

JAKOB SCHÖNHAGEN

Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik

Ein Forschungsbericht

Kosmas Haralabidis lebte ein Jahrhundertleben. Er war einer von über 1,6 Millionen Griechen und Türken, die infolge des Bevölkerungsaustausches, der im Rahmen des Vertrags von Lausanne 1923 festgeschrieben werden sollte, zu Flüchtlingen wurden. Wie Millionen andere hatte seine Familie infolge neuer Grenzziehungen, ethnischer Gewalt und Bevölkerungsverschiebungen nach dem Ersten Weltkrieg ihr Zuhause verloren. Im Zuge der sogenannten kleinasiatischen Katastrophe kamen dabei Hunderttausende Menschen ums Leben. Auch Kosmas Schwester Elisavet starb an den Folgen einer Unterkühlung, weil die Eltern, Martha und Anastasios, 1921 überhastet aus ihrer pontischen Heimat hatten fliehen müssen, ohne die notwendigen Kleidungsstücke einpacken zu können. Hochschwanger kam Martha 1922 in Istanbul an und wurde mit anderen Flüchtlingen in einem Kino untergebracht: Hier gebar sie Kosmas. Er wurde somit als Flüchtling geboren.¹

Den griechischen Staat belastete die Aufnahme der Flüchtlinge nachhaltig. Zwischen 1924 und 1928 hatte Griechenland elf unterschiedliche Regierungen, elfmal putschte das Militär, zweimal führte eine Militärdiktatur das Land. Hunderttausende Flüchtlinge kamen in der Schattenwirtschaft der Großstädte unter, 500.000 siedelten in den nordöstlichen Regionen an, darunter auch die Eltern von Kosmas, die später in der Region Drama eine Tabakfarm betrieben. In den 1940er-Jahren kämpfte Kosmas dann als Kommunist im Widerstand – erst gegen die Deutschen, dann gegen die von Großbritannien und den USA unterstützte konservative Regierung im Bürgerkrieg. Später heiratete er Martha Tsaoussidou, die ebenfalls aus einer Flüchtlingsfamilie stammte. Als Erste ihres Dorfes zogen sie in den 1960er-Jahren gemeinsam als Gastarbeiter nach Westdeutschland. Am Ende ihres Lebens kehrten sie nach Griechenland zurück – in das Haus, in dem Kosmas seine Kindheit verbracht hatte und das einst Muslimen gehört hatte, die 1921 selbst Griechenland in Richtung Türkei hatten verlassen müssen.² Der Lebensweg von Kosmas Haralabidis fängt die Flucht- und Migrationsgeschichte des 20. Jahrhunderts wie in einem

1 Vgl. Gespräch mit Elisavet Haralabidou, 21.3.2021; *Matthew Frank*, *Making Minorities History. Population Transfer in Twentieth-Century Europe*, Oxford 2017; *Robert Gerwarth*, *The Vanquished. Why the First World War Failed to End, 1917–1923*, London 2016; *Renée Hirschon* (Hrsg.), *Crossing the Aegean. An Appraisal of the 1923 Compulsory Population Exchange between Greece and Turkey*, New York/Oxford 2003; *Philipp Ther*, *Die dunkle Seite der Nationalstaaten. »Ethnische Säuberungen« im modernen Europa*, Göttingen 2011, S. 96–106; *Norman Naimark*, *Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in Twentieth Century Europe*, Harvard 2001, S. 17–57; *Harry J. Psomiades*, *Fridtjof Nansen and the Greek Refugee Crisis 1922–1924: A Study on the Politics of International Humanitarian Intervention and the Greek-Turkish Obligatory Population Exchange Agreement*, Athen 2011.

2 Zahlen nach *Zara Steiner*, *The Lights that Failed. European History 1919–1933*, New York 2005; *Yigit Akin*, *When the War Came Home. The Ottomans' Great War and the Devastation of an Empire*, Stanford 2018; *Bruce Clark*, *Twice a Stranger. How Mass Expulsion Forged Modern Greece and Turkey*, London 2006.

Brennglas ein. Er verdeutlicht die biografischen Umbrüche und das Leid, das Millionen von Menschen erlitten, die von Vertreibung und Migration betroffen waren. Haralabidis steht sinnbildlich für das 20. Jahrhundert als Jahrhundert der Flucht – er repräsentiert das Individuelle des Schicksals von Millionen.

Massenhafte Flucht ist eine der Signaturen des 20. Jahrhunderts, in der die extreme Geschichte von Gewalt, Vertreibung und Diskriminierung symptomatisch verdichtet zum Ausdruck kommt. Die Zahlen variieren, je nach Untersuchungsschwerpunkt und Definition, aber zwischen 1900 und 2000 mussten Hunderte Millionen Menschen vor Gewalt und Vertreibung fliehen und ihre Heimat verlassen.³ Nach 1918 etwa wurden allein in Europa 13 Millionen Menschen zu Flüchtlingen. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg flohen dann weltweit mindestens 175 Millionen Menschen, knapp 8% der Weltbevölkerung, nie flüchteten prozentual mehr Menschen.⁴ Und auch in den folgenden Jahrzehnten führten verschiedenartige Ereignisse wie die Unterdrückungspolitik von Diktaturen, Dekolonisierungskriege, postkoloniale Folgekonflikte oder gewaltsame Staatsbildungen immer wieder zu katastrophischen Vertreibungen und Fluchtbewegungen. Zugleich fällt in das Jahrhundert jedoch auch die Entstehung eines zusammenhängenden Systems der inter- und transnationalen Flüchtlingshilfe. Dass sich die Vorstellung durchsetzte, es sei die Aufgabe der Staatengemeinschaft, Geflüchtete zu unterstützen und dafür leistungsfähige und institutionelle Strukturen aufzubauen, stellte dabei ein Novum in der Geschichte humanitärer Politik dar. Auch darin lässt sich ein Signum des Jahrhunderts erkennen. So schuf die UNO im Dezember 1950 das UN-Flüchtlingskommissariat, das heute eine der größten humanitären Organisationen der Welt ist und Millionen Flüchtlingen geholfen hat, ein neues Leben zu beginnen. Am 28. Juli 1951 unterschrieben 12 Staaten im Völkerbundpalast das »Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge«, die Genfer Flüchtlingskonvention, der bis heute 149 Staaten beigetreten sind. Sie bildet den Kern des internationalen Flüchtlingsrechts. Nach 1945 etablierte die Staatengemeinschaft so weltweit ausgreifende Hilfsstrukturen, die das Leben von Millionen Flüchtlingen auf der Welt beeinflussten. Das 20. Jahrhundert war ein Säkulum der Flucht *und* der Hilfe im Namen von Flüchtlingen. Dieses Jahrhundert der Flucht ist bereits historisiert worden, bevor es zu Ende gegangen war. Zugespitzt formuliert folgte das Forschungsinteresse seit dem Ersten Weltkrieg meist den Hochphasen von Flucht und Vertreibung: Immer, wenn besonders viele Menschen flohen, kam das Bedürfnis auf, historische Vergleichsfolien zu finden.

In den 1920er-Jahren befassten sich erste Studien mit der Vertreibung der sechs Millionen russischen Flüchtlinge des Bürgerkriegs. Andere analysierten die Umstände der über 1,6 Millionen Griechen und Türken, die im Kontext des Lausanner

3 Dieser Bericht versteht Flüchtlinge als Personen, die unfreiwillig aufgrund von Gewalt, politischer Verfolgung oder aus anderen Gründen ihre Heimat verlassen mussten.

4 Vgl. *Peter Gatrell*, *The Making of the Modern Refugee*, New York 2013, S. 3 f.; *Benjamin Thomas White*, *Talk of an ›Unprecedented‹ Number of Refugees Is Wrong – and Dangerous*, in: *The New Humanitarian*, 3.10.2019.

Bevölkerungsaustauschs zu Beginn des Jahrzehnts ihre Heimat verlassen mussten.⁵ Seit Mitte der 1930er-Jahre, als Juden und politische Gegner zu Hunderttausenden aus Deutschland, der Tschechoslowakei und Österreich flüchteten, kam es dann zu einer ersten substanziellen Welle an Publikationen über Flucht, Emigration und Exil. Im Anschluss an die turbulenten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg schließlich publizierten Demografen, Soziologen, Historiker, Politikologen und ehemalige Praktiker am Ende der 1940er-Jahre mehr Studien zum Thema als je zuvor.⁶

Als die weltweiten Flüchtlingszahlen dann später in den 1970er- und 1980er-Jahren erneut stark anstiegen, löste das wieder eine rege Produktion von Analysen in der Wissenschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit aus. Soziologie und Politikwissenschaft erstellten Kompendien. Sie widmeten sich den vietnamesischen ›Boatpeople‹ und afghanischen Flüchtlingen, die vor den sowjetischen Invasoren geflohen waren. Erstmals wurden auch Fluchtbewegungen im Globalen Süden genauer beleuchtet. Die Jurisprudenz beschrieb die Genese der Rechtsstrukturen, die Geschichtswissenschaft entdeckte nationale Fluchtvergangenheiten. In diesem Kontext institutionalisierte sich eine eigenständige Flüchtlingsforschung.⁷

Als die Sowjetunion zusammenbrach und der ›Eiserne Vorhang‹ Fluchtversuche nicht mehr einhegen konnte, mussten zu Beginn der 1990er-Jahre in Europa erneut Millionen Menschen fliehen. Auch das rief geschichtliche Verortungsversuche hervor. Erneut fragten unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen, wie sich die aktuellen Fluchtgeschehnisse durch den Rekurs auf ältere besser verstehen ließen.⁸ Und angesichts stark ansteigender Flüchtlingszahlen in den 2010er-Jahren ist das

-
- 5 Vgl. dazu auch die beiden Neuerscheinungen: *Lutz C. Kleveman*, Smyrna in Flammen. Der Untergang der osmanischen Metropole 1922 und seine Folgen für Europa, Berlin 2022; *Giles Milton*, Das Inferno von Smyrna. Wie der Traum einer Vielvölkerstadt in Flammen aufging, Darmstadt 2022.
- 6 Vgl. *John Hope Simpson*, The Refugee Problem: Report of a Survey, New York 1939; *Dorothy Thompson*, Refugees: Anarchy or Organization?, New York 1938; *Francis J. Brown*, An Annotated Bibliography on the Refugee Problem, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 203, 1939, S. 202–208; *Eugene M. Kulischer*, Europe on the Move. War and Population Changes, 1917–1947, New York 1948; *Joseph Schechtman*, European Population Transfers, 1939–1945, New York 1946; *Lousie Holborn*, The IRO. A Specialized Agency of the United Nations. Its History and Work, 1946–1952, New York 1956; *George Woodbridge*, UNRRA. The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Columbia 1950.
- 7 1982 etwa entstand das »Refugee Studies Center« der Oxford University. Vgl. *Claudena Skran/Carla N. Daughtry*, The Study of Refugees before »Refugee Studies«, in: *Refugee Survey Quarterly* 26, 2007, H. 3, S. 15–35; *Richard Black*, Fifty Years of Refugee Studies. From Theory to Policy, in: *The International Migration Review* 35, 2001, S. 57–78; *Barry N. Stein*, Documentary Note: Bibliography, in: *The International Migration Review* 15, 1981, S. 331–393; *Barbara Harrell-Bond*, Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees, Oxford 1986; *Aristide R. Zolberg/Astri Suhrke/Sergio Aguayo*, Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, New York 1989; *Gil Loescher/John Scanlan*, Calculated Kindness. Refugees and America's Half-open Door, 1945–Present, New York 1986.
- 8 Vgl. *Gil Loescher*, The UNHCR and World Politics. A Perilous Path, New York 2001; *Volker Türk*, Das Flüchtlingskommissariat der UN (UNHCR), Berlin 1992; *Klaus J. Bade*, Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000; *Ulrich Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.

Forschungsfeld zu Flucht und Vertreibung stark erweitert und diversifiziert worden, insbesondere nach der Hochphase 2015.⁹

Überblickt man diese Veröffentlichungskonjunktoren, wird deutlich: »Abwesend«¹⁰ sind Flüchtlinge forschungsgeschichtlich nicht. Die Flüchtlingsforschung ist nicht »ahistorisch«.¹¹ Gerade die jüngere Forschung hat das Bild von Flucht, Migration und der Steuerungsversuche der Staatengemeinschaft verdichtet, um einige Facetten bereichert, Diskurse dechiffriert und vielschichtige Akteurstableaus entworfen.¹² Jüngst lassen sich erste Versuche ausmachen, das Nebeneinander unterschiedlicher Entwicklungen zu analysieren und mehrdimensionale Fluchtgeschichten zu beschreiben. Dabei haben die Arbeiten neue Schwerpunkte gesetzt und die wichtigsten Erkenntnisse früherer Jahrzehnte teilweise stark modifiziert.

Es sticht aber ins Auge, dass die Rolle, die Entwicklung, die Dynamiken und Brüche des internationalen Flüchtlingsschutzes und der Flüchtlingshilfe dabei bisher historisch-empirisch vage geblieben sind. Was auch daran liegt, dass die Forschung bisher kein eindeutiges Verständnis darüber gewonnen hat, was überhaupt als Flüchtlingspolitik bezeichnet werden könnte. Die Forschung hat unterschiedliche

9 Vgl. *Serena Parekh*, *No Refuge. Ethics and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, Oxford 2020, 272 S., brosch., 24,95 \$; *Robin Alexander*, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2018; *Matthew Frank/Jessica Reinisch* (Hrsg.), *Refugees in Europe, 1919–1959. A Forty Years' Crisis?*, Bloomsbury Publishing, London/New York 2017, 272 S., brosch., 31,99 £; *Agnes Bresselau von Bressensdorf* (Hrsg.), *Über Grenzen. Migration und Flucht in globaler Perspektive seit 1945*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2019, 418 S., geb., 60,00 €; *Jan C. Jansen/Simone Lässig* (Hrsg.), *Refugee Crises 1945–2000. Political and Societal Responses in International Comparison* (Publications of the German Historical Institute), Cambridge University Press, Cambridge/New York etc. 2020, 350 S., geb., 75,00 €; *Jochen Oltmer*, *Migration vom 19. bis zum 21. Jahrhundert* (Enzyklopädie deutscher Geschichte, Bd. 86), De Gruyter Oldenbourg, 3., aktual. u. erw. Aufl., Berlin 2016, X + 210 S., brosch., 21,95 €; *ders.*, *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*, Theiss Verlag, Darmstadt 2017, 288 S., geb., 24,95 €; *Peter Gatrell*, *The Unsettling of Europe. How Migration Reshaped a Continent*, Basic Books, New York 2019, 576 S., geb., 35,00 \$; *Philipp Ther*, *Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa*, Suhrkamp Verlag, Berlin 2017, 436 S., geb., 26,00 €; *Daniel Thym*, *Sollbruchstellen des deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts*, Berlin/Boston 2019. *Sabine Hess/Bernd Kasperek/Stefanie Kron* u. a. (Hrsg.), *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*, Assoziation A, Berlin/Hamburg 2017, 267 S., brosch., 18,00 €; *Jan Plamper*, *Das neue Wir. Warum Migration dazugehört. Eine andere Geschichte der Deutschen*, S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main 2019, 400 S., brosch., 20,00 €; *Daniel Ghezbash*, *Refugee Lost. Asylum in an Interdependent World* (Cambridge Asylum and Migration Studies), Cambridge University Press, Cambridge/New York etc. 2018, 234 S., brosch., 28,99 £; *David S. FitzGerald*, *Refuge beyond Reach. How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Oxford University Press, Oxford/New York etc. 2019, 376 S., geb., 38,95 \$; *Patrice Poutrus*, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019; *Laura Madokoro*, *Elusive Refuge. Chinese Migrants in the Cold War*, Harvard University Press, Cambridge 2016, 352 S., geb., 43,00 €.

10 *Peter Gatrell*, *Refugees – What's Wrong with History?*, in: *Journal of Refugee Studies* 30, 2017, S. 170–189. Alle aus fremdsprachigen Texten zitierten Passagen habe ich übersetzt.

11 *Jerome Ellie*, *Histories of Refugee and Forced Migration Studies*, in: *Elena Fiddian-Qasmiyeh/Gil Loescher/Katy Long* u. a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford/New York etc. 2014, S. 23–36.

12 *J. Olaf Kleist/Marcus Engler/Benjamin Etzold* u. a., *Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme. Abschlussbericht, Verbundprojekt »Flucht: Forschung und Transfer«*, Osnabrück/Bonn 2019.

Institutionen in den Blick genommen, Rechtsstrukturen analysiert und nationale wie regionale Politiken scharf kritisiert. Da der Politikbereich insgesamt selten im Zentrum der Analyseansätze stand, speist sich das Wissen aus verschiedenen Literatursträngen. Im Wesentlichen lassen sich dabei zwei analytische Ansätze ausmachen, um die Flüchtlingspolitik historisch zu situieren. Auf der einen Seite haben Untersuchungen, die den Bereich des Flüchtlingsschutzes, der -hilfe und -politik unter dem Regimebegriff fassen¹³, übergeordnete Entwicklungslinien destilliert und so grundlegendes Wissen geschaffen. Allerdings greifen diese Arbeiten dann im Wesentlichen auf eine Wiedergabe der zentralen nationalen wie internationalen Regelungen zurück. Politische oder ideengeschichtliche Entstehungsanalysen findet man selten, ebenso fehlt hierbei eine wirkungsgeschichtliche Rückbindung an die Folgen der juristischen Maßnahmen oder politischen Festlegungen.¹⁴ Auf der anderen Seite haben institutionengeschichtliche Arbeiten Licht auf den fundamentalen Wandel der flüchtlingspolitischen Organisationen geworfen. Sie haben Institutionalisierungsprozesse beleuchtet, Veränderungen thematisiert und Erklärungsmodelle für Praktiken der Hilfe entworfen, bleiben aber oftmals seltsam unscharf, weil sie abgekoppelt von den zentralen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts erzählt werden.¹⁵

Hier setzt dieser Forschungsbericht an. Er fasst das flüchtlingspolitische Handeln als Politikfeld. Um dabei historisch aufschlussreich über diesen Bereich nachdenken oder von internationaler Flüchtlingspolitik sprechen zu können, sind meiner Ansicht nach zwei Voraussetzungen nötig: Sie muss zum einen über die nationale Asyl- und Migrationspolitik einzelner Länder hinausgehen und dabei internationale Ideen und Konzepte beachten und zum anderen als ein fluides Ensemble nationaler wie internationaler Institutionen, bi- und multilateraler Aktionen sowie rechtlicher Normen und weltweiter Praktiken verstanden werden.

Dabei kennzeichnet das Forschungsgebiet eine Besonderheit: Das Wissen speist sich aus unterschiedlichsten Strängen. Wichtige Einsichten zur Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik liefern etwa die in den vergangenen Jahrzehnten boomende Historiografie zur Dekolonisation, zum Humanitarismus oder zu internationalen Organisationen, genauso wie die Europa-, Asien- oder Afrikageschichtsschreibung und die Beiträge zur Einwanderungsgeschichte westlicher Nationen.¹⁶ Die Erforschung der Flüchtlingshilfe kann so von verschiedenen methodischen Debatten profitierten, die die Historiografie zuletzt beschäftigt haben. Seit gut zwei Jahrzehnten ist die klassische Geschichtsschreibung der internationalen Beziehun-

13 Vgl. *Andreas Pott/Christoph Rass/Frank Wolff* (Hrsg.), *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, Springer VS, Wiesbaden 2018, VIII + 330 S., E-Book, 42,99 € (oder brosch., 54,99 €); *Jochen Oltmer*, *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*, Springer VS, Wiesbaden 2018, VI + 376 S., E-Book, 42,99 € (oder brosch., 54,99 €).

14 Vgl. *Phil Orchard*, *A Right to Flee. Refugees, States, and the Construction of International Cooperation*, Cambridge 2014.

15 *Loescher*, *The UNHCR and World Politics*.

16 Als kleine Auswahl vgl. *Gatrell*, *The Unsettling of Europe*; *Tony Judt*, *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, Frankfurt am Main 2009 (zuerst engl. 2005); *Jan C. Jansen/Jürgen Osterhammel*, *Dekolonisation. Das Ende der Imperien*, München 2013; *David Forsythe*, *Humanitarian Politics. The International Committee of the Red Cross*, Baltimore/London 1977; *Fiona Terry*, *The Paradox of Humanitarian Action. Condemned to Repeat?*, Ithaca/London 2002.

gen um zusätzliche Facetten erweitert worden. Dabei steht nicht mehr nur der bipolare Konflikt des Kalten Kriegs im Vordergrund. Vielmehr haben die jüngeren Arbeiten zuvor unbeachtete Akteure und Handlungsfelder, besonders die nichtstaatliche Seite und Länder des Globalen Südens, untersucht, damit neue Schwerpunkte gesetzt und so die Geschichte des Großkonflikts komplexer gemacht.¹⁷ Zudem liegt der Fokus nicht mehr auf einer rein klassischen Politikgeschichtsschreibung. Die Reflexionen über eine Kulturgeschichte des Politischen haben das Verständnis der internationalen Beziehungen stark erweitert.¹⁸ Zudem reflektiert die Historiografie seit Jahren darüber, wie angemessen globale oder transnationale Geschichte geschrieben werden kann.¹⁹ Zuletzt sind mehrere Versuche vorgenommen worden, Politikfelder historisch sinnvoll zu vermessen. Sehr ausführlich haben das etwa Studien über die Menschenrechtspolitik, die Gesundheitspolitik und den Humanitarismus exemplarisch aufgezeigt. Auch die Erforschung internationaler Institutionen, die in der Zeit der Weltkriege entstanden sind, hat neue Erkenntnisse geliefert²⁰, die helfen, die Besonderheiten der Flüchtlingshilfe stärker zu konturieren und im Rahmen der internationalen Beziehungen zu verorten.

Der Forschungsbericht verfolgt zwei übergeordnete Ziele. *Zum einen* will er einen substanziellen Überblick über den aktuellen Stand des historischen Wissens

17 Vgl. *Jan Eckel*, Vielschichtiger Konflikt und transnationale Steuerung. Zur Neuinterpretation der Geschichte internationaler Politik zwischen den 1940er- und den 1990er-Jahren, in: *AfS* 57, 2017, S. 497–537.

18 Vgl. *Arvid Schors*, Doppelter Boden. Die SALT-Verhandlungen 1963–1979, Göttingen 2016; *Barbara Stollberg-Rillinger*, Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin 2005; *Thomas Mergel*, Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28, 2002, S. 574–606.

19 Vgl. *Jürgen Osterhammel*, Internationale Geschichte, Globalisierung und die Pluralität der Kulturen, in *ders./Winfried Loth* (Hrsg.), *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*, München 2000; *Jan Eckel*, »Alles hängt mit allem zusammen.« Zur Historisierung des Globalisierungsdiskurses der 1990er und 2000er Jahre, in: *HZ* Bd. 307, 2018, S. 42–78; *Martin Deuerlein*, Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren, Göttingen 2020; *Jan Eckel/Lutz Raphael* (Hrsg.), *Hiroshima. Die Atombombe als Gegenstand der Globalgeschichte*, in: *Zeitgeschichte-online*, 1.4.2017, URL: <<https://zeitgeschichte-online.de/themen/hiroshima-die-atombombe-als-gegenstand-der-globalgeschichte>> [14.6.2022].

