

Gewaltmigration und Aufnahme von Schutzsuchenden im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert

von Jochen Oltmer

Gewaltmigration lässt sich im globalen Kontext als Signatur von Gegenwart und Zeitgeschichte beschreiben. Fluchtbewegungen, Vertreibungen und Deportationen sind zwar kein Spezifikum der Neuzeit, ebenso wenig wie Krieg, Staatszerfall und Bürgerkrieg als wesentliche Hintergründe. Allerdings stechen die Jahrzehnte seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs allein wegen der Vielzahl und des Umfangs der Gewaltmigrationen sowie der weitreichenden gesellschaftlichen Folgen hervor. Der Beitrag fragt nach wesentlichen Mustern der Gewaltmigration, untersucht zentrale Prozesse der Initiierung und Durchsetzung von gewaltsamen räumlichen Bevölkerungsbewegungen und blickt auf Politik und Praxis der Aufnahme von Menschen, die vor Gewalt ausgewichen und andernorts um Schutz nachsuchten.¹

In the global context, forced migration can be described as a characteristic of the present age and contemporary history. Though flight movements, displacements, deportations or their essential backgrounds – war, collapse of the state and civil war – cannot be termed specific for the modern era, the last decades since the end of World War II does stand out regarding the abundance and scale of forced migrations and their extensive social impact. The essay enquires into essential patterns of forced migrations, examines central processes of the initiation and implementation of forced population movements and looks at policies to cope with people that evaded violence and sought protection elsewhere.

Gewaltsame Konflikte, denen eine große Zahl von Menschen zu entkommen suchte, ergaben sich in den vergangenen Jahrzehnten zumeist weit außerhalb europäischer Grenzen. Eine Ausnahme bildeten die 1990er Jahre aufgrund der

1 *Anmerkung der Schriftleitung:* Der Beitrag setzt an der im letzten ZSE-Heft (3/2016) veröffentlichten Grundlegung des Autors („Das Aushandeln von Migration: Historische und historiographische Perspektiven“) an und ergänzt sie um zentrale empirisch-analytische Differenzierungen.

Folgen der Transformation der politischen Systeme im Osten Europas und insbesondere der Kriege in und um (Ex-)Jugoslawien. Gesellschaftliche Debatten unter Beteiligung zahlreicher Akteure um die Hintergründe, Bedingungen und Folgen von Fluchtbewegungen und die Aufnahme von Schutzsuchenden waren im Europa der vergangenen sechs, sieben Jahrzehnte relativ selten. Sie fanden im Wesentlichen nur dann statt, wenn Schutzsuchende in größerem Umfang europäische Staaten erreichten oder eine Konfliktkonstellation außerhalb Europas derart hohe politische und mediale Aufmerksamkeit erzielte, dass mächtige Akteure eine Hilfeleistung gegenüber Schutzsuchenden befürworteten (wie etwa im Falle der südostasiatischen „*boat people*“ Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre).

Mit dieser insgesamt recht geringen gesellschaftlichen Auseinandersetzung ging eine beschränkte Produktion von wissenschaftlichem Wissen zum Themenkomplex einher. Zwar finden sich einzelne Zentren der Fluchtforschung in Europa (insbesondere in Großbritannien). Dennoch kann von einer engeren internationalen Vernetzung, trans- und interdisziplinären Verflechtung und breiten Einbettung in sozial-, geistes- und kulturwissenschaftliche Debatten nicht die Rede sein. Auffällig ist insbesondere die geringe Präsenz der Forschung zu Gewaltmigration im deutschsprachigen Raum. Das gilt, obgleich in den vergangenen Jahrzehnten und Jahrhunderten Mitteleuropa ein zentraler Ausgangspunkt und Motor von Fluchtbewegungen, Vertreibungen oder Deportationen war, Deutschland, Österreich und die Schweiz in der jüngeren Vergangenheit bedeutende Zielländer jener Migrantinnen und Migranten wurden, die vor Gewalt auswichen und außerdem alle drei Staaten gegenwärtig gewichtige Akteure in der internationalen Flüchtlingspolitik sind. Auch eine historische Flucht- und Flüchtlingsforschung, die es sich zur Aufgabe gemacht hätte, die Vielfalt der Hintergründe, Bedingungen und Folgen von Gewaltmigration im Wandel herauszuarbeiten, lässt sich kaum ausmachen – eine Präsenz in gesellschaftlichen Debatten oder wenigstens im Kontext der aktuellen Produktion von Narrativen über nationale, europäische und globale Vergangenheiten auch nicht.

Räumliche Bewegungen von Menschen, die durch Androhung oder Anwendung von offener Gewalt bedingt waren, sind kein Spezifikum des 20. und frühen 21. Jahrhunderts – ebenso wenig wie Krieg, Staatszerfall und Bürgerkrieg als wesentliche Hintergründe von Gewaltmigration. Fluchtbewegungen, Vertreibungen und Deportationen finden sich vielmehr weltweit in allen Epochen. Dennoch lässt sich Gewaltmigration schon aufgrund des Umfangs der Bewegungen als Signatur des „langen“ 20. Jahrhunderts beschreiben: Allein die Zahl der Flüchtlinge, Vertriebenen und Deportierten im Europa des Zweiten Weltkriegs wird auf

60 Millionen geschätzt und damit auf mehr als 10 % der Bevölkerung des Kontinents.² Die Nachkriegszeit beider Weltkriege war zudem durch millionenfache Folgewanderungen gekennzeichnet. Dazu zählten zum einen Rückwanderungen von Flüchtlingen, Evakuierten, Vertriebenen, Deportierten oder Kriegsgefangenen sowie zum anderen Ausweisungen, Vertreibungen oder Fluchtbewegungen von Minderheiten aufgrund der Bestrebungen von Siegerstaaten, die Bevölkerung ihres (zum Teil neu gewonnenen) Territoriums zu homogenisieren. Auch der „Kalte Krieg“ als auf den Zweiten Weltkrieg folgender globaler Systemkonflikt, der Europa und Deutschland teilte, hinterließ tiefe Spuren im europäischen Gewaltmigrationsgeschehen des 20. Jahrhunderts.

Neben Krieg und Bürgerkrieg tritt das Handeln autoritärer Systeme als Hintergrund von Gewaltmigration. Die Geschichte des 20. Jahrhunderts prägten nationalistische, faschistische und kommunistische Systeme, die ihre Herrschaft durch die Homogenisierung ihrer Bevölkerungen zu sichern suchten: um politische Homogenität durch die Marginalisierung oder Austreibung politischer Gegner zu erreichen (sowohl im Kontext nationalistischer, als auch faschistischer und kommunistischer Herrschaft); um soziale Homogenität durch gewaltsame Nivellierung von Lebensverhältnissen und Lebensentwürfen durchzusetzen (etwa als Ausgrenzung und Druck zur Anpassung von „Klassenfeinden“ in kommunistischen Herrschaften); um „ethnische“ oder „rassische“ Homogenität zu erzwingen (wie insbesondere im nationalsozialistischen Machtbereich). Als Gefahr für Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur verstandene und als distinkt konstruierte politische, nationale, soziale, ethnische oder „rassische“ Kollektive innerhalb der eigenen Grenzen wurden zum Teil derart ihrer politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Handlungsmacht beraubt, dass ein Ausweichen alternativlos zu sein schien oder Vertreibungen und Umsiedlungen möglich wurden.

Ziel des Beitrags ist es, Muster des globalen Gewaltmigrationsgeschehens in Zeitgeschichte und Gegenwart herauszuarbeiten und auf diese Weise eine Epoche der Gewaltmigration zu vermessen, die mit dem Einsetzen des „Kalten Krieges“ beginnt und sich bis in das frühe 21. Jahrhundert fortsetzt. Dazu definiert ein erster Abschnitt zunächst den Begriff Gewaltmigration und verweist auf wesentliche Erscheinungsformen. Im Folgenden sollen im Aufriss zentrale Prozesse der Initiierung und Durchsetzung von räumlichen Bevölkerungsbewegun-

2 *Kulischer, E.M.: Europe on the Move. War and Population Changes, 1917–47, New York 1948, 264.* Die Literaturangaben in den Fußnoten beschränken sich auf ein Mindestmaß und verweisen vornehmlich auf überblickende Perspektiven.

gen durch Gewalt diskutiert werden. Zugleich wird nach Politik und Praxis der Aufnahme von Menschen gefragt, die anderenorts um Schutz nachsuchten. Dabei erfolgt eine Orientierung an Sequenzen, die entlang der großen politischen Umbrüche seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelt wurden. Der Beitrag schließt mit dem Bemühen, eine Antwort auf die Frage zu finden, warum Europa und die Bundesrepublik Deutschland 2015/16 zum Ziel umfangreicher Bewegungen von Schutzsuchenden von anderen Kontinenten geworden sind.

I. Was ist Gewaltmigration?

Migrantinnen und Migranten streben in der Regel danach, ihre Handlungsmacht durch einen dauerhaften oder temporären Aufenthalt anderenorts zu vergrößern. Das gilt für die Suche nach Erwerbs- oder Bildungschancen ebenso wie für das Streben nach Autonomie, Sicherheit oder die Wahrung bzw. Umsetzung spezifischer Selbstkonzepte. Formen von Gewaltmigration lassen sich dann ausmachen, wenn staatliche oder quasi-staatliche, zum Teil auch nicht-staatliche Akteure (Über-)Lebensmöglichkeiten und körperliche Unversehrtheit, Rechte und Freiheiten, politische Partizipationschancen, Souveränität und Sicherheit von Einzelnen oder Kollektiven so weitreichend beschränken, dass diese sich zum Verlassen ihres Lebensmittelpunkts gezwungen sehen. Gewaltmigration kann dann als eine Nötigung zur räumlichen Bewegung verstanden werden, die keine realistische Handlungsalternative zuzulassen scheint. Der Begriff der Flucht verweist auf das Ausweichen vor Makrogewalt³, die zumeist aus politischen, ethno-nationalen, rassistischen, genderspezifischen oder religiösen Gründen ausgeübt oder angedroht wird. Im Falle von Vertreibungen, Umsiedlungen oder Deportationen organisieren und legitimieren Organisationen unter Androhung und Anwendung von Gewalt räumliche Bewegungen. Ziel ist es zumeist, Zwangsarbeitskräfte zu gewinnen oder (Teile von) Bevölkerungen zur Durchsetzung von Homogenitätsvorstellungen bzw. zur Sicherung oder Stabilisierung von Herrschaft zu entfernen, nicht selten aus eroberten oder durch Gewalt erworbenen Territorien.⁴

Fluchtbewegungen sind selten lineare Prozesse, vielmehr bewegen sich Schutzsuchende meist in Etappen: Häufig lässt sich zunächst ein überstürztes Ausweichen in einen anderen, als sicher erscheinenden Zufluchtsort in der Nähe ausma-

3 Zum Begriff der Makrogewalt: *Zimmermann, E.*: Makrogewalt: Rebellion, Revolution, Krieg, Genozid, in: *Albrecht, G./Groenemeyer, A.* (Hg.): *Handbuch soziale Probleme*, Wiesbaden, 2012, 861–885.

