*. In: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Kritische Friedensforschung*. Frankfurt /M. 1972, S. 55–104.

gepaart mit dem Vertrauen in die Wirkmächtigkeit institutionalisierter diplomatischer Mechanismen.<sup>35</sup>

Und so war es nur konsequent, wenn das Auswärtige Amt erfolgreich darauf drängte, im Rahmen der UNO eine Gruppe aus „Regierungsexperten“ einzusetzen, die den Auftrag erhielt, die Ursachen für die weltweiten Fluchtbewegungen zu ergründen und, davon ausgehend, „Richtlinien für das Staatenverhalten auf Grundlage bereits bestehender völkerrechtlicher und politischer Normen sowie deren Umsetzung durch praktische vorbeugende Maßnahmen“<sup>36</sup> zu entwickeln. Wiederholt unterstrich Genscher den dezidiert politischen Charakter der Initiative, um das Problem „an der Wurzel anzupacken“.<sup>37</sup> Im Vordergrund der Analyse sollten dabei „massive“ und „erzwungene“ Fluchtsituationen<sup>38</sup> stehen, die durch staatliche Gewalt in Form von Menschenrechtsverletzungen gegenüber der eigenen Bevölkerung oder durch zwischenstaatliche Kriege entstanden seien:

„Abgesehen von Naturkatastrophen und vergleichbaren unvorhersehbaren Ereignissen liegen diese [Fluchtursachen, ABvB] in erster Linie in der Anwendung zwischenstaatlicher und innerstaatlicher Gewalt. Sie sind politischer Natur und erfordern deshalb politische Lösungen, die eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet voraussetzen.“<sup>39</sup>

Um eine „Frontbildung“ der für die Entstehung von Flüchtlingsströmen „primär verantwortlichen“<sup>40</sup> Staaten zu vermeiden – gemeint waren damit vor allem die sozialistischen Länder des Ostblocks sowie Staaten der „Dritten Welt“ –, sollte die Expertengruppe die Analyse vergangener und gegenwärtiger Fluchtsituationen zurückstellen und ihre Arbeit stattdessen auf Perspektiven *künftiger* internationaler Zusammenarbeit und Präventionsstrategien konzentrieren.<sup>41</sup> Denn die deutsche Initiative, so wurde Genscher nicht müde zu betonen, richte sich nicht auf gegenwärtige Konflikte, sondern auf die Zukunft: „Nicht der Abbau bereits bestehender Flüchtlingsströme ist somit Ziel der Initiative, vielmehr ist sie zukunftsorientiert-präventiv.“<sup>42</sup>

35 Grundlegend zum Politikverständnis Genschers vgl. Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 6).

36 Schreiben Ref. 231 (AA) an Ref. 230 (AA), 20.9.1982, Betr.: BM-Gespräch mit dem VN-Generalsekretär am 29.9. in New York. In: PAAA, B30-ZA/127888.

37 Abt. 2 (AA) an Genscher, 2.9.1980 (wie Anm. 31), S. 1.

38 Diese Schwerpunktsetzung wurde auch von der Regierungsexpertengruppe übernommen. Vgl. dazu Schreiben Abt. 2 (AA) an BM Genscher, 20.3.1984, Betr.: Unsere Flüchtlingsinitiative in den VN, hier: Stand und Weiterbehandlung unserer Initiative. In: PAAA, B30-ZA/134881, Anhang 2, S. 13 f.

39 Genscher: Internationale Zusammenarbeit (wie Anm. 32), S. 161. Vgl. dazu auch Schreiben Ref. 231 (AA) an D2 (AA), 28.7.1980 (wie Anm. 1), S. 2.

40 Beide Zitate in: Abt. 2 (AA) an Genscher, 2.9.1980 (wie Anm. 31), S. 5.

41 Abt. 2 (AA) an Genscher, 2.9.1980 (wie Anm. 31).

42 Genscher: Internationale Zusammenarbeit (wie Anm. 32), S. 162.

Mit seiner Idee, das Thema Flucht auf die internationale Tagesordnung zu setzen, war das Auswärtige Amt indes nicht allein. Nahezu zeitgleich zum bundesdeutschen Vorstoß hatte Kanada 1980 eine Initiative zum Verhältnis von Menschenrechtsverletzungen und „Massenexodus“ in die UN-Menschenrechtskommission eingebracht, die ihrerseits den ehemaligen Hohen Flüchtlingskommissar Sadruddin Aga Khan zum Sonderberichterstatter ernannte und ihn beauftragte, binnen eines Jahres eine Studie zu erstellen.<sup>43</sup> Auch er betrachtete das „Weltflüchtlingsproblem“ als ordnungspolitische Aufgabe. Allerdings ging sein Sicherheitsverständnis in mehrfacher Hinsicht deutlich über das des Auswärtigen Amts hinaus, wie bereits der Titel seines Berichts „Question of the violation of Human Rights and fundamental freedoms in any part of the world, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories“ erkennen ließ.<sup>44</sup>

Ausgehend von der Frage, in welchem (kausalen) Verhältnis Menschenrechtsverletzungen und „Massenexodus“ standen, benannte der Bericht Bevölkerungswachstum, anhaltende Nahrungsmittelunsicherheit und Mangelernährung, Umweltverschmutzung, Unabhängigkeitskriege ehemaliger Kolonialstaaten und damit verbunden oftmals gewaltsam ausgetragene Nationsbildungsprozesse sowie die anhaltende wirtschaftliche Abhängigkeit des Südens von den reichen Industrieländern des Nordens als die entscheidenden Push-Faktoren für große Migrationsbewegungen in der „Dritten Welt“.<sup>45</sup> Damit griff Sadruddin Aga Khan die strukturellen Ungleichheiten zwischen Nord und Süd und Vorstellungen globaler Interdependenz auf, wie sie auch in Forderungen nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ aufschienen. Den räumlichen Bezugsrahmen bildete nicht mehr das Staatensystem, sondern die Welt als transnationales Beziehungsgefüge miteinander verwobener Gesellschaften.