20 Vgl. *Samuel Moyn*, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge/London 2010; *Jan Eckel*, *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*, Göttingen 2014; *Johannes Paulmann*, *Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century*, in: *Humanity* 5, 2013, S. 215–238; *Frank Bösch/Caroline Moine/Stefanie Senger* (Hrsg.), *Internationale Solidarität. Globales Engagement in der Bundesrepublik und der DDR*, Göttingen 2018; *Michael Barnett*, *Empire of Humanity. A History of Humanitarianism*, New York 2011; *Lasse Heerten*, *The Biafran War and Postcolonial Humanitarianism. Spectacles of Suffering*, Cambridge 2017; *Thomas Zimmer*, *Welt ohne Krankheit. Geschichte der internationalen Gesundheitspolitik 1940–1970*, Göttingen 2017; *Mark Mazower*, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton 2009; *Daniel Maul*, *Menschenrechte, Entwicklung und Dekolonisation – Die Internationale Arbeitsorganisation, (IAO) 1940–1970*, Essen 2007; *Corinna R. Unger*, *Entwicklungspfade in Indien. Eine internationale Geschichte. 1947–1980*, Göttingen 2015; *Madeleine Herren*, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009; *Akira Iriye*, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley/Los Angeles 2002.

zur Flüchtlingshilfe und zum Flüchtlingsrecht destillieren. Hierbei will ich herauspräparieren, welche zeitlichen und geografischen Schwerpunkte die Historiografie gesetzt hat, welchen methodischen Ansätzen sie gefolgt ist und welche Akteure sie in den Blick genommen hat. Anschließend arbeite ich heraus, wo wesentliche Leerstellen und Desiderate auszumachen sind und welchen zentralen Narrativen die jüngeren Publikationen folgen. *Zum anderen* will ich dabei versuchen, die zentralen Aufschlüsse über den Gang der Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik in den vergangenen 100 Jahren zu synthetisieren, zu diskutieren und weiterzudenken. Dieser Essay soll so die bisher bekannten, fundamentalen Transformationen der Flüchtlingshilfe herausstellen, Deutungsangebote entwickeln und diese in übergreifende Interpretationen einfügen. Denn die jüngste Forschung hat historisches Neuland erschlossen und das Wissen stark erweitert. Die verschiedenen Analysestränge sind aber bisher nur selten aufeinander bezogen worden.

Ich stütze mich dabei auf ein breites, insbesondere im vergangenen Jahrzehnt entstandenes Schrifttum. Dabei erhebt dieser Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit, will aber dezidiert zentrale Veröffentlichungen erfassen. Mehrere neu erschienene Monografien hebe ich in Form von Kurzbesprechungen hervor, um wichtige methodische Ansätze zu beleuchten und wichtige Einsichten tiefer zu durchdringen und zu erörtern. Da die internationale Flüchtlingspolitik selten im Zentrum der Analysen stand, speist sich das Wissen zu diesem Politikfeld aus mehreren verschiedenen Literatursträngen, die Kenntnisse sind breit gestreut. Um also die Koordinaten dieses Feldes zu vermessen, sind Ausflüge in Beiträge der Politik-, Rechts- und Sozialwissenschaften unausweichlich. Das erklärt, warum ich eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeiten bespreche. So sollen die unterschiedlichen Wissensstränge und Analyseansätze zusammengebracht werden, um so den aktuellen Kenntnisstand wiederzugeben.²¹

I. Forschungsstand als Fragmentsammlung – Periodisierungsvorschläge, Akteure und Methoden

Drei Zeiträume sind bisher intensiv untersucht und dabei als zentrale Angelpunkte einer Periodisierung der Flüchtlingspolitik ausgemacht worden: Diese Arbeiten beschreiben die Zwischenkriegszeit, die unmittelbaren Nachkriegsjahre des Zweiten Weltkriegs und den Beginn des Kalten Kriegs sowie das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts seit den späten 1970er-Jahren als zentrale Momente des Politikfelds. Nach dem Ersten Weltkrieg begründete die internationale Gemeinschaft mit ersten flüchtlingspolitischen Organisationen im Umfeld des Völkerbunds, ersten internationalen Konventionen und Hilfsprogrammen erstmals einen transnationalen Handlungsrahmen, der nach dem Zweiten Weltkrieg erst sehr stark aus- und anschließend wieder zurückgebaut wurde. Am Ende des Jahrhunderts weiteten Staaten die

21 Für den Stand der »Flüchtlingsforschung«, insbesondere interdisziplinär: *Marcel Berlinghoff/J. Olaf Kleist* (Hrsg.), *Interdisziplinäre Flucht- und Flüchtlingsforschung. Schlüsselthemen eines neuen Feldes*, Baden-Baden 2023 (im Erscheinen).

sen Politik- und Hilfsbereich dann einerseits normativ massiv aus, unterminierten ihn andererseits aber durch nationale und regionale Regelungen fundamental.

Genese-Vorschläge und das Problem der Vorgeschichte

Etwas unscharf ist dabei aber bisher die Analyse zu den flüchtlings- oder asylpolitischen Geschehnissen vor dem Ersten Weltkrieg verblieben. Und das, obwohl die Flüchtlingsforschung wahrscheinlich nichts stärker beschäftigt als die Frage nach dem Flüchtlingsbegriff.²² Die gängige Erzählung lautet: Der Begriff kam im Englischen und Französischen erstmals nach den Hugenottenkriegen auf, wobei das Wort dabei nicht als Sammelbegriff diente, sondern konkret die rund 200.000 ›Hugenotten‹ meinte, die aus Frankreich vertrieben wurden und in England Aufnahme fanden. Im Zuge der transatlantischen Revolutionen diente der Begriff zwar auch als synthetisierende Kategorie, die mehrere Gruppen politischer Exilanten zusammenfasste. Bis ins späte 19. Jahrhundert fehlte aber ein genereller Begriff, um fliehende Menschen zu beschreiben. Im Deutschen etwa beschrieb das Wort lange Zeit eine »flatterhafte« Person.

Seit den Vertreibungen auf dem Balkan am Ende des 19. Jahrhunderts, spätestens aber seit der 1914 vom Weltkrieg ausgelösten Massenflucht wandelte sich die Bezeichnung zum Alltagsbegriff. Nach 1945 schließlich beschrieb der Begriff in Europa die Vertriebenen des Weltkriegs, später dann Personen, die vor dem Kommunismus flohen. Fortan diente er als Überkategorie, um Menschen kollektiv zu beschreiben, die ihre Heimat verließen, weil sie keine andere Wahl hatten.²³ Meist beschränken sich begriffsgeschichtliche Untersuchungen auf einzelne Sprachräume.

22 Seit 2015 gibt eine Diskussion darüber, ob das Wort »Flüchtling« nicht zu niedrig, negativ, abwertend oder männlich sei. Der Historiker Andreas Kossert hat eingewandt, dass der Alternativvorschlag »Geflüchteter« aus historischer Sicht noch ungeeigneter sei. Er verharmlose, da er die »Erfahrungen von Gewalt, Willkür und Schutzlosigkeit« kaum erfasse. Das Partizip Perfekt »Geflüchtete« suggeriere, dass der Prozess der Flucht mit der Ankunft abgeschlossen sei. Flüchtlinge müssten aber erfahren, dass sich das Thema für sie nie erledigt. *Andreas Kossert*, *Flucht. Eine Menschheitsgeschichte*, München 2020, S. 29.

23 Vgl. *David Miller*, *Strangers in Our Midst. A Political Philosophy of Immigration*, Cambridge/London 2016, S. 76–93; *Michael Marrus*, *Die Unerwünschten, Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Hamburg 1999, S. 15; *Mira Siegelberg*, *Statelessness. A Modern History*, Harvard University Press, Cambridge/London 2020, 328 S., geb., 32,50 €, S. 12–49; *Delphine Diaz*, *Un asile pour tous les peuples? Exilés et réfugiés étrangers en France au cours du première XIXe siècle*, Paris 2014, S. 30–42; *Jochen Oltmer*, *Begriff und Figur des Flüchtlings in historischer Perspektive*, 13.10.2021, URL: <<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/342015/begriff-und-figur-des-fluechtlings-in-historischer-perspektive#Literatur>> [14.6.2022]; *Lisa Jörts*, *Wider den Begriff »Flüchtling«*. Zu den Hintergründen eines scheinbar neutralen Begriffes, URL: <<https://www.boell-sachsen-anhalt.de/sites/default/files/2020-10/2015-Diskussionspaper-Fl%C3%BChtlingsbegriff-web%281%29.pdf>> [14.6.2022]; *Matthias Beer*, *Flüchtlinge, Ausgewiesene, Neubürger, Heimatvertriebene. Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in Deutschland nach 1945, begriffsgeschichtlich betrachtet*, in: *ders./Martin Kintzinger/Marita Krauss* (Hrsg.), *Migration und Integration. Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel*, Stuttgart 1997, S. 145–167; *Gil Loescher*, *Refugees. A Very Short Introduction*, Oxford 2021, S. 1–42; *Dana Schmalz*, *Refugees, Democracy and the Law. Political Rights at the Margins of the State*, Routledge 2020, 184 S., brosch., 36,99 €.

So tritt der Wandel der Wahrnehmung zwar so deutlich zutage. Doch diese Analysen sind selten ereignisgeschichtlich rückgebunden und erklären nicht, wie Flüchtlinge behandelt wurden, wie wirkmächtig Zuschreibungen waren, welche konkreten Folgen sie entwickelten oder welchen Einfluss verschiedene Kontexte hatten.

Rechts- und politikwissenschaftliche Analysen der Asylgeschichte blicken deutlich weiter in die Vergangenheit zurück und detektieren bereits in der Antike oder gar früher wichtige Vorgeschichten heutiger Strukturen. Asyl als Schutzmechanismus für fliehende Menschen besteht demnach seit Jahrtausenden, mindestens aber seit Religionsgemeinschaften oder politische Einheiten existieren. Verweise auf religiöses Asyl finden sich tatsächlich in allen großen Weltreligionen und in der griechischen Polis-Ordnung boten Gemeinden verfolgten Menschen Zuflucht. In Europa etablierte sich im Frühen Mittelalter das Kirchenasyl. In diesem Sinne hat die Frage nach den Ursprüngen heutiger Asyl- oder Hilfsstrukturen die Forschung in den vergangenen Jahrzehnten stark beschäftigt. Ob am Anfang die Französische Revolution, die Bibel, die Griechen, die Römer oder doch erst die Genfer Flüchtlingskonvention standen, darüber hat die Zunft intensiv gestritten. Setzt man sich mit der Diskussion auseinander, wird schnell klar, dass die Frage nach den Ursprüngen eine historiografisch anspruchsvolle Aufgabe darstellt, die häufig einer Suche nach einem archimedischen Punkt gleicht. Alles erklärende Umschlagpunkte existieren aber nur selten, viele flüchtlingspolitische Veränderungen waren vielmehr das Ergebnis vielschichtiger, oft jahrzehntelanger Prozesse. Die Suche nach den Ursprüngen sagt daher oftmals mehr über den intellektuellen Ausgangspunkt des Suchenden als des dann letztlich Gefundenen aus. Der Ursprung wovon – das ist in diesen Diskussionen aus historiografischer Sicht der eigentlich entscheidende Punkt.

Die politik- und rechtswissenschaftlichen Studien deuten dann die Religionskriege meist als fundamentalen Einschnitt, weil der Augsburger Religionsfrieden 1555 erstmals ein Recht auf Auswanderung festschrieb. Der Westfälische Frieden schließlich begründete diesen Analysen zufolge 1648 eine territorialstaatliche Ordnung in Europa und schuf damit die Grundbedingung für das moderne Asylrecht. Mit der Existenz eines Staatensystems und dem Recht auf Auswanderung erkannten Staaten Vertriebene als eine distinkte Gruppe von Migranten an.²⁴ Das ist richtig, aber ein säkulares Asylrecht entstand nicht vor dem 19. Jahrhundert. Erst in dieser Phase entwickelten Staaten Mechanismen, um bürokratisch und polizeilich überprüfen zu können, wer das eigene Territorium betrat. Erst hier bildeten sich

24 Vgl. die Sonderausgabe von *J. Olaf Kleist*, *The History of Refugee Protection: Conceptual and Methodological Challenges*, in: *Journal of Refugee Studies* 30, 2017, S. 161–169; *Matthew E. Price*, *Rethinking Asylum. History, Purpose, and Limits*, Cambridge 2009; *Aristide R. Zolberg/Astri Suhrke/Sergio Aguayo*, *International Factors in the Formation of Refugee Movements*, in: *International Migration Review* 20, 1986, S. 151–169; *Saskia Sassen*, *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt am Main 1996; *Klaus Schlichte*, *Flucht und Asyl. Zur Genealogie eines Feldes*, in: *ders./Margarete Misselwitz* (Hrsg.), *Politik der Unentschiedenheit. Die internationale Politik und ihr Umgang mit Kriegsflüchtlings*, Bielefeld 2010, S. 23–39; *Nevzat Soguk*, *States and Strangers. Refugees and Displacements of Statecraft*, Minneapolis 1999; *Emma Haddad*, *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*, New York 2008. Die Niederländische Organisation für wissenschaftliche Forschung finanziert aktuell drei Dissertationsprojekte zur Erforschung dieser frühen Flüchtlingspolitiken vor dem 19. Jahrhundert, vgl. URL: <<http://inventionoftherefugee.com/>> [14.6.2022].

ein staatlicher Zugriff auf Ein- und Auswanderung sowie Staatsbürgerschaftsregelungen heraus und Pässe wurden erst im Ersten Weltkrieg flächendeckend eingeführt.²⁵ Aus diesem Grund widmen viele historische Studien zur Geschichte des Asyls dem 19. Jahrhundert besondere Aufmerksamkeit.

Denn bis zum 18. Jahrhundert hatte es in Europa rund eine Million religiöser Flüchtlinge gegeben. Die Aufnahmestaaten hatten teilweise viel Geld investiert, um diese zu versorgen, aber ein grundlegendes Flüchtlingsrecht war dabei nicht entstanden.²⁶ Erst im 19. Jahrhundert spielten sich mehrere (Vor-)Entwicklungen ab, die für die internationale Flüchtlingspolitik nach dem Ersten Weltkrieg eine nachhaltige Bedeutung hatten: Die europäische Staatenwelt nationalisierte sich. Nationen verrechtlichten und bürokratisierten ihre Einwanderungsbestimmungen und etablierten asylrechtliche Auslieferungsabkommen. Das Ideal des homogenen Nationalstaats begünstigte ethnische Säuberungen und es entstanden erste transnationale humanitäre Hilfsprogramme.

Dabei wandelten sich im 19. Jahrhundert in Europa die Ursachen von Flucht und Vertreibung.²⁷ Es sticht hervor, wie sehr sich historische Analysen zu Flucht und Vertreibung im 19. Jahrhundert geografisch auf Europa konzentrieren. Das nimmt mitunter bizarre Züge an, denn es entsteht dabei ein Gesamtbild, in dem moderne Flucht eine ausschließlich europäische Vorgeschichte hat. Die Vertreibungen der Ureinwohner Australiens oder Nordamerikas etwa werden nur selten in diese Darstellungen eingeflochten. Gleiches gilt für die an Migrationen so reiche Vergangenheit Asiens. Oder die zahlreichen Zwangsmigrationen infolge der europäischen Kolonisierung Afrikas. Für Europa stellt die Forschung aber einen tief greifenden Veränderungs-schub fest, der durch die »Tyrannei des Nationalen« (Gérard Noiriel) entfaltet wurde. Die religiöse Verfolgung der Frühen Neuzeit verlor an Bedeutung, politische Fluchtursachen wurden wichtiger. Die Revolutionen 1776 und 1789 bildeten den Auftakt für ein Jahrhundert, in dem immer wieder politische Exilanten in anderen Ländern Zuflucht suchten. Ähnliche Fluchtgeschehen waren auch nach den anderen großen politischen Ereignissen der ersten Jahrhunderthälfte auszumachen – 1830 und 1848. Exilanten wie Giuseppe Mazzini, Michail Bakunin und Karl Marx machten auf das Phänomen Flucht aufmerksam. Zahlenmäßig nahmen diese politischen Flüchtlinge bei Weitem nicht das Ausmaß der Flucht nach dem Ersten

25 Vgl. *Gérard Noiriel*, Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Springe 2016 (zuerst frz. 1991); *Dieter Gosewinkel*, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert, Berlin 2016; *John Torpey*, The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State, New York 2000; *Herbert Reiter*, Politisches Asyl im 19. Jahrhundert. Die deutschen politischen Flüchtlinge des Vormärz und der Revolution von 1848/49 in Europa und in den USA, Berlin 1992; *Frank Caestecker*, Alien Policy in Belgium, 1840–1940. The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Immigrants, New York 2000.

26 Vgl. *Marrus*, Die Unerwünschten, S. 12 f.; *Ther*, Die Außenseiter, S. 41–73; *Orchard*, A Right to Flee, S. 45–71; *Susanne Lachenicht*, Hugenotten in Europa und Nordamerika. Migration und Integration in der Frühen Neuzeit, Frankfurt am Main 2010; *Joachim Bahlke* (Hrsg.), Glaubensflüchtlinge. Ursachen, Formen und Auswirkungen frühneuzeitlicher Konfessionsmigration in Europa, Münster 2008; *Samuel Smiles*, The Huguenots. Their Settlements, Churches, and Industries in England and Ireland, Cambridge 2015; *Owen Stanwood*, The Global Refugee. Huguenots in an Age of Empire, Oxford/New York 2020.

27 Ausnahme *Jürgen Osterhammel*, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München 2009, S. 465–565.

Weltkrieg an. Aber sie lösten staatliche Überlegungen aus, wie mit ihnen umzugehen sei. In mehreren Staaten kristallisierte sich dabei ein säkularisiertes Asylrecht heraus. Aus einem religiösen wurde ein politisches Instrument.²⁸

Im Zuge dieser Entwicklung legten mehrere europäische Staaten fest, politische Exilanten zu schützen und schlossen polizeiliche und strafrechtliche Vereinbarungen miteinander. Sie einigten sich, politische Flüchtlinge nicht auszuliefern. So entstand ein Netz bilateraler Verträge und damit eine Vorform des Non-Refoulement-Prinzips, demnach Flüchtlinge nicht in das Land ihrer Flucht zurückgeschickt werden dürfen.²⁹ Der Schutz politischer Exilanten entwickelte sich so zu einem Gegenstand zwischenstaatlicher Beziehungen. Staaten kategorisierten zunehmend verschiedene Ausländergruppen und etablierten den Flüchtling als Unterkategorie des Migranten. Dennoch darf die historische Qualität dieser Festlegungen nicht überschätzt werden, denn diese Abmachungen entstanden in Reaktion auf konkrete Vertreibungswellen. Der Begriff des Flüchtlings war eng gefasst und beschrieb kollektiv einzelne Gruppen politischer Exilanten, gleichzeitig blieb die Fähigkeit des Staats, Regelungen durchzusetzen, begrenzt. In Großbritannien etwa wurde im gesamten 19. Jahrhundert wahrscheinlich kein Flüchtling abgewiesen.³⁰

Erst am Ende des 19. Jahrhunderts änderte sich das, und zwar als der Prozess der Nationenbildungen Fahrt aufnahm. Hierbei verschrieben sich die neuen Staaten dem Ideal des homogenen Nationalstaats, wobei der Nationalismus dynastische und religiöse Bindungen zu ersetzen begann. In diesem Kontext nationalisierte sich die europäische Staatengesellschaft und konstruierte nationale Identitäten nach ethnischen, religiösen, sprachlichen und kulturellen Kriterien. Die Staatsbürgerschaft definierte die administrativ-bürokratische Zugehörigkeit und begünstigte so eine stärker gemeinschaftsbasierte Zugehörigkeit zum Nationalstaat. Wo aber eine »reine« Nation erdacht wurde, konnte es potenziell auch Minderheiten geben. Denn eine homogene Nation musste vielerorts erst geschaffen werden. Die »dunkle Seite der Nationalstaaten« kam zum Vorschein, als es am Jahrhundertende zu ethnischen Säuberungen kam.³¹ Etwa nach den deutschen Einigungskriegen oder auf dem Balkan seit dem Krimkrieg, wo es zu massiven Vertreibungen kam. Der Kaukasus wurde in manchen Regionen regelrecht entvölkert.³² Die Auswanderung von rund 2,5 Millionen Juden aus Osteuropa zwischen 1880 und 1914 stellte den größten Exodus

28 *Maya Jasanoff*, *Liberty's Exiles: American Loyalists in the Revolutionary World*, New York 2011; *Friedemann Pestel*, *Kosmopoliten wider Willen. Die »monarchiens« als Revolutionsmigranten*, Berlin 2015; *Noiriel*, *Die Tyrannei des Nationalen*, S. 14–66.

29 Vgl. *Orchard*, *A Right to Flee*, S. 79–100; *Schlichte*, *Flucht und Asyl*; *Christine Van Den Wijngaert*, *The Political Offence Exception to Extradition: The Delicate Problem of Balancing the Rights of the Individual and the International Public Order*, Boston/Antwerpen etc. 1980.

30 Vgl. *Miroslav Hroch*, *Das Europa der Nationen: Die moderne Nationsbildung im europäischen Vergleich*, Göttingen 2005, S. 675–703; *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 12–98.

31 Vgl. *Ther*, *Die dunkle Seite der Nationalstaaten*, S. 78; *Marrus*, *Die Unerwünschten*, S. 31 f.

32 Vgl. *Jared Manasek*, *The Imperial Refugee: Refugees and Refugee-Creation in the Ottoman Empire and Europe*, in: *Frank/Reinisch*, *Refugees in Europe*, S. 67–85; *Donald Bloxham*, *The Great Unweaving: The Removal of Peoples in Europe, 1875–1949*, in: *Richard Bessel/Claudia B. Haake* (Hrsg.), *Removing Peoples. Forced Removal in the Modern World*, Oxford 2009, S. 167–209; *Fikret Adanur*, *Bevölkerungsverschiebungen, Siedlungspolitik und ethnisch-kulturelle Homogenisierung: Nationsbildung auf dem Balkan und in Kleinasien, 1878–1923*, in: *Sylvia Hahn/Andrea Komlosy/Ilse Reiter-Zatloukal* (Hrsg.), *Ausweisung, Abschiebung, Vertreibung in Europa*. 16.–20.

einer einzelnen Bevölkerungsgruppe im 19. Jahrhundert dar. Sie suchten wirtschaftliche Verbesserungen und flohen vor den Pogromen, die sich am Ende des Jahrhunderts im Zarenreich häuften.³³ Gleichzeitig begünstigten die intensivierten Handelsbeziehungen und die schnellere Beförderung von Menschen und Gütern durch Dampfschiffe und Eisenbahnen in der zweiten Jahrhunderthälfte einen sprunghaften Anstieg weltweiter Migration, auch die Fluchtbewegungen nahmen stark zu. Zwischen 1815 und 1930 zogen 60 Millionen Europäer nach Übersee, zwei Drittel davon in die USA, die in den 1870er-Jahren strengere Einwanderungsregelungen einführten.³⁴

Die so in immer größeren Zahlen ankommenden Menschen konfrontierten die Aufnahmeländer mit der Frage, wie mit ihnen umzugehen sei. In mehreren Ländern entstanden nationale Hilfsbestrebungen, doch auf multilateraler Ebene fanden keine grundlegenden Abmachungen oder Konferenzen für Flüchtlinge statt – ganz anders als beispielsweise auf dem Gebiet des internationalen Seuchenschutzes oder den Haager Konventionen zur Einhegung moderner Kriegshandlungen. Neue Kommunikationstechnologien, Transportmöglichkeiten und Migrationströme begünstigten hier im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts einen bis dahin ungekannten transnationalen Austausch, insbesondere im wissenschaftlichen und technischen Bereich. 1865 etwa entstand die Internationale Telegraphenunion, 1874 der Weltpostverein, 1875 das Internationale Büro für Maß und Gewicht.³⁵

Zu einem Schwerpunkt dieser neuen internationalen Handlungsbereiche wurden Hilfsprogramme für Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen. Die Gründung des Roten Kreuzes durch Henry Dunant 1863 oder erste »humanitäre Interventionen« durch England, Frankreich oder das Zarenreich lassen sich in diesem Zusammenhang anführen.³⁶ Diese Interventionen blieben aber begrenzt und waren in erster Linie Einsätze für Christen in Europa. Speziell für Flüchtlinge entstanden keine grenzübergreifenden Hilfsprogramme. Direkte Ursprungspunkte einer internationalen Flüchtlingspolitik lassen sich für das 19. Jahrhundert daher kaum ausma-

Jahrhundert, Innsbruck 2006, S. 172–192; *Florian Keisinger*, Unzivilisierte Kriege im zivilisierten Europa? Die Balkankriege und die öffentliche Meinung in Deutschland, England und Irland 1876–1913, Paderborn/München etc. 2008; *Michael Mann*, The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing, Cambridge 2005.