4 Hierzu und zum Folgenden: *Oltmer, J.*: *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*, 2. Aufl. München, 2016, Kap. 1.

chen, dann das Weiterwandern zu Verwandten und Bekannten in einer benachbarten Region bzw. einem Nachbarstaat oder das Aufsuchen eines informellen oder regulären Lagers. Muster von (mehrfacher) Rückkehr und erneuter Flucht finden sich ebenfalls häufig. Hintergründe können dabei nicht nur die Dynamik der sich stets verändernden und verschiebenden Konfliktlinien sein, sondern auch die Schwierigkeit, an einem Fluchtort Sicherheit oder Erwerbs- bzw. Versorgungsmöglichkeiten zu finden. Häufig müssen sich Menschen auf Dauer oder auf längere Sicht auf die (prekäre) Existenz als Schutzsuchende einrichten. Flucht ist vor dem Hintergrund nicht selten extrem beschränkter Handlungsmacht der Betroffenen oft durch Immobilisierung gekennzeichnet: vor Grenzen oder unüberwindlichen natürlichen Hindernissen, infolge des Mangels an (finanziellen) Ressourcen, aufgrund von migrationspolitischen Maßnahmen oder wegen fehlender Netzwerke. Daher rührt auch beispielsweise das Phänomen der Verstetigung von Lagern mit der Folge einer „Camp-Urbanisierung“ und der Entwicklung von *Camp-Cities* mit zum Teil Großstadtcharakter. Ein Großteil der vom Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) weltweit als „Flüchtlinge“ identifizierten Personen ist immobilisiert, unterliegt in sogenannten *protracted refugee situations* einem meist nur sehr prekären Schutz, hat durch die Unterbindung von Bewegung Handlungsmacht eingebüßt und ist sozial extrem verletzlich.⁵

Die Geschichte der Gewaltmigration lässt sich nicht auf eine Auseinandersetzung mit den Hintergründen, Bedingungen und Formen der Nötigung zur räumlichen Bewegung beschränken. Vielmehr gilt es auch nach den Mustern der Aufnahme von Schutzsuchenden zu fragen, die der Gewalt in ihren Herkunftsländern und -regionen entkommen waren bzw. ausgewiesen oder vertrieben wurden. Die Vergabe eines Schutzstatus verweist auf die Akzeptanz von Menschenrechten und der Verpflichtung zur Hilfeleistung unabhängig von nationaler, politischer und sozialer Herkunft. Erst im „langen“ 20. Jahrhundert der Massengewaltmigrationen haben sich ausdifferenzierte internationale, regionale, nationale und lokale Schutzregime etabliert.⁶

Als zentrale Wegmarke im überstaatlich vereinbarten Recht gilt die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, in die vielfältige migrationspolitische und asylrechtliche Debatten der Zwischenkriegszeit eingingen. 147 Staaten haben die

5 Ders.: Kleine Globalgeschichte der Flucht im 20. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 66/26-27 (2016), 18–25.

6 Ders.: Flucht, Vertreibung und Asyl im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bade, K.J. (Hg.), Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter, Osnabrück, 2002, 107–134.

Konvention seither unterzeichnet und sich verpflichtet, Menschen dann als Flüchtlinge anzuerkennen, wenn diese eine Verfolgung wegen „ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ nachweisen können. Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde entwickelt, um einen Rechtsrahmen für den Umgang mit der europäischen Gewaltmigration während des Zweiten Weltkriegs und in der unmittelbaren Nachkriegszeit zu finden. Sie war deshalb zunächst weder auf globale Fluchtbewegungen ausgerichtet noch auf die Zukunft. Eine Erweiterung der Konvention über europäische Gewaltmigrationen und über das Jahr 1949 hinaus erfolgte erst 1967 im Kontext der weitreichenden Kämpfe um die Ablösung der europäischen Kolonialherrschaft, die ein millionenfaches Ausweichen vor Gewalt produzierten. Das heißt: Europa bildete im 20. Jahrhundert lange das Hauptproblem der globalen Flüchtlingsfrage – Europa als Kriegsschauplatz und Europa als Träger eines weltumspannenden Kolonialismus.⁷

Übersehen werden darf aber nicht, dass trotz der Genfer Flüchtlingskonvention, zahlreicher weiterer internationaler Abkommen und regionaler Schutzregime (wie etwa der Europäischen Union) weiterhin Staaten mit großen Ermessensspielräumen über die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten und den Status jener entscheiden, die als Schutzberechtigte anerkannt werden. Die Bereitschaft, Schutz zu gewähren, war und ist stets ein Ergebnis vielschichtiger Prozesse des gesellschaftlichen Aushandelns zwischen Individuen, kollektiven Akteuren und (staatlichen) Institutionen, die je spezifische Interessen und Argumente vorbringen. Die Frage, wer unter welchen Umständen als „Flüchtling“ oder „Vertriebener“ verstanden wurde und wem in welchem Ausmaß Schutz oder Asyl zugebilligt werden sollte, wurde mithin immer wieder neu diskutiert.⁸

II. Migratorische Folgen des „Kalten Krieges“

Für die globale Migrationssituation war die (ideologische) Teilung der Welt nach 1945 von hohem Gewicht. Migratorisch wurde die Welt in zwei Blöcke geteilt, Arbeitsmigration fand zwischen Ost und West nicht mehr statt. Die Bewegungen beschränkten sich meist auf Flucht oder Ausweisung von Dissidenten aus dem Osten in den Westen oder auf Phasen, in denen die Destabilisierung eines Staatswesens im Osten den kurzzeitigen Zusammenbruch der restriktiven Grenz-

7 Im Detail: Zimmermann, A. (Hg.): The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Oxford, 2011.

8 Oltmer, J.: Das Aushandeln von Migration. Historische und historiographische Perspektiven, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 14/3 (2016), 333–350.

regime zur Folge hatte und zur Abwanderung Zehn- oder Hunderttausender führte. Das galt vor allem für die Aufstände in Ungarn 1956, in der Tschechoslowakei 1968 und schließlich für die Auflösung des „Ostblocks“ in den späten 1980er Jahren. Einen Sonderfall bildete bis zum Bau der Berliner Mauer 1961 die DDR. Zwar wurde die innerdeutsche Grenze bereits Anfang der 1950er Jahre unüberwindbar armiert, die besondere Stellung Berlins aber ließ Grenzsicherungsmaßnahmen zwischen den alliierten Sektoren der ehemaligen Reichshauptstadt lange nicht zu, sodass DDR und UdSSR die Abwanderung kaum kontrollieren konnten: Wahrscheinlich wanderten von der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 bis zum Bau der Mauer 1961 über 3 Millionen Menschen aus der DDR in die Bundesrepublik (aber auch mehr als 500.000 in die umgekehrte Richtung).⁹

Für die Geschichte der Gewaltmigration im „Kalten Krieg“ besonders relevant waren die „Stellvertreterkriege“, die millionenfache Fluchtbewegungen hervorbrachten: Korea, Indochina, Afghanistan. Der Umfang der Gewaltmigration war vor allem in Vietnam sehr hoch. Hilfsorganisationen zufolge handelte es sich auf dem Höhepunkt der Kampfhandlungen Ende der 1960er Jahre bei der Hälfte der südvietnamesischen Bevölkerung (ca. zehn Millionen Menschen) um „Binnenvertriebene“, also um im eigenen Land in mehr oder minder sicher scheinende Zonen Geflohene. Das Ende des Vietnam-Krieges führte schließlich zur Abwanderung Hunderttausender aus dem zerstörten Land. Als die Armee des kommunistischen Nordvietnams das US-gestützte Südvietnam im Frühjahr 1975 endgültig überrollte und im April die südvietnamesische Hauptstadt Saigon eroberte, evakuierten die abziehenden US-Truppen rund 140.000 Vietnamesinnen und Vietnamesen, die überwiegend in die Vereinigten Staaten weiterreisen konnten. Mehr als die Hälfte der Schutzsuchenden des Jahres 1975 soll für die besiegte südvietnamesische Regierung oder die US-Amerikaner gearbeitet haben. Viele derjenigen, die sich dieser ersten Fluchtbewegung anschlossen, stammten ursprünglich aus Nordvietnam – entweder sie selbst oder ihre Eltern waren vor 1954, dem Jahr der Beendigung der französischen Herrschaft, für die Kolonialmacht tätig gewesen.¹⁰ Nicht selten handelte es sich folglich Mitte der 1970er

9 Heidemeyer, H.: *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*, Düsseldorf, 1994; Ackermann, V.: *Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961*, Osnabrück, 1995; van Melis, D./Bispinck, H. (Hg.): *„Republikflucht“: Flucht und Abwanderung aus der SBZ/DDR 1945 bis 1961*, München, 2006; Wolff, F.: *Deutsch-deutsche Migrationsverhältnisse*, in: Oltmer, J. (Hg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Berlin/Boston, 2016, 773–814.

10 Hierzu und zum Folgenden: Wiesner, L.A.: *Victims and Survivors. Displaced Persons and Other War Victims in Viet-Nam, 1954–1975*, New York, 1988; Robinson, W.C.: *Terms of Refuge. The Indochi-*

Jahre um eine Flucht nach der Flucht: vom Norden in den Süden Mitte der 1950er Jahre, vom Süden in die USA Mitte der 1970er Jahre. Tatsächlich hatte bereits das Ende der französischen Kolonialherrschaft und die Teilung des Landes aufgrund der Regelungen der Genfer Konferenz 1954 erhebliche Migrationen zur Folge: Wahrscheinlich eine Million Menschen waren zwischen 1954 und 1956 vom kommunistischen Norden in den Süden gewechselt. Darunter dominierten Katholiken mit einer Zahl von wohl 800.000, die rund zwei Drittel der gesamten katholischen Bevölkerung des Nordens ausmachten. Die Gegenbewegung aus dem Süden blieb kleiner: 130.000 Menschen reisten nach Nordvietnam aus.