Die Forderung der Studie nach einer grundlegenden Überarbeitung des „refugee, nationality and labour law and fresh consideration of asylum practice in the context of the promotion of a New International Humanitarian Order“<sup>46</sup> griff der jordanische Kronprinz Hassan Ibn Talal auf, als er in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung im Herbst 1981 für die Einrichtung einer Kommission plädierte, die eben jene „Neue Internationale Humanitäre

43 Vgl. dazu auch Luise Drüke: Preventive Action for Refugees Producing Situations. With a Forword by Poul Hartling, UN High Commissioner for Refugees 1978–1985. Frankfurt/M. u.a. 1990, S. 49–52.

44 Sadruddin Aga Khan: Question of the violation of Human Rights and fundamental freedoms in any part of the world, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories. Study on Human Rights and Mass Exodus, 31.12.1981, UN Commission on Human Rights, E/CN.4/1503-EN, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/29902?ln=en> [5.5.2021].

45 Ebd., S. 35–38.

46 Ebd., S. 62.

Ordnung“ ausarbeiten sollte.<sup>47</sup> Dem stimmte die Generalversammlung schließlich zu, und so nahm die – außerhalb der formellen Strukturen der UN angesiedelte – „Independent Commission on International Humanitarian Issues“ (ICHI) 1983 in Genf ihre Arbeit auf. Ins Zentrum ihres umfangreichen Abschlussberichts von 1987 rückte sie unter dem Titel „Winning the Human Race?“ die Menschheit als Ganzes im Sinne einer Weltgesellschaft freier Individuen:

„The human race is engaged in a race against time. It is not just the quality of life, but life itself, that is threatened. Modern man is at peace neither with himself nor his environment. And yet never before in history have humans wielded as much power over their destiny and their planet. To avoid becoming victims of their own ingenuity, they must now ensure that wisdom and foresight prevail over knowledge and technological advances. [...] Winning the human race is the challenge faced by contemporary society.“<sup>48</sup>

Die Verschränkung mit anderen zeitgenössischen Diskursen um globale Interdependenz, wie sie etwa im Rahmen der zeitgleich tagenden Brundtland-Kommission und den Debatten um eine „nachhaltige“ Entwicklung stattfanden, ist hier mit Händen zu greifen.<sup>49</sup> Deutlich erkennbar ist die Wahrnehmung der „einen Welt“, wonach die gesamte Menschheit von weltumspannenden, nur gemeinsam zu bewältigenden Problemen herausgefordert sei. Der Begriff der Interdependenz selbst fiel im Abschlussbericht der Kommission bemerkenswerterweise kein einziges Mal. Stattdessen dominierte der Begriff einer „global society“ bzw. „global community“. Dementsprechend war der Adressat – anders als im Falle der bundesdeutschen Initiative – nicht (nur) die Staatengemeinschaft, sondern die Zivilgesellschaft und jeder einzelne Mensch rund um den Globus. Hier scheint ein Sicherheitsverständnis auf, das vom Gedanken individueller Freiheit und Menschenwürde getragen war und philosophisch im Individualismus der Aufklärung wurzelte. Der Bericht der ICHI enthielt somit auch spezifisch liberale Ansätze. Immer wieder hervorgehoben wurde die Verantwortung, globale Sicherheit auf Basis humanitärer Werte wiederherzustellen:

47 Vgl. Rede des jordanischen Kronprinzen Hassan Ibn Talal vor der 36. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 28.9.1981, UN-GV, A/36/PV.15, § 91–131, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/24626?ln=en> [5.5.2021], und Brief des Botschafters und Ständigen Vertreters Jordaniens bei den Vereinten Nationen, Hazem Nuseibeh, an UN-Generalsekretär Kurt Waldheim, 28.10.1981, Betr.: New International Humanitarian Order, UN-GV, A/36/245, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/26785?ln=en> [5.5.2021].

48 *Winning the Human Race? The Report of the Independent Commission on International Humanitarian Issues*. London/New Jersey 1988, S. ix.

49 Vgl. dazu Seefried: Globale Sicherheit (wie Anm. 8); Seefried: Rethinking Progress (wie Anm. 11).

„What we feel is needed, above all, is a sense of urgency and responsibility — for individuals, governments and world leaders never to accept the status quo as being anything other than a dire threat to the survival of the human race. To re-establish global security on a humanitarian foundation, cemented by solidarity and a sense of common danger to humankind will require tenacity and an unshakeable sense of purpose.“<sup>50</sup>

Ein Grundproblem bestehe, wie schon der jordanische Erstentwurf konstatierte, in dem Spannungsverhältnis zwischen den Rechten der Nationalstaaten einerseits und den Rechten des Individuums andererseits. Diese Diskrepanz müsse, so der Gedanke, zugunsten des Einzelnen und der Menschheit als Ganzes verändert werden. Während ein humanitäres Völkerrecht seit Langem etabliert sei, um ein Mindestmaß an Menschlichkeit in bewaffneten Konflikten zu gewährleisten, fehle ein entsprechendes Instrumentarium für Friedenszeiten.<sup>51</sup> Diese Ausführungen erinnern bereits in Ansätzen an das Konzept der „Human Security“, das stärker noch auf das Individuum als Adressat von Sicherheit fokussierte und die Verantwortung des Staates bzw. der internationalen Gemeinschaft zum Schutz des Einzelnen annahmte.<sup>52</sup>

Während die bundesdeutsche Initiative in den grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen selbst die Bedrohung der zwischenstaatlich organisierten Staatenwelt zu erkennen glaubte, betrachtete die ICIHI Flucht als Folge struktureller Probleme der zeitgenössischen Weltordnung.<sup>53</sup> Hier schien ein positiver Friedensbegriff auf, wie ihn die sogenannte kritische Friedensforschung, namentlich Johan Galtung und Dieter Senghaas, seit den späten 1960er Jahren konzipiert und im Begriff der „strukturellen Gewalt“ weiterentwickelt hatte.<sup>54</sup> Frieden war demnach mehr als die bloße Abwesenheit von Krieg und (militärischer) Gewalt. Vielmehr konnte sich letztere auch in ungleichen gesellschaftlichen Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen widerspiegeln, wie sie im Nord-Süd-Gegensatz auf globaler Ebene ihren Ausdruck fanden.<sup>55</sup> Nicht zu Unrecht fürchtete das Auswärtige Amt, dass die Debatte um eine NIHO dem seit Anfang der 1970er Jahre schwelenden Kon-

50 Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. 60.