33 Vgl. *Carole Fink*, Defending the Rights of Others. The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878–1938, Cambridge 2004; *Tara Zahra*, The Great Departure. Mass Migration from Eastern Europe and the Making of the Free World, New York 2016.

34 Vgl. *Jochen Oltmer*, Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, Verlag C. H. Beck, München 2012, 141 S., brosch., 8,95 €, S. 41–47.

35 Vgl. *Herren*, Internationale Organisationen seit 1865, S. 15–50.

36 Vgl. *Fabian Klose*, »In the Cause of Humanity«. Eine Geschichte der humanitären Intervention im langen 19. Jahrhundert, Göttingen 2019; *Daide Rodogno*, Against Massacre. Humanitarian Interventions in the Ottoman Empire, 1815–1914, Princeton 2011; *Jürgen Osterhammel*, The Great Work of Uplifting Mankind. Zivilisierungsmission und Moderne, in: *ders./Boris Barth* (Hrsg.), Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert, Konstanz 2005, S. 363–425; *Caroline Moorehead*, Dunant's Dream. War, Switzerland, and the History of the Red Cross, New York 1998; *John F. Hutchinson*, Champions of Charity. War and the Rise of the Red Cross, Boulder 1996; *Brendan Simms/D. J. B. Trim* (Hrsg.), Humanitarian Intervention. A History, Cambridge/New York etc. 2011; *Gary J. Bass*, Freedom's Battle. The Origins of Humanitarian Intervention, New York 2008.

chen, durchaus aber einzelne Entwicklungen, die nach dem Weltkrieg die Etablierung eines flüchtlingspolitischen Handlungsfelds begünstigten.

Schwerpunkt Nr. 1 – Die Zwischenkriegszeit als Urknallmoment der Flüchtlingspolitik

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden Flüchtlinge dann zu einem zentralen Gegenstand der internationalen Beziehungen, weshalb ein erster Forschungsschwerpunkt auf der *Zwischenkriegszeit* liegt. Dabei heben Autoren die einschneidende Wirkung des Ersten Weltkriegs hervor und beschreiben die flüchtlingspolitischen Bemühungen der Staatengemeinschaft im Kontext der visionären Pläne des Völkerbunds, die zuletzt eine positive Bewertung gefunden haben. Gleichzeitig verweisen diese Studien aber auf die Widersprüchlichkeiten und Schwächen des internationalen Flüchtlingsschutzes während der Zwischenkriegszeit und deuten besonders die 1930er-Jahre als das gescheiterte Jahrzehnt der Flüchtlingspolitik.

Nach dem Ersten Weltkrieg zerfielen drei multiethnische Großreiche: das Zarenreich, das Osmanische und das Habsburger Reich. In Europa entstand ein Dutzend neuer Staaten, wobei 60 Millionen Menschen eine eigene Nation erhielten und 25 Millionen zu Minderheiten wurden.³⁷ Das schuf eine explosive Gemengelage, die sich besonders deutlich in Russland (über sechs Millionen Flüchtlinge), auf dem Balkan (mindestens zwei Millionen) und in Griechenland und der Türkei entlud. Schon vor dem Weltkrieg war es in diesen Regionen zu ersten Bevölkerungsverchiebungen gekommen, um die jeweiligen Nationalstaaten zu homogenisieren. Diese Vertreibungspraktiken am Ausgang des Weltkriegs haben viel Forschungsinteresse geweckt.³⁸ Weniger stark aber lag der Fokus lange Zeit auf den Hilfspolitiken für diese Vertriebenen. Das hat sich in den vergangenen Jahren geändert.

Grundlegend ist hierbei bis heute die Monografie »Refugees in Inter-War Europe« von Claudena Skran. Dabei macht Skran in der Zwischenkriegszeit die Vorgänger heutiger Diskussionen aus, die Debatte um den rechtlichen Status Geflüchteter, die Suche nach dauerhaften Lösungen sowie die Diskussion um die Bekämpfung von Fluchtursachen. Sie beschreibt, wie die sechs Millionen Flüchtlinge des russischen Bürgerkriegs die Völkerbundstaaten dazu veranlassten, erstmals einen Hochkommissar für Flüchtlinge einzusetzen, der in erster Linie Vermittlungsarbeit leistete und Aufnahmeplätze organisierte, aber auch ein erstes transnationales Hilfsprogramm ins Leben rief.³⁹

Daran anschließend ist der Wissensstand über die russischen Flüchtlinge in den vergangenen 20 Jahren stark ausgeweitet worden – auf den Pionierarbeiten von Pe-

37 Vgl. Jörn Leonhard, *Die Büchse der Pandora. Die Geschichte des Ersten Weltkriegs*, München 2014, S. 964 f.; Mark Mazower, *Der dunkle Kontinent*, Frankfurt am Main 2002 (zuerst engl. 1998), S. 87.

38 Vgl. Ther, *Die dunkle Seite der Nationalstaaten*; Frank, *Making Minorities History*.

39 Claudena Skran, *Refugees in Inter-War Europe. The Emergence of a Regime*, Oxford/New York etc. 1995.

ter Gatrell aufbauend.⁴⁰ Die Maßnahmen des Völkerbunds beschreiben viele Arbeiten dabei meist als eines der Felder, in denen die erste Weltorganisation weitaus erfolgreicher war als ihr Ruf. Bruno Cabanes sieht in den flüchtlingspolitischen Aufbrüchen der 1920er-Jahre sogar die Grundlage der menschenrechtlichen Errungenschaften der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.⁴¹ Cabanes arbeitet anschaulich heraus, wie eine Gruppe häufig jüdischer Rechtswissenschaftler dabei die Grundzüge eines internationalen Völkerrechts schuf, das zwar häufig noch kollektiv auf bestimmte Berufs- oder Volksgruppen zugeschrieben war, aber bald das Individuum zum zentralen Gravitationspunkt des juristischen Nachdenkens über die Subjekte des Völkerrechts machte. Mit dieser Sonde untersucht Cabanes die mitunter weitreichenden Bemühungen für russische und griechische Flüchtlinge im Kontext von Lausanne.

Ein weiterer Schwerpunkt der Analyse kreist um das Hilfsengagement humanitärer NGOs im Nahen Osten. Hier hat Davide Rodogno 2021 eine bahnbrechende synthetisierende Untersuchung transnationalen Hilfsengagements geliefert, die an breite Vorarbeiten zu den meist US-amerikanischen Hilfsorganisationen während und im Anschluss an den Weltkrieg anknüpft – hier vor allem die Hilfe in Belgien und später für Armenien und Russland. Rodogno steckt dabei einen weitreichenden geografischen wie zeitlichen Untersuchungszeitraum ab, der die Hilfsbemühungen des Nachkriegsjahrzehnts von Armenien, über Transkaukasien, Palästina bis Griechenland betrachtet. Rodogno arbeitet dabei die Bedeutung des Zivilisations- und des Nationsgedankens für die humanitären Helferinnen und Helfer heraus und unterstreicht die Ambivalenzen und Arroganz der westlichen Hilfen, die von einem »proto-entwicklungspolitischen« Ansatz durchzogen waren. Das Verdienst des Buches liegt in erster Linie darin, dass es viele Unklarheiten der älteren Forschung empirisch widerlegt. Etwa, dass es sich bei der »Refugee Settlement Commission«, die insgesamt 650.000 Personen in Griechenland ansiedelte, nicht um eine internationale Hilfsaktion handelte. Denn der griechische Staat und die Griechen finanzierten diese Hilfe im Wesentlichen selbstständig. Zudem handelte es sich bei der Ansiedlung in erster Linie um die Bereitstellung von geringem Wohnraum in ländlichen Gegenden, ganz entgegen dem Wunsch der meisten Flüchtlinge, die es in das völlig überlaufene Athen zog. Hier hätte es, wie Rodogno zeigt, auch die meiste Hilfe benötigt. Allerdings erwiesen sich die internationalen Bemühungen als völlig unzureichend.⁴² Ähnlich tiefenscharf hat 2021 auch Emily Baughan die Geschichte von »Save the Children« ausgeleuchtet und dabei insbesondere die Zwischenkriegszeit als wichtige Epoche substanziiert, die sie insgesamt in eine Geschichte des britischen Humanitarismus und seiner Wandlungen im 20. Jahrhundert einbettet. Sie

40 Vgl. *Peter Gatrell, A Whole Empire Walking. Refugees in Russia during World War I*, Bloomington 1999; *ders./Liubov Zhvanko* (Hrsg.), *Europe on the Move. Refugees in the Era of the Great War* (Cultural History of Modern War), Manchester University Press, London 2017, 352 S., geb., 90,00 £.

41 *Bruno Cabanes, The Great War and the Origins of Humanitarianism. 1918–1924*, Cambridge/New York 2014.

42 *Davide Rodogno, Night on Earth. A History of International Humanitarianism in the Near East, 1918–1930* (Human Rights in History), Cambridge University Press, Cambridge/New York 2021, 482 S., brosch., 34,99 \$.

folgt damit dem Forschungstrend, die langen Linien des humanitären Engagements zu betonen, und zeichnet zentrale Transformationen nach.⁴³

Übergreifend betrachtet bettet sich diese Hilfsaktionen im Namen von Flüchtlingen also in den »humanitären Aufbruch« der Zwischenkriegszeit ein, als humanitäre Hilfe erstmals als ein transnationales und zunehmend säkulares Unterfangen betrachtet wurde.⁴⁴ Zahlreiche Hilfsverbände, Juristen, Beamte, Freiwillige verliehen dem Handlungsfeld in Europa eine neue Qualität. Teilweise unterstanden diese Hilfsprogramme dem Völkerbund, teilweise nicht. Besonders umfangreich waren die US-amerikanischen Programme, die im Krieg entstanden. Die halbstaatliche »Commission for Relief in Belgium« und die »American Relief Administration« wurden die umfangreichsten Hilfsaktionen der ersten Jahrhunderthälfte.⁴⁵ Zeitgleich formulierten Rechtsexperten eine neue internationale Rechtsordnung. Sie regelten die Ansprüche von Kriegsinvaliden, verfassten gesundheitspolitische Konventionen und schrieben Rechte von Arbeitern fest.⁴⁶

Die Forschungen zu diesem Themenfeld boomen.⁴⁷ Neben Rodognos Buch sticht hier vor allem Daniel Mauls Untersuchung der Hilfsbemühungen der US-amerikanischen Quäker hervor. Wie bei Rodogno liegt der analytische Kern nicht auf einer substanziellen Erforschung der Flüchtlingspolitik. Die Darstellung der quäkerischen Hilfsmaßnahmen gibt aber auch einen Einblick in die Arbeit eines derart großen Hilfsverbands, der ganz wesentlich die Flüchtlingshilfe nach dem Ersten Weltkrieg prägte.⁴⁸ Ganz ähnlich kann aus einer flüchtlingspolitischen Perspektive Emily Baughans Buch über den britischen Humanitarismus zwischen 1915 und 1970 gelesen werden.⁴⁹ Keith David Watenpaugh hat diesem Forschungstrend folgend das humanitäre Engagement im Nahen Osten untersucht und hier die Ursprünge des modernen Humanitarismus entdeckt. Ganz ähnlich wie Julia Irwin es für die vielgestaltigen Hilfsaktionen der USA, hier speziell des amerikanischen Roten Kreuz-

43 *Emily Baughan*, *Saving the Children. Humanitarianism, Internationalism and Empire*, Berkeley 2021; *Johannes Paulmann*, *Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century*, in: *Humanity* 5, 2013, S. 215–238; *Barnett*, *Empire of Humanity*.

44 *Daniel Maul*, *Humanitärer Aufbruch – Internationale Hilfe in der Zwischenkriegszeit*, in: *GWU* 66, 2015, S. 46–60.

45 Vgl. *Keith David Watenpaugh*, *Bread from Stones. The Middle East and the Making of Modern Humanitarianism*, Oakland 2015, S. 92; *Julia F. Irwin*, *Making the World Safe. The American Red Cross and a Nation's Humanitarian Awakening*, Oxford/New York etc. 2013, S. 5 f.; *Franz Adlgasser*, *American Individualism Abroad. Herbert Hoover, die American Relief Administration und Österreich, 1919–1923*, Wien 1993; *Branden Little*, *An Explosion of New Endeavors. Global Humanitarian Responses to Industrialized Warfare in the First World War Era*, in: *First World War Studies* 5, 2014, S. 1–16.

46 Vgl. *Cabanes*, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*.

47 Vgl. *Silvia Salvatici*, *A History of Humanitarianism, 1755–1989. In the Name of Others*, Manchester 2019; *Peter Gatrell/Rebecca Gill/Branden Little* u. a., *Discussion: Humanitarianism*, in: *Ute Daniel/Peter Gatrell/Oliver Janz* u. a. (Hrsg.), *1914–1918-Online. International Encyclopedia of the First World War*, Berlin 2014, URL: <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/discussion_humanitarianism> [14.6.2022].

48 *Daniel Maul*, *The Politics of Service. US-amerikanische Quäker und internationale humanitäre Hilfe 1917–1945*, De Gruyter Oldenbourg, Berlin 2022, IX + 330 S., geb., 72,95 €; *ders.*, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin 2019.

49 *Baughan*, *Saving the Children*.

zes, in der Zwischenkriegszeit herausgearbeitet hat.⁵⁰ In all diesen Fällen waren Flüchtlinge nie das Gravitationszentrum der Bemühung, aber als Teil einer oftmals gesichtslosen Opfermasse wurden sie oft zu den wesentlichen Empfängern dieser meist amerikanischen und britischen Hilfe.

Um die vielen staatenlosen russischen und später armenischen Flüchtlinge zu schützen, entwarf der Völkerbund unter Führung Fridtjof Nansens den »Nansen-Pass«. Er gilt als zentrale Innovation des Flüchtlingsrechts. Ihm folgten später noch weitere Rechtswerke, die alle zum Ziel hatten, Flüchtlingen einen Platz im internationalen Recht zuzuweisen, aber in geografischer und zeitlicher Hinsicht stark begrenzt waren, nämlich auf einzelne, kollektiv beschriebene Gruppen in Europa. Die russischen Flüchtlinge waren so offenkundig ein europäisches Anliegen, dass nahezu ausschließlich europäische Staaten an den Entstehungskonferenzen teilnahmen. Über 50 Staaten erkannten das Dokument für russische Flüchtlinge an, der Erweiterung auf armenische Flüchtlinge stimmten 38 Länder zu.

Der Pass stand eng in Verbindung mit der »identifikatorischen Revolution«, die sich während und nach dem Weltkrieg Bahn brach und die in den vergangenen Jahren stark ins Zentrum des historiografischen Interesses gerückt ist.⁵¹ Durch umfassende Grenzregelungen und Ausweisverpflichtungen in nahezu allen Staaten wurden nach dem Ersten Weltkrieg Pässe zu einem Alltagsgegenstand. Hier entfalteten sie ihre tief greifende Wirkung als Exklusions- und Inklusionsinstrument des Staats. Zeitgleich führten europäische und nordamerikanische Staaten im Ersten Weltkrieg scharfe Einwanderungsbeschränkungen ein und externalisierten erstmals ihre Grenzen durch Visaregelungen, die ermöglichten, die Grenzkontrollen auf das Territorium anderer Staaten auszulagern. Die USA etablierten dazu ein weltweites Geflecht konsularischer Vertretungen und schufen einen professionellen diplomatischen Dienst. Dadurch entstand eine »regulatorische Infrastruktur«⁵², die eine starke Abnahme weltweiter Migrationszahlen auslöste. Waren zwischen 1906 und 1910 1,4 Millionen Menschen jährlich aus Europa nach Übersee ausgewandert, halbierte sich diese Zahl im Laufe der 1920er-Jahre. Für Flüchtlinge wurde es deutlich schwieriger, auszuwandern.⁵³

Die nationalstaatliche Nachkriegsordnung schützte Individuen über die Zugehörigkeit zum Nationalstaat. Er sollte ihre Rechte schützen. Wer aber keinen Nationalstaat hatte, wer staatenlos wurde, war schutzlos.⁵⁴ Dieses Grundverständnis floss in die Definition russischer Flüchtlinge ein, die der Nansen-Pass festschrieb. Er definierte diese als Personen russischer Herkunft, die keine neue Staatsangehörigkeit angenommen haben. Der Pass war also auf eine ganz bestimmte Gruppe zuge-

50 *Watenpaugh*, *Bread from Stones*; *Irwin*, *Making the World Safe*.

51 Vgl. *Jochen Oltmer*, Die Fluchtbewegungen »2015« im Jahrhundert der Externalisierung, in: *JMEH* 20, 2022, S. 8–16; *Torpey*, *The Invention of the Passport*; *Mahmoud Keshavarz*, *The Design Politics of the Passport. Materiality, Immobility and Dissent*, Bloomsbury Publishing, London/New York 2019, 184 S., brosch., 18,99 £.

52 Vgl. *Aristide R. Zolberg*, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge/London 2006; *Jane C. Loeffler*, *The Architecture of Diplomacy. Building America's Embassies*, New York 1998; *Adam Goodman*, *The Deportation Machine. America's Long History of Expelling Immigrants*, Princeton 2020.

53 Vgl. *Oltmer*, *Globale Migration*, S. 91–96.

54 *Paul Weis*, *Nationality and Statelessness in International Law*, Germantown 1979.

schnitten, die Definition war fallbezogen, kollektiv und national. Erst später wurde er auf armenische Flüchtlinge, aramäische Christen und später deutsche Geflüchtete ausgeweitet. Insgesamt stellten die Staaten in der Zwischenkriegszeit 450.000 Nansen-Pässe aus, doch das Dokument war nicht allen Staatenlosen oder Flüchtlingen zugänglich. Hunderttausende Staatenlose, die infolge der Auflösung des Habsburgerreichs ihre Staatsangehörigkeit verloren hatten, konnten ihn nicht beantragen.⁵⁵ Der Pass gewährte Staatenlosen die Teilnahme am bürgerlichen Leben, darf aber keineswegs als umfassendes Schutzdokument verstanden werden.⁵⁶

Betrachtet man die internationalen Bemühungen für die russischen, armenischen und griechischen Flüchtlinge, wird deutlich, dass Flüchtlinge nach dem Ersten Weltkrieg erstmals als eine Aufgabe der Staatengemeinschaft betrachtet wurden. Das Gros der Forschung zieht deshalb eine direkte Linie vom Hochkommissar für russische Flüchtlinge zum UNHCR. Das ist aber eine retrospektive Umdeutung, denn mit dem Tod des Hochkommissars Nansen kam 1930 auch die flüchtlingspolitische Arbeit des Völkerbunds, die zwischenzeitlich an die »Internationale Arbeitsorganisation« (ILO) ausgelagert worden war, zum Erliegen.⁵⁷

Doch in den 1930er-Jahren setzten sich in Europa durch die Deutschen und später auch in Asien und Afrika durch Japan und die Kolonialmächte Vertreibungen fort. Deutschland vertrieb bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs 400.000 bis 500.000 Menschen aus seinem Machtbereich. Die meisten Betroffenen waren Juden.⁵⁸ China erlebte zwischen 1911 und 1949 einen nahezu ungebrochenen Kriegszustand. Der Einfall der Japaner in der Mandschurei 1931 und der zweite chinesisch-japanische Krieg (1937–1945) lösten riesige Fluchtbewegungen aus. 95 Millionen Menschen wurden im folgenden Jahrzehnt zu Flüchtlingen.⁵⁹ Bevor der Zweite Weltkrieg begann, waren bereits Millionen Menschen weltweit auf der Flucht.

Während die Forschung die flüchtlingspolitischen Errungenschaften der 1920er-Jahre tendenziell eher zu stark prononciert, gilt das umgekehrte Urteil für die 1930er-Jahre. Was naheliegt, denn die Beweislage für das Versagen des Bunds scheint erdrückend. Angesichts des Schicksals der europäischen Juden wird man kaum von einer geglückten Flüchtlingshilfe sprechen können. Die Konferenz von Évian 1938 zur Aufnahme jüdischer Flüchtlinge etwa blieb ein leeres Versprechen und die Auswanderung aus Europa nach Übersee nahm in den 1930er-Jahren noch einmal deutlich ab. Im gesamten Jahrzehnt wanderten 1,2 Millionen Menschen aus – vor dem Ersten Weltkrieg waren jedes Jahr so viele Personen emigriert. In

55 Ab 1935 wurde die Definition auf Flüchtlinge aus dem Saarland ausgeweitet, ab 1938 auch aus Deutschland und Österreich. Vgl. *Cabanes*, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, S. 164–173; *James C. Hathaway*, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge/New York etc. 2021 (zuerst 2005), 1452 S., brosch., 99,99 \$.

56 Vgl. *Kathrin Kollmeier*, *Das Nansen-Zertifikat. Ein ambivalentes Schlüsseldokument des ersten internationalen Flüchtlingsregimes*, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 16, 2019, S. 354–362; *Miriam Rürup*, *Flucht und Einbürgerung. Staatenlosigkeit und das rechtliche Erbe zweier Weltkriege*, in: *Geschichte der Gegenwart*, 24.9.2017, URL: <<https://geschichtedergegenwart.ch/flucht-und-einbuengerung-staatenlosigkeit-und-das-rechtliche-erbe-zweier-weltkriege/>> [14.6.2022].

57 Vgl. *Skran*, *Refugees in Inter-War Europe*.

58 Vgl. *Wolfgang Benz*, *Flucht aus Deutschland. Zum Exil im 20. Jahrhundert*, München 2001.

59 Vgl. *Sunil Amrith*, *Migration and Diaspora in Modern South Asia*, Cambridge/New York 2011.

diesem Ton ist das Gros der historischen Darstellungen gehalten. Es gibt unzählige Studien, die sich in anklagendem Ton den Aufnahmepolitiken unterschiedlicher Staaten annähern. Die Literatur hierzu reicht bis in die 1970er-Jahre zurück und hat zuletzt noch einmal schärfere Konturen erhalten.⁶⁰ All das stimmt. Man muss das Urteil aber etwas differenzieren: Dabei verdienen drei flüchtlingspolitische Entwicklungsstränge der 1930er-Jahre größere Beachtung.

Erstens kam es zu mehreren Verrechtlichungsversuchen: Eine lose Gruppe von Rechtswissenschaftlern lotete Konzepte aus, wie man die Flüchtlingsfrage durch internationale Regeln angehen könnte. Auf Drängen mehrerer Rechtswissenschaftler trafen sich 1933 13 Staaten, um die erste internationale Konvention für einzelne Flüchtlingsgruppen zu entwerfen. Sie orientierte sich an der Definition des Nansen-Passes. Auch wenn die Konvention nur von wenigen Staaten entworfen und von noch weniger unterzeichnet wurde, hatte sie aus rechtshistorischer Perspektive Gewicht: Erstmals kodifizierten mehrere Staaten unterschiedliche Rechte, nämlich wirtschaftliche und soziale. Damit stellten sie einen international verbindlichen Schutz für Flüchtlinge her und schrieben erstmals ein Non-Refoulement-Verbot fest. 1938 entstand als Ergebnis mehrerer Konferenzen eine zweite Konvention, die die Grundsätze auf Flüchtlinge aus Deutschland übertrug, aber von noch weniger Staaten unterzeichnet wurde.⁶¹ Die wiederkehrenden Diskussionen über Flüchtlinge ließen dabei allmählich ein neues Bewusstsein entstehen. Umso mehr, als 1936 der spanische Bürgerkrieg ausbrach und knapp 400.000 ins angrenzende Frankreich flohen.⁶² Als sich dann nach 1938 noch die Fluchtbewegung aus Deutschland zuspitzte, erreichte die internationale Debatte über Flüchtlinge einen ersten Höhepunkt.