Die Durchsetzung der kommunistischen Herrschaft auch im Süden führte ab 1975 zu politischen Verfolgungen. Mehr als eine Million Menschen sollen in „Umerziehungslagern“ interniert worden sein. Auch die Kollektivierung der Wirtschaft und eine schwere ökonomische Krise aufgrund der Folgen des langen Krieges trugen dazu bei, dass die Abwanderung bald anstieg. Ihren Höhepunkt erreichte sie in den Jahren 1979 bis 1982. Auf dem Landweg wichen vornehmlich Menschen aus der chinesischen Minderheit des Landes aus, mehr als 250.000 Personen passierten die Grenze zur Volksrepublik China. Größer war die Zahl der Vietnamesinnen und Vietnamesen, die über das Meer ihr Heimatland verließen. Im Sommer 1979 hatten bereits 200.000 Menschen aus Vietnam die Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres mit Hilfe von Booten unter katastrophalen Bedingungen und bei hohen Todesraten erreicht. Vor allem Malaysia und Hongkong wurden Ziel dieser *boat people*.

Ihre rechtliche Stellung war prekär: In den späten 1970er Jahren hatte noch keiner der Staaten in dieser Region die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das ergänzende Protokoll von 1967 unterzeichnet. Die Flüchtenden wurden in der Regel höchstens auf Zeit geduldet. Sie erhielten keinen Aufenthalts- oder Schutzstatus. Singapur beispielsweise wies Vietnamesinnen und Vietnamesen aus, die nicht innerhalb von 90 Tagen eine Aufnahme in einem anderen Staat finden konnten. Die Situation verschärfte sich insbesondere im Frühling 1979, als Malaysia 53.000 *boat people* das Anlanden verwehrt und die Boote zurück aufs Meer schickte. Im Juni 1979 erreichte die Migration ihren Höhepunkt; knapp 55.000 Menschen verließen Vietnam mit Hilfe von Booten. Insgesamt

nese Exodus and the International Response, 2. Aufl. London, 2000; Zolberg, A.R./Suhrke, A./Aguayo, S.: *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, 1989, 160–170; Druke, L.: *Innovations in Refugee Protection. A Compendium of UNHCR's 60 Years*, Frankfurt a.M., 2013, 159–170.

zählte der UNHCR zwischen 1975 und 1979 575.000 „Indochinaflüchtlinge“, von denen rund 204.000 *boat people* waren. Ende Juni 1979 gaben die Mitgliedstaaten der Organisation südostasiatischer Staaten bekannt, keine weiteren *boat people* mehr aufnehmen zu wollen¹¹: Thailand, Malaysia, Indonesien, die Philippinen und Hongkong seien nicht in der Lage, die Herausforderung der Aufnahme von 350.000 Schutzsuchenden allein zu bewältigen.

Am 20. und 21. Juli 1979 kamen Abgesandte von 65 Regierungen aus aller Welt in Genf auf Einladung des UNHCR zusammen, um Antworten auf die Verweigerung zur Aufnahme von Schutzsuchenden durch die Anrainerländer des Südchinesischen Meeres zu finden. Staaten des globalen Nordens versprachen, eine deutlich größere Zahl von Schutzsuchenden aufzunehmen. Vietnam wurde im Sinne des internationalen Strebens nach einer verstärkten Kontrolle und Kanalisierung der Gewaltmigration aufgefordert, legale Ausreisen zu gewähren und zugleich die Abwanderung per Boot zu stoppen. In Indonesien und auf den Philippinen sollten Zentren zur Verteilung von Vietnamesinnen und Vietnamesen eingerichtet werden. Das in Genf vereinbarte *Orderly Departure Program* sicherte monatlich 10.000 Schutzsuchenden Ausreise und Aufnahme zu. Hilfsorganisationen übten Kritik an dem Programm, weil es auf die Kooperation Vietnams angewiesen war, das die Bedingungen der Ausreise bestimmte und im Sinne des vereinbarten Programms sehr restriktiv „illegale“ Migration verhinderte. Die Maßnahmen erreichten ihr Ziel: Die Zahl der Bootsflüchtlinge sank von weit über 50.000 im Juni 1979 auf nur noch 2.600 pro Monat am Ende des Jahres. Zwischen Juli 1979 und Juli 1982 erfolgte die Aufnahme von 623.800 südostasiatischen Flüchtlingen in mehr als 20 Staaten, darunter Australien, Frankreich und Kanada. Hauptziel aber waren die USA: Bis zum Auslaufen des Ausreiseprogramms 1994 kamen mehr als 400.000 Schutzsuchende hierher. Insgesamt ermöglichten die Vereinigten Staaten seit Mitte der 1970er Jahre mehr als einer Million Evakuierten und Flüchtlingen aus Indochina auf der Basis spezifischer Hilfsprogramme und des Familiennachzugs die Einreise.¹²

Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich während der Genfer Verhandlungen im Juni 1979 als Motor einer auch über den dort diskutierten Fall der *boat people* hinausgehenden intensivierten internationalen Abstimmung über den Umgang

11 Amer, R.: The Boat People Crisis of 1978–79 and the Hong Kong Experience Examined through the Ethnic Chinese Dimension, in: Yok, W. (Hg.): The Chinese/Vietnamese Diaspora. Revisiting the Boat People, London, 2011, 36–48, hier 37; Thompson, L.C.: Refugee Workers in the Indochina Exodus, 1975–1982, Jefferson, 2010, 160–169.

12 Vo, N.M.: The Vietnamese Boat People, 1954 and 1975–1992, Jefferson, 2006, 168.

mit globalen Fluchtbewegungen hervorgetan und Initiativen zur „Bekämpfung von Fluchtursachen“ gefordert.¹³ Obgleich seit Mitte der 1970er Jahre Maßnahmen zur Schließung des Zugangs zum Asyl in Westdeutschland vor dem Hintergrund einer vermehrten Zuwanderung von Asylsuchenden entwickelt wurden, sah die Bundesregierung in der Betonung der Rolle der Bundesrepublik als humanitärer Führungsmacht eine Chance, ihre internationale Position zu stärken – in Reaktion auf den in den 1970er Jahren auszumachenden Bedeutungsgewinn von Menschenrechtspolitik und Menschenrechtsrhetorik in der internationalen Politik.¹⁴ In diesem Kontext forcierte die Bundesregierung auch die Verabschiedung der UN-Resolutionen 35/124 (Dezember 1980) und 36/148 (Dezember 1981), die einer internationalen *co-operation to avert new flows of refugees* dienen sollten.

Um die im Rahmen der Genfer Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen, entwickelte die Bundesregierung ein Programm zur Aufnahme von Kontingenten von Schutzsuchenden, das sie am 29. August 1979 veröffentlichte. Das bereits bestehende Aufnahmekontingent von 13.000 *boat people* wurde auf 28.500 aufgestockt. Das Programm mündete 1980 in das Kontingentflüchtlingsgesetz, das einen bereits seit langem bestehenden Weg der Aufnahme von Schutzsuchenden institutionalisierte: Übernahmeerklärungen des Bundesinnenministeriums, die die Rechtsstellung als Flüchtlinge gewährten und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis versprachen, ersetzten das Asylverfahren. Über die Kontingente des Bundes hinaus traten weitere Aufnahmeerklärungen durch einzelne Bundesländer sowie die Aufnahme im Rahmen von Asylverfahren.¹⁵

Mehr als 10.000 vietnamesische *boat people* rettete das vom privaten Hilfskomitee *Ein Schiff für Vietnam* (seit 1982: *Cap Anamur/ Deutsche Not-Ärzte e.V.*) mit Hilfe zahlloser Spenden gecharterte Hospitalschiff *Cap Anamur*, das seit Sommer 1979 im Südchinesischen Meer kreuzte.¹⁶ Im Sommer 1982 unterbrach der

13 *Finke-Osiander, R.*: Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen zur Vermeidung von weiteren Flüchtlingsströmen, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): *Flüchtlinge in Europa*, Baden-Baden, 1984, 19–25.

14 *Drike, L.*: Preventive Action for Refugee Producing Situations, Frankfurt a.M., 1990, 50–70, 78–106; *Eckel, J.*: Humanitarisierung der internationalen Beziehungen? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 38/4 (2012), 603–635.

15 *Jensen, A.*: Integration einer privilegierten Ausländergruppe. Kontingentflüchtlinge aus Südostasien in der Bundesrepublik Deutschland, Bochum, 1983; *Kleinschmidt, J.*: Die Aufnahme der ersten „boat people“ in die Bundesrepublik, in: *Deutschland Archiv Online*, 26.11.2013, <http://www.bpb.de/170611>; *Widmann, P.*: Gerettet und geduldet. Berliner Vietnamesen und die deutsche Flüchtlings- und Migrationspolitik, in: Benz, W. (Hg.): *Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem*, München, 2006, S. 111–131.

16 *Neudeck, R.* (Hg.): *Wie helfen wir Asien? oder „Ein Schiff für Vietnam“*, Reinbek, 1980.

Stopp der Aufnahme weiterer vietnamesischer Kontingentflüchtlinge durch die Bundesregierung die Arbeit der *Cap Anamur*. Proteste gegen den Aufnahmestopp und eine breite Unterstützung für die Hilfsaktionen führten zu einer Rücknahme des Stopps. Das Rettungsschiff war noch bis 1986 im Südchinesischen Meer tätig.¹⁷

Der Fall der *boat people* verweist auf einen spezifischen Prozess des Aushandelns von Gewaltmigration und der Aufnahme von Schutzsuchenden auf unterschiedlichen (lokalen, nationalen und internationalen) Ebenen: Zum einen war im globalen Norden eine hohe Hilfs- und Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung auszumachen, die in eine weitreichende Unterstützung für Schutzsuchende im Alltag und eine ausgeprägte Handlungsmacht zivilgesellschaftlicher Organisationen mündete. Aber auch Regierungen diverser Staaten erwiesen sich zu humanitären Maßnahmen und zur Kooperation bereit.