51 Vgl. Brief des Botschafters und Ständigen Vertreters Jordaniens bei den Vereinten Nationen, Hazem Nuseibeh, an UN-Generalsekretär Kurt Waldheim, 28.10.1981, Betr.: New International Humanitarian Order. In: UN-GV, A/36/245, Annex: Explanatory Memorandum, S. 1, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/26785?ln=en> [5.5.2021].

52 Vgl. Conze: Geschichte der Sicherheit (wie Anm. 17), S. 64–67.

53 Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. 101 f.

54 Vgl. u.a. Johan Galtung: Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung. Reinbek b. Hamburg 1975; Dieter Senghaas (Hrsg.): Kritische Friedensforschung. Frankfurt/Main 1972. Zur Rolle der FDP für die Institutionalisierung der bundesdeutschen Friedensforschung vgl.: Elke Seefried: Liberale Friedensforschung. Peter Menke-Glückert, die FDP und der Wandel des Friedensbegriffs im Kalten Krieg. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 31 (2019), S. 227–263.

55 Vgl. Seefried: Liberale Friedensforschung (wie Anm. 54), S. 235.

flikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern neue Nahrung geben könnte.<sup>56</sup>

Zielte das Auswärtige Amt auf die Bewahrung des bestehenden Staatensystems, wollte die ICIHI eben jenes durch die Etablierung einer Neuen Internationalen Humanitären Ordnung überwinden und versah dies mit einer positiven, zukunftsgerichteten Botschaft: „In commending this Report to the attention of the public and policy-makers alike, we wish to reaffirm our faith in human destiny. Ours is a message of hope.“<sup>57</sup> Stärker als im Bericht der Regierungsexpertengruppe ist hier die Verknüpfung von Gefährdungsanalyse und hoffnungsvoller Aufbruchskommunikation fassbar.<sup>58</sup> Was beide Initiativen verband, war der Anspruch, die Zukunft flüchtlingspolitischen Handelns auf globaler Ebene zu gestalten.

## II. Prävention – aber wie? Konkurrierende Konzepte und Netzwerke

Ausgehend von den unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen, Sicherheitsverständnissen und Weltordnungsvorstellungen differierten die Gestaltungs- und Steuerungskonzepte des Auswärtigen Amts einerseits und der ICIHI andererseits allerdings erheblich. Dies zeigte sich bereits in der Frage, auf Basis welchen Wissens und wessen Expertise präventive Strategien für die Zukunft entworfen wurden.<sup>59</sup> Denn in dieser Hinsicht bildeten Flucht und Humanitarismus in globaler Perspektive einen relativ neuen Gegenstand. Schließlich begann sich die deutsche und internationale Fluchtforschung Anfang der 1980er Jahre als eigenständige Disziplin erst langsam zu institutionalisieren.<sup>60</sup> Spezialisiertes Wissen war somit, zumindest in der Anfangsphase der hier untersuchten flüchtlingspolitischen Diskurse, Mangelware – ein Problem, vor das sich alle beteiligten Akteure gestellt sahen.<sup>61</sup>

56 Vgl. Fernschreiben StV New York an AA, 25.11.1981, Betr.: 3. Ausschuss der 36. GV, hier: TOP 138: „Neue Internationale Humanitäre Ordnung“. In: PAAA, B30-ZA/134974.

57 Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. xi.

58 Vgl. Seefried: Globale Sicherheit (wie Anm. 8), S. 354 f.

59 Zum Zusammenhang von Expertise, Wissen und politischer Entscheidungsfindung vgl. u.a. Nicolai Hannig/Malte Thießen (Hrsg.): Vorsorgen in der Moderne. Akteure, Räume, Praktiken. Berlin/Boston 2017; Conze: Securization (wie Anm. 16).

60 Vgl. J. Olaf Kleist: Über Flucht forschen. Herausforderungen der Flüchtlingsforschung. In: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Nr. 138/139 (2015), S. 150–169, hier S. 154–158.

61 Zum Zusammenhang zwischen Zukunftswissen und (sicherheitspolitischer) Prävention vgl.: Conze: Geschichte der Sicherheit (wie Anm. 17), S. 119; Ulrich Bröckling: Vorbeugen ist besser... Zur Soziologie der Prävention. In: Behemoth 1 (2008), S. 38–48; ders.: Dispositive der Vorbeugung. Gefahrenabwehr, Resilienz, Precaution. In: Christopher Daase u.a. (Hrsg.): Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr. Frankfurt/M. 2012, S. 94–108.

Wie versuchte man nun, Wissen über Fluchtursachen und humanitäre Notsituationen zu generieren, aus dem Strategien für die Gestaltung künftiger Politik abgeleitet werden konnten?