Zweitens entwarfen Zeitgenossen visionär-utopische Siedlungsprojekte, um das Problem zu lösen. Am Ende der 1930er-Jahre forderte US-Präsident Franklin D. Roosevelt, fortan in größeren Dimensionen zu denken. In diesem Kontext lud er zur Konferenz von Évian ein, an der 32 Staaten und 24 Hilfsorganisationen teilnahmen, um Aufnahmeplätze für die jüdischen Flüchtlinge aus Deutschland zu finden. Die Konferenz wurde zum Fiasko, die Ergebnisse waren ernüchternd. Noch folgenrei-

60 Vgl. *Fink*, *Defending the Rights of Others*; *Michael R. Marrus* (Hrsg.), *The Nazi Holocaust. Part 8: Bystanders to the Holocaust*, Berlin 1989; *Richard Breitman/Allan J. Lichtman*, *FDR and the Jews*, Cambridge 2013; *Bernard Wasserstein*, *Britain and the Jews of Europe. 1939–1945*, London 1979; *David S. Wyman*, *The Abandonment of the Jews. America and the Holocaust, 1941–1945*, New York 1984; *Bob Moore*, *Refugees from Nazi Germany in the Netherlands. 1933–1940*, Dordrecht 1986; *Jacques Picard*, *Die Schweiz und die Juden, 1933–1945*. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik, Zürich 1994; *Vicki Caron*, *Uneasy Asylum. France and the Jewish Refugee Crisis, 1933–1942*, Stanford 1999. Viele Studien widmen sich einzelnen Krisenepisoden, vgl. *Aviva Halamish*, *The Exodus Affair. Holocaust Survivors and the Struggle for Palestine*, Syracuse 1998; *Sarah A. Ogilvie/Scott Miller*, *Refuge Denied. The St. Louis Passengers and the Holocaust*, Madison 2006.

61 Vgl. *Claudena Skran*, *Historical Development of International Refugee Law*, in: *Andreas Zimmermann* (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*. A Commentary, Oxford 2011, S. 4–36.

62 Vgl. *Gatrell*, *The Making of the Modern Refugee*, S. 72–76; *Pierre Marqués*, *La Croix-Rouge pendant la Guerre d'Espagne 1936–1939. Les missionnaires de l'humanitaire*, Paris/Montreal 2000; *Louis Stein*, *Beyond Death and Exile. The Spanish Republicans in Exile, 1939–1955*, Cambridge 1979.

cher wurde, dass England sich dazu entschloss, die Einwanderungsquote in das im Auftrag des Völkerbunds betreute Mandatsgebiet Palästina zu begrenzen. Die hypothetische Frage, wie viele Leben eine großzügige Aufnahmepolitik hätte retten können, beschäftigt seither die Forschung.⁶³

Doch die Konferenz initiierte eine umfassende Suche nach neuen Lösungen. Gerade in den vergangenen fünf Jahren sind zahlreiche Studien erschienen, die die Umstände der Konferenz genauer ausleuchten.⁶⁴ Dabei wurden mehrere Visionen entworfen, wie man dem Flüchtlingsproblem beikommen könne. Der folgenreichste Entwurf war ein Amalgam alter Ideen: Der Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und der Türkei galt als ein Vorbild. Die Bestrebung, ein weltweites Verteilungssystem zu etablieren, das Flüchtlingen Jobs vermittelte, war ein weiteres. Genauso wie die Idee einer Heimstätte der Juden in Palästina. Die Debatte war amerikanisch geprägt. Sie ordnete sich ein in die Modernisierungsprojekte des New Deal. So entstanden die Grundzüge des Resettlements, eine internationale Weiterleitung und Lastenverteilung von Flüchtlingen. Natürlich hatte man bereits zuvor daran gedacht, Flüchtlinge in Drittstaaten anzusiedeln. Doch nach 1938 erhielt der Gedanke eine neue Qualität. Im Zuge der Konferenz entstand zudem das »Intergovernmental Committee on Refugees« (IGCR), das nicht an den Völkerbund angeschlossen war. Es sollte alle Entwürfe bündeln, die Migration der europäischen Flüchtlinge in kontrollierte Bahnen zu lenken. Es war die erste internationale Flüchtlingsorganisation, an der sich die USA beteiligten.⁶⁵

Susanne Heim hat herausgearbeitet, wie eng verwandt diese Siedlungsvorschläge mit der NS-Vertreibungspolitik des »Generalplans Ost« waren. Der Kriegsbeginn beendete diese Überlegungen vorerst. Während des Kriegs aber griff Roosevelt die Siedlungsüberlegungen wieder auf. Hier erreichten die Visionen der Migrationssteuerung ihren Höhepunkt. In diesem Fall überdauerten die Kontinuitäten den

63 Vgl. *Tommie Sjöberg*, *The Powers and the Persecuted. The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR), 1938–1947*, Lund 1991; *Hans-Ulrich Dillmann/Susanne Heim*, *Fluchtpunkt Karibik. Jüdische Emigranten in der Dominikanischen Republik*, Berlin 2009; *Frank Caestecker/Bob Moore* (Hrsg.), *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*, New York 2012; *Günter Schubert*, *Der Fleck auf Uncle Sams weißer Weste. Amerika und die jüdischen Flüchtlinge 1938–1945*, Frankfurt am Main/New York 2003; *Fritz Kieffer*, *Judenverfolgung in Deutschland – eine innere Angelegenheit? Internationale Reaktionen auf die Flüchtlingsproblematik 1933–1939*, Stuttgart 2002.

64 Vgl. *Paul R. Bartrop*, *The Evian Conference of 1938 and the Jewish Refugee Crisis. The Holocaust and Its Contexts*, London 2018; *Frédéric Bonnesoeur/Christine Kausch/Thomas Lindner* u. a. (Hrsg.), *Geschlossene Grenzen. Die internationale Flüchtlingskonferenz von Évian 1938*, Berlin 2018; *Irene Eber* (Hrsg.), *Jewish Refugees in Shanghai 1933–1947. A Selection of Documents*, Göttingen 2018; *Gisela Holfter/Horst Dickel*, *An Irish Sanctuary. German-speaking Refugees in Ireland 1933–1945*, Berlin 2017; *Swen Steinberg/Anthony Grenville* (Hrsg.), *Refugees from Nazi-Occupied Europe in British Overseas Territories*, Boston 2020; *Natalie Eppelsheimer*, *Roads Less Traveled. German-Jewish Exile Experiences in Kenya, 1933–1947*, Oxford 2019; *Greg Burgess*, *The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany*. James G. McDonald and Hitler's Victims, London 2016.

65 Vgl. *Sjöberg*, *The Powers and the Persecuted*, S. 178–206; *Daniel Cohen*, In *War's Wake. Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, New York 2012, S. 35–58.

Zweiten Weltkrieg.⁶⁶ In dem Jahrzehnt, das als gescheitertes Jahrzehnt der Flüchtlingshilfe gilt, entstanden somit zwei folgenreiche Konzepte: Die Idee, dass man Flüchtlinge im internationalen Recht verankern müsse, und der Gedanke, dass man Flucht durch eine gesteuerte Migrationsregulierung in geordnete Bahnen lenken könne. Es blieben tentative gedankliche Experimente, die geografisch auf Europa und bestimmte Flüchtlingsgruppen begrenzt waren. Nach dem Weltkrieg aber wurden sie teilweise in die Tat umgesetzt.

Und *drittens* veränderte sich das Tableau einflussreicher Akteure. Die USA traten an die Spitze flüchtlingspolitischer Bemühungen und es bildete sich eine Gruppe von Experten heraus, die das Politikfeld nach dem Zweiten Weltkrieg prägte. Sie stammten zu großen Teilen aus einer nach 1918 entstandenen Gruppe internationaler Rechtsexperten. In den 1930er-Jahren formulierten sie den Gedanken individueller Rechte, die nicht mehr an bestimmte kollektive Zugehörigkeiten gebunden waren, sondern jedem Menschen unveräußerlich zustanden. In den Besprechungen, die zu den ersten Flüchtlingskonventionen führten, etablierte sich eine flüchtlingspolitische Community. Viele Experten hatten einen jüdischen Hintergrund, einige waren selbst geflohen. Mark Vishniak, Boris Mirkine-Guetzevitch, Andrei Mandelstam, Hans Kelsen, Josef Kunz und Maximilian Koessler waren die wichtigsten Vertreter und ihre Bemühungen drehten sich um den Gedanken, dass man Individuen dadurch schützen müsste, dass man ihnen einen Ort im internationalen Recht verlieh. Ein weiterer bekannter Vertreter war Hersch Lauterpacht, der nach dem Zweiten Weltkrieg die Menschenrechtscharta vorbereitete. Bei Lauterpacht promovierte in den 1940er-Jahren Paul Weis, ein österreichischer Jude, der nach seiner Internierung in Dachau 1939 nach Großbritannien geflohen war und später die Genfer Flüchtlingskonvention entwarf. Eine weitere direkte Verbindungslinie in die Nachkriegszeit geht von den Angestellten der Flüchtlingsorganisationen des Völkerbunds aus. Gustave Kullmann etwa war in den 1930er-Jahren stellvertretender Hochkommissar. Später wurde er leitender Rechtsexperte in mehreren Nachkriegsorganisationen.⁶⁷

66 Vgl. *Susanne Heim*, International Refugee Policy and Jewish Immigration under the Shadow of National Socialism, in: *Caestecker/Moore*, Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States, S. 14–46; *Susanne Heim*, Projekt ›M‹ – Roosevelts Pläne zur globalen Migrationsregulierung, in: *Leidschrift* 22, 2007, S. 123–139; *Matthew Frank*, The Myth of ›Vacant Places‹: Refugees and Group Resettlement, in: *ders./Reinisch*, Refugees in Europe, S. 121–125; *Henry Feingold*, Roosevelt and the Resettlement Question, in: *Marrus*, The Nazi Holocaust, S. 271–330.

67 Vgl. *Siegelberg*, Statelessness, S. 127–155; *Cabanes*, The Great War and the Origins of Humanitarianism, S. 164–173; *Gilad Ben-Nun*, The British-Jewish Roots of Non-Refoulement and Its True Meaning for the Drafters of the 1951 Refugee Convention, in: *Journal of Refugee Studies* 28, 2015, S. 93–117; *ders.*, The Israeli Roots of Article 3 and Article 6 of the 1951 Refugee Convention, in: *Journal of Refugee Studies* 27, 2014, S. 101–126; *Dzovinar Kévonian*, Les juristes juifs russes en France et l'action internationale dans les années vingt, in: *Dans Archives Juives* 34, 2001, H. 2, S. 72–94; *James Loeffler*, Rooted Cosmopolitans. Jews and Human Rights in the Twentieth Century, New Haven 2018; *Lyndsey Stonebridge*, Placeless People. Writing, Rights, and Refugees, Oxford/New York 2018.

Schwerpunkt Nr. 2 – Die Nachkriegszeit als ambivalente Vorgeschichte der Gegenwart

Die größte Beachtung hat die Forschung der *Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg* und der europäischen Flüchtlingskrise gewidmet. Die breit angelegte Bewältigung des Problems der Displaced Persons (DPs) hat in diesem Zusammenhang das größte Interesse hervorgerufen.⁶⁸ Auffällig ist dabei die Diskrepanz der Deutungsangebote: Einerseits betonen Forscher das groteske Missverhältnis zwischen humanitärer Rhetorik und politischer Praxis der Flüchtlingshilfe. Andererseits verorten Studien die Flüchtlingspolitik im Kontext der Gründung der Vereinten Nationen als erste Manifestation einer »Menschenrechtsrevolution« nach dem Zweiten Weltkrieg.⁶⁹

Vom Kriegsende im Singular zu sprechen, ist kaum zutreffend – zu unterschiedlich gestaltete sich die Endphase des Zweiten Weltkriegs. Will man die Erfahrungswelt von 1945 auf einen Nenner bringen, so stellte das Jahr für die Mehrheit der Zeitgenossen nicht einfach eine klare Zäsur dar. Viele erlebten die Lebensrealität der unmittelbaren Nachkriegszeit als eine lang gezogene Phase ohne Sicherheiten – auf diesen Nenner lassen sich die jüngsten Erkenntnisse zum Kriegsende bringen, die nicht mehr von einer knappen Stunde null, sondern vielmehr einer lang gezogenen Transformationsphase in der zweiten Hälfte der 1940er-Jahre sprechen.⁷⁰ Betrachtet man die Fluchtbewegungen dieses Jahrzehnts, drängt sich das Bild einer folgenreichen Übergangsphase umso mehr auf. Ethnische Säuberungen, Bürger-

68 Die ersten Studien zur Flüchtlingspolitik entstanden zwischen 1940 und 1960 und gingen auf ehemalige Fluchtexperten zurück: *Kulischer*, *Europe on the Move*; *Schechtman*, *European Population Transfers*; *Holborn*, *The IRO*; *dies.*, *Refugees. A Problem of Our Time. The Work of the UNHCR, 1951–1972*, New York 1975; *Jaques Vernant*, *The Refugee in the Post-War World*, Yale 1953; *Malcolm Proudfoot*, *European Refugees: 1939–1952. A Study in Forced Population Movement*, London 1956; *John Stoessinger*, *The Refugee and the World Community*, Minneapolis 1956; *Robert Kee*, *Refugee World*, London 1961; *Edgar Chandler*, *The High Tower of Refugee. The Inspiring Story of Refugee Relief throughout the World*, London 1959; *Elfan Rees*, *Century of the Homeless Man*, New York 1957; *James Carlin*, *Refugee Connection. Lifetime of Running a Lifeline*, London 1989; *Woodbridge*, *UNRRA*; *John Hope Simpson*, *The Refugee Problem. Report of a Survey*, New York 1939; zuletzt erschienen: *Cohen*, *In War's Wake*; *Ben Shephard*, *The Long Road Home. The Aftermath of the Second World War*, New York 2012; *Kim Salomon*, *Refugees in the Cold War*, Lund 1991. *Stefan-Ludwig Hoffmann/Sandrine Kott/Peter Romijn* (Hrsg.), *Seeking Peace in the Wake of War. Europe, 1943–1947* (War Conflict and Genocide Studies), Amsterdam University Press, Amsterdam 2015, 360 S., geb., 124,00 €.

69 Vgl. *G. Daniel Cohen*, *The »Human Rights Revolution« at Work: Displaced Persons in Postwar Europe*, in: *Stefan-Ludwig Hoffmann* (Hrsg.), *Human Rights in the Twentieth Century*, New York 2011, S. 45–62; *Shephard*, *The Long Road Home*, S. 368–415; *Wolfgang Jacobmeyer*, *Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland*, Göttingen 1985; *Marc Wyman*, *DPs. Europe's Displaced Persons 1945–1951*, New York 1989; *Anna Holian/G. Daniel Cohen*, *Introduction*, in: *Journal of Refugee Studies* 25, 2012, S. 313–325; *Matthew Frank/Jessica Reinisch*, *Refugees and the Nation-State in Europe, 1919–59*, in: *JCH* 49, 2014, S. 477–490; *Loescher*, *The UNHCR and World Politics*, S. 50–81; *Kazimierz Bem*, *The Coming of a »Blank Cheque« – Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol*, in: *International Journal of Refugee Law* 16, 2004, S. 609–627; *Gilad Ben-Nun*, *From Ad Hoc to Universal. The International Refugee Regime from Fragmentation to Unity 1922–1954*, in: *Refugee Survey Quarterly* 34, 2015, H. 2, S. 23–44; *Göran Rystad* (Hrsg.), *The Uprooted. Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, Lund 1990; *Katy Long*, *When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection*, in: *Migration Studies* 1, 2013, S. 4–26.

70 Vgl. *Stefan-Ludwig Hoffmann*, *Ins Freie fallen*, in: *Die ZEIT*, 29.4.2015.

kriege, Nationsentstehungen, die beginnende Dekolonisation und der Kalte, oft so heiße Krieg machten die Nachkriegsjahre zu den zahlenmäßig umfassendsten Fluchtjahren des 20. Jahrhunderts. Je nachdem, welche Schätzung man zugrunde legt, waren während und nach dem Krieg zwischen 175 und 200 Millionen Menschen auf der Flucht – fast jeder zehnte Mensch war Flüchtling.⁷¹

Noch während die Panzer rollten, arbeiteten die Alliierten Pläne für eine neue Weltordnung nach dem Krieg aus. Diese Planungen sind in den vergangenen Jahren genau unter die Lupe genommen worden. Die Alliierten gründeten neue Organisationen, entwarfen Projekte zur Weltverbesserung und kodifizierten Normen, um ein tragfähiges und dauerhaftes Friedenssystem zu etablieren. Humanitäre Hilfsbestrebungen⁷² und internationale Zusammenarbeit⁷³ erreichten im und nach dem Krieg ein ungekanntes Ausmaß. Ansätze der Zwischenkriegszeit wurden dabei aufgegriffen und erheblich erweitert. Ruft man sich den Isolationismus der 1930er-Jahre in Erinnerung, war das kaum vorauszusehen gewesen. So entstanden seit 1941 in England und den USA zahlreiche Institutionen, die sich mit Hilfsprogrammen und einer tragfähigen Friedensordnung für die Nachkriegszeit befassten. Seit 1943 wurden die Nachkriegsplanungen konkreter und lösten eine internationalistische Hochstimmung aus. Das schillerndste Beispiel des Internationalismus dieser Jahre war die von 44 Staaten gegründete »United Nations Relief and Rehabilitation Administration« (UNRRA), die Ende 1943 auf Drängen der USA entstand und die internationale Zusammenarbeit nach dem Krieg auf eine neue Basis stellen sollte. Auf ihrem Höhepunkt hatte sie 12.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus 33 Staaten. Ihre Kernaufgabe sah sie in technischer und logistischer Hilfsarbeit. Das Budget lag bei 3,3 Milliarden Dollar, das Einsatzgebiet war über mehrere Kontinente verteilt, die meisten Unterstützungszahlungen flossen nach China.⁷⁴ Das Wissen zur UNRRA speist sich einerseits aus den Veröffentlichungen der Institution selbst, die in mehreren Bänden die eigene Geschichte aufarbeitete, und basiert andererseits vor al-

71 Philipp Ther, »Integration gelingt fast immer«. Interview, in: getabstract journal, August 2020, URL: <<https://journal.getabstract.com/de/2020/09/09/integration-gelingt-fast-immer/>> [14.6.2022].

72 Der Begriff »Humanitarismus« beschreibt Initiativen und Programme, die sich zum Ziel setzen, menschliches Leid zu lindern. Das Spektrum reicht von gesundheitspolitischen Programmen über ernährungstechnische Hilfsaktionen bis zur Versorgung von Opfern großer Naturkatastrophen. Meist werden vier Wellen genannt: Das späte 19. Jahrhundert, die Nachkriegszeiten der Weltkriege und die 1990er-Jahre. Vgl. Eckel, Die Ambivalenz des Guten, S. 60–69 und 244–248; Paulmann, Conjunctions in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century; Louis A. Picard/Terry F. Buss, A Fragile Balance. Re-examining the History of Foreign Aid, Security, and Diplomacy, Sterling 2009.

73 Den Begriff »Internationalismus« überstrahlt eine Aura visionärer Weltverbesserung. Meist geht der Begriff darin auf, Versuche zu beschreiben, die darauf zielen, nationalstaatliche Modelle zu überholen und auf Modelle der Weltregierung zu setzen. Vgl. Paul Kennedy, Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung, München 2007; Mark Mazower, Die Welt regieren. Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute, München 2013 (zuerst engl. 2012).

74 Vgl. Jessica Reinisch/Elizabeth White, The Disentanglement of Populations. Migration, Expulsion and Displacement in Post-War Europe, 1944–49, London 2011; Mark Mazower/Jessica Reinisch/David Feldman (Hrsg.), Postwar Reconstruction in Europe. International Perspectives, 1945–1949, Oxford 2011.

lem auf Arbeiten und Sammelbänden von Jessica Reinisch, die am Birkbeck College in London zentrale Entwicklungen, Prozesse, Akteurskonstellationen und Motivlagen zutage getragen hat.⁷⁵

Drei Gründe hat die Forschung angeführt, warum die internationale Zusammenarbeit nach dem Krieg so präzedenzlose Züge annahm. Für die Zeitgenossen rückte *erstens* die Welt durch technische Errungenschaften stärker zusammen. In einer interdependenten Welt schien alles mit allem zusammenzuhängen. Dieser Wahrnehmung nach konnte eine stabile Ordnung nur dann erreicht werden, wenn nationalstaatliche Alleingänge überwunden würden: Globale Probleme verlangten nach grenzübergreifender Kooperation. Deutlich wurde das besonders nach dem Abwurf der Atombomben im Sommer 1945. Die *zweite* Ursache resultierte aus einer Analyse der Vergangenheit. Die Nachkriegsplanungen durchzog eine Rhetorik der »zweiten Chance«. Der Kern der Diagnosen, warum man erneut in einen Weltkrieg geraten war, gründete auf der Annahme, dass der Umgang mit dem Ersten Weltkrieg nicht erfolgreich gewesen sei. Damals habe ein Plan gefehlt. Nun aber hatte die Staatengemeinschaft erneut die Möglichkeit, eine stabile Nachkriegsordnung zu begründen. Deshalb dachten die Planer groß. Es ging ihnen um nicht weniger als die Neukonstituierung der internationalen Ordnung. Die alliierten Planungsstäbe identifizierten zahlreiche Probleme, die einer weltweiten Regelung bedürftigen und nur grenzübergreifend zu bewältigen seien: Auf die große Katastrophe und globale Herausforderungen müsse man mit großen Aufbrüchen antworten. Auf dieser Überzeugung fußten die neuen UN-Sonderorganisationen, die auf eine technisch-unpolitische Lösung globaler Sachprobleme zielten und großen gesellschaftlichen Rückhalt besaßen. Ihnen lag die Annahme zugrunde, dass sich internationale Kooperation und politische Fragen trennen ließen.⁷⁶

Drittens dominierten sicherheitspolitische Erwägungen. Auf diese Gedanken ging die Gründung der Vereinten Nationen ab Frühjahr 1945 in San Francisco zurück. Die zentrale Frage der 51 Gründungsstaaten lautete, wie man die internationalen Beziehungen gestalten müsste, um einen zukünftigen Krieg zu vermeiden. Im Mittelpunkt der neuen Weltorganisation standen Kriegsprävention, Friedenswahrung und Sicherheitsmechanismen. Nicht nur dem neuen Sicherheitsrat lag dieser Geist der Sicherheit zugrunde. Auch die Initiativen auf dem Gebiet der Weltwirtschaft oder der Menschenrechte, im Bereich der Nukleartechnik oder der internationalen Strafjustiz waren von dem Gedanken durchzogen, künftige Gefahren für den Weltfrieden abzuwehren.⁷⁷

75 Jessica Reinisch, *Old Wine in New Bottles? UNRRA and the Mid-Century World of Refugees*, in: *Frank/dies.*, *Refugees in Europe*, S. 147–177; *dies.*, *Agents of Internationalism*, in: *CEH* 25, 2016, S. 195–205; *dies.*, *Auntie UNRRA at the Crossroads*, in: *Past & Present*, 2013, Nr. 218, S. 70–97; *ders.*, *Internationalism in Relief: The Birth (and Death) of UNRRA*, in: *Past & Present*, 2011, Nr. 210, S. 258–289; *dies.*, *Relief in the Aftermath of War*, in: *JCH* 43, 2008, S. 371–404; *dies.*, *‘We Shall Rebuild Anew a Powerful Nation’: UNRRA, Internationalism and National Reconstruction in Poland*, in: *JCH* 43, 2008, S. 451–476; *Woodbridge*, *UNRRA*.

76 Vgl. *Mazower*, *Der dunkle Kontinent*, S. 267–307; *ders.*, *Die Welt regieren*, S. 198–216; beispielhaft für eine der wichtigsten UN-Organisationen: *Zimmer*, *Welt ohne Krankheit*.