Dieser Sachverhalt bedarf einer Erklärung: Vielen im globalen Norden galten die *boat people* als besonders unterstützungs- und schutzbedürftig. Vor dem Hintergrund der langjährigen kontroversen Debatten um das westliche und insbesondere US-amerikanische Engagement im Vietnamkrieg waren zahlreiche Menschen, vor allem politische und zivilgesellschaftliche Akteure in den USA und in Westeuropa der Auffassung, die Intervention der USA in Indochina habe die Fluchtbewegung hervorgerufen. Anderen hingegen erschienen die *boat people* als Beweis für die Notwendigkeit des langjährigen militärischen Engagements der USA in Vietnam, zeige doch die massive Abwanderung die Skrupellosigkeit der kommunistischen Regierenden. Die Debatten um den Vietnamkrieg hatten in Nordamerika und Westeuropa zu einer breiten Politisierung und damit einhergehend zu einer überaus großen Aufmerksamkeit den Geschehnissen in Vietnam gegenüber geführt: Trotz großer räumlicher Distanz und obgleich nur ausgesprochen wenig persönliche Kontakte zu Menschen in Südostasien bestanden, führte die intensive Auseinandersetzung mit dem jahrzehntelangen Konflikt in Vietnam zu einer Produktion von Vorstellungen der Zugehörigkeit der *boat people* im Westen, die als Opfer weltpolitischer Auseinandersetzung und darum als schutzbedürftig und schutzberechtigt verstanden wurden. Der Bedeutungsgewinn menschenrechtlicher Argumentation und menschenrechtlicher Rhetorik, der insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verhandlungen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) verstanden werden muss, trug

17 *Beuchling, O.*: Vom Bootsflüchtling zum Bundesbürger. Migration, Integration und schulischer Erfolg in einer vietnamesischen Exilgemeinschaft, Münster, 2003; *Ha, K.N.*: Asiatische Deutsche. Vietnamese Diaspora and beyond, Berlin, 2012.

zur Produktion von Vorstellungen über die Unabweisbarkeit einer Forderung nach Aufnahme von *boat people* bei.

Die Genfer Verhandlungen im Juli 1979 bildeten wegen der Konferenzlösung unter Beteiligung des Herkunftsstaates der Schutzsuchenden einen bedeutenden Einschnitt im zwischenstaatlichen Umgang mit Gewaltmigrationen. Sie können als drittes Ereignis mit Zäsurcharakter seit Beginn des „Kalten Krieges“ gesehen werden: Die UN-Sonderkonferenz in Genf vom 2. bis 25. Juli 1951 hatte zunächst zum Abschluss des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geführt und eine international abgestimmte Antwort auf die Frage des Umgangs mit der europäischen Gewaltmigration im Umfeld des Zweiten Weltkriegs entwickelt. Im Kontext der Erweiterung dieser Genfer Flüchtlingskonvention im Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 erkannten dann die zwischenzeitlich aufgrund der Dekolonisierung in ihrer Mitgliederzahl erheblich gewachsenen Vereinten Nationen in New York an, „dass seit der Annahme des Abkommens [von 1951] neue Kategorien von Flüchtlingen entstanden sind“, weshalb eine räumliche und zeitliche Erweiterung des Geltungsbereichs der Konvention nötig sei.

Die migratorischen Folgen der beiden anderen großen „Stellvertreterkriege“ im „Kalten Krieg“, des Korea-Krieges und des Afghanistan-Krieges, dauern bis heute an. In den verfeindeten Staaten Süd- und Nordkorea leben gegenwärtig Millionen Menschen, die während des Krieges ihre Herkunftsorte verlassen mussten und seit mehr als einem halben Jahrhundert keinen Kontakt mehr zu Familienmitgliedern im jeweils anderen Teil der Halbinsel haben.¹⁸ In Afghanistan sollen während der sowjetischen Besatzung fünf bis sechs Millionen Menschen zu einem großen Teil nach Pakistan und zu einem geringeren Teil in den Iran ausgewichen sein – das entspricht rund einem Drittel der damaligen Bevölkerung. Seit 2002 haben internationale Organisationen die Rückkehr von über vier Millionen Afghaninnen und Afghanen in ihr Herkunftsland betrieben. Neue Gewaltmigrationen im Zuge der internationalen Intervention in Afghanistan seit 2001 trugen dazu bei, dass gegenwärtig 2,6 Millionen Flüchtlinge gezählt werden, von denen wiederum fast zwei Drittel in Pakistan leben und ein weiteres Drittel im Iran. Die wesentlich höhere Zahl jener Menschen, die innerhalb des Landes vor der Gewalt auszuweichen versuchten, bleibt ungezählt.¹⁹

18 Kim, D.-C.: Der Korea-Krieg und die Gesellschaft, Münster, 2007, 52–109.

19 Schetter, C.: Flüchtling – Arbeitsmigrant – Dschihadist. Zur Rolle von Translokalität in Afghanistan, in: Geographische Rundschau 63/11 (2011), 18–24.

III. Dekolonisation als Motor von Gewaltmigration

„Kalter Krieg“ und Dekolonisation waren eng verbunden – die beiden Supermächte konkurrierten nicht nur im nordatlantischen Raum und in Mitteleuropa um Einfluss, sondern auch in jenen Teilen der Welt, die 1945 noch Kolonien gewesen waren. Die Kolonialherrschaft lief zwar in vielen Gebieten Asiens, Afrikas und des pazifischen Raumes zwischen den späten 1940er und den frühen 1970er relativ friedlich aus. In einigen Fällen aber kam es zu langen und blutigen Konflikten. Vor allem das Ende der globalen Imperien der Niederlande (in den späten 1940er Jahren), Frankreichs (in den 1950er und frühen 1960er Jahren) sowie Portugals (Anfang der 1970er Jahre) brachte umfangreiche Fluchtbewegungen und Vertreibungen mit sich. Während der Kämpfe selbst flüchteten zahlreiche Bewohner der Kolonien in nicht betroffene Gebiete oder wurden evakuiert und kehrten meist nach dem Ende der Konflikte wieder in ihre Heimatorte zurück. Europäische Siedler allerdings sowie koloniale Eliten oder Kolonisierte, die als Verwaltungsbeamte, Soldaten oder Polizisten die koloniale Herrschaft mitgetragen hatten oder den Einheimischen als Symbole extremer Ungleichheit in der kolonialen Gesellschaft galten, mussten nicht selten auf Dauer die ehemaligen Kolonien verlassen. Es kann davon ausgegangen werden, dass zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und 1980 insgesamt 5 bis 7 Millionen „Europäer“ im Kontext der Dekolonisation aus den (ehemaligen) Kolonialgebieten auf den europäischen Kontinent „zurückkehrten“ – darunter viele, die weder in Europa geboren waren noch je in Europa gelebt hatten. Daraus, und wegen der hunderttausendfachen Abwanderungen von Afrikanern oder Asiaten aus den (post-)kolonialen Konfliktgebieten, ergab sich ein Paradoxon der Geschichte der europäischen Expansion: Wegen der migratorischen Folgen der Auflösung des Kolonialbesitzes waren die europäischen Kolonialreiche in der Bevölkerung in Europa nie präsenter als mit und nach der Dekolonisation.²⁰

Aus Niederländisch-Ostindien bzw. dem seit 1949 unabhängigen Indonesien zogen zwischen 1945, dem Beginn des Befreiungskrieges, und den späten 1960er Jahren insgesamt ca. 330.000 Menschen in die Niederlande.²¹ Wesentlich größere Dimensionen nahmen solche migratorischen Folgen der Dekolonisation in Frankreich an. Nach dem Ende der Kolonialherrschaft in Indochina und dem

20 Smith, A. L.: Europe's Invisible Migrants, in: dies. (Hg.): Europe's Invisible Migrants. Consequences of the Colonists' Return, Amsterdam, 2002, 9–32.

21 Smeets, H./Steijlen, F.: In Nederland gebleven. De geschiedenis van de Molukkers 1951–2006, Amsterdam/Utrecht, 2006; Willems, W.: De uittocht uit Indië 1945–1995, Amsterdam, 2001; Bosma, U./Raben, R./Willems, W.: De geschiedenis van Indische Nederlanders, Amsterdam, 2006.

Beginn des Unabhängigkeitskrieges in Algerien 1954 nahm Frankreich innerhalb eines Jahrzehnts 1,8 Millionen im Zuge der Dekolonisationskonflikte entwurzelte Menschen auf. Mit rund einer Million stammte der größte Teil aus Algerien, von wo allein 1962, dem Jahr der Beendigung des Algerienkrieges und der Unabhängigkeit, rund 800.000 Menschen zuwanderten.²² In diesem Jahr herrschte im Süden Frankreichs angesichts der Aufnahme von „Repatriierten“ der Ausnahmezustand.²³ In den kommenden Jahrzehnten fokussierten Diskussionen über die Integration der Zuwanderer vor allem zwei Gruppen: Die *Pieds-Noirs*, Europäer, die sich seit 1848 in den drei Départements entlang der algerischen Mittelmeerküste angesiedelt hatten, sowie die muslimischen *Harkis*, die sich den abziehenden Franzosen verbunden fühlten oder der algerischen Unabhängigkeitsbewegung als Kollaborateure galten. 1968 zählten zu den nun offiziell „repatrierte muslimische Franzosen“ genannten Gruppe an die 140.000 Menschen, von denen 88.000 in Algerien geboren waren. Anerkannten „Repatriierten“ gewährte der französische Staat umfangreiche Hilfen zur Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt.