Blickt man auf die bundesdeutsche Initiative, so wurde, wie dargelegt, eine Gruppe sogenannter „Regierungsexperten“ eingerichtet.<sup>62</sup> Die Zusammensetzung dieser Runde erfolgte, wie bei derartigen Gremien üblich, zunächst nach einem politischen Proporzprinzip: Damit am Ende die Empfehlungen der Expertengruppe nicht am politischen Veto eines Mitgliedsstaats scheiterten, sollten Vertreter aus westlichen Ländern ebenso beteiligt werden wie solche aus dem sozialistischen Ostblock und den Staaten des Globalen Südens, wobei hier zusätzlich darauf geachtet wurde, die Regionen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas möglichst gleichgewichtig abzubilden. In diesem Gremium saßen mithin weisungsgebundene Diplomaten der jeweiligen Außenministerien, die die Interessen ihres Landes zu vertreten hatten. Da es in kaum einem Ministerium ein eigenes Referat für flüchtlingspolitische Belange gab, ist bereits ein Blick darauf, wer hier auf Basis welchen Wissens als „Experte“ entsandt wurde, aufschlussreich.<sup>63</sup> Im Falle des Auswärtigen Amts war dies der amtierende Stellvertretende Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York im Rang eines Botschafters.<sup>64</sup> Konzeptionell unterstützt wurde er von der für UN-Fragen zuständigen Unterabteilung 23 und vom Planungsstab des Auswärtigen Amts, dessen Aufgabe darin bestand, politische Themen jenseits des aktuellen Tagesgeschäfts zu besetzen.<sup>65</sup> Dies geschah beispielsweise in Form von Redeentwürfen für den Minister, Namensartikeln, Leitungsvorlagen und der Veranstaltung von Kolloquien, die teils in Kooperation mit parteinahen Stiftungen oder Think Tanks wie der Stiftung Wissenschaft und Politik organisiert wurden. Ihr Wissen bezogen die Diplomaten somit neben bereits vorhandenen Publikationen politik- und rechtswissen-

62 Vgl. UN-GV, 16.12.1981, Resolution A/RES/36/148: International Co-operation to Avert New Flows of Refugees, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/27661?ln=en> [5.5.2021].

63 Zur Figur des Experten vgl. Lutz Raphael: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. In: *Geschichte und Gesellschaft* 22/2 (1996), S. 165–193.

64 Botschafter Alois Jelonek (1981–1984) und Botschafter Alexander Graf York von Wartenburg (1984–1986). Eine Übersicht über alle Mitglieder der „Regierungsexpertengruppe“ findet sich in: UN General Assembly: International Co-operation to Avert New Flows of Refugees: Note by the Secretary-General, 13.5.1986, A/41/324, Annex I, S. 20–22, unter: URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html> [14.2.2021].

65 Zur Arbeit des Planungsstabs im Auswärtigen Amt vgl.: Matthias Peter: Geplante Außenpolitik? Der Planungsstab des Auswärtigen Amts. In: Seefried/Hoffmann (Hrsg.): *Plan und Planung* (wie Anm. 14), S. 164–179.

schaftlicher Provenienz<sup>66</sup> auch aus dem persönlichen Austausch mit einzelnen Forschern bzw. aus eigens erstellten Gutachten von (nahezu ausschließlich männlichen) Wissenschaftlern – in diesem Fall ganz überwiegend von Völkerrechtlern.

Im Vordergrund fluchtbezogener juristischer Arbeiten hatten in der Bundesrepublik lange Zeit deutsche Vertriebene nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, (Spät-)Aussiedler sowie Übersiedler aus der DDR gestanden.<sup>67</sup> Rechtswissenschaftler, die nun vom Auswärtigen Amt zu Rate gezogen wurden, waren daher oftmals im Umfeld des Bundes der Vertriebenen (BdV)<sup>68</sup> und der deutschen Sektion der Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR) zu finden.<sup>69</sup> Prominente Beispiele hierfür waren zum einen der aus dem völkisch-konservativen Milieu stammende österreichische Jurist Theodor Veiter. Dieser hatte 1965 zusammen mit dem einschlägig NS-vorbelasteten Juristen Hermann Raschhofer<sup>70</sup> die Gründung einer Arbeitsgruppe „Volksgruppenrecht“ beim BdV initiiert, die in den 1970er Jahren eine Schlüsselrolle bei der Vernetzung völkischer Staats- und Völkerrechtler einnahm.<sup>71</sup> Zum anderen arbeitete Raschhofers Schüler<sup>72</sup>, der gebürtige Sudetendeutsche Otto Kimminich, in den 1980er Jahren Präsident der Otto-Benecke-Stiftung (OBS),<sup>73</sup> vielfach in flüchtlingspolitischen Fragen mit dem

66 Zu Rate gezogen wurde beispielsweise auf Empfehlung der Deutschen Flüchtlingshilfe Bonn e.V. die politikwissenschaftliche Dissertation von Ludgar Kühnhardt: Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzuwanderung in Geschichte und Politik. Wien 1984. Vgl. Schreiben Franz Hartje (Deutsche Flüchtlingshilfe Bonn e.V.) an AA (Renate Finke-Osiander), 15.12.1983. In: PAAA, B30-ZA/127960.

67 Vgl. J. Olaf Kleist: Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland. Akteure, Themen und Strukturen, State-of-Research Papier 1. Osnabrück/Bonn 2018, S. 9 f.

68 Grundlegend zur Geschichte des BdV und seiner personellen Netzwerke in der frühen Bundesrepublik vgl.: Michael Schwartz: Funktionäre mit Vergangenheit. Das Gründungspräsidium des Bundesverbandes der Vertriebenen und das „Dritte Reich“. München 2013; Matthias Stickler: „Ostdeutsch heißt Gesamtdeutsch“ – Organisation, Selbstverständnis und heimatpolitische Zielsetzungen der deutschen Vertriebenenverbände 1949–1972. Düsseldorf 2004.

69 Vgl. u.a. Schreiben Georg Klemm (AWR) an AA (VLR Giesder), 19.12.1983, PAAA, B30-ZA/127960.

70 Vgl. Tobias Weger: Hermann Raschhofer. In: Michael Fahlbusch u.a. (Hrsg.): Handbuch der völkischen Wissenschaften. Akteure, Netzwerke, Forschungsprogramme. 2. Aufl. Berlin/Boston 2017, S. 610 f.

71 Samuel Salzborn: Theodor Veiter. In: Ebd., S. 858–862, hier S. 861. Raschhofer selbst verstarb 1979, vgl. Weger: Raschhofer (wie Anm. 70), S. 611.