77 Vgl. *Jan Eckel*, *Weltsteuerung aus dem Geist der Sicherheit*, in: *51 Grad. Magazin der Stiftung Mercator* 9, 2016, H. 2, S. 12–15; *Ben Shephard*, *‘Becoming Planning Minded’: The Theory and Practice of Relief 1940–1945*, in: *JCH* 43, 2008, S. 405–419.

Dieser international-humanitäre Aufschwung blieb aber ein Intermezzo und der Traum von einer effektiven Weltregierung durch die Vereinten Nationen unerfüllt. Seit 1946 fuhren die größten Geldgeber, die USA und Großbritannien, hatten 90 % der UNRRA finanziert, ihr Engagement massiv zurück – insbesondere dort, wo sowjetische Staaten beteiligt waren. In den USA und Großbritannien forderten die Parlamente, den Bereich der Nothilfe fortan an die verantwortlichen Staaten zu übergeben. Das große Experiment der UNRRA hatte somit nur eine kurze Halbwertszeit. Für die Flüchtlingshilfe traf das noch stärker zu.⁷⁸

Der Krieg hatte die Menschheit entwurzelt. Nun war es an der internationalen Gemeinschaft, das Flüchtlingsproblem möglichst rasch zu beseitigen, um die internationalen Beziehungen zu stabilisieren und so die Etablierung einer dauerhaften Friedensordnung zu ermöglichen. Auf diesen Kern lässt sich die schon während des Kriegs begonnene Flüchtlingspolitik der Alliierten zuspitzen. In den alliierten Planungsstäben wurde global gedacht: Die Zeitgenossen deuteten das Flüchtlingsproblem der Nachkriegszeit als präzedenzlose Krise infolge eines präzedenzlosen Kriegs. Der Fokus lag auf der Bewältigung dieses Kriegsfolgeproblems. Während in anderen Bereichen, etwa für die Wirtschaft in Bretton Woods 1944, langfristige Strukturen diskutiert wurden, erkannten die Nachkriegsplaner in Flüchtlingen kein grundlegendes Problem. Eine dauerhafte Institutionalisierung flüchtlingspolitischer Strukturen stand nicht auf der Agenda. Für die Alliierten stellten Flüchtlinge eine kolossale Aufräumarbeit am Kriegsende dar. Der flüchtlingspolitische Diskurs gewann dabei weitaus früher an Konturen als die generellen Nachkriegsplanungen, schon seit der Évian-Konferenz 1938 intensivierten die Planungsstäbe der Alliierten ihre Überlegungen zum Flüchtlingsproblem des Weltkriegs. Besonders in Großbritannien und den USA formierte sich in der Öffentlichkeit zunehmend Druck gegen die Untätigkeit gegenüber der nationalsozialistischen Verfolgung, aber auch in den USA musste Roosevelt mehrmals versprechen, die Bemühungen für Flüchtlinge zu verstärken. Vorerst aber bewirkte das aus der Évian-Konferenz hervorgegangene internationale Flüchtlingskomitee wenig. Mit Kriegsbeginn kamen die Bemühungen zum Erliegen.⁷⁹

Seit 1943 dann erhielten die Hilfsbemühungen mehr Substanz. Das Ziel, das sich während der alliierten Nachkriegsplanungen herauskristallisierte, war, die Welt schnellstmöglich vom Flüchtlingsproblem zu befreien. 1943 entschieden sich die USA und Großbritannien auf der Bermuda-Konferenz, das IGCR neu zu beleben. In den alliierten Planungsstäben entstand dabei das Konzept der Displaced Persons. Der Begriff bezeichnete die Opfer der Vertreibung der Achsenmächte, verschleppte Zivilisten, Zwangsarbeiter oder Kriegsgefangene. Ihnen galt die Hauptsorge der Alliierten. Allein für Europa berechneten alliierte Studien elf Millionen DPs. Die Schätzungen für den asiatischen Raum waren weniger genau, aber ähnlich in der Größenordnung. Die Alliierten legten fest, dass die UNRRA diese Menschen nach Kriegsende rasch in ihre Vorkriegsheimat repatriieren sollte. Flüchtlingen zu helfen, wurde hierbei zur Sicherheitsmaßnahme, um die Lage auf dem Kontinent zu

⁷⁸ Vgl. *Shephard*, *The Long Road Home*.

⁷⁹ Vgl. *Jakob Schönhagen*, *Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen (in Vorbereitung).

stabilisieren.⁸⁰ Das Drängen auf eine rasche Lösung hatte zudem einen wirtschaftlichen Aspekt, da die Betreuung der DP-Lager Millionen Dollar verschlang. Von Anfang an hielten die Planer die Hilfsbemühungen für eine befristete Angelegenheit. Seien erst alle DPs repatriert, wäre das Problem gelöst.⁸¹

Der wichtigste Akteur dieser Hilfsmaßnahmen war das Militär, auch wenn insbesondere in Europa das Rote Kreuz wichtige Hilfe leistete. Die alliierten Streitkräfte brachten Nahrungsmittel in Flüchtlingslager, verteilten Impfungen und Medikamente, stellten die Fahrzeuge für die Repatriierungen zur Verfügung und führten die Listen über die Anzahl heimgekehrter oder noch verbleibender DPs.⁸² Die durchgeführten Rückführungen waren immens. In Europa repatriierten UNRRA und das alliierte Oberkommando sieben Millionen Menschen. Im pazifischen Raum organisierten Streitkräfte bis 1948 die Rückkehr von sechs Millionen Menschen.⁸³ Trotz dieser massiven Rückführungen ließ sich das Problem aber nicht beenden. Ebenso wie sich der Krieg vielerorts fortsetzte, hielt die Flucht an, überall brachen neue Krisen auf. Statt aber die Hilfe auszudehnen, kürzten die Vereinten Nationen ihre Programme.

Die Nachkriegspläne der Alliierten waren daher überholt, bevor ihre Umsetzung überhaupt erst so richtig beginnen konnte. Noch bevor die Alliierten den ersten Flüchtling repatriert hatten, war klar: Eine Welt ohne Flüchtlinge würde sich kaum erreichen lassen – trotz der präzedenzlosen Rückführungsaktionen in Europa und im Pazifikraum. Bereits im Frühjahr 1945 hatten die Alliierten beobachtet, dass keineswegs alle DPs in Europa in ihre Heimat zurückkehren wollten. Zudem erhöhte sich die Zahl der DPs in den deutschen und österreichischen Besatzungszonen sogar noch, weil immer mehr jüdische Menschen aus Osteuropa in die DP-Lager strömten. Daraufhin legten die westlichen Alliierten fest, dass die DPs als »alliierte Bürger« nicht unter Zwang zu repatriieren seien. Bei den Sowjets stieß das auf harsche Kritik. Sie beharrten auf der restlosen und zur Not zwangsweisen Rückführung der DPs.⁸⁴

Das Gros der »Unrepatriierbaren« in Europa waren jüdische Flüchtlinge. Seit 1939 hatte insbesondere das State Department mit den internationalen Organisationen Ideen erarbeitet, wie man für sie eine neue Heimat finden könnte. Nun nach

80 Vgl. *Kulischer*, *Europe on the Move*, und *Schechtman*, *European Population Transfers*, plädierten für Bevölkerungstransfers als legitimes Mittel internationaler Befriedung; *Frank*, *The Myth of 'Vacant Places'*; *ders.*, *Making Minorities History*, S. 147–189; *Sjöberg*, *The Powers and the Persecuted*.

81 Vgl. *Ther*, »Integration gelingt fast immer«; *Cohen*, *In War's Wake*, S. 3–13; *Shephard*, *The Long Road Home*, S. 1–11.

82 Vgl. *Jacobmeyer*, *Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer*.

83 Vgl. *Rana Mitter*, *Imperialism, Transnationalism, and the Reconstruction of Post-War China: UNRRA in China, 1944–7*, in: *Past & Present*, 2013, Nr. 218, S. 51–69; *Jiayi Tao*, *Uncovering International Aid in China from UNRRA, 1943–1947*, in: *Zeitgeschichte-online*, 7.12.2018, URL: <<https://zeitgeschichte-online.de/themen/uncovering-international-aid-china-unrra-1943-1947>> [7.10.2022]; *John W. Dower*, *Embracing Defeat. Japan in the Wake of World War II*, New York 2000; *Phil Orchard*, *Protecting the Internally Displaced. Rhetoric and Reality*, New York 2019.

84 *Salomon*, *Refugees in the Cold War*.

dem Krieg griffen die Nachkriegsplaner auf diese Konzepte zurück.⁸⁵ Für die Planer stellte der Neuansiedlungsgedanke eine humane Variante der in Potsdam beschlossenen ethnischen Vertreibungen dar. Besondere Tragweite entfaltete dieser Gedanke durch eine virulente Interdependenzwahrnehmung: Europas Probleme waren die Probleme der USA. Scheiterte der Wiederaufbau hier, war der Weltfrieden in Gefahr. Eine üppig ausgestattete Organisation sollte deshalb Regionen für die Siedlungsprojekte auswählen, um so den Kontinent zu entlasten. Diese Ideen waren von der Zuversicht durchdrungen, logistisch-planerische Antworten auf die Verwerfungen des Kriegs gefunden zu haben.⁸⁶

In den langwierigen UN-Diskussionen kristallisierte sich bis Ende 1946 eine Lösung heraus. Das als genuin europäisches Phänomen empfundene Problem der »Unrepatriierbaren« sollte demnach durch ein groß angelegtes Resettlement gelöst werden. Die USA drängten die westliche Staatengemeinschaft fortan, selbst Flüchtlinge aufzunehmen: Nur durch eine breit angelegte Lastenverteilung könne das Projekt erfolgreich sein. So entstand im Dezember 1946 eine neue UN-Sonderorganisation, die auf drei Jahre begrenzt war: die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO). Betrachtet man ihr Ergebnis, so sind die Errungenschaften der IRO fraprierend. Verortet man sie in der Geschichte der Flüchtlingspolitik, so wirkt sie wie eine geradezu utopische Realisierung einer kurzzeitigen Zusammenarbeit im Bereich der Flüchtlingshilfe.⁸⁷ Innerhalb von fünf Jahren siedelte die IRO über eine Million DPs in über 20 Ländern an. Nachdem die Staatengemeinschaft während des Kriegs nur in Ausnahmefällen bereit gewesen war, Fliehende aufzunehmen, öffneten die westlichen Staaten nun ihre Türen. Das Budget der neuen Organisation war viermal so hoch wie das der restlichen UN und ihrer Spezialorganisationen zusammengekommen.⁸⁸

Noch bevor die Flüchtlingsorganisation ihre Arbeit aufgenommen hatte, begannen 1947 in den Vereinten Nationen Diskussionen, inwiefern es in Zukunft Hilfsinstitutionen geben müsste. Die Entscheidungen der späten 1940er-Jahre hatten für das gesamte Politikfeld weichenstellenden Charakter. Mit dem Ende der IRO verringerten die Vereinten Nationen ihre flüchtlingspolitischen Bemühungen drastisch. Damit schufen sie einen durchsetzungsschwachen Politikbereich, dem ein eindeutiges Zentrum fehlte. Diese Entwicklung ist erklärungsbedürftig, denn Flüchtlingskrisen traten zum damaligen Zeitpunkt überall auf der Welt auf – in Indien und Pakistan flohen 18 Millionen Menschen vor der gewaltsamen Teilung, nach Deutschland strömten knapp 12 Millionen Vertriebene, im Nahen Osten flohen 500.000 Palästinenser aus Israel und aus den arabischen Staaten begann ein Exodus von Hunderttausenden Juden. In China allein flohen 90 Millionen Menschen vor den Folgen des

85 Vgl. *Stephen Porter*, *Benevolent Empire. US, Humanitarianism and the World's Dispossessed*, Pennsylvania 2017, S. 50–78.

86 Vgl. *Frank*, *Making Minorities History*, S. 43; *Ther*, *Die dunkle Seite der Nationalstaaten*; *Heim*, *Projekt »M«*; *Sjöberg*, *The Powers and the Persecuted*, S. 178–206; *Jacobmeyer*, *Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer*, S. 123–203; *Cohen*, *In War's Wake*, S. 35–58 und 101–103; *Mazower*, *No Enchanted Palace*, S. 143 f.

87 Die Forschung hat sie nahezu durchweg positiv bewertet, vgl. *Cohen*, *In War's Wake*, S. 150–165; *Salomon*, *Refugees in the Cold War*, S. 239–359; *Orchard*, *A Right to Flee*, S. 140–173.

88 *Cohen*, *In War's Wake*.

Bürgerkriegs. Sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext forderten Staatsvertreter, Experten und NGOs deshalb immer wieder eine globale Organisation zur Lösung des globalen Problems. Doch letztlich ersetzte die UNO die europäische Flüchtlingsorganisation durch eine Doppelstruktur aus UNHCR und Genfer Flüchtlingskonvention – besonders die Entstehung der Konvention innerhalb der Vereinten Nationen ist in mehreren Artikeln zuletzt genauer in den Blick gerückt.⁸⁹ Damit reduzierten die Vereinten Nationen die Maßnahmen massiv. Geografisch begrenzten sie diese auf Europa und zeitlich auf Flüchtlinge, die vor 1951 geflohen waren. Diesem Verständnis zufolge waren Flüchtlinge ein Phänomen der Vergangenheit. Der 1950 installierte UNHCR sollte lediglich rechtlich beraten, nicht aber eigene Hilfsoperationen durchführen. Die Notoperationen für koreanische und palästinensische Flüchtlinge, welche die UNO kurz darauf initiierte, lagerte sie bewusst aus, um keine dauerhaften Strukturen zu etablieren. Flüchtlingshilfe fand fortan auf dem europäischen Kontinent und für Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern statt.⁹⁰

Die Konvention sollte zur Bewältigung einer akuten und klar abgegrenzten Krise dienen. Erst Jahre später wurde sie schrittweise ausgeweitet, das New York Protocol etwa hob 1967 die territorialen und zeitlichen Beschränkungen der Konvention auf. Das war ebenfalls ein verschlungener Prozess. Durch die Dekolonisation konnten Staaten des Globalen Südens in den Vereinten Nationen neue und folgenreiche Mehrheiten bilden. Das führte teilweise zu einer symbolischen Umkehrung der Machtverhältnisse. In Flüchtlingsfragen drängten afrikanische und asiatische Staaten so darauf, die Einschränkungen der Flüchtlingskonvention aufzuheben. Erst auf diesen Druck hin bemühten sich westliche Staaten und der UNHCR am Ende der 1960er-Jahre um ein Update der Konvention. Diese Ausweitung wurde zu einem Zeitpunkt erlangt, als im diachronen Vergleich weltweit weniger Menschen auf der Flucht waren als zuvor. Als die Flüchtlingszahlen nach 1970 und besonders in den 1980er-Jahren aber wieder zunahmen, flohen erstmals Personen aus dem Globalen Süden in großer Zahl in den Norden. Erst in diesem Moment entfaltete die Flüchtlingskonvention eine globale Wirkung.⁹¹

Das Gros der Erkenntnisse zu diesen hier schablonenartig skizzierten Entwicklungen basiert auf älteren Veröffentlichungen. Denn bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit entstanden Arbeiten, die institutionengeschichtlich das Handeln von UNRRA oder IRO aufarbeiteten. Sie gehören bis heute zu den substanziellsten Bei-

89 *Ulrike Krause*, Colonial Roots of the 1951 Refugee Convention and Its Effects on the Global Refugee Regime, in: *Journal of International Relations and Development* 24, 2021, S. 599–626; *Laura Madokoro*, Eurocentrism and the International Refugee Regime, in: *JMEH* 20, 2022, S. 34–39.

90 Vgl. *Schönhagen*, Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg; *Salomon*, Refugees in the Cold War.

91 Vgl. *Jakob Schönhagen*, Ambivalentes Recht. Zur Geschichte der Genfer Flüchtlingskonvention, in: *Geschichte der Gegenwart*, 11.7.2021, URL: <<https://geschichtedergewegent.ch/ambivalentes-recht-zur-geschichte-der-genfer-fluechtlingskonvention/>> [14.6.2022]; *ders.*, Ein vergessenes Jubiläum. Das »New York Protocol« von 1967 jährte sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal, in: *Zeitgeschichte-online*, 7.12.2018, URL: <<https://zeitgeschichte-online.de/themen/ein-vergessenes-jubilaeum>> [7.10.2022].

trägen zur Nachkriegszeit.⁹² Dasselbe gilt für die Ergebnisse eines ertragreichen Forschungskonsortiums aus der schwedischen Lund-Universität. Um den Rechtswissenschaftler Göran Rystad entstanden hier zu Beginn der 1990er-Jahre drei grundlegende rechts-politikhistorische Dissertationen zur Geschichte des IGCR, der Praxis der UNRRA und IRO sowie eine Studie zur Geschichte der UNHCR-Hilfe während des Algerienkriegs. Die Lund-Studien haben mit ihrem engen institutionellen Fokus empirisches Neuland erschlossen, die zentralen institutionengeschichtlichen Entwicklungen, vor allem im Zuge des Kalten Kriegs nach 1945, fundiert und ein Grundgerüst für das Verständnis der Flüchtlingspolitik geliefert.⁹³

Erst in den vergangenen beiden Jahrzehnten sind sie stark sekundiert worden. Zwei wichtige Werke stechen dabei hervor. Daniel Cohen untersucht in »In War's Wake« die internationalen Hilfsmaßnahmen für DPs nach dem Zweiten Weltkrieg. Er analysiert, wie die Alliierten die DPs erst repatriierten und anschließend die westlichen Staaten sich zu einer außergewöhnlichen Neuansiedlungsaktion durchrang, die er als Teil der »menschenrechtlichen Revolution« nach 1945 deutet und deswegen von einer »Golden Age of European Refugees« spricht. Etwas breiter angelegt ist Ben Shephards Studie. Er startet noch im Krieg mit der Zwangsarbeiterschaft der Nationalsozialisten und beschreibt dann die anschließenden »langen Wege nach Hause« dieser zwangsverschleppten Menschen. Das Verdienst seiner Arbeit liegt darin, dass er Schlaglichter auf die Praxis der Helfenden sowie das Erleben der Vertriebenen wirft und so ein facettenreiches Panorama der DP-Geschichte entfaltet.⁹⁴

Zudem speist sich ein Gros des Wissens zur Nachkriegsflüchtlingshilfe aus den unzähligen Einzelarbeiten zum nationalen wie internationalen und staatlichen wie nichtstaatlichen humanitären Engagement als Ganzes nach dem Weltkrieg. Laure Humbert etwa hat hierzu 2021 eine umfassende Studie vorgelegt, die die französische Hilfspolitik gegenüber DPs in der Besatzungszone untersucht. Dabei profiliert sie die Erkenntnisse früherer Studien, indem sie den französischen Einsatz für DPs ausleuchtet. Sie deutet die Hilfe dabei als einen französischen Versuch, das internationale Renommee wiederherzustellen und sich möglichst rasch wieder im Konzert der großen Mächte zu etablieren. Sie verdeutlicht dabei einmal mehr, wie sehr die Rolle der Flüchtlingshilfe international davon abhing, wie sich das Engagement im Namen von Flüchtlingen für die Akteure der Hilfe politisch instrumentalisieren ließ.⁹⁵

Zwei Untersuchungskomplexe schließen sich eng an diese Nachkriegshilfe an, doch fallen sie zugleich ein wenig aus dem Raster: die Versorgung der vertriebenen Deutschen sowie die Handhabung der Teilungsflüchtlinge in Indien und Pakistan. Die internationale Gemeinschaft betrachtete diese Flüchtlingsgruppen nicht als internationale Aufgabe, sondern sah sie als Binnenvertriebene, deren Versorgung ihre

92 Vgl. *Kulischer*, *Europe on the Move*; *Schechtman*, *European Population Transfers*; *Holborn*, *The IRO*; *Woodbridge*, *UNRRA*; *Vernant*, *The Refugee in the Post-War World*.

93 Vgl. *Rystad*, *The Uprooted*; *Salomon*, *Refugees in the Cold War*; *Sjöberg*, *The Powers and the Persecuted*; *Cecilia Ruthström-Ruin*, *Beyond Europe. The Globalization of Refugee Aid*, Lund 1990.

94 *Cohen*, *In War's Wake*; *Shephard*, *The Long Road Home*.

95 *Laure Humbert*, *Reinventing French Aid. The Politics of Humanitarian Relief in French-Occupied Germany, 1945–1952*, Cambridge University Press, Cambridge 2021, 350 S., geb., 120,00 \$.

Heimatstaaten gewährleisten mussten. Auch wenn sich in beiden Ländern auch das Rote Kreuz und NGOs stark engagierten, blieben die Hilfsaktionen stark national geprägt. Eine internationale Geschichte dieser Hilfsprogramme steht daher noch aus; meist werden die Vorgänge in nationaler Perspektive erzählt.⁹⁶

Bald war die westliche Hilfe für Flüchtlinge nahezu ausschließlich vom Kalten Krieg geprägt, blieb aber vorwiegend auf Europa begrenzt. Laura Madokoro hat hierzu eine beachtliche Studie geliefert, in der sie analysiert, dass für chinesische Flüchtlinge im Westen in vielerlei Hinsicht andere Kriterien herangezogen wurden als für die Kommunismus-Flüchtlinge in Europa. Sie substantiiert erstmals den zutiefst rassistischen Charakter flüchtlingspolitischer Hilfsaktionen für außereuropäische Flüchtlinge. Ihnen sprach etwa der US-Kongress ab, tatsächliche Flüchtlinge zu sein. Während die Fliehenden aus Ungarn 1956 auch aufgenommen wurden, wenn sie eher aus wirtschaftlichen Gründen flohen, galten diese Muster nicht für chinesische Flüchtlinge, denen gerade vorgehalten wurde, aus ökonomischen Anreizen in die USA einreisen zu wollen.⁹⁷ Während man im Westen einer Aufnahme außereuropäischer Flüchtlinge also bereits in den 1950er-Jahren skeptisch gegenüberstand, war das Engagement zugleich doch ausgesprochen großzügig, wenn man Geflüchteten vor Ort helfen konnte. Dies manifestierte sich erstmals nach der Niederlage Frankreichs im Indochina-Krieg, als die US-Armee mit mehreren Hundert Militärschiffen mehreren hunderttausend Vietnamesen aus dem Norden in den Süden verhalf. Diese »Operation Passage to Freedom« hat bisher nur wenig Aufmerksamkeit hervorgerufen, gehört aber in Umfang und Schnelligkeit zu den beeindruckendsten vom Systemkonflikt geprägten Hilfsprogrammen.⁹⁸

Überhaupt herrscht in Bezug auf die Migrationsbewegungen, die im Zusammenhang mit dem Ende der Kolonialreiche stehen, eine forschersiche Zurückhaltung, ja mitunter kognitive Unsicherheit, wie diese Flüchtlingsgruppen überhaupt zu kategorisieren sind, die meist schon die Zeitgenossen umgetrieben hatte. Das Ungleichgewicht der Aufmerksamkeit aus dieser Zeit hat die Forschung übernommen: Während Fluchtprozesse, die durch den gewaltsamen Kampf der europäischen Mächte um ihre Kolonien im Globalen Süden entstanden, wenig substantielle Untersuchungen hervorgerufen haben, sind zuletzt einige Studien erschienen, die aber die Rückkehr europäischer Siedlergruppen untersuchen.⁹⁹ Wie sich die Gewalt der Kolonialherren in mehreren Dekolonisationskriegen zunehmend radikalisierte, hat zudem

96 Deutsche Beispiele aus diesem weiten Feld: *Andreas Kossert*, *Kalte Heimat. Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945*, Berlin 2008; *R. M. Douglas*, »Ordnungsgemäße Überführung«. Die Vertreibung der Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg, München 2012; *Matthias Beer*, *Flucht und Vertreibung der Deutschen. Voraussetzungen, Verlauf, Folgen*, München 2011.