Dabei lassen sich allerdings große Unterschiede zwischen den *Pieds-Noirs* und den *Harkis* ausmachen: Obwohl die ehemaligen Algerierinnen und Algerier europäischer Herkunft lange als unbeirrbar Kolonialisten galten, denen nachgesagt wurde, sie hätten die Konflikte in Nordafrika massiv verschärft, akzeptierte die französische Gesellschaft sie bedingungslos als gleichberechtigte und vollwertige Staatsbürger, die weitreichende Entschädigungen beanspruchen konnten und in der Situation der Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg eine Ergänzung für den expandierenden Arbeitsmarkt darstellten. Die Formierung starker Interessenorganisationen, die erfolgreich Einfluss auf Regierung und Administration nehmen konnten, bildete dabei ein zentrales Element der Inklusion der *Pieds-Noirs* in die französische Gesellschaft. Darauf konnten die *Harkis* nicht zurückgreifen: Die Übersiedlung muslimischer Helfer der Kolonialmacht in Algerien hatten die französischen Behörden verboten, die Aufnahme jener, die sich dennoch auf den Weg nach Frankreich machten, wurde stark reglementiert. Der auf die Zuwanderung ausgesprochen schlecht vorbereitete französische Staat

22 Stora, B.: *Ils venaient d'Algérie: L'immigration algérienne en France (1912–1992)*, Paris, 1992; Talbot, I.: *The End of European Colonial Empires and Forced Migration: Some Comparative Case Studies*, in: Panayi, P./Virdee, P. (Hg.): *Refugees and the End of Empire*, Houndsmill, 2011, 28–50, hier 35.

23 Jordi, J.-J.: 1962. *L'arrivée des Pieds-Noirs*, Paris 2002; Choi, S.-E.: *Decolonization and the French of Algeria. Bringing the Settler Colony Home*, Houndmills, 2016; Borutta, M./Jansen, J. C. (Hg.): *Vertriebene und Pieds-Noirs in Postwar Germany and France*, London, 2016.

errichtete in aller Eile große Sammellager im Süden. Manche der dort insgesamt aufgenommenen 55.000 *Harkis* blieben für mehrere Jahre, zum Teil sogar auf Dauer in den nur für den temporären Aufenthalt konzipierten Barackenlagern. Diejenigen, die die Lager verließen, erhielten häufig Wohnungen in Dörfern oder städtischen Quartieren, die ausschließlich den *Harkis* vorbehalten waren.

Die isolierte Lage der Lager und Wohnquartiere machte es ihren Bewohnern schwer, neue Netzwerke im Einwanderungsland aufzubauen. Vorstellungen der französischen Administration traten hinzu, viele der Betroffenen seien ohne intensive Betreuung nicht in der Lage, sich in der französischen Gesellschaft zurechtzufinden. Die Erwartung der *Harkis*, als französische Patrioten anerkannt und entschädigt zu werden, blieb lange unerfüllt. Schwere, zum Teil gewalttätige Konflikte zwischen ihnen und französischen Ordnungshütern vor allem Mitte der 1970er und Anfang der 1990er Jahre waren ein Ausdruck von Enttäuschung und Verbitterung. Bis in die Gegenwart ist die Akzeptanz der muslimischen Zuwanderer gering: Manchen gelten sie als Mittäter in den schweren Konflikten der Dekolonisation in Nordafrika, anderen wiederum als ein bedrohliches, weil nicht als zugehörig verstandenes Element einer segregierten Bevölkerung algerischer Herkunft in den französischen Vorstädten.²⁴

Noch umfänglicher war – im Verhältnis zur Bevölkerungszahl des „Mutterlandes“ – die Zuwanderung im Prozess der Dekolonisation nach Portugal: Beginnend im Herbst 1973 kamen innerhalb nur eines Jahres fast eine halbe Million *Retornados* aus den ehemaligen portugiesischen Besitzungen in Afrika (Mosambik, Angola, Kap Verde, Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe). Angola dominierte als Herkunftsland. Mitte der 1970er Jahre stellten sie fast 6 % der portugiesischen Bevölkerung. Kontrovers diskutiert wird, ob die Integration der *Retornados* weniger konflikthaft verlief als jene der „Rückwanderer“ in Frankreich, den Niederlanden oder auch in Italien, wo in den 1950er Jahren eine postkoloniale Wanderung von rund 600.000 Menschen zu erheblichen politischen und sozialen Spannungen führte. Festgehalten werden kann, dass sich ein Großteil der Portugiesen, die mit dem Zusammenbruch des Kolonialreiches zurückkehrten, erst nach dem Zweiten Weltkrieg in den afrikanischen Besitzungen angesiedelt hatte. Zwei Drittel aller erwachsenen *Retornados* waren in Portugal geboren worden, sie pflegten meist enge Verbindungen in ihr Herkunftsland. Überwiegend waren sie männlich, überdurchschnittlich gut qualifiziert und im erwerbsfähigen Alter. Die Re-Integration in den portugiesischen Arbeitsmarkt

24 Jordi, J.-J./Hamoumou, M.: Les harkis, une mémoire enfouie, 2. Aufl. Paris, 2002.

gelang deshalb relativ reibungslos. Spannungen blieben dennoch nicht aus, da sie als soziale, wirtschaftliche und politische Belastung markiert wurden, als Eindringlinge, die für Erwerbslosigkeit, Wohnungsnot und eine Überforderung der Sozialsysteme verantwortlich seien. Viele *Retornados* beklagen bis in die Gegenwart, weiterhin nicht als Teil der portugiesischen Gesellschaft akzeptiert zu sein.²⁵

IV. Asylgrundrecht und Aufnahmepraxis in der „alten“ Bundesrepublik Deutschland

1948 schrieb die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen erstmals ein individuelles Asylrecht fest. Artikel 14, Absatz 1 lautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.“ Nur selten allerdings wurde diese Formel in nationales Recht überführt. Eine Ausnahme bildete die Bundesrepublik Deutschland. Der 1948/49 geschaffene Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes bot mit der (den Wortlaut der Menschenrechtserklärung aufnehmenden) Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf dauerhaften Schutz: Darauf habe jeder politisch Verfolgte, der nach Westdeutschland komme, ohne Einschränkungen einen verfassungsrechtlich rechtlich einklagbaren Anspruch.²⁶

Das in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates 1948/49 entwickelte Asylgrundrecht bildete eine Reaktion auf die vor allem rassistisch motivierten Austreibungen aus dem Deutschland des „Dritten Reichs“ und markierte damit eine symbolische Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit. Darüber hinaus demonstrierte es gegenüber den drei westlichen Besatzungsmächten die Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem bei der Gründung der Vereinten Nationen festgeschriebenen menschenrechtlichen Regelungen. Im Vordergrund aber stand ein weiterer Aspekt: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates gingen davon aus, dass die weit überwiegende Mehrheit derjenigen, die das Asylrecht im Westen in Anspruch nähme, aus der Sowjetischen Besatzungszone im Osten Deutschlands käme. Jede Präzisierung des Asyl-

25 *dos Santos Lourenço, I./Keese, A.*: Die blockierte Erinnerung. Portugals koloniales Gedächtnis und das Ausbleiben kritischer Diskurse 1974–2010, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 37/2 (2011), 220–243, hier 232–238.

26 *Klausmeier, S.*: Vom Asylbewerber zum „Scheinasylant“. Asylrecht und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1973, Berlin, 1984; *Wolken, S.*: Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M., 1988; *Münch, U.*: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Opladen, 1998.

artikels aber müsse zu unerwünschten Beschränkungen der Möglichkeit ihrer Aufnahme führen. Die Konkurrenz der politischen Systeme in Ost und West im Kontext des „Kalten Krieges“ und die bevorstehende Teilung Deutschlands bildeten mithin die wesentliche Perspektive für die Formulierung eines offenen Grundrechts auf Asyl.²⁷

Weil das Grundgesetz nicht klärt, was „politische Verfolgung“ sei, ergab sich in den folgenden Jahrzehnten und bis heute ein konfliktreicher Prozess des dauernden Neudefinierens dessen, was das Politische ist und welche Form und Reichweite die Verfolgung zu gewärtigen hat. In den 1950er Jahren vertrat die Bundesregierung auch international die Auffassung, der junge westdeutsche Staat könne insbesondere angesichts der Millionen deutscher Vertriebenen aus dem Osten und der Massenzuwanderung aus der DDR nicht auch noch Schutzsuchende aus dem Ausland aufnehmen.²⁸

Tendenzen der Öffnung ergaben sich erst mit den Ereignissen in Ungarn 1956. In der westdeutschen Bevölkerung und in den Medien wurden die dortigen revolutionären Ereignisse mit großer Sympathie verfolgt. Nach der Niederschlagung durch die sowjetische Rote Armee wichen rund 225.000 Ungarn über die österreichische und zu einem kleineren Teil über die jugoslawische Grenze aus. Allenhalben gab es Solidaritätsbekundungen für die im Westen als Freiheitskämpfer verstandenen Ungarn im Kontext einer sich verschärfenden Blockkonfrontation im „Kalten Krieg“. Die ungarischen Zuwanderer galten Vielen als Verbündete im Kampf gegen den Kommunismus, denen jede Unterstützung zuteil werden müsse. Drei Wochen nach dem Beginn der militärischen Operationen der sowjetischen Roten Armee beschloss das Bundeskabinett die Aufnahme von 10.000 Ungarn.²⁹

Die asylpolitische Öffnung erstreckte sich darüber hinaus auf Hilfen zur Integration: Dazu zählte nicht nur die Unterstützung bei der Suche nach Wohnungen sowie Sprachkurse, sondern auch Kredite zur Existenzgründung und Leistungen

27 Protokoll der Debatte: *Pikart, E./Werner, W.* (Bearb.): Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5/I: Ausschuß für Grundsatzfragen, Boppard am Rhein, 1993, 83–87.

28 Hierzu und zum Folgenden: *Poutrus, P.G.*: Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er bis zu den 1970er Jahren, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 35/1 (2009), 135–175.

29 *ten Doesschate, J. W.*: Ungarische Flüchtlinge seit 1956, in: *Bade, K. J. et al.* (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 3. Aufl. Paderborn, 2010, 1065–1067; *Poutrus, P.G.*: Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er Jahren bis zur Grundgesetzänderung im vereinten Deutschland von 1993, in: *Oltmer, (Hg.): Handbuch Staat und Migration*, a.a.O., 853–893, hier 874–879.

für jene, die nicht erwerbsfähig waren. Dass die Hilfen relativ großzügig ausfielen, lag auch an der günstigen Situation des westdeutschen Arbeitsmarkts, der sich rasch der Vollbeschäftigung näherte und auf zusätzliche Arbeitskräfte angewiesen war. Insgesamt übertraf die Zahl der aufgenommenen Ungarn noch die Ende November 1956 vom Bundeskabinett beschlossenen 10.000 und erreichte schließlich rund 16.000. Nach den USA (80.000), Kanada (37.000), Großbritannien (22.000) und Österreich (18.000) zählte damit die Bundesrepublik zu den wichtigsten Aufnahmestaaten.