72 Zum Verhältnis zwischen Raschhofer und Kimminich vgl.: Samuel Salzborn: Geteilte Erinnerung. Die deutsch-tschechischen Beziehungen und die sudetendeutsche Vergangenheit. Frankfurt/M. 2008, S. 56–59. Zur Rolle Kimminichs innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft vgl. auch Kleist: Über Flucht forschen (wie Anm. 60), S. 155.

73 Kimminich war 1981–1989 Vorsitzender der OBS, vgl. dazu: Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.): Integration stiften! 50 Jahre OBS – Engagement für Qualifikation und Partizipation. Göttingen 2015, S. 62.

Auswärtigen Amt zusammen.<sup>74</sup> Die OBS war 1965 an der Technischen Universität Berlin als „Sozialamt des Deutschen Bundesstudentenrings“ gegründet worden mit dem Ziel, Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR, Osteuropa und sozialistischen Ländern der „Dritten Welt“ bei der Integration in die bundesdeutsche Gesellschaft zu unterstützen. Die OBS hatte damit von Beginn an eine dezidiert antikommunistische Stoßrichtung, die durch ihre Neugründung 1969 nochmals unterstrichen wurde: Sie war als notwendig erachtet worden, „da der Verband Deutscher Studentenschaften (VDS) als bisheriger Träger des Sozialamts vom Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS) mit seinen utopischen Weltveränderungsparolen [...] okkupiert worden“ sei.<sup>75</sup> Inwieweit ethnische oder gar völkische Kategorien – etwa in den Debatten um die Definition des Flüchtlingsbegriffs – unmittelbar oder mittelbar in die Initiative des Auswärtigen Amts und den Abschlussbericht der Regierungsexpertengruppe einfließen, ist auf Basis des derzeitigen Forschungsstandes noch nicht abschließend zu bewerten.

Demgegenüber war die ICIHI grundlegend anders zusammengesetzt. Als Unabhängige Kommission nach dem Vorbild der Brandt-Kommission eingerichtet,<sup>76</sup> gehörten ihr namhafte Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und dem weiteren Umfeld entwicklungspolitisch und humanitär ausgerichteter internationaler Institutionen an.<sup>77</sup> So konnten der Präsident der Weltbank, Robert McNamara (USA), der Generalsekretär der Liga der Rotkreuzgesellschaften, Henrik Beer (Schweden), der ehemalige britische Außenminister David Owen, der amtierende Vizepräsident Indiens, Muhammad Hidayatullah, der sowjetische Jurist und Diplomat Igor P. Blishchenko, sowie der Erzbischof von Sao Paolo, Kardinal Paolo Evaristo Arns, als Mit-

74 Vgl. u.a. Schreiben Wolfgang G. Beitz (OBS) an Botschafter Günther van Well (StV bei den Vereinten Nationen), 6.5.1982. In: PAAA, B30-ZA/127961; Drahterlass StV bei den Vereinten Nationen, New York, an AA, Betr.: Unsere Flüchtlingsinitiative, hier: Projekt der Otto-Benecke-Stiftung. In: PAAA, B30-ZA/127961.

75 Günther Bauer: Die internationalen Solidaritätsprogramme der Otto Benecke Stiftung e.V. – Entstehung und Wirkungsgeschichte seit 1960. In: Otto Benecke Stiftung e.V. (Hrsg.): 1965–1995. 30 Jahre Otto Benecke Stiftung. Beiträge zur Festveranstaltung am 30. November 1995. Bonn 1996, S. 53.

76 Vgl. StV New York an AA, 25.11.1981 (wie Anm. 56).

77 Zur Zusammensetzung der ICIHI vgl. *Winning the Human Race?* (wie Anm. 48), Anhang III, S. 212–215. Zur Genese der ICIHI vgl. auch Schreiben StV, Genf, an AA, 22.2.1989, Betr.: Neue Internationale Humanitäre Ordnung (NIHO), hier: Spendenaufruf des „Independent Bureau of Humanitarian Issues“ vom 20.1.1989. In: PAAA, B30-ZA/148204; Drücke: Preventive Action (wie Anm. 43), S. 66–70; D. P. Verma: Role of distinct bodies in promoting respect for international humanitarian law with particular attention to the Independent Commission on International Humanitarian Issues. In: Frits Kalshoven/Yves Sanders (Hrsg.): *Implementation of International Humanitarian Law. Research Papers by Participants in the 1986 Session of the Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of the Hague Academy of International Law.* Dordrecht u.a. 1989, S. 409–440.

glieder der Kommission gewonnen werden, um nur einige Beispiele zu nennen. Auch hier hatte man auf regionale Ausgewogenheit geachtet. Allerdings übernahmen mit Sadruddin Aga Khan (Iran) und Hassan bin Talal (Jordanien) als Ko-Vorsitzende sowie Zia Rizvi (Pakistan) als Generalsekretär ganz klar Akteure aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens die Leitung und Organisation der Kommissionsarbeit. Versuche Khans, mit dem Auswärtigen Amt ins Gespräch zu kommen, um auch einen deutschen Vertreter – etwa Willy Brandt oder Carl Friedrich von Weizsäcker – zu gewinnen, scheiterten.<sup>78</sup> Anders als das Auswärtige Amt wurde die ICIHI nicht nur von Völkerrechtlern, sondern auch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen wie der Anthropologie, Soziologie, Politikwissenschaft, Geographie und Ökonomie sowie von Vertreterinnen und Vertretern diverser Menschenrechts- und Hilfsorganisationen, die in humanitären Krisengebieten aktiv waren, beraten. Unter ihnen befand sich auch die britische Anthropologin und Spezialistin für Westafrika, Barbara Harrell-Bond, die als Gründungsdirektorin des 1982 von ihr initiierten Refugee Studies Center der University of Oxford bis heute als eine der prominentesten Pionierinnen der internationalen Flüchtlingsforschung gelten kann.<sup>79</sup>