97 *Madokoro*, *Elusive Refuge*.

98 Vgl. *Ronald B. Frankum Jr.*, *Operation Passage to Freedom. The United States Navy in Vietnam, 1954–1955*, Lubbock 2007.

99 *Christoph Kalter*, *The Return from Africa and the Remaking of Portugal*, Cambridge 2022; *Pamela Ballinger*, *The World Refugees Made. Decolonization and the Foundation of Postwar Italy*, Cornell University Press, Ithaca 2020, 336 S., geb., 45,95 \$; *Giuliana Laschi/Valeria Deplano/Alessandro Pes* (Hrsg.), *Europe between Migrations, Decolonization and Integration (1945–1992)*, New York 2020; *Andrea L. Smith* (Hrsg.), *Europe's Invisible Migrants*, Amsterdam 2003; *Manuel Boruttau/Jan C. Jansen* (Hrsg.), *Vertriebene and Pieds-Noirs in Postwar Germany and France. Comparative Perspectives*, Basingstoke 2016; *Panikos Panayi*, *An Immigration History of Bri-*

vielfältiges Interesse hervorgerufen, die dadurch entstehenden Fluchtbewegungen aber nicht.¹⁰⁰

Ganz anders ist das mit der Ungarnkrise von 1956. Unzählige Studien haben die Umstände der Flucht der rund 200.000 Ungarinnen und Ungarn untersucht, die im Anschluss an die Niederschlagung des ungarischen Aufstands ins angrenzende Österreich und Jugoslawien flohen. In vielerlei Hinsicht gelten die Ungarnflüchtlinge als Symbol schlechthin – einerseits für die europäischen Fluchtbewegungen während des Kalten Kriegs, andererseits als Beleg für eine gelungene Aufnahmeaktion. Denn unter Führung der USA erfuhren die meisten Geflüchteten eine große und grenzübergreifende Anteilnahme und kamen in die Gunst groß angelegter Hilfsprogramme, die gleichzeitig für viele Flüchtlingsorganisationen zu einem Schlüsselprogramm wurden, das ihnen half, den Übergang von einer Nachkriegsorganisation zu einer festen Institution zu bewältigen. Kaum ein halbes Jahr nach dem Beginn der Flucht kamen so rund 180.000 Ungarinnen und Ungarn im Westen unter, die USA und Kanada gewährten am meisten Menschen Asyl, jeweils über 35.000 Personen fanden hier Zuflucht. Nach Großbritannien kamen 20.000 Flüchtlinge, in die Bundesrepublik 15.000, in die Schweiz 13.000 und nach Frankreich 12.400. Die Neuansiedlung hatte dabei auch wirtschaftliche Aspekte, die gut ausgebildeten Ungarn passten ins Anforderungsprofil der westlichen Staaten, in denen Hochkonjunktur herrschte. Die Ungarnkrise geriet für die westliche Staatengemeinschaft so zu einem einschneidenden und für das kulturelle Gedächtnis des Westbündnisses prägenden Ereignis. In Österreich ist die Erinnerung an die Krise bis heute zentral. Die erste im Fernsehen übertragene Flüchtlingskrise der Geschichte war ein Medienergebnis, das Time Magazine kürte den »Freedom Fighter« 1956 zur Person des Jahres. Die Geflohenen bestätigten das vorherrschende Bild des Flüchtlings in zugespitzter Form: Sie wurden als heldenhaft fliehende »freedom fighter« dargestellt. Mit ihrer Flucht aus dem Osten verkörperten sie die Überlegenheit des westlichen Systems.¹⁰¹

tain. Multicultural Racism since 1800, New York 2014; *Randall Hansen*, Citizenship and Immigration in Post-war Great Britain. The Institutional Origins of a Multicultural Nation, Oxford/New York 2000.

- 100 Drei erhellende Beispiele aus diesem Bereich: *Fabian Klose*, Menschenrechte im Schatten kolonialer Gewalt. Die Dekolonisierungskriege in Kenia und Algerien 1945–1962, München 2009; *Christiane Abele*, Kein kleines Land. Die Kolonialfrage in Portugal. 1961–1974, Göttingen 2017; *Matthew Connelly*, Fatal Misconception. The Struggle to Control World Population, Cambridge/London 2008.
- 101 Vgl. als kleine, aber keineswegs Vollständigkeit beanspruchende Auswahl: *Ibolya Murber/Zoltán Fónagy* (Hrsg.), Die ungarische Revolution und Österreich 1956, Wien 2006; *Andreas Gémes*, Austria and the 1956 Hungarian Revolution. Between Solidarity and Neutrality, Pisa 2008; *Maximilian Graf/Sarah Knoll*, Das Ende eines Mythos? Österreich und die Kommunismusflüchtlinge, in: *Börrtes Kuzmany/Rita Garstenauer* (Hrsg.), Aufnahmeland Österreich. Über den Umgang mit Massenflucht seit dem 18. Jahrhundert, Wien 2017, S. 206–229; *Maximilian Graf/Sarah Knoll*, In Transit or Asylum Seekers? Austria and the Cold War Refugees from the Communist Bloc, in: *Günter Bischoff/Dirk Rupnow* (Hrsg.), Migration in Austria, Innsbruck/New Orleans 2017, S. 91–111; *Ibolya Murber*, Betreuung und Integration von Ungarnflüchtlingen in Österreich 1956/57, in: *Stefan Karner/Barbara Stelzl-Marx* (Hrsg.), Migration. Flucht – Vertreibung – Integration, Graz/Wien 2019, S. 103–120; *Peter Haslinger*, Flüchtlingskrise 1956 – die Ungarische Revolution und Österreich, in: *Jerzy Kochanowski/Joachim von Puttkamer* (Hrsg.), (Nieco) inne spojrzeńie 1956. Eine (etwas) andere Perspektive, Warschau 2016, S. 125–156; *Brigitta Zierer*, Willkommen Ungarnflüchtlinge 1956?, in: *Gernot Heiss/Oliver Rathkolb* (Hrsg.), Asylland

Schwerpunkt Nr. 3 – Das späte 20. Jahrhundert und der Beginn der Abschottung

Seit einigen Jahren sind zudem die Flüchtlingssituationen in den Entwicklungsländern im *letzten Drittel des 20. Jahrhunderts* in den Fokus der Forschung gerückt. Hier kann man zwei Schwerpunkte entdecken: einerseits die Analyse der großen Hilfsprogramme im Globalen Süden, andererseits die Antworten des Nordens auf einen nun wahrgenommenen Ansturm von Geflüchteten aus dem Süden.

Will man die großen Linien dieser Entwicklung erfassen, kann man folgendes Narrativ erkennen: Seit der Etablierung einer globalen Flüchtlingshilfe in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg begannen westliche Staaten, Mechanismen zu entwickeln, um diese de facto auszuhebeln. Die Drittstaatenregelungen der Abkommen von Dublin oder des deutschen Asylkompromisses unterminierten das Non-Refoulement-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention, indem sie die staatlichen Grenzen in Drittstaaten verschoben. Sie verhinderten, dass Flüchtlinge überhaupt in den Aufnahmeländern einen Asylanspruch formulieren konnten. Damit riegelten sich Deutschland und Europa gegenüber einer Zuwanderung auf dem Asylweg weitgehend ab und übertrugen die Verantwortung auf die Staaten an den EU-Außengrenzen. Als infolge des Syrienkriegs in den 2010er-Jahren über eine Million Personen nach Europa flohen, trugen diese Mechanismen nicht mehr. Durch mehrere Absprachen mit Drittstaaten außerhalb Europas reinstallierte die EU im Anschluss an die sogenannte Flüchtlingskrise ihr System, sich vor einer Einwanderung durch das Asylrecht abzuschotten.¹⁰²

Am Anfang dieser Entwicklung haben viele Studien zwei Prozesse beziehungsweise ereignishafte Entwicklungen ausgemacht – einmal das Ende der aktiven Anwerbepolitik westeuropäischer Staaten¹⁰³ und zudem die Handhabe der vietnamesischen ›Boatpeople‹. Amanda Demmer hat 2021 eine wichtige Gesamtdarstellung zur internationalen Versorgung und Handhabe der vietnamesischen Flüchtlinge und ›Boatpeople‹ nach dem Rückzug der USA 1975 bis 2000 vorgelegt. Sie verortet die Initiativen in drei Kontexten: erstens dem aufkommenden parlamentarischen Protest an der Vietnampolitik der Exekutive; zweitens im Kontext der Verschränkung zweier Politikfelder, die in den 1970er-Jahren ihren Durchbruch erlebten: Humanitarismus und Menschenrechte; sowie drittens im Zusammenhang der Verschiebung zentraler flüchtlingspolitischer Konzepte, im Wesentlichen die Bewusstwerdung, dass Flüchtlingsleiden auch im Globalen Süden stattfinden könne. Hierbei fielen im Fall der großzügigen ›Boatpeople‹-Aufnahme im Westen – knapp 1,5 Millionen Vietnamesinnen und Vietnamesen erhielten immerhin bis in die 1990er-Jahre Aufnahme in westlichen Staaten – mehrere Entwicklungen zusammen: Zum einen nahmen westliche Staaten die ›Boatpeople‹ als Flüchtlinge vor dem Kommunismus und als erste außereuropäische Flüchtlingsgruppe verhältnis-

wider Willen: Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, S. 157–172.

102 Für die Hilfspolitik in Syrien vgl. *Jehan Bseiso/Michiel Hofman/Jonathan Whittall* (Hrsg.), *Everybody's War. The Politics of Aid in the Syria Crisis*, Oxford University Press, Oxford/New York 2021, 240 S., geb., 29,95 \$.

103 Vgl. *Gatrell*, *The Unsettling of Europe*, S. 197–214; *Marcel Berlinghoff*, *Das Ende der ›Gastarbeit‹. Europäische Anwerbestopps 1970–1974*, Paderborn/München etc. 2013.

mäßig großzügig auf. Zum anderen zeigte sich hierbei die neue Virulenz zivilgesellschaftlichen Engagements im Namen von Leid im Globalen Süden, die sich seit Biafra immer stärker manifestiert hatte.¹⁰⁴

Mit diesen großen Hilfsaktionen seit den späten 1960er-Jahren etablierte sich allmählich eine Art Notfallsystem zur Versorgung von Flüchtlingen, das jüngst Florian Hannig untersucht hat. Er analysiert die Entstehung einer institutionalisierten humanitären Nothilfe im Kontext der Hilfsprogramme in Biafra und Bangladesch. Demnach sei erst mit den großen humanitären Hilfsaktionen am Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre innerhalb der internationalen Gemeinschaft die Überzeugung entstanden, dass es grenzübergreifender Institutionen und Hilfsprogramme bedürfe, die in Krisenfällen zur Versorgung von Menschen in Not zur Verfügung stünden. Das entsprang oftmals Zufällen oder lag in der Dynamik politischer Konfliktlagen begründet wie etwa im Falle Bangladeschs, folgte aber in erster Linie der Erkenntnis, dass Menschen in Not ein Anrecht auf Hilfsprogramme hatten.¹⁰⁵

Dieser neue Schwerpunkt bettet sich ein in eine länger zurückreichende Reihe vor allem sozialwissenschaftlicher Analysen der Versorgung von Flüchtlingen in Lagern seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Wo lagen zu den jeweiligen Zeitpunkten die Ursachen für Flucht und Vertreibung? Kann man sie nach Modellen und übergreifenden Strukturen ordnen? Kann man daraus Lehren und Handlungsanweisungen für gegenwärtige Situationen ableiten? Welche Funktionen hatten Flüchtlingslager? Und welche Folgen haben humanitäre Hilfsaktionen für die Aufnahmeländer und die Flüchtlinge? Das sind Fragen, von denen sich diese oftmals anthropologischen und soziologischen Studien haben leiten lassen.¹⁰⁶

Zudem haben in diesem Untersuchungskomplex Arbeiten zu Flucht- und Migrationsbewegungen auf dem asiatischen Kontinent viel historische Tiefenschärfe beige-steuert.¹⁰⁷ Gleichzeitig sind die millionenhaften Fluchtbewegungen und ihre politische Handhabe im Nahen Osten und im subsaharischen Afrika, wie sie sich in den

104 *Amanda C. Demmer*, *After Saigon's Fall. Refugees and US-Vietnamese Relations, 1975–2000* (Cambridge Studies in US Foreign Relations), Cambridge University Press, Cambridge/New York 2022, 328 S., brosch., 24,99 \$.

105 *Florian Hannig*, *Am Anfang war Biafra. Humanitäre Hilfe in den USA und der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main/New York 2021.

106 Vgl. *Barbara Harrell-Bond*, *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*, Oxford/New York 1986; *Fiona Terry*, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, New York 2002; *Jennifer Hyndman*, *Managing Displacement. Refugees and the Politics of Humanitarianism*, Minnesota 2000; *Sarah Kenyon Lischer*, *Dangerous Sanctuaries. Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Ithaca 2005; *Michel Agier*, *Managing the Undesirables. Refugee Camps and Humanitarian Government*, Cambridge 2011; *Kirsten McConnachie*, *Governing Refugees. Justice, Order and Legal Pluralism*, New York 2014; *Katharina Inhetveen*, *Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers. Akteure – Macht – Organisation*, Bielefeld 2010.

107 Vgl. *Madokoro*, *Elusive Refugee*; *Uditi Sen*, *Citizen Refugee. Forging the Indian Nation after Partition*, Cambridge University Press, Cambridge/New York etc. 2018, 300 S., geb., 105,00 \$; *Thomas Kauffmann*, *The Agendas of Tibetan Refugees. Survival Strategies of a Government-in-Exile in a World of International Organizations*, New York 2015; *Paulomi Chakraborty*, *The Refugee Woman. Partition of Bengal, Gender, and the Political*, Oxford/New York 2019. *Nianshen Song*, *Making Borders in Modern East Asia. The Tumen River Demarcation, 1881–1919*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, 323 S., brosch., 32,99 \$; *Haimanti Roy*, *The Partition of India*, Ox-

1980er- und 1990er-Jahren abspielten, bisher noch kaum ausgeleuchtet worden. Wenn überhaupt, haben einzelne Artikel erste Blickwinkel erschlossen und beispielsweise die neuen Lösungsansätze des UNHCR in den 1980er-Jahren analysiert. Gerade in der Analyse dieses an Flüchtlingskrisen und großen Hilfsprogrammen so reichen Jahrzehnts liegt das Potenzial, überraschende Kausalitäten aufzudecken und vielschichtige Problemkomplexe zu erschließen und gleichzeitig neue Perspektiven zu eröffnen, die es ermöglichen, auch die vorausgegangenen Dekaden analytisch tiefer zu durchdringen.¹⁰⁸

Zuletzt haben Studien den Fokus auf die Zeit nach dem Kalten Krieg gerichtet. Sie heben hervor, wie westliche Staaten sich seither gegenüber Flüchtlingen aus dem Globalen Süden abgrenzen, ohne aus den internationalen Rechtsabkommen auszutreten. Zwei Syntheseversuche stechen hervor: David Scott FitzGerald beschreibt die Exterritorialisierungsmaßnahmen westlicher Demokratien dabei als eine Art »Fernbedienung« der Migrationspolitik, die verhindert, dass Flüchtlinge überhaupt die Grenzen erreichen können, an denen die Normen des internationalen Flüchtlingsrechts greifen könnten. Er substanziiert seine Analyse anhand der amerikanischen Politik der Pushbacks, der australischen Pazifikpolitik sowie der europäischen Dublin-Regeln.¹⁰⁹ Ganz ähnlich beschreibt Daniel Ghezelbash die jüngere Geschichte internationaler Asylpolitik als Geschichte eines »verlorenen Refugiums«. Er charakterisiert australische und US-amerikanische Lösungsansätze dabei als eine Art Lernfolie für Regelungen in Europa, die schließlich zu einer flächendeckenden Abwendung gegenüber der Aufnahme von außereuropäischen Flüchtlingen führte.¹¹⁰

Tatsächlich kam es in den 1980er-Jahren zu einer geradezu globalen Asylkrise. Als die Flüchtlingszahlen stiegen, schloss die Staatengemeinschaft die Grenzen und entwickelte mehrere Methoden, um das internationale Flüchtlingsrecht auszuhebeln. Australien, die USA und Westdeutschland zum Beispiel reagierten auf die steigenden Flüchtlingszahlen am Ende des Kalten Kriegs, indem sie das Asylrecht modifizierten, ohne es außer Kraft zu setzen. Sie ergänzten das Asyl durch Vorfeldmaßnahmen, Deals mit Transitstaaten, strengere Visaregelungen oder durch das Abfangen von Flüchtlingen. Sie griffen also ein, bevor die Flüchtlinge die jeweiligen Länder oder Regionen erreichten und die rechtlichen und ethischen Schutzstandards greifen konnten.¹¹¹ Hierbei zeigte sich, dass die Staatengemeinschaft nicht bereit war, sich in die eigene Einwanderungspolitik hineinreden zu lassen. Als die

ford/New York 2019; *Vazira Fazila-Yacoobali Zamindar*, *The Long Partition and the Making of Modern South Asia. Refugees, Boundaries, Histories*, New York 2007; *Yasmin Khan*, *The Great Partition. The Making of India and Pakistan*, New Haven 2007.

108 Vgl. *Bresselau von Bressendorf*, *Über Grenzen*; *James Milner*, *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*, Basingstoke/New York 2009.

109 *FitzGerald*, *Refuge beyond Reach*; ähnlich, aber kulturanthropologisch orientiert: *Bernd Kasparek*, *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*, Bertz + Fischer Verlag, Berlin 2017, 153 S., brosch., 8,00 €.

110 *Ghezelbash*, *Refugee Lost*.

111 Vgl. *Stefan Luft*, *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen*, Verlag C. H. Beck, München 2016, 128 S., brosch., 8,95 €; *Daniel Thym*, *Sollbruchstellen des deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts*, Berlin/Boston 2019; *Cathryn Costello*, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law (Oxford Studies in European Law)*, Oxford University

Flüchtlingzahlen in die Höhe schossen, sank die Bereitschaft, die universellen Normen zu realisieren. Dieser Prozess spielte sich parallel zu einer Doppelentwicklung ab: Das wirtschaftliche Wachstum der Wirtschaftswunderjahre nahm ebenso ab wie der Aufnahmewille der Einwanderungsgesellschaften. Rezession und Asyl bedeuteten eine »doppelte Herausforderung«.¹¹²

Australien etwa nahm zwischen 1977 und 1983 70.000 ›Boatpeople‹ auf. Die Regierung von Premierminister Malcolm Fraser legte ein geregeltes Verfahren für die Flüchtlingsaufnahme in Australien fest. Irreguläre, unkontrollierte Migration hingegen galt als Schreckbild. Die Regierung schloss daher Abkommen mit den Transitländern. Australien bot Malaysia und Indonesien an, Flüchtlinge aufzunehmen, wenn im Gegenzug verhindert würde, dass Boote unkontrolliert in Richtung Australien ablegten. Fraser exterritorialisierte damit Australiens Grenzen, um eine »unkontrollierte« Flüchtlingszuwanderung zu verhindern. Frasers »Holding-the-Boats«-Politik ging auf: 1976 zählte die Regierung 111 irreguläre Bootsankünfte, 1977 waren es 868, bis 1980 senkte die Fraser-Administration die Anzahl auf 0, nur 1981 lag sie wieder bei 30. Bis 1989 kam dann kein weiteres irreguläres Boot an.¹¹³

Unter Ronald Reagan betrieben auch die USA eine Exterritorialisierung der Aufnahmepolitik. Die Administration gewährte zwar weiterhin Menschen Asyl, die aus dem kommunistischen Osteuropa, der Sowjetunion oder Indochina flohen, begrenzte aber die Aufnahme von Flüchtlingen insgesamt massiv. Die Reagan-Verwaltung stellte sich aktiv gegen eine sowjetische Expansion in der ›Dritten Welt‹ und unterstützte dazu militante Gruppen, die gegen sowjetisch geförderte Regime kämpften. Die Rüstungsausgaben schossen deshalb in neue Höhen. In diesem Zusammenhang erhielten die sogenannten Refugee Warriors eine zentrale Rolle im Kampf gegen den Kommunismus. In Zentralamerika entwurzelten diese »proxy wars« des Systemkonflikts in Guatemala, El Salvador und Nicaragua rund zwei Millionen Menschen. Diesen Flüchtlingen aber gewährte die Reagan-Administration nur in Ausnahmefällen Aufnahme. Vielmehr wurde deren Flucht zum Argument dafür, sich stärker militärisch in Zentralamerika zu engagieren. Denn breite sich dort der Kommunismus aus, warnte Reagan, stünde man vor »einer Flut von Flüchtlingen und einer direkten Bedrohung unserer südlichen Grenze«.¹¹⁴ Die Überprüfung der Asylanträge, die für die ›Boatpeople‹ ausgesprochen lax vorgenommen worden war, wurde fortan akribisch durchgeführt und oft zum Nachteil der Flücht-

Press, Oxford 2016, 384 S., geb., 110,00 \$; Alexander Betts/Gil Loescher (Hrsg.), *Refugees in International Relations*, Oxford/New York 2011.

112 Vgl. *Gatrell*, *The Unsettling of Europe*, S. 197–214.

113 Vgl. *Gerald Knaus*, *Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*, München 2020, S. 108–120; *Claire Higgins*, *Asylum by Boat. Origins of Australia's Refugee Policy*, Sidney 2017; *Irial Glynn*, *Asylum Policy, Boat People and Political Discourse. Boats, Votes and Asylum in Australia and Italy*, London 2016; *Klaus Neumann*, *Refuge Australia: Australia's Humanitarian Record*, Sydney 2004; *J. Olaf Kleist*, *Political Memories and Migration. Belonging, Society, and Australia Day*, London 2016.

114 Zit. nach: *Carl J. Bon Tempo*, *Americans at the Gate. The United States and Refugees during the Cold War (Politics and Society in Modern America)*, Princeton University Press, Princeton 2008, 288 S., geb., 60,00 \$, S. 189.

linge ausgelegt.¹¹⁵ 1981 verabschiedete die Regierung eine Verordnung, die erlaubte, Boote abzufangen und zurückzuschicken. Das Vorgehen wurde zum Modell. Die Clinton-Administration etablierte auf dieser Erfahrung aufbauend in den 1990er-Jahren für kubanische Flüchtlinge die »Wet foot, dry foot«-Politik. Mit dem Castro-Regime handelten die USA aus, dass Kuba diejenigen Flüchtlinge, welche die USA auf hoher See abfangen, zurücknehmen müsse. Gleichzeitig aber sagte die Regierung zu, in einem geregelten Verfahren weiterhin kubanische Migranten aufzunehmen. Wer durch dieses Verfahren mit einem »trockenen Fuß« in den Staaten ankam, wurde aufgenommen, wer aber auf offener See mit »nassem Fuß« abgefangen wurde, den schickte die Küstenwache zurück nach Kuba. Die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge sank so tatsächlich. Lag sie 1980 noch bei 800.000, gewährten die USA 1986 schließlich nur 67.000 Flüchtlingen Zugang.¹¹⁶

Auch nach Europa flohen in den 1980er-Jahren zunehmend Flüchtlinge aus dem Globalen Süden. Nach dem Ende des wirtschaftlichen Booms der Nachkriegszeit wandten sich die europäischen Staaten von der Politik der gezielten Arbeiteranwerbung ab. Die Zuwanderung in diese Staaten nahm aber nicht ab. Wahrscheinlich stellten nun mehr Menschen Asylanträge, weil sie nach dem Ende der offenen Gastarbeiter-Anwerbung seltener die Möglichkeit hatten, über Anwerbeverträge nach Europa zu kommen. In diesem Kontext kam die Rede von »Scheinasylanten«, »Wirtschaftsflüchtlingen« und »Asylbetrügnern« auf. Dadurch nahmen die westlichen Regierungen Migration zunehmend als einen unkontrollierten Prozess wahr und wirkten mit einer restriktiven Auslegung bestehender Normen entgegen.¹¹⁷ Eine vorgelagerte Visumpolitik sollte fortan den Zuzug aus dem Globalen Süden in geregelte Bahnen lenken. Waren zuvor noch nahezu alle Asylanträge positiv beschieden worden, wurde nun die Mehrheit abgelehnt.¹¹⁸

Dabei ist das Vorgehen Westdeutschlands ein illustratives Beispiel. Während die Zahl der Asylsuchenden in den 1970er-Jahren sehr klein war und in der Öffentlichkeit kaum beachtet wurde, begann sich dies um 1980 zu ändern. Die Machtübernahme der Islamisten im Iran, der Bürgerkrieg im Libanon, vor allem aber der Militärsputsch in der Türkei im September 1980 zogen große Fluchtbewegungen nach sich. Erstmals wurde der Begriff »Asyl« in der Bundesrepublik einer breiteren Öffentlichkeit geläufig. Zum Hauptargument gegen eine Aufnahme wurde der Verdacht, die Flüchtlinge kämen aus wirtschaftlichen, nicht aus politischen Gründen ins Land. Der Zusammenbruch der kommunistischen Länder im Machtbereich der Sowjetunion ließ die Zahl der Flüchtlinge nach Deutschland ansteigen. Mit der Öffnung der Grenzen in Osteuropa nahm die Zahl der Asylbewerber dann erneut dras-

115 Vgl. *María Cristina García*, *Seeking Refuge. Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada*, Berkeley 2006; *Elizabeth G. Ferris*, *The Central American Refugees*, New York 1987; *Goodman*, *The Deportation Machine*.