Dennoch sollte das Gewicht der Bundesrepublik als Asylland nicht überschätzt werden, denn in den zwanzig Jahren von der Staatsgründung 1949 bis 1968 beantragten nur knapp über 70.000 Menschen Asyl. In den ersten dreißig Jahren der Existenz der Bundesrepublik schwankten die Asylbewerberzahlen zwischen dem Minimum von rund 2.000 im Jahre 1953 und dem Maximum von ca. 51.000 im Jahre 1979. Bis in die 1960er Jahre kamen Asylsuchende weit überwiegend von jenseits des „Eisernen Vorhangs“ aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa: Die jährlichen Anteile von Asylsuchenden aus dem „Ostblock“ an der Gesamtzahl schwankten zwischen 72 und 94 %. Diese Phase kennzeichnete neben der Aufnahme von Ungarn die Asylgewährung für rund 4.000 Tschechoslowaken nach dem „Prager Frühling“ 1968, die als ein erneuter Ausdruck der antikommunistisch motivierten Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik verstanden werden kann. Die Bereitschaft, mit der tschechische und slowakische Zuwanderer aufgenommen wurden, resultierte erneut auch aus Nützlichkeitsabwägungen – der hohe Arbeitskräftebedarf wurde ebenso ins Feld geführt wie die Tatsache, dass die Asylsuchenden in aller Regel jung waren sowie über fachliche und akademische Ausbildungen verfügten. Deutlich kontroverser als im Falle der Gewährung von Asyl für Ungarn und Tschechoslowaken fielen die Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen nach dem Militärputsch in Griechenland 1967 und in Chile 1973 aus, die sich nicht in das Muster einer antikommunistisch konnotierten Flüchtlingsaufnahme fügen ließen. Dass schließlich trotz der heftigen Kritik weiter Kreise linksgerichteten bzw. kommunistischen griechischen und chilenischen Flüchtlingen in der Bundesrepublik Schutz gewährt wurde, spricht für eine verbreitete Akzeptanz der Vorstellung, Asyl sei ein universales Menschenrecht und dürfe nicht entlang politischer Einstellungen verhandelt werden. Vor allem das große Engagement zahlreicher Hilfsorganisationen und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure trug dazu bei, dass die (beschränkte) Aufnahme von Griechen und Chilenen überhaupt möglich wurde.

Neben sicherheitspolitische und ideologische Bedenken konnten bei der Diskus-

sion um die Flüchtlingsaufnahme auch außenpolitische Rücksichtnahmen treten. Das zeigte sich etwa in den innenpolitischen Konflikten um die Aufnahme von Algeriern im Kontext des Algerienkrieges, der 1962 zur Unabhängigkeit vom französischen „Mutterland“ führte. Algeriern einen Flüchtlingsstatus zuzubilligen, glich einem Affront dem französischen Verbündeten gegenüber. Zugleich war die Bundesrepublik aber bemüht zu verhindern, wegen einer strikten Abwehr algerischer Asylgesuche und eines allzu scharfen Vorgehens gegen Algerier in Westdeutschland in den Ruf zu geraten, die umstrittene französische Kolonialpolitik zu unterstützen. Als innenpolitisch konfliktreich erwies sich in den 1960er Jahren auch die Diskussion um die Aufnahme jugoslawischer Staatsbürger. Zwischen 1963 und 1966 stellten sie mehr als die Hälfte aller Asylbewerber. Insbesondere wegen der Kämpfe verschiedener Nationalitätenorganisationen untereinander und gegen den jugoslawischen Staat galt die Aufnahme von Jugoslawen als sicherheitspolitisch bedenklich und als außenpolitisch riskant.

Die asylrechtlichen Bestandteile des neuen Ausländergesetzes von 1965 lösten zwar nicht das Problem der Definition dessen, was „politische Verfolgung“ ausmachte, brachten aber eine Vereinheitlichung des Verfahrens zur Anerkennung von Flüchtlingen aus dem Ausland: Als Zentralstelle zuständig war nun das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg-Zirndorf. Als für die Zukunft von hohem Gewicht erwies sich die Einführung der „Duldung“ in den Fällen, in denen der Antrag von Asylbewerbern abgelehnt worden war. Mit der Duldung verbindet sich bis heute zwar nicht das Recht auf einen Aufenthalt, sie bildet aber einen zeitweiligen Schutz vor einer Abschiebung in das Herkunftsland aus politischen oder humanitären Erwägungen der bundesdeutschen Behörden bzw. Gerichte.³⁰

Auch wenn bereits seit den späten 1960er Jahren Teile der bundesdeutschen Administration auf eine Beschränkung des Zugangs zum Asyl drängten und in der medialen sowie politischen Debatte die Stimmen lauter wurden, die von einer zunehmend missbräuchlichen Nutzung des Rechtsinstruments ausgingen, blieb das Grundrecht auf Asyl zunächst noch unangetastet. Mehrere höchstrichterliche Urteile führten vielmehr in den 1970er Jahren zu einer Beseitigung von Barrieren, die die Behörden aufgerichtet hatten. Sie sollten verhindern, dass Zuwanderer das Asylrecht in Anspruch nehmen konnten.

30 Schönwälder, K.: „Ist nur Liberalisierung Fortschritt?“ Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik, in: Motte, J./Ohliger, R./von Oswald, A. (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt a.M., 1999, 127–144.

Die erwähnte Aufnahme der *boat people* Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre bildete ein Kennzeichen des Bedeutungsgewinns der Flüchtlingszuwanderung von außerhalb Europas. Seit Anfang der 1970er Jahre war die Zahl der nicht-europäischen Asylsuchenden deutlich angestiegen. Zu Beginn der 1980er Jahre kamen insbesondere vor dem Hintergrund des Militärputsches in der Türkei, des Systemwechsels im Iran mit der Einrichtung der „Islamischen Republik“ sowie der innenpolitischen Konflikte in Polen angesichts des Aufstiegs der Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* neue umfangreiche Zuwanderungen hinzu. 1980 überschritt deshalb die Zahl der Asylsuchenden erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Marke von 100.000. Zwar ging der Umfang der Asylzuwanderung zunächst noch wieder zurück, stieg aber ab Mitte der 1980er Jahre wieder an. Hintergrund war nun insbesondere die politische und wirtschaftliche Krise in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Zunächst wuchs die Zahl jener Polen, Ungarn und Tschechoslowaken rasch, die Asyl in Mittel- und Westeuropa beantragten. Bald folgten Rumänen, Bulgaren und Albaner. Die Zahl der Asylantragssteller in der Bundesrepublik stieg 1988 erneut auf einen Wert von über 100.000, erreichte 1990 rund 190.000 und 1992 schließlich den Höchststand von fast 440.000. Zugleich änderte sich die Zusammensetzung der Gruppe der Asylbewerberinnen und Asylbewerber wiederum grundlegend: 1986 kamen noch rund 75 % aus der „Dritten Welt“, 1993 hingegen stammten 72 % aus Europa.³¹

V. Das Ende des „Kalten Krieges“ und die Flüchtlingssituation in Europa

Der Zusammenbruch des Ostblocks bildete ein Konglomerat vielfältiger politischer Spannungen und Konflikte, die zum Teil in Bürgerkriegssituationen mündeten. Krisenbedingte Migration war eine der Folgen. In West- und Mitteleuropa bildeten weitreichende politische Diskussionen um die Grenzen der Aufnahmebereitschaft und um den Missbrauch von Asylrechtsregelungen eine erste Reaktion, auf die bald Einschränkungen des Grenzübertritts und des Zugangs zu den Asylverfahren folgten.

Millionenfache Fluchtbewegungen folgten in den 1990er Jahren vor allem aus dem Zerschlagen Jugoslawiens, das in die Kriege in und um Slowenien im Sommer 1991, Kroatien in der zweiten Jahreshälfte 1991 bzw. im Frühjahr und Sommer 1995, Bosnien-Herzegowina 1992 bis 1995 sowie den Kosovo 1998/99

31 Hierzu und zum Folgenden: *Bade, K.J./Oltmer, J.*: Normalfall Migration, Bonn, 2004, 86–88, 106–117.

mündete. Nach Angaben des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen gab es 1995 nicht weniger als 3,7 Millionen Flüchtlinge im Kontext des Jugoslawien-Konflikts, die innerhalb der Region ausgewichen waren. Hinzu traten mehrere hunderttausend Flüchtlinge, die andere Staaten Europas für unterschiedlich lange Zeiträume aufnahmen.³²

Vor allem im Krieg um Bosnien-Herzegowina stieg die Zahl der Flüchtlinge in West- und Mitteleuropa stark an, während diese im Falle der anderen Konflikte vornehmlich in der Region blieben. Schätzungen gehen davon aus, dass wegen der kriegesischen Auseinandersetzung in und um Bosnien-Herzegowina rund 2,5 Millionen Menschen flohen. Etwa 600.000 von ihnen wichen innerhalb Bosnien-Herzegowinas aus, eine ähnlich hohe Zahl blieb in den Staaten der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien. Etwa 1,3 Millionen Menschen flohen in andere Staaten, von denen wahrscheinlich rund die Hälfte EU-Staaten erreichte.

1997, also bereits nach dem Ende des Krieges, hielten sich noch rund 580.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in EU-Staaten auf – darunter mit 340.000 der größte Teil in der Bundesrepublik Deutschland. Die massiven Zerstörungen – insbesondere von Wohnraum und Infrastruktur – behinderten die Rückwanderungen, die in den späten 1990er Jahren allerdings rasch zunahmen. Vor allem Deutschland setzte dabei auf eine Politik des erhöhten Drucks zur Rückkehr: Ein prekärer Aufenthaltsstatus und Abschiebungen wirkten zusammen, weshalb sich die Zahl der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in Deutschland bis 2003 auf ein Zehntel des Wertes von 1997 verringerte.