Dieses breite Portfolio an wissenschaftlicher Kompetenz und praktischer Erfahrung spiegelte sich auch im Abschlussbericht der Kommission wider. In dessen Zentrum stand der Begriff der „human solidarity“.<sup>80</sup> Der Mensch und die Menschheit als Ganzes sollten künftig im Mittelpunkt weltweiten solidarischen Handelns stehen, das mehr als nur kurzfristige humanitäre Nothilfe beinhalten müsse. Gefordert wurde nicht weniger als eine „kopernikanische Wende“<sup>81</sup> weg von der Fokussierung auf nationalstaatliche Einzelinteressen hin zu einer ganzheitlichen Betrachtungsweise menschlichen Wohlergehens. Die Zukunftsvision der ICIHI trug damit unverkennbar utopische Züge, getragen von einem starken moralischen Impetus. Der Blick richtete sich insbesondere auf künftige Generationen, weshalb die Jugend neben Flüchtlingen und indigenen Völkern als eigene vulnerable Gruppe gefasst wurde.<sup>82</sup> Um die Zukunft zu sichern, so die Überzeugung, sei ein entsprechend breit gefasster Ansatz von „Humanitarismus“ der einzig gangbare Weg:

„We see humanitarianism as the bridge between ethics and human rights, both of which are needed to make global society healthy and secure for the present and

78 Fernschreiben StV, Genf, an AA, 27.4.1982, Betr.: Neue Internationale Humanitäre Ordnung (NIHO). In: PAAA, B30-ZA/134974.

79 Eine Übersicht der Experten, von denen die ICIHI beraten wurde, findet sich in: *Winning the Human Race?* (wie Anm. 48), S. 219 f.

80 Ebd., Kap. 1, S. 3–13, hier S. 3.

81 Ebd., S. 13.

82 Vgl. ebd., S. 79–96.

future generations. [...] To strengthen hope, the foremost task for peoples and nations is to nurture multilateralism. [...] It is, of course, easy for the rich and the powerful few to dismiss lightly or disregard the notion of a global community. For the poor and the weak, the majority of humankind, it is a reality, which adds a new dimension to their vulnerability.“<sup>83</sup>

Den gesamten Bericht durchzog zudem eine latente Modernitäts- und Fortschrittsskepsis, welche die ICIHI mit der zeitgenössischen Friedens- und Umweltbewegung teilte.<sup>84</sup> Neue Technologien wie die Mikroelektronik, Biotechnologie oder Atomenergie dienten lediglich dem ökonomischen Wachstum der Industriestaaten und vergrößerten die Kluft zu den armen Ländern des Globalen Südens, so der Vorwurf.<sup>85</sup> Um die Zukunft der Menschheit zu sichern, sei eine Abkehr vom naturwissenschaftlichen Paradigma notwendig. Nicht der Fortschrittsgedanke an sich, sondern die Verengung auf dessen technische und materielle Aspekte waren somit Gegenstand der Kritik. Staatliche und private Fördergelder müssten künftig in sozial- und geisteswissenschaftliche Projekte fließen, die sich mit humanitären Fragestellungen befassen, sowie in akademische Austauschprogramme zwischen Ländern der Nord- und Südhalbkugel.<sup>86</sup> Die Generierung und der wechselseitige Transfer von Wissen zwischen Staaten, Organisationen und Individuen war damit explizit Teil der Präventionsstrategie zur Verhinderung humanitärer Krisen. Die Gestaltung der Zukunft, so die Intention der ICIHI, sollte dabei allerdings nicht allein politischen und wissenschaftlichen Eliten überlassen werden, sondern Akteure vor Ort und gesellschaftliche Bewegungen „von unten“ gezielt mit einbeziehen.<sup>87</sup> Nicht durch Zufall wurde der auch in Buchform veröffentlichte Abschlussbericht der Kommission in etliche Sprachen übersetzt und durch Videofilme ergänzt, um seine Botschaft auch jenen Menschen zugänglich zu machen, die aufgrund mangelnder Bildungschancen des Lesens und Schreibens nicht mächtig waren.<sup>88</sup>

Unter der Überschrift „hope“ wartete die ICIHI zudem mit umfassenden institutionellen Reformvorschlägen auf, die zur Etablierung einer breiten humanitären Bewegung führen sollten:<sup>89</sup> Ziel waren die Umwandlung der

83 Ebd., S. 186 f.

84 Vgl. Christoph Becker-Schaum u.a. (Hrsg.): „Entrüstet Euch!“ Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung. Paderborn u.a. 2012; Wiechmann: Sicherheit neu denken (wie Anm. 20), S. 406 ff; Silke Mende: „Wir haben die Erde von unseren Kindern nur geborgt.“ Politische Zukünfte der frühen Grünen. In: Elke Seefried (Hrsg.): Politische Zukünfte im 20. Jahrhundert. Parteien – Bewegungen – Umbrüche, Frankfurt/M. 2021 (i.E.).

85 Vgl. Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. 31–34.

86 Ebd., S. 197 f.

87 Vgl. ebd., S. 198.

88 Vgl. ebd., S. 206 f.

89 Vgl. zum Folgenden ebd., S. 185–199.

ICHI in ein „Independent Bureau for Humanitarian Issues“, die Gründung Nationaler Unabhängiger Kommissionen, die Einrichtung nationaler Ministerien für humanitäre Angelegenheiten sowie ein eng an den UN-Generalsekretär angebundenes UN Central Office for Humanitarian Issues. Zudem gelte es, ein „Right of Humanitarian Assistance“ zu verankern und das in Kriegszeiten geltende humanitäre Völkerrecht durch ein „Law of Peace“ zu ergänzen, das minimale humanitäre Standards in Friedenszeiten garantiere. Darüber hinaus empfahl die Kommission die Etablierung eines „early warning system“: Sobald sich die Entstehung einer Fluchtsituation abzuzeichnen beginne, sollten die zuständigen UN-Gremien informiert werden, um schnellstmöglich humanitäre Hilfe leisten zu können.<sup>90</sup> Ein solches „Frühwarnsystem“ hatte bereits die Khan-Studie von 1981 angeregt, in deren Mittelpunkt ein „Sonderbeauftragter für humanitäre Fragen“ mit einem Stab von „humanitären Beobachtern“ stehen sollte.<sup>91</sup>