116 Vgl. *Orchard*, *A Right to Flee*, S. 216–221; *FitzGerald*, *Refuge beyond Reach*, S. 71–160; *Bon Tempo*, *Americans at the Gate*, S. 179–196; *David Reimers*, *Unwelcome Strangers. American Identity and the Turn against Immigration*, New York 1998; *Daniel J. Tichenor*, *Dividing Lines. The Politics of Immigration Control in America*, Princeton 2002.

117 Vgl. *Gatrell*, *The Unsettling of Europe*, S. 249–271.

118 Vgl. *Didier Fassin*, *Vom Rechtsanspruch zum Gunsterweis. Zur moralischen Ökonomie der Asylvergabepraxis im heutigen Europa*, in: *Mittelweg* 36 25, 2016, H. 1, S. 62–78; *E. Valentine Daniel/John Chr. Knudsen* (Hrsg.), *Mistrusting Refugees*, Berkeley/Los Angeles 1995.

tisch zu, von knapp 57.000 im Jahr 1987 auf 438.000 im Jahr 1992. Hatten sich 1987 legal etwa 700.000 Flüchtlinge in Deutschland aufgehalten, waren es 1993 bereits 1,9 Millionen. Um die Zahl der Asylsuchenden zu begrenzen, drängte die Union-FDP-Regierung auf eine Änderung des Asylartikels, wonach Asyl nur beantragen kann, wer nicht aus einem sicheren Drittstaat einreist. Durch den sogenannten Asylkompromiss riegelte sich Deutschland am Beginn der 1990er-Jahre gegen eine Zuwanderung auf dem Asylweg ab. Es ist bezeichnend für den Forschungsstand, dass die zentralen Einsichten in diese Entwicklung immer noch auf die wegweisende Arbeit von Ulrich Herbert zurückgehen, die vor über 20 Jahren erschienen ist: Der politische Umgang mit Flüchtlingen hat lange kein großes Erkenntnisinteresse hervorgerufen, wenn überhaupt folgte er hierzulande immer wieder konjunkturellen als großen »Krisen« wahrgenommenen Einwanderungsschüben. Dadurch, so Herbert, habe sich ein zyklisches Debattenmuster etabliert, das einer »Fiktion der Voraussetzungslosigkeit« folge, demnach »plötzlich ganz neue Probleme aufgetaucht« seien. Tatsächlich aber werde die Debatte um den Zuzug von Ausländern seit etwa 120 Jahren unter den im Wesentlichen gleichen Fragestellungen und mit den gleichen Frontlinien geführt.¹¹⁹

Zuletzt entfaltete sich auch auf dem afrikanischen Kontinent seit 1970 eine Asylkrise, die insbesondere James Milner historisch ausgeleuchtet hat. Er zeigt, dass das Verhalten der afrikanischen Staaten zunehmend im fundamentalen Gegensatz zu den politischen Richtlinien der 1960er-Jahre stand, als viele der postkolonialen Staaten Flüchtlinge großzügig in ländlichen Siedlungen aufgenommen hatten. Die vielen autoritären Systeme, die sich im Laufe der 1980er-Jahre hier an die Macht putschten, sorgten einerseits für einen Anstieg der Flüchtlingszahlen, der sich durch den sich verschärfenden Kalten Krieg und mehrere Stellvertreterkriege weiter zuspitzte – bis 1990 stieg die Zahl der Flüchtlinge in Afrika auf 5,8 Millionen an, 1970 noch hatte sie bei einer Million gelegen. Hinzu kamen ein schleppendes Wirtschafts- und ein rasantes Bevölkerungswachstum. Andererseits verhielten sich viele der autoritären Systeme fortan ähnlich wie die Industriestaaten des Nordens. Sie fingen Flüchtlinge an der Grenze ab und brachten sie in Camps unter. Über die Funktion dieser Lager besteht eine Fülle an soziologischer Literatur. Den Forschungsstand geprägt haben die Arbeiten von Barbara Harrell-Bond, die als erste in empirischen Feldstudien herausarbeitete, dass Lager für die Geldgeberstaaten einen dreifachen Zweck erfüllten: Sie machten Flüchtlinge sichtbar, leichter zu kontrollieren und erhöhten so die Chance, Hilfsgelder zu akquirieren. Und doch sorgte diese unpolitische Versorgung von Flüchtlingen in Lagern oftmals für die Verlängerung vieler Krisen – besonders scharf wurde das beispielsweise kritisiert, als Ende der 1970er-Jahre bekannt wurde, dass einige der *génocidaire* der Roten Khmer Zugang zu den Hilfsmitteln des UNHCR hatten. Debatten über derartige Vorfälle fügten sich ein in die in den 1990er-Jahren verstärkt geführte Diskussion über die

119 Zitat: Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik, S. 8; Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014; Klaus J. Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994.

Sinnhaftigkeit humanitärer Interventionen.¹²⁰ Diese Perspektive hat zuletzt Ulrike Krause mit einer Arbeit über das (Zusammen-)Leben in ugandischen Flüchtlingslagern erweitert.¹²¹ Sie legt den Fokus auf Gewalt an Frauen und zeigt zentrale Verfehlungen humanitärer Hilfe in Flüchtlingslagern auf. Mithilfe dieser Camps lokalisierten die Flüchtlingsorganisationen und Staaten die Geflüchteten an einem Ort und verhinderten, dass sich diese frei im Land bewegten oder dass das internationale Flüchtlingsrecht für sie greifen würde. So nahm die Zahl der Menschen in Flüchtlingslagern stark zu. Auch in Afrika stellten sich die Staaten somit durch vorgelagerte Maßnahmen gegen das Asylrecht, ohne es aufzugeben.¹²²

Institutionen und die USA – Akteure im Zentrum der Forschung

Innerhalb dieser mittlerweile intensiver ausgeleuchteten Zeiträume kann man mehrere Schwerpunkte herausarbeiten. In erster Linie stehen einige Akteursgruppen hervor, die in den vergangenen Jahrzehnten ins Zentrum der Forschung gerückt sind. Entgegen seiner anfänglich beschränkten Handlungsfähigkeit hat der UNHCR eine prominente Rolle eingenommen. Mehrere Studien haben herausgearbeitet, welche gewaltigen Herausforderungen das »unpolitische« Kommissariat in der internationalen Politik zu bewältigen hatte, um seinem zunehmend ausgeweiteten Mandat als globale Organisation für alle Flüchtlinge weltweit gerecht zu werden. Die beiden ehemaligen UNHCR-Mitarbeiter Gil Loescher und Volker Türk haben dazu die beiden zentralen Werke veröffentlicht. Loescher zeichnet in seinem Standardwerk dicht die Entwicklung des UNHCR von einer unbedeutenden Institution zu einer der größten humanitären Organisationen der Welt nach und beschreibt, wie sich der UNHCR darum bemühte, in den internationalen Beziehungen seine Position auszubauen, indem er sich als technische und unpolitische Hilfsorganisation darstellte, sich dabei immer wieder geschickt in den Systemkonflikt einschrieb und so insbesondere von den USA Unterstützung erhielt – etwa 1956 für die ungarischen oder in den 1980er-Jahren für die afghanischen Flüchtlinge. Türks rechtswissenschaftliche Analyse von 1992 hingegen liefert eine Übersicht über die wesentliche institutionelle und legislative Struktur des Kommissariats.¹²³

Erst in jüngerer Zeit ist auch die Geschichte der zweiten wichtigen internationalen flüchtlingspolitischen Institution – der »Internationalen Organisation für Migration« (IOM) – untersucht worden. Fabian Georgi beschreibt in seiner Studie, wie die

120 Vgl. *Fiona Terry*, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, New York 2002; *Barbara E. Harrell-Bond*, *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*, New York 1986.

121 Vgl. *Ulrike Krause*, *Difficult Life in a Refugee Camp. Gender, Violence and Coping in Uganda*, Cambridge University Press, Cambridge/New York etc. 2021, 250 S., geb., 85,00 £.

122 Vgl. *Milner*, *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*; *Bonaventure Rutinwa*, *Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees. A Historical Perspective*, in: *Volker Türk/Alice Edwards/Cornelis Wouters* (Hrsg.), *In Flight from Conflict and Violence. UNHCR's Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection*, New York 2017, S. 94–115.

123 Vgl. *Louise Holborn*, *Refugees. A Problem of Our Time: The Work of the UNHCR, 1951–1972*, Cambridge 1975; *Loescher*, *The UNHCR and World Politics*; *Türk*, *Das Flüchtlingskommissariat der UN*.

Organisation anfangs dazu dienen sollte, die auslaufenden großen Nachkriegsorganisationen UNRRA und IRO zu beerben, und einen Mechanismus etablierte, um das Überbevölkerungsproblem auf dem europäischen Kontinent zu beheben. Die USA trugen die finanzielle und logistische Hauptlast und versuchten so, eine breite internationale Unterstützung europäischer und südamerikanischer Staaten sowie Australiens und Neuseelands zu erhalten. Sie fügte sich damit ein in die Ideen einer globalen Migrationsregulierung, die aber weitgehend auf Europa begrenzt blieb. Georgi zeigt, dass die IOM in den 1950er-Jahren zum geo- und symbolpolitischen Instrument im Kalten Krieg wurde.¹²⁴ Megan Bradley hat diese Ergebnisse politikwissenschaftlich angelegt ein Jahr später sekundiert. Sie arbeitet viel weniger historisch orientiert, ihre Studie gleicht eher einem gegenwartsbezogenen und eher handlungsanweisenden Essay, in dem sie sich auf das Vorgehen der IOM in Haiti 2010 und in Libyen 2011 konzentriert.¹²⁵ Die meist politik- oder rechtswissenschaftlichen Untersuchungen des Hilfswerks der Vereinten Nationen für palästinensische Flüchtlinge konzentrieren sich im Wesentlichen auf die institutionellen Strukturen der UNRWA, die historische Entwicklung der Organisation steht dabei nur selten im Fokus.¹²⁶

Wie bereits angedeutet, haben einige jüngere Monografien zudem in den letzten zwei Jahrzehnten die Praxis der humanitären Hilfe und die Rolle der NGOs näher betrachtet und dabei auf die vielgestaltigen Probleme verwiesen, vor die die Hilfsverbände gestellt waren, wenn sie innerhalb verschiedener nationaler Kontexte ihre Arbeit verrichteten.¹²⁷ Während hier anfangs Erkenntnisse aus Sammelbänden einen ersten Wissensüberblick geschaffen haben, sind nun erste übergreifende Gesamtstudien entstanden. Jessica Reinisch hat hierbei besonders wegweisend die Arbeit der unzähligen Hilfsorganisationen der UNRRA ausgeleuchtet, Davide Rodogno macht das besonders aufschlussreich für die Zwischenkriegszeit, Daniel Maul für die Quäker, Emily Baughan für »Save the Children«. Tom Scott-Smith hat empirisch orientiert die Grundzüge der mittlerweile 200-jährigen Geschichte der Hungerhilfe untersucht – beginnend mit den Suppenküchen der irischen Hungersnot im 19. Jahrhundert über koloniale Kontinuitäten, die Versorgung während der Weltkriege bis hin zu der Hungerhilfe der Dekaden der Entwicklungshilfe in den

124 *Fabian Georgi*, *Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM)*. Berlin 2019.

125 *Megan Bradley*, *The International Organization for Migration. Challenges, Commitments, Complexities*, London 2020.

126 Vgl. *Susan Akram*, UNRWA and Palestinian Refugees, in: *Fiddian-Qasmiyeh/Loescher/Long u. a.*, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, S. 227–241; *Edward H. Buehrig*, *The UN and the Palestinian Refugees: A Study in Nonterritorial Administration*, Indiana 1971; *Milton Viorst*, *Reaching for the Olive Branch, UNRWA and Peace in the Middle East*, Washington 1989; *Lex Takkenberg*, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998; *Julie Peteet*, *Landscape of Hope and Despair. Palestinian Refugee Camps*, Philadelphia 2005; *Benjamin N. Schiff*, *Refugees into Third Generation. UN Aid to Palestinians*, New York 1995; *Asaf Romirowsky/Alexander H. Joffe*, *Religion, Politics, and the Origins of Palestine Refugee Relief*, New York 2013.

127 Vgl. *Reinisch/White*, *The Disentanglement of Populations*; *Mazower/Reinisch/Feldman*, *Postwar Reconstruction in Europe*; *David P. Forsythe*, *The Humanitarians. The International Committee of the Red Cross*, New York 2005; *Barnett*, *Empire of Humanity*.

1950er- und 1960er-Jahren und den Verschiebungen im Zuge der Biafra-Krise.¹²⁸ Heike Wieters liefert eine breite empirische Studie der amerikanischen Hungerhilfe der Organisation CARE, die aufschlüsselt, wie sehr das US-Engagement auch von innenpolitischen Logiken geprägt war. Da etwa die Lagerung von Nahrungsüberschüssen in den 1960er-Jahren teilweise Millionen Dollar pro Tag verschlang, bot es sich aus Sicht der US-Exekutive an, Nahrungslieferungen als außenpolitische Waffe im Kalten Krieg zu etablieren. Gerade für die Flüchtlingshilfe wurde dieser Bereich zentral. Vor allem aber zeigt Wieters geradezu paradigmatisch für andere internationale NGOs oder Regierungsorganisationen auf, wie sich eine anfänglich für die europäische Wiederaufbauarbeit gedachte Organisation allmählich zu einem globalen Unterfangen ausdehnte.¹²⁹

Auch die Rolle der USA stellt häufig ein zentrales Erkenntnisinteresse dar. Einige Studien erheben hierbei den Anspruch, die Inkonsequenzen US-amerikanischer Flüchtlingspolitik, ihre uneingelösten Versprechen und ihre moralische Scheinheiligkeit zu entlarven. Sie betonen, dass die USA während des Kalten Kriegs vornehmlich Flüchtlingen aus kommunistischen Ländern geholfen hätten. Diese Flüchtlingshilfe habe deshalb zunächst eigenen Interessen gedient.¹³⁰

Mehrere ältere Bücher sind hier bis heute zentrale Referenzpunkte, doch drei jüngere Arbeiten sind in diesem Zusammenhang erwähnenswert. Carl Bon Tempo hat eine Geschichte der US-Flüchtlingspolitik vorgelegt, die immer wieder auf den internationalen Rahmen verweist und somit wichtige Erkenntnisse zur grenzübergreifenden Flüchtlingshilfe sekundiert. Beispielsweise wie sehr die US-Exekutive unter den Präsidenten Harry S. Truman und Dwight D. Eisenhower versuchte, ihre flüchtlingspolitischen Leitlinien in die übergeordnete Politik der Friedenssicherung und der Eindämmung des Kommunismus einzufügen. So konzipierten die Truman- und die Eisenhower-Administration zwei große Aufnahmeprogramme, die insgesamt 750.000 Flüchtlingen aus Europa bis 1957 die Einreise in die USA ermöglichten – und das gegen eine dezidiert restriktiv ausgerichtete Legislative, die im »Immigration and Nationality Act« von 1952 das Einwanderungsrecht nach Quoten perpetuierte und sich weiterhin unter der Führung der beiden Demokraten Pat McCarran und Francis Walter gegen eine offene Einwanderungspolitik positionierte. Erst durch die grundlegende Reform des Einwanderungsrechts von 1965 wurde Flüchtlingen ein fester Platz in den Einwanderungskategorien des US-Rechts zugewiesen. Im Anschluss aber verlor die Flüchtlingspolitik, die sich immer weniger nur

128 Um die Entwicklungshilfe ist in den vergangenen Jahren ein ergiebiges Forschungsfeld entstanden. Vgl. *Corinna R. Unger*, *International Development. A Postwar History (New Approaches to International History)*, Bloomsbury Publishing, London/Oxford etc. 2018, 256 S., brosch., 25,99 £.

129 *Reinisch*, UNRRA; *Rodogno*, *Night on Earth*; *Baughan*, *Saving the Children*; *Heike Wieters*, *The NGO CARE and Food Aid from America, 1945–80. ›Showered with Kindness? (Humanitarianism: Key Debates and New Approaches)*, Manchester University Press, Manchester 2018, 336 S., geb., 31,00 £; *Tom Scott-Smith*, *On an Empty Stomach. Two Hundred Years of Hunger Relief*, Cornell University Press, Ithaca/New York 2020, 288 S., geb., 35,00 \$; *D. John Shaw*, *The World's Largest Humanitarian Agency. The Transformation of the UN World Food Programme and of Food Aid*, New York 2011.

130 Vgl. als ein prominentes Beispiel *Gil Loescher/John Scanlan*, *Calculated Kindness. Refugees and America's Half-Open Door, 1945–Present*, New York 1989.

in den Systemkonflikt eingeschrieben ließ, deutlich an Unterstützung der Führungsriegen der USA. Genau diesen Mechanismus beschreibt auch Stephen Porter in seiner Monografie. Er erzählt die Geschichte des US-Engagements im Namen von Flüchtlingen als Versuch der unterschiedlichen US-Regierungen, sich als Antwort auf die totalitären Herrschaftsansprüche als humanitär agierendes »benevolent empire« zu präsentieren und somit einen anderen Weg zur Weltmacht zu finden.¹³¹ Diese Erkenntnisse hat vor Kurzem schließlich Adam Goodman weitergesponnen und die langen Linien der amerikanischen Ausweisung von Migrantinnen und Migranten herauspräpariert – angefangen bei der oftmals gewaltsamen Ausweisung chinesischer Einwanderinnen und Einwanderer im späten 19. Jahrhundert über die Zuwanderungsgruppen aus Zentralamerika bis zu der Debatte um die Behandlung muslimischer Migrantinnen und Migranten.¹³²

Gerade an dieser Schnittstelle zwischen dem humanitären Agieren für die »Boat-people« und dem Streben nach einer Flüchtlingspolitik, die nicht mehr nur vom Kalten Krieg bestimmt wurde, ist zudem der Forschungstrend einzuordnen, der in den letzten Jahren den Durchbruch der Menschenrechte in den 1970er-Jahren substantiiert und gleichzeitig hierbei eine wichtige Phase des Humanitarismus ausgemacht hat. Insbesondere die zahlreichen Arbeiten zu Biafra oder den Live-Aid-Konzerten der 1980er-Jahre decken hier wichtige Verschiebungen der internationalen Beziehungen auf, die auch für die Flüchtlingshilfe wichtig waren. Zum einen die Erkenntnis, dass Notlagen auch im Globalen Süden auftreten könnten, zum anderen, dass es eines aufrüttelnden und mobilisierenden Engagements bedürfe, um Hilfsprogramme zur Linderung dieser auf den Weg zu bringen.¹³³ Lasse Heerten und Florian Hannig haben besonders tiefenscharf akzentuiert, dass die humanitäre Hilfe mit Biafra und Bangladesch am Ende der 1970er-Jahre in eine neue, professionellere Phase eintrat, die auf eine aufrüttelnde Medienarbeit setzte, modernes Campaigning initiierte und so präzedenzlose Hilfskampagnen in die Wege leitete.¹³⁴ Kevin O'Sullivan hat sich in diesem Zusammenhang der »Globalisierung des Mitgefühls« angenommen und untersucht, wie die Wahrnehmungen »von Biafra bis Live Aid« zu einem regelrechten »NGO-Moment« führten, der NGOs in die zentralen Protagonisten humanitären Engagements verwandelte. Er zieht lange Traditionslinien zur paternalistisch-kolonialen Hilfspolitik der europäischen Mächte und demonstriert, wie der Westen durch seine Hilfsaktionen sein libertäres Verständnis von Mildtätigkeit und Solidarität in den Globalen Süden verpflanzte und dabei die Wahrnehmung einer globalen Zivilgesellschaft entstand.¹³⁵

131 *Bon Tempo*, *Americans at the Gate*, S. 189; Porter, *Benevolent Empire*.

132 Goodman, *The Deportation Machine*.

133 Daniel J. Sargent, *A Superpower Transformed. The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Oxford/New York etc. 2015; Barbara J. Keys, *Reclaiming American Virtue. The Human Rights Revolution of the 1970s*, Cambridge/London 2014.

134 Heerten, *The Biafran War and Postcolonial Humanitarianism*; Hannig, *Am Anfang war Biafra*.

135 Kevin O'Sullivan, *The NGO Moment. The Globalisation of Compassion from Biafra to Live Aid (Human Rights in History)*, Cambridge University Press, Cambridge/New York etc. 2021, 300 S., brosch., 29,99 \$.

Themenfelder und Methoden

Neben diesen drei Zeiträumen sowie den zentralen Akteuren flüchtlingspolitischen Engagements haben Historikerinnen und Historiker aus unterschiedlichsten Bereichen weitere Themenfelder erschlossen, die sich zwar nur schwer auf einen Nenner bringen lassen, dabei aber deutlich von mehreren dominierenden methodologischen Zugriffen geprägt sind.

Forschungsarbeiten zu Staatsbürgerschaft und Nationsbildung haben anschaulich den Zusammenhang zwischen der Entstehung von Nationalstaaten und Fluchtbewegungen herausgearbeitet.¹³⁶ Hier gibt es zwei Schwerpunkte: Der eine Strang konzentriert sich auf die Verfolgungs- und Säuberungspraktiken unterschiedlicher Staaten nach den beiden Weltkriegen.¹³⁷ Hierzu sind besonders zur Jahrtausendwende unzählige Arbeiten erschienen, der Phase also, in der sich eine breit aufgestellte Genozidforschung etablierte. Auch bis dahin eher unerforschte Flüchtlingsgruppen sind so in den Blick genommen worden – etwa die lange Zeit seltsam ausgesparte und oftmals stark gewaltsam betriebene Auswanderung jüdischer Menschen aus der arabischen Welt in den Nachkriegsjahrzehnten¹³⁸, die manche Autoren mit insgesamt 900.000 betroffenen Jüdinnen und Juden beziffern und sie dabei oft dezidiert mit der zahlenmäßig vergleichbar großen Flucht der Palästinenserinnen und Palästinenser aufrechnen. Die politischen Kontroversen des Nahostkonflikts prägen hierbei die Forschung.¹³⁹

Der andere Schwerpunkt hat sich ebenfalls in erster Linie auf die Phasen nach den beiden Weltkriegen fokussiert und Staatenlosigkeit als neuen Forschungsschwerpunkt prononciert, der zuvor vor allem von ehemaligen Rechtsexperten in Migrations- und Flüchtlingsorganisationen oder Ministerien geprägt gewesen

136 Vgl. *Oltmer*, Die Fluchtbewegungen »2015« im Jahrhundert der Externalisierung; *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?; *Torpey*, The Invention of the Passport; *Miriam Rürup*, Lives in Limbo. Statelessness after the Two World Wars, in: *Bulletin of the German Historical Institute Washington* 49, 2011, S. 113–134.