Im letzten Staatenbildungskonflikt in Südosteuropa – dem Krieg im und um den Kosovo – blieben die Flüchtlinge demgegenüber vornehmlich in der Region selbst: Sie überschritten die Grenzen der Nachbarstaaten, um nach dem Ende des Konflikts sogleich wieder zurückzukehren – erreichten aber nur selten Mittel- und Westeuropa: Von den rund 900.000 Flüchtlingen, die den Kosovo im Frühling und Sommer 1999 verließen, gingen allein 500.000 in den Nachbarstaat Albanien, weitere über 200.000 nach Mazedonien, wahrscheinlich 70.000 nach Montenegro. Demgegenüber nahm sich die Zahl von ca. 43.000 Asylanträgen in West- und Mitteleuropa zwischen April und Juni 1999 gering aus. Die Rückkehr des größten Teils der Kosovo-Flüchtlinge dauerte nur einige Wochen. Bereits

32 van Selm, J. (Hg.): Kosovo's Refugees in the European Union, London/New York, 2000; Barutciski, M./Suhrke, A.: Lessons from the Kosovo Refugee Crisis. Innovations in Protection and Burden-sharing, in: Journal of Refugee Studies, 14/2 (2001), 95–134; Calic, M.-J.: Die „ethnischen Säuberungen“ im ehemaligen Jugoslawien, in: Brunnbauer, U. (Hg.): Definitionsmacht, Utopie, Vergeltung. „Ethnische Säuberungen“ im östlichen Europa des 20. Jahrhunderts, Berlin, 2006, 125–143.

einen Monat nach dem Ende der Kampfhandlungen sollen 80 % aller Flüchtlinge in den Kosovo zurückgekehrt sein.

In West- und Mitteleuropa bildeten weitreichende und scharf geführte politische und mediale Diskussionen um mögliche Grenzen der Aufnahmebereitschaft („Asylantenflut“, „Das Boot ist voll“) und um den vorgeblichen Missbrauch von Asylrechtsregelungen eine erste Reaktion auf den Anstieg der Zahl von Asylanträgen Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre, auf die bald Einschränkungen des Grenzübertritts und des Zugangs zu den Asylverfahren folgten: Die Maßnahmen reichten von der Sperre der Einreisewege über die DDR und Ost-Berlin durch die Einführung von Anschlussvisa seit Oktober 1986 bis zur Asylrechtsnovelle vom Januar 1987, die unter anderem restriktive Visavorschriften für Reisende aus neun afrikanischen und asiatischen Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden umfasste. Diese Reaktionen auf den scharfen Anstieg der Asylantragszahlen entsprachen einem längerfristigen Trend; denn je häufiger seit den späten 1970er Jahren das bundesdeutsche Asylrecht in Anspruch genommen worden war, desto stärker wurde es mit Hilfe gesetzlicher Maßnahmen und Verordnungen eingeschränkt.

Zu diesem Zeitpunkt galt die Bundesrepublik längst als ein anerkanntes Mitglied der westlichen Staatenwelt. Sie glaubte nun, nicht mehr stets belegen zu müssen, hohe menschenrechtliche Standards setzen zu müssen. Die nationalsozialistische Vergangenheit galt zudem, anders als 1948/49, als so weit „bewältigt“, dass kaum mehr Veranlassung bestand, mit einem offenen Asylrecht symbolische Distanzierung zu demonstrieren. Und die anfangs grundlegende innerdeutsche Zielrichtung der Aufnahme von Flüchtlingen aus der SBZ bzw. DDR spielte ohnehin schon lange keine Rolle mehr: Bereits 1951 waren die deutlich ansteigenden Zuwanderungen aus der DDR durch die Einführung des asylähnlichen „Notaufnahmeverfahrens“ aus dem Asylrecht herausgenommen worden. Mit der deutschen Vereinigung 1990 verloren die genannten Hintergründe für die Schaffung eines weitreichenden Asylrechts 1948/49 endgültig ihre Bedeutung; der Weg zu der lange umstrittenen Grundgesetzänderung, die 1993 schließlich erfolgte, stand damit offen. Der „Kalte Krieg“ war beendet – und Flüchtlingsaufnahme zählte nicht mehr als Erfolgsnachweis in der globalen Systemkonkurrenz, sondern erschien als Zusatzbelastung für den Sozialstaat, zumal Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahren nicht nur die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik wuchs; bereits 1987 waren zudem die Aussiedlerzahlen massiv angestiegen. Sie übersprangen 1988 knapp die Marke von 200.000 und erreichten 1990 schließlich fast 400.000. Hinzu kam in Westdeutschland die Zuwanderung

aus der späten DDR bzw. aus den neuen Bundesländern: 1989 erreichten fast 390.000 und 1990 rund 395.000 Menschen das Gebiet der alten Bundesrepublik. Außerdem wurden, wie erwähnt, zeitweilig Hunderttausende Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Raum Ex-Jugoslawiens aufgenommen, denen zwar Schutz gewährt wurde, die aber nicht zum Asylverfahren zugelassen wurden.

Die nicht selten scharf polemisch geführte politische und publizistische Debatte um die Reform des Asylrechts Anfang der 1990er Jahre wurde seit Herbst 1991 begleitet von zunehmender Gewalt gegen Zuwanderer durch vornehmlich jugendliche Täter und die Akzeptanz von Gewalt gegen „Fremde“ durch größere Teile der Gesellschaft, zunächst in den Neuen Bundesländern, dann auch im Westen der Republik. Opfer waren anfangs meist Asylsuchende: In Hoyerswerda wurden sie im September 1991 angegriffen, verletzt und schließlich aus ihren Unterkünften vertrieben, in Hünxe im Oktober 1991 zwei Flüchtlingskinder bei einem Brandanschlag schwer verletzt, in Rostock-Lichtenhagen Asylbewerber im August 1992 in ihren schließlich brennenden Unterkünften belagert und angegriffen. In Mölln im November 1992 und in Solingen im Mai 1993 schließlich verbrannten seit langem in Deutschland lebende bzw. hier geborene und aufgewachsene Mitglieder türkischer Familien in ihren Häusern nach Anschlägen.

Die Änderung des Grundrechts auf Asyl auf der Basis des im Dezember 1992 vereinbarten „Asylkompromisses“ der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP mit der oppositionellen SPD wurde am 1. Juli 1993 rechtskräftig. Nach dem seither gültigen Artikel 16a des Grundgesetzes hat in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl, wer aus „verfolgungsfreien“ Ländern stammt oder über sogenannte „sichere Drittstaaten“ einreist, mit denen Deutschland lückenlos umgeben ist. Asylrechtsreform und verschärfte Grenzkontrollen drückten die Zahl der Asylsuchenden 1993 auf ca. 320.000. 1998 unterschritten sie schließlich wieder die Schwelle von 100.000 und sanken in der Folge weiter. Während Asylsuchende in den 1990er Jahren vorwiegend aus Europa kamen, stammte im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts die Mehrzahl wieder von anderen Kontinenten und insbesondere aus dem asiatischen Raum (Syrien, Irak, Afghanistan).

VI. Schluss: Deutschland und Europa im globalen Gewaltmigrationsgeschehen der Gegenwart

Millionen von Schutzsuchenden waren im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert Ergebnis der Szenarien von Krieg, Bürgerkrieg und Staatszerfall in vielen Teilen der Welt – in Europa (Jugoslawien), im Nahen Osten (Libanon, Iran, Irak, Syrien, Jemen), in Ostafrika (Äthiopien, Somalia, Sudan/Südsudan), in Westafrika

(Kongo, Elfenbeinküste, Mali, Nigeria), in Südasien (Afghanistan, Sri Lanka) oder auch in Lateinamerika (Kolumbien). Die Zahl der vom UNHCR für die vergangenen Jahrzehnte ermittelten Flüchtlinge schwankt. Ausmachen lassen sich für die Zeit nach dem Ende des „Kalten Krieges“ zwei Hochphasen im globalen Fluchtgeschehen: die frühen 1990er Jahre und die Mitte der 2010er Jahre. Zwischen 1990 und 1994 lagen die Flüchtlingszahlen zwischen dem Höchststand von 20,5 Millionen 1992 und 18,7 Millionen 1994.

Ähnlich hohe Werte wurden Mitte der 2010er Jahre wieder erreicht: 19,5 Millionen 2014 und 21,3 Millionen 2016. Zwischen diesen beiden Hochphasen lagen die Flüchtlingszahlen niedriger und erreichten im Zeitraum 1997–2012 einen Höchstwert von 15,9 Millionen 2007 und die niedrigste Zahl mit 13,5 Millionen 2004. Wesentlich stärker als die Zahl der Flüchtlinge veränderte sich die Zahl der Binnenvertriebenen. Weil die dieser Kategorie zugewiesenen Menschen keine Staatsgrenzen überschritten haben, fallen sie nicht in den Regelungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention und auch nicht unter das Mandat des UNHCR. Auch bei den Binnenvertriebenen lässt sich ein Schwerpunkt Anfang der 1990er Jahre ausmachen, 1994 zählte der UNHCR 28 Millionen. Während die Zahl der Flüchtlinge seit Anfang der 2000er Jahre allerdings ein Tief erreichte, steigt jene der Binnenvertriebenen seither mehr oder minder kontinuierlich an, von 21,2 Millionen im Jahr 2000 bis auf 40,8 Millionen 2015.