In ihrem umfassenden Verständnis von Politik und multilateraler Zusammenarbeit, das weit über die Kooperation von Nationalstaaten hinausreichte und auf die Einbeziehung aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte setzte, sowie in ihrem Begriff von Humanitarismus unterschieden sich die Vorstellungen der ICHI deutlich von denjenigen des Auswärtigen Amts. Letzteres sprach sich dezidiert gegen einen „humanitären“ Ansatz aus,<sup>92</sup> da ein solcher – im Sinne unmittelbarer Nothilfe, für die Organisationen wie der UNHCR oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz zuständig waren – lediglich „das Symptom kuriere“.<sup>93</sup> Dies bedeutete indes nicht, dass das Auswärtige Amt nicht mehr gewillt war, humanitäre Hilfe für Flüchtlinge zu leisten. Vielmehr war die Bundesrepublik weiterhin einer der größten Geberstaaten des UNHCR.<sup>94</sup> Während letzterer jedoch einem rein humanitären, „unpolitischen“ Mandat verpflichtet war, verfolgte der deutsche Resolutionsentwurf einen anderen, komplementären Ansatz, der über das unmittelbare Tagesgeschäft der chronisch unterfinanzierten Nothilfemaßnahmen hinausreichen sollte und einen spezifisch politischen Anspruch erhob.<sup>95</sup> Auch deshalb kam es dem Auswärtigen Amt sehr gelegen, dass die jordanische Initiative in eine Unabhängige Kommission aus den formellen Strukturen der UN

90 Vgl. dazu auch: Khan: Study on Human Rights and Mass Exodus (wie Anm. 44), S. 63.

91 Vgl. ebd., S. 50–52.

92 Vgl. Drahterlass StV bei den Vereinten Nationen, New York, an das AA, 14.5.1981, Betr.: Weiterführung unserer Flüchtlingsinitiative in der 36. GV. In: PAAA, B30-ZA/127960.

93 Schreiben Ref. 231 (AA) an D2 (AA), 28.7.1980 (wie Anm. 1), S. 2.

94 Vgl. UNHCR: The State of the World's Refugees (wie Anm. 4), S. 166.

95 Fernschreiben StV Genf an das AA, 8.9.1980, Betr.: Deutsche Initiative zum Flüchtlingsproblem auf der 35. GV der VN. In: PAAA, B30-ZA/127885, S. 1. Zur Politisierung des Themas durch das Auswärtige Amt vgl. auch: Drücke: Preventive Action (wie Anm. 43), S. 48.

ausgelagert worden war, und pochte gleichzeitig darauf, die deutsche Initiative in den politischen Gremien der Vereinten Nationen zu diskutieren.<sup>96</sup>

Die vom Auswärtigen Amt avisierte Prävention künftiger Flüchtlingsströme im Sinne sicherheitspolitischer Vorsorge durch die Bekämpfung von Fluchtursachen reduzierte sich im Abschlussbericht der internationalen Expertengruppe weitgehend auf den Appell, die bestehenden Prinzipien und völkerrechtlichen Normen im Rahmen der Vereinten Nationen zu achten und Maßnahmen zu unterlassen, die zur Entstehung neuer Flüchtlingsbewegungen beitragen könnten. „In erster Instanz“ liege der Umgang mit diesem „Problem“ in der Verantwortung derjenigen Staaten, die unmittelbar davon betroffen seien.<sup>97</sup> Darüber hinaus sollten kooperative Lösungen im Rahmen der UN gesucht werden, indes unter strikter Einhaltung des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Wiederholt wurde die Bedeutung nationalstaatlicher Souveränität und die Verschränkung zwischen internationaler Sicherheit und Flüchtlingsfrage unterstrichen:

„The group felt that measures aimed at the strengthening of international security, the development of good-neighbourly relations and the creation of an atmosphere of confidence would contribute to improving international co-operation to avert massive flows of refugees.“<sup>98</sup>

Die einzige in der politischen Praxis unmittelbar greifbare Empfehlung bestand darin, künftig im Rahmen der Entwicklungspolitik vorrangig jene Projekte zu fördern, die dazu beitragen könnten, neue Flüchtlingsströme zu vermeiden.<sup>99</sup> Auf den zweiten Blick allerdings enthielt dieser Abschlussbericht Elemente, die perspektivisch erhebliche Sprengkraft für die Praxis internationaler Flüchtlingspolitik entfalten sollten. So forderte die Expertengruppe:

„The main organs of the United Nations are urged to make fuller use of their respective competences under the Charter for the prevention of new massive flows of refugees, with a view to considering at the earliest possible stage situations and problems which could give rise to massive flows of refugees. Furthermore, the General Assembly should consider calling upon Member States to comply vigorously with the decisions of the Security Council and to respect the decisions and recommendations of the General Assembly, the Economic and Social Council and other organs pertaining to the prevention of massive flows of refugees.“<sup>100</sup>

96 StV, Genf, an AA, 27.4.1982 (wie Anm. 78).

97 UN General Assembly, International Co-operation to Avert New Flows of Refugees: Note by the Secretary-General, 13.5.1986, A/41/324, § 63, unter: URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html> [14.2.2021].

98 Ebd., § 64.

99 Vgl. ebd., § 72.

100 Ebd., § 68–69.

Indem die Generalversammlung den Expertenbericht 1986 teils wörtlich in ihre Resolution übernahm,<sup>101</sup> war gemäß der Intention des Auswärtigen Amts eine Grundlage dafür gelegt, flüchtlingspolitische Fragen nicht nur als Gefährdung der inneren Stabilität der betroffenen Regionen, sondern als Gefahr für Sicherheit und Weltfrieden zu interpretieren. Mit der expliziten Forderung, stärker als bisher *alle* UN-Organen zur Prävention neuer, massiver Flüchtlingsströme heranzuziehen, war indirekt auch der Sicherheitsrat adressiert. Ob damit der Boden für den humanitären Interventionismus der 1990er Jahre gelegt wurde,<sup>102</sup> muss die künftige Forschung zeigen.

### III. Flucht als Weltordnungsfrage – Fazit und Forschungsperspektiven

Flucht und Humanitarismus wurden in der internationalen Politik der 1980er Jahre zur Weltordnungsfrage erhoben. Die Globalisierung des „Weltflüchtlingsproblems“ und humanitärer Notsituationen machten die Vereinten Nationen zur Arena, in der konkurrierende Entwürfe zur Prävention künftiger Krisensituationen verhandelt wurden. Sie alle verband die Wahrnehmung, dass angesichts der wachsenden Komplexität und des gewaltigen Ausmaßes der Aufgabe unmittelbarer Handlungsbedarf bestand. Eine Führungsrolle beanspruchte hierbei zum einen das Auswärtige Amt unter Hans-Dietrich Genscher, das staatliche Gewalt – sei es in Form von Menschenrechtsverletzungen oder zwischenstaatlichen Kriegen – als eine der Hauptursachen für „massenhafte“ und „erzwungene“ transnationale Fluchtbewegungen ausmachte. Letztere betrachtete Genscher als Bedrohung für die internationale Stabilität, Sicherheit und den Weltfrieden, weshalb nur ein dezidiert politischer Ansatz erfolgversprechend erschien. Ausgehend von einem „realistischen“ Politikverständnis, dem Vertrauen in multilaterale Institutionen und zwischenstaatliche Kooperation, initiierte er deshalb die Einrichtung einer „Regierungsexpertengruppe“ zur Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes basierend auf den bestehenden völkerrechtlichen Prinzipien der Vereinten Nationen.

Zum anderen warf Saddrudin Aga Khan seine Erfahrung und sein internationales Renommee als ehemaliger Hoher Flüchtlingskommissar in die Waagschale und legte mit seinem Bericht über Menschenrechte und Massenexodus eine Studie vor, die weit über sein ursprüngliches Mandat hinausging. Unterstützt vom jordanischen Kronprinzen Hassan bin Talal forderte er

101 UN-GV, 3.12.1986, Resolution A/RES/41/70: International Co-operation to Avert New Flows of Refugees, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/124409> [5.5.2021].

102 So die These von Christiane Ahlborn: *The Development of International Refugee Protection through the Practice of the UN Security Council*, Geneva 2010, Kap. 1.2.1, § 13.

eine „Neue Internationale Humanitäre Ordnung“, die er zur globalen Zukunftsaufgabe der Menschheit erklärte. Der Abschlussbericht der international und multidisziplinär zusammengesetzten ICIHI und ihres Beratergremiums enthielt nicht nur umfassende und sehr konkrete institutionelle Reformvorschläge, sondern trug mit seinen Vorstellungen einer von breiter humanitärer Solidarität getragenen globalen Gemeinschaft unverkennbar idealistische Züge.

Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass eine von jordanischen, iranischen und pakistanischen Vertretern geleitete Kommission ihren Fokus auf die Verteidigung der Menschenrechte und die Freiheit des Individuums richtete, während das FDP-geführte Auswärtige Amt der Bundesrepublik die zwischenstaatliche Kooperation auch mit denjenigen Regierungen präferierte, die Fluchtbewegungen durch Menschenrechtsverletzungen verursachten. Ein Blick auf die dahinterliegenden Netzwerke wissenschaftlicher Politikberatung mag dies ein Stück weit erklären. So zogen die Mitglieder der Kommission nach eigener Auskunft mehr als 180 Expertinnen und Experten zu Rate,<sup>103</sup> die durch ihre Feldforschung bzw. praktische Erfahrung in humanitären Krisensituationen ein anderes Tätigkeitsprofil aufwiesen und oftmals im Umfeld der in Genf angesiedelten Institutionen vernetzt waren, als die Völkerrechtsexperten, die das Auswärtige Amt schwerpunktmäßig berieten. Die Details dieser personellen und ideellen Verflechtungen und ihre Rückwirkungen auf die internationale Politik müssen künftige Studien herausarbeiten. Darüber hinaus bleibt zu beachten, dass eine Unabhängige Kommission wie die ICIHI in der Formulierung von Zielvorstellungen stets freier war und realpolitische Erwägungen stärker hintanstellen konnte als weisungsgebundene Spitzendiplomaten, die die außenpolitischen Interessen ihrer Regierung umzusetzen hatten.

Trotz dieser Unterschiede wirkten die beiden hier untersuchten Initiativen auf spezifische Weise zusammen: Der deutsche Resolutionsentwurf verknüpfte grenzüberschreitende Fluchtbewegungen mit der Bedrohung von Sicherheit und Weltfrieden. Das Konzept einer NIHO rückte die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für das Wohlergehen und die Sicherheit des Individuums und der „global community“ in den Vordergrund. In ihrer diskursiven Verflochtenheit, so ließe sich konstatieren, legten sie eine der Grundlagen für die Debatten über das Konzept „humanitärer Intervention“ und „Schutzverantwortung“, das den Menschen ins Zentrum sicherheitspolitischen Denkens rückte und durch seinen präventiven Ansatz zugleich die Gefahr der Aushebelung liberaler Grundwerte in sich barg. Die Frage, inwieweit hier im Detail direkte Kontinuitätslinien bis in die Gegenwart gezo-

103 Vgl. Winning the Human Race (wie Anm. 48), Annex III, S. 219 f.

gen werden können, werden ebenfalls künftige Forschungsarbeiten zeigen müssen.