Dass europäische Staaten im vergangenen Vierteljahrhundert relativ selten Ziel von Gewaltmigrationen von außerhalb des Kontinents wurden, resultiert aus spezifischen Mustern im Kontext des Ausweichens vor Gewalt in den verschiedensten Kriegs- und Krisenzonen der Welt: Größere Fluchtdistanzen sind selten, weil finanzielle Mittel dafür fehlen und Transit- bzw. Zielländer die Migration behindern. Flüchtlinge streben außerdem überwiegend nach einer möglichst raschen Rückkehr. Sie finden sich vor diesem Hintergrund in aller Regel in der Nähe der vornehmlich im globalen Süden liegenden Herkunftsregionen. 95 % aller afghanischen Flüchtlinge (2015: 2,6 Millionen) leben in den Nachbarländern Pakistan oder Iran. Ähnliches gilt für Syrien, das sich seit 2011 im Bürgerkrieg befindet: Der Großteil der syrischen Flüchtlinge, 2016 rund 4,8 Millionen, sind in die Nachbarländer Türkei (2016: 2,7 Millionen), Jordanien (640.000), Irak (246.000) und Libanon (1,1 Millionen) ausgewichen. Mit 7,6 Millionen lag dabei die Zahl der Menschen, die vor Gewalt innerhalb Syriens flohen und zu Binnenvertriebenen wurden, sogar noch deutlich höher. Angesichts dessen überrascht es nicht, dass Staaten des globalen Südens 2015 nicht weniger als 86 % aller weltweit registrierten Flüchtlinge beherbergten – mit seit

Jahren steigender Tendenz im Vergleich zum Anteil des globalen Nordens, hatte doch der Anteil der ärmeren Länder weltweit 2003 lediglich bei 70 % gelegen.³³ Vornehmlich der globale Süden ist also von der Zunahme der weltweiten Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen seit Anfang der 2010er Jahre betroffen. Dennoch lässt sich zugleich beobachten, dass insbesondere die Bundesrepublik Deutschland seit 2012 und vor allem im Jahr 2015 deutlich vermehrt Ziel globaler Fluchtbewegungen geworden ist. Warum? Sechs Elemente eines komplexen Zusammenhangs seien hier skizziert.³⁴ Die Reihenfolge der Argumente repräsentiert keine Hierarchie, alle genannten Faktoren stehen in einem unmittelbaren Wechselverhältnis zueinander und verstärken sich gegenseitig:

1. Finanzielle Mittel: Unzählige Studien belegen, dass Armut die Bewegungsfähigkeit massiv einschränkt, ein Großteil der Menschheit kann sich eine Migration über weite Distanzen nicht leisten.³⁵ 2015 aber lagen wichtige Herkunftsländer von Asylsuchenden in der EU in relativer geographischer Nähe (Syrien, Irak, Südosteuropa). Die Kosten für das Unternehmen Migration von dort hielten sich mithin in Grenzen – zumindest im Vergleich zu Bewegungen aus anderen globalen Konfliktherden etwa in West- oder Ostafrika, Südasien oder Lateinamerika, die kaum jemals Europa erreichen. Hinzu trat, dass mit der Türkei auch das wichtigste Erstziel des Großteils syrischer Flüchtlinge unmittelbar an EU-Länder grenzt – und zugleich vor dem Hintergrund der hohen Flüchtlingszahl im Land, eines prekären Aufenthaltsstatus und sehr beschränkter Möglichkeiten des Zugangs zu Bildung und zum regulären Arbeitsmarkt nur geringe Zukunftsperspektiven bot.

2. Netzwerke: Migration findet vornehmlich in Netzwerken statt, die durch Verwandtschaft und Bekanntschaft konstituiert sind. Deutschland war 2015 auch deshalb zum wichtigsten europäischen Ziel von Asylsuchenden geworden, weil es hier seit längerem (und verstärkt seit Anfang der 2010er Jahre) recht umfangreiche Herkunftskollektive gab, die für Menschen, die vor Krieg, Bürgerkrieg und Maßnahmen autoritärer Systeme auswichen, eine zentrale Anlaufstation bildeten. Das galt nicht nur für Syrer, sondern auch für Iraker, Afghanen, Eritreer und Südosteuropäer. Und weil migrantische Netzwerke die Wahrscheinlichkeit für weitere Migration erhöhen, hat die Zuwanderung von Asylsuchenden in die

33 Permanent aktualisierte statistische Angaben zur globalen Flüchtlingsfrage: www.unhcr.org.

34 Oltmer, J.: Fluchtursachen, Fluchtwege und die neue Rolle Deutschlands, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 12 (2015), 19–21.

35 Für Afrika: Haas, H.: The Myth of Invasion. The Inconvenient Realities of African Migration to Europe, in: Third World Quarterly, 29/7 (2008), 1305–1322.

Bundesrepublik die 2015 zu beobachtende Dynamik gewonnen.

3. Aufnahmeperspektiven: In den frühen 2010er Jahren und bis weit in das Jahr 2015 hinein ließ sich eine (im Vergleich zu vielen anderen europäischen Staaten) relativ große Bereitschaft zur Aufnahme von Schutzsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland beobachten. Verantwortlich dafür war eine vor dem Hintergrund der günstigen Situation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt positive Zukunftserwartung in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. Die seit Jahren laufende breite und wirkungsmächtige Diskussion um Fachkräftemangel und demographische Veränderungen führte ebenso zu einer Öffnung wie die Akzeptanz menschenrechtlicher Standards und die Anerkennung des Erfordernisses des Schutzes vornehmlich syrischer Flüchtlinge, aus der auch eine große Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement resultierte.

4. Aufhebung von Migrationsbarrieren: Seit den 1990er Jahren hat die EU und haben Einzelstaaten der EU ein System zur Abwehr von Fluchtbewegungen aufgebaut. Eine vielgestaltige europäische migrationspolitische Zusammenarbeit mit Staaten wie Libyen, Ägypten, Algerien, Tunesien, Marokko, Albanien oder der Ukraine verhinderte seither weitgehend, dass Flüchtlinge die Grenzen der EU erreichen und um Asyl nachsuchen konnten.³⁶ Diese meist als „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und als „Mobilitätspartnerschaften“ ausgewiesene EU-Vorfeldsicherung ist aufgrund der Destabilisierung diverser Staaten am Rand der EU (unter anderem im Kontext des „Arabischen Frühlings“, aber auch des Ukraine-Konflikts) zusammengebrochen. Der Zerfall der politischen Systeme war eng verbunden mit den tiefgreifenden Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007/08, die die gesellschaftlichen Konflikte in zahlreichen EU-Anrainerstaaten verschärfte, die staatlichen Handlungsmöglichkeiten beschnitt sowie die Bereitschaft und die Reichweite einer Zusammenarbeit mit der EU minimierte.

5. Auflösung des Dublin-Systems: Die Weltwirtschaftskrise wirkte nicht nur auf den äußeren Ring der Vorfeldsicherung gegen Flüchtlingszuwanderung jenseits der Grenzen der EU, sondern auch in den inneren Ring hinein. Das seit den frühen 1990er Jahren entwickelte Dublin-System diente der bewussten Abschließung der EU-Kernstaaten und insbesondere Deutschlands gegen weltweite Fluchtbewegungen, indem es die Verantwortung für die Durchführung eines

36 Instruktive Beiträge bieten: *Geiger, M./Pécoud, A.* (Hg.): *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke, 2012; *Walton-Roberts, M./Hennebry, J.* (Hg.): *Territoriality and Migration in the E.U. Neighbourhood*, Dordrecht, 2014; *Gammeltoft-Hansen, T.*: *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, 2011.

Asylverfahrens jenen Staaten überließ, in die Flüchtlinge einreisten.³⁷ Das konnten nur Staaten an der EU-Außengrenze sein. Lange funktionierte das System, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Zahl der Flüchtlinge, die europäische Grenzen erreichten, seit Mitte der 1990er Jahre relativ niedrig lag. Aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und im Kontext des Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden aber waren diverse europäische Grenzstaaten, vornehmlich Griechenland und Italien, in den vergangenen Jahren immer weniger bereit und in der Lage, die ungleich verteilten Lasten des Dublin-Systems zu tragen, die Schutzsuchenden zu registrieren und in das jeweilige nationale Asylverfahren zu fügen.

6. Die Bundesrepublik als „Ersatz-Zufluchtsland“: Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise führte innerhalb der EU dazu, dass die Bereitschaft in traditionsreichen und sehr gewichtigen Asylländern, wie z.B. Frankreich oder Großbritannien, im Kontext weitreichender gesellschaftlicher Aushandlungen erheblich sank, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. In diesem Zusammenhang wurde die Bundesrepublik 2015 gewissermaßen ein Ersatz-Zufluchtsland und damit zu einem neuen Ziel im globalen Fluchtgeschehen.

Die globale Flüchtlingsfrage ist erst mit der deutlich vermehrten Zahl von Schutzsuchenden 2015 Gegenstand intensiver Diskussionen in Deutschland und Europa geworden – zuvor war das auch deshalb selten der Fall, weil das System des Fernhaltens der Zuwanderung von potentiellen Schutzsuchenden der EU über viele Jahre zu funktionieren schien. In ihrer Asylpolitik haben sich die EU-Staaten seit den frühen 1990er Jahren vor allem auf Abwehrinstrumente einigen können. Die Vergemeinschaftung einer Schutzpolitik ist zwar bereits seit Jahren Teil der EU-Agenda. Einige wesentliche Vereinbarungen (vornehmlich im Rahmen der Qualifikationsrichtlinie) konnten 2004/05 getroffen werden – just in einer Phase geringer Zugangszahlen: Mindeststandards für Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden sowie Verfahrensgarantien und Regelungen zum subsidiären Schutz. Der Rahmen aber muss als fragmentiert bezeichnet werden, gewissermaßen ein in den Anfängen steckengebliebenes Projekt.³⁸

Bereits seit dem Ersten Weltkrieg wird die Flüchtlingsfrage als internationale Herausforderung verstanden. Ein Flüchtlingshochkommissar, damals des Völkerbundes, amtiert seit 1921.³⁹ Aber auch nach beinahe 100 Jahren ist das internationale Schutzregime weiterhin nicht durch Regeleinrichtungen geprägt, die

37 *Lavenex, S.*: The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security, Aldershot, 2001.

38 *Bendel, P.*: Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, Bonn, 2015.

39 *Türk, V.*: Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin, 1992, 3–13.

über ausreichende Etats und Mitarbeiterstäbe verfügen und nicht ausschließlich in einem Notfallmodus agieren.⁴⁰ Zu diskutieren ist, ob nicht insbesondere eine deutlich bessere Ausstattung des UNHCR einen zentralen Beitrag dazu leisten könnte, die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu verbessern, Fluchtkonstellationen im Kontext von Kriegen, Bürgerkriegen und Maßnahmen autoritärer Systeme bereits im Ansatz zu erkennen und frühzeitig, d. h. präventiv und proaktiv, Schutzmaßnahmen für Flüchtlinge zu ergreifen, um humanitäre Katastrophen verhindern, mindestens aber in ihrem Ausmaß erheblich reduzieren zu können.

40 Betts, A./Loescher, G./Milner, J.: UNHCR. The Politics and Practice of Refugee Protection, London , 2012; Hammerstad, A.: The Rise and Decline of a Global Security Actor. UNHCR, Refugee Protection and Security, Oxford, 2014.