137 Vgl. aus der großen Fülle *Ther*, Die dunkle Seite der Nationalstaaten; *Bloxham*, The Great Unweaving.

138 Vgl. *Georges Bensoussan*, Die Juden der arabischen Welt. Die verbotene Frage, Hentrich & Hentrich Verlag, Leipzig 2019 (zuerst frz. 2017), 191 S., brosch., 19,90 €; *Nathan Weinstock*, Der zerrissene Faden. Wie die arabische Welt ihre Juden verlor. 1947–1967, Freiburg im Breisgau/Wien 2019 (zuerst frz. 2008).

139 Für einen schlaglichtartigen Überblick der Veröffentlichungen vgl. *Dawn Chatty*, Displacement and Dispossession in the Modern Middle East, Cambridge/New York etc. 2010; *Peteet*, Landscape of Hope and Despair; *James L. Gelvin*, The Israeli-Palestine Conflict. One Hundred Years of War, Cambridge/New York etc. 2007; *David W. Lesch*, The Arab-Israeli Conflict. A History, Oxford 2007; *Alex Feuerherdt/Florian Markl*, Vereinte Nationen gegen Israel. Wie die UNO den jüdischen Staat delegitimiert, Berlin 2018; *Ofer Ashkenazi*, Hidden in Plain Sight. The Nakba and the Legacy of the Israeli Historians' Debate, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 16, 2019, S. 549–563; *Benny Morris*, The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited, New York 2005; *Ilan Pappé*, The Making of the Arab-Israeli Conflict 1947–1951, London 1992; *Helena Lindholm Schulz*, The Palestinian Diaspora, London 2003; *Avi Shlaim*, The Debate about 1948, in: *International Journal of Middle East Studies* 27, 1995, S. 287–304, für eine elaborierte Bibliografie vgl. *Judith Tinnes*, Bibliography: Israeli-Palestinian Conflict (Part 1), in: *Perspectives on Terrorism* 8, 2014, S. 84–116; *dies.*, Bibliography: Israeli-Palestinian Conflict (Part 2), in: *Perspectives on Terrorism* 12, 2018, S. 152–185.

war.¹⁴⁰ Hier hat zuletzt Mira Siegelberg eine aufschlussreiche und in vielerlei Hinsicht wegweisende Studie vorgelegt, die sich mit den Konzepten und Wahrnehmungen wichtiger Rechtsexperten beschäftigt. Nach dem Ersten Weltkrieg erkannten sie Staatenlosigkeit erstmals als internationales Rechtsproblem. Weil Staaten als Subjekte des internationalen Systems galten, waren Staatsbürger die Objekte der Nationalstaaten und über diesen Nexus im internationalen Recht geschützt. Hatte aber ein Staat einen Bürger verstoßen, verfiel dieser Schutz. Hieraus leiteten die Rechtswissenschaftler die Idee ab, diesen Staatenlosen einen Platz im internationalen Völkerrecht zuzuweisen. Die Überzeugung war, dass man die Verstoßenen so über das Recht schützen könne, indem eine internationale Instanz und grenzübergreifende Normen eine Art diplomatische Ersatzfunktion übernehmen würden. Diese Ideen mündeten schließlich nach dem Zweiten Weltkrieg in der Genfer Flüchtlingskonvention und führten zu dem Versuch, eine internationale Asylkonvention festzuschreiben. Die Flüchtlingskonvention nämlich regelte nur das Recht im, nicht auf Asyl. Die Hoffnungen auf ein solches Regelwerk aber verflüchtigten sich rasch. Wie Siegelberg aufschlussreich zeigen kann, hing das vor allem mit der Dekolonisation zusammen. Denn die Entkolonisierung sorgte für die nahezu lückenlose Durchsetzung des Nationalstaats als Ordnungsmodell der internationalen Beziehungen. Das führte dazu, dass seit den späten 1960er-Jahren postkoloniale Staaten, insbesondere diejenigen, in denen autoritäre Putschereignisse stattgefunden hatten, sich für nationale Souveränitätsvorbehalte in Einwanderungsfragen starkmachten. In diesem Kontext, so zeichnet Siegelberg nach, verlor die Idee einer internationalen Asylrechtsverordnung ihren Rückhalt und wurde schließlich aufs Eis gelegt, das sie bis heute nicht mehr verlassen hat.¹⁴¹

Während der Globale Süden insgesamt lange eine zentrale Blindstelle empirischer Arbeiten zur Flüchtlingspolitik war, hat sich der geografische Fokus in den vergangenen Jahren stark verschoben. Hierbei fallen einige Arbeiten ins Auge, die sich um eine dichte Erschließung der zentralen Entwicklungen und Transformationen in Südostasien bemüht haben. Ria Kapoors 2022 erschienene Geschichte der indischen Flüchtlingspolitik seit dem Ersten Weltkrieg etwa liefert eine dringend notwendige Perspektivenerweiterung. Sie profiliert im Gegensatz zu den meist westlich-europäischen historischen Annäherungen die flüchtlingspolitischen Entwicklungslinien eines postkolonialen Staats. Sie entwirft eine Periodisierung, die sich größtenteils an den herkömmlichen Einteilungen flüchtlingspolitischer Erzählungen orientiert, aber doch wichtige Nuancen setzt. So beschreibt sie, wie Indien sich auf dem Weg zur Unabhängigkeit bewusst von den zeitgleich entstehenden Normen der internationalen Flüchtlingspolitik abgrenzte. Bis heute ist keine indische Regierung der Genfer Flüchtlingskonvention oder dem New York Protocol beigetreten. Insbesondere in der Nachkriegszeit entschied sich Indien laut Kapoor dezidiert gegen eine Beteiligung an den flüchtlingspolitischen Bemühungen, die darauf zielten, das Individualrecht von Geflüchteten gegenüber dem Nationalstaat

140 Beispielsweise *Loescher*, UNHCR; *Guy Goodwin-Gil/Jane McAdam*, *The Refugee in International Law*, 4th Edition, Oxford University Press, Oxford 2021, 864 S., brosch., 65,00 \$; *Ivor C. Jackson*, *The Refugee Concept in Group Situations*, Den Haag 1999; *Weis*, *Nationality and Statelessness in International Law*.

141 *Siegelberg*, *Statelessness*; ähnlich *Stonebridge*, *Placeless People*.

durchzusetzen. Denn Indien bestand darauf, selbst definieren zu können, wer als Flüchtling zu gelten habe, und sah im Nationalstaat die zentrale Instanz zur Durchsetzung flüchtlingspolitischer Rechtssätze. Die Bewältigung der gigantischen Flüchtlingskrise infolge der Teilung charakterisiert Kapoor als eine Art *Coming-to-Terms*-Geschichte Indiens mit ihrer neuen Unabhängigkeit. Während den Flüchtlingen im Westen des Landes dabei meist eine großzügige staatliche Hilfe zugutekam, war diese Wohlfahrtstätigkeit im Osten viel weniger stark ausgeprägt.¹⁴²

Kapoors Buch bettet sich ein in eine jüngere Veröffentlichungswelle zur Flucht in Südostasien. Bereits 2011 hat Sunil Amrith ein Grundlagenwerk vorgelegt, in dem er die Grundzüge moderner Migration in Asien seit dem 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart nachgezeichnet hat. Das 19. Jahrhundert profiliert er dabei als Zeitalter millionenfacher Migrationsströme, die zur Entstehung großer Diasporagemeinden führten. In den 20 Jahren zwischen 1930 und 1950 verloren dann über 90 Millionen Menschen in diesem Gebiet ihre Heimat – Gewalt und Tod, Flucht und Vertreibung prägten diese Phase. Bis in die 1970er-Jahre schließlich war vor allem die Urbanisierung und die Binnenmigration in die Megacities Asiens ein entscheidendes Charakteristikum, bevor dann ab 1970 bis heute die Globalisierung die asiatischen Migrationsströme noch einmal stärker auf die gesamte Welt ausdehnte. Für das 19. Jahrhundert und anhand des Fallbeispiels des Tumen Rivers hat Nianshen Song detailliert analysiert, wie Grenzen und Staaten im modernen Südostasien entstanden. Udit Sen untersucht, wie die Teilungsflüchtlinge von 1947 in Indien zu einem zentralen Bestandteil des Staatswerdungsprozesses nach der Unabhängigkeit wurden.¹⁴³ Und Antara Datta hat die langfristigen Folgen dieser Flüchtlingspolitik der späten 1940er- und 1950er-Jahre in ihrer wegweisenden Untersuchung der Flüchtlingskrise von 1971 aufgearbeitet.¹⁴⁴ Denn während der Gründung Bangladeschs 1971 kam es zur schnellsten und zahlenmäßig größten Flüchtlingsbewegung des 20. Jahrhunderts in ein Land. Innerhalb von kaum fünf Monaten flüchteten zehn Millionen Bengalinnen und Bengalen vor den Panzern des ostpakistani-schen Militärs nach Indien. Ihre Versorgung band zahlreiche Kapazitäten und löste unzählige Kontroversen aus.¹⁴⁵

Deutlich stehen indes die beiden dominierenden methodischen Herangehensweisen der wissenschaftlichen Untersuchung der internationalen Flüchtlingspolitik hervor. Die Genese des internationalen Asyl- und Flüchtlingsrechts ist vornehmlich in *rechtswissenschaftlichen* Studien untersucht worden. Ideengeschichtlich grundiert betrachten sie wichtige Entwicklungen in der Zeit nach den Weltkriegen. Ihr Hauptinteresse gilt dabei der Flüchtlingskonvention und anderen Regelwerken. Hier ist insbesondere der Sammelband von Andreas Zimmermann zu nennen, der verschiedene Stränge der Genese des Rechtswerks aufdröselte. Die beiden grundlegenden Analysen des internationalen Flüchtlingsrechts haben die Praktiker Guy

142 Ria Kapoor, *Making Refugees in India*, Oxford 2022.

143 Amrith, *Migration and Diaspora in Modern South Asia*; Song, *Making Borders in Modern East Asia*; Sen, *Citizen Refugee*.

144 Antara Datta, *Refugees and Borders in South Asia. The Great Exodus of 1971*, London 2013.

145 Vgl. Srinath Raghavan, 1971. *A Global History of the Creation of Bangladesh*, Cambridge/London 2013; Garry J. Bass, *The Blood Telegram. Nixon, Kissinger, and a Forgotten Genocide*, New York 2014.

Goodwin-Gil und James Hathaway verfasst. Sie betrachten darin auch die Entstehungsdebatten zur Konvention und die Asyl Diskussionen in den öffentlichen UNO-Plenarsitzungen.¹⁴⁶

Zuletzt sind zudem Sammelbände und Aufsätze erschienen, die regionale Regelwerke im Globalen Süden in den Blick nehmen.¹⁴⁷ Sie bauen auf den beiden zentralen Werken in diesem Zusammenhang auf: Ivor Jacksons Analyse vom rechtlichen Flüchtlingsverständnis in großen kollektiven Fluchtsituationen und Sara Davies Studie zur Legitimierung von Rückweisung im Globalen Süden. Beide Arbeiten zeigen eindrucklich, wie eng gefasst, ja diskriminierend und exklusiv die Genfer Flüchtlingskonvention und der UNHCR mit ihrem engen Fokus auf politische Flüchtlinge in Europa lange waren. Sie demonstrieren, dass es in den Nachkriegsdekaden unglaublicher Anstrengungen bedurfte, um die Überzeugung durchzusetzen, dass auch Menschen außerhalb Europas als Flüchtlinge zählen konnten und dass es auch andere Fluchtursachen als den Kommunismus gab.¹⁴⁸ Gleichzeitig hat Phil Orchard nun eine dringend notwendige Analyse des Umgangs mit sogenannten Binnenvertriebenen vorgelegt. Er demonstriert, dass die Staatengemeinschaft nach 1945 festlegte, die größte Flüchtlingsgruppe der Internal Displaced Persons – etwa die deutschen Vertriebenen oder die Teilungsflüchtlinge auf dem indischen Subkontinent – nicht zu versorgen, sondern das zur Aufgabe ihrer aufnehmenden Nationalstaaten zu erklären. Erst in einem jahrzehntelang währenden Prozess änderte sich diese Maxime, und seit den späten 1970er-Jahren setzten die Vereinten Nationen zunehmend den UNHCR auch für Hilfsaktionen für Binnenvertriebene ein.¹⁴⁹

Zudem haben insbesondere *politik- und migrationswissenschaftliche* Arbeiten grundlegend Neuland erschlossen und den Forschungsbereich immer wieder erweitert. Welche Arten von Migration gibt es? In welche Kategorien lassen sich Push- und Pull-Faktoren unterteilen? Lassen sich Migrations- oder Flüchtlingsstrukturen als Regime konzeptualisieren? Wie gelingt Integration am besten? Diese Fragen haben diese Forschungsrichtung geleitet.¹⁵⁰ Diese sozial- und kulturwissenschaftlichen Studien haben viele Aspekte genauer untersucht. Der Geschichtswissenschaft die-

146 Vgl. Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol; Goodwin-Gil/McAdam, The Refugee in International Law; Paul Weis/UNHCR, The Refugee Convention 1951. The Travaux Préparatoires, Cambridge 1995; Alex Takkenberg/Christopher Tahbaz (Hrsg.), The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, Amsterdam 1989; Hathaway, The Rights of Refugees under International Law; zuletzt ist zudem erschienen: Cathryn Costello/Michelle Foster/ Jane McAdam (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Refugee Law, Oxford/New York 2021.

147 Vgl. Jakob Schönhagen, Addis Ababa, 1969: The Convention on the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, in: Fabian Klose/Marc Palen/Johannes Paulmann u. a. (Hrsg.), Online Atlas on the History of Humanitarianism and Human Rights, April 2019, URL: <<https://hhr-atlas.ieg-mainz.de/articles/schoenhagen-addis-ababa>> [14.6.2022]; Türk/Edwards/Wouters, In Flight from Conflict and Violence.

148 Sara E. Davies, Legitimising Rejection. International Refugee Law in Southeast Asia, Leiden/Boston 2008; Jackson, The Refugee Concept in Group Situations.

149 Orchard, Protecting the Internally Displaced.

150 Vgl. für einen guten Eindruck Ludger Kühnhardt, Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzwangswanderung in Geschichte und Politik, Wien 1984; Haddad, The Refugee in International Society; Leon Gordenker, Refugees in International Politics, London 1987; Bade, Europa in Bewegung; ders., Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004; Oltmer,

nen diese (vergangenen) zeitgenössischen und sozialwissenschaftlichen Gegenwartsdeutungen als Quelle und Literatur zugleich. Sie sind kulturgeschichtliche Zeugnisse dafür, wie die historischen Akteure die eigene Gegenwart verstanden haben, und liefern Datenmaterial und Analysekatoren, auf denen historische Deutungen aufbauen müssen, wenn sie nicht hinter den Stand der zeitgenössischen Gegenwartsdeutung zurückfallen wollen. Dabei folgen sie einem anderen Erkenntnisinteresse. Sie fragen meist nach regelhaften Aussagen und Modellen, während die historische Forschung im besten Fall nach kausalgeneischen Erklärungen bestimmter Entwicklungen fragt und sich um eine historisch-diachrone Bedeutungsvermessung bemüht.

II. Synthesevorschläge

Überblickt man den Forschungsstand, wird rasch deutlich, dass die weit verästelte Literatur zur Flüchtlingspolitik schwer zu fassen ist. Was vor allem daran liegt, dass historische Syntheseangebote zur internationalen Flüchtlingshilfe Mangelware sind. Sinnbildhaft kommt das in drei Sammelbänden zum Ausdruck, die zuletzt erschienen sind: Sie erschließen grundlegend neues Wissen und öffnen und sensibilisieren den Forschungsbereich für neue Gebiete und Themen. Gleichzeitig aber versinnbildlichen sie, dass aktuell noch übergreifende Narrative, ausgearbeitete Deutungsangebote und zusammenhaltende Argumente fehlen, die die Geschichte der Flüchtlingspolitik tiefenscharf analysieren und sinnkräftig erklären.¹⁵¹

Matthew Frank und Jessica Reinisch vermessen den Zeitraum zwischen 1919 und 1959 als »forty years' crisis« – also als eine zusammenhängende Krise in Europa.¹⁵² Neben einigen übergreifenden Einschätzungen stechen mehrere Annäherungen hervor: Jared Manasek untersucht die Flüchtlingsvergangenheit auf dem Balkan und des ehemaligen Osmanischen Reichs und kann dabei aufschlussreich demonstrieren, dass Hilfsprogramme und Vertreibungen auch schon vor dem Ersten Weltkrieg ein wichtiges Phänomen waren.¹⁵³ Barbara Metzger analysiert das Streben des Völkerbunds nach einem individualrechtlichen Schutz für Flüchtlinge durch das Völkerrecht.¹⁵⁴ Und Matthew Frank arbeitet die Nähe der Planer von Bevölkerungsverschiebungen und Migrationsregulierungen zu den ethnischen Säuberungen der beiden Nachkriegszeiten heraus.¹⁵⁵ Glen Peterson zeigt wie auch schon in anderen Aufsätzen indes, dass er mit seinem Interesse für den diskriminierenden

Migration vom 19. bis zum 21. Jahrhundert; *ders.*, Globale Migration; *Franz Nuscheler*, Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995; *Dirk Hoerder*, Cultures in Contact. World Migrations in the Second Millenium, Durham 2002.

151 Ähnlich *Jakob Schönhagen*, 2015 einordnen. Historische Perspektiven auf ein bewegtes Jahr. Einleitung, in: JMEH 20, 2022, S. 2–7.

152 *Frank/Reinisch*, Refugees in Europe.

153 *Manasek*, The Imperial Refugee.

154 *Barbara Metzger*, The League of Nations, Refugees and Individual Rights, in: *Frank/Reinisch*, Refugees in Europe, S. 101–119.

155 *Frank*, The Myth of ›Vacant Places‹.

Charakter der Flüchtlingspolitik im Kalten Krieg ein wichtiges Feld erschließt.¹⁵⁶ Claire Eldrige wirft Licht auf die Rückkehr der ehemaligen Kolonialherren in ihre Heimatstaaten.¹⁵⁷ Dabei handelt es sich insgesamt um ein Phänomen, das fast fünf Millionen Menschen betraf und erst in Grundzügen historisch erfasst worden ist – zuletzt von Christoph Kalter für die *retornados* in Portugal.¹⁵⁸

Im Sammelband von Simone Lässig und Jan Jansen wird im ersten Teil der »Post-war and Decolonization Moment« untersucht. Hier liegt der Fokus auf der nationalen Versorgung von Flüchtlingen in Deutschland, Polen und Pakistan sowie der Fluchtbewältigung in Syrien und Jordanien. Der zweite Teil untersucht Flüchtlinge im Kalten Krieg »and beyond«, wobei hier relativ konventionell der Fokus auf den ungarischen und vietnamesischen Flüchtlingen liegt. Zu den interessantesten Einblicken gehören die Aufsätze zu den ruandischen Flüchtlingen in Tansania in den 1990er-Jahren sowie die Analyse der salvadorianischen Flüchtlinge durch die US-Zivilgesellschaft und die Aufnahme bosnischer Geflüchteter in Österreich und den USA.¹⁵⁹

Der von Agnes Bresselau von Bressendorf herausgegebene Sammelband ist noch breiter angelegt und deckt innovative Themen auf, etwa die Versorgung von Flüchtlingen während des Koreakriegs oder die Funktionen von Flüchtlingslagern und die europäischen Asylregeln. So wirft der Sammelband Schlaglichter auf Forschungsperspektiven, auf Akteure und Infrastrukturen, auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, Arbeitsmigration und Flucht aus dem Globalen Süden sowie humanitäre Hilfe und politische Steuerungsversuche während und nach dem Kalten Krieg.¹⁶⁰

Neben diesen anregenden Neuerscheinungen sind allerdings im vergangenen Jahrzehnt auch mehrere Gesamtdarstellungen zu unterschiedlichen Bereichen der Überthemen »Flucht« und »Migration« erschienen, die Aufschlüsse über zentrale Entwicklungen des transnationalen Handlungsfelds der Flüchtlingshilfe bieten. Hierbei stehen drei analytische Ebenen hervor: Erstens sind Synthesen zu nationa-

156 *Glen Peterson*, Colonialism, Sovereignty and the History of the International Refugee Regime, in: *Frank/Reinisch*, Refugees in Europe, S. 213–228; *ders.*, Sovereignty, International Law, and the Uneven Development of the International Refugee Regime, in: *Modern Asian Studies* 49, 2015, S. 439–468; *ders.*, The Uneven Development of the International Refugee Regime in Post-war Asia: Evidence from China, Hong Kong and Indonesia, in: *Journal of Refugee Studies* 25, 2012, S. 326–343.

157 *Claire Eldrige*, The Empire Returns: »Repatriates« and »Refugees« from French Algeria, in: *Frank/Reinisch*, Refugees in Europe, S. 195–212.

158 *Christoph Kalter*, Rückkehr oder Flucht? Dekolonisierung, Zwangsmigration und Portugals »retornados«, in: *GG* 44, 2018, S. 250–284.

159 *Jill Rosenthal*, Rwandan Refugees in Tanzania, 1994–1996, in: *Lässig/Jansen*, Refugee Crises 1945–2000, S. 260–285; *Patrick Scallen*, US State and Civil Society Responses to Salvadoran Refugees, 1980–1991, in: ebd., S. 209–235; *Barbara Franz*, The Plight of the First Post-Cold War Refugees: The Reception and Settlement of Bosnians in Austria and the United States, in: ebd., S. 235–260.

160 *Peter Gatrell*, Korean Refugees and Aid Work in International Perspective, in: *Bresselau von Bressendorf*, Über Grenzen, S. 275–293; *Ulrike Krause*, Flüchtlingslager: Im Spannungsverhältnis zwischen Schutz, Macht und Agency, in: ebd., S. 87–105; *Marcel Berlinghoff*, Eine gemeinschaftliche Reaktion auf gemeinsame Probleme? Die Europäisierung der Migrationspolitik und ihre Akteure, in: ebd., S. 351–367.

len Flüchtlingspolitiken erschienen. Zweitens hatten Gesamtdarstellungen zum Überthema »Migration« in den vergangenen Jahren Konjunktur. Und drittens sind zuletzt mehrere Synthesen zur Flucht in der Moderne veröffentlicht worden.

Unter den zahlreichen jüngeren Werken zu nationalen Fluchtgeschichten treten drei frisch erschienene Werke hervor. Becky Taylor hat 2021 eine neue, in weiten Teilen ziemlich konventionelle Geschichte über den britischen Umgang mit Flüchtlingen im 20. Jahrhundert veröffentlicht. Anhand von vier Fällen beschreibt sie, wie wechselhaft Aufnahme- und Unterstützungsbereitschaft in Großbritannien waren – die jüdischen Flüchtlingen während des Zweiten Weltkriegs, die Ungarnflüchtlinge nach 1956, die ugandischen Vertriebenen 1972/73 und schließlich die vietnamesischen »Boatpeople« am Ende der 1970er- und am Beginn der 1980er-Jahre. Taylor koppelt ihre Nacherzählung der Aufnahme dieser geflohenen Menschen an vier Analyseachsen – die Entwicklung des Einwanderungsrechts, die Konjunkturen des wohlfahrtsstaatlichen Aus- und Abbaus während des 20. Jahrhunderts, die gesellschaftlichen Willkommens- und Abwehrreaktionen sowie die britische Debatte um eine zu knappe Wohnungssituation. Sie zeichnet so das Bild einer konjunkturellen Wellenbewegung. Während jüdische Flüchtlinge aufgrund der kriselnden Wirtschaft der 1930er-Jahre und der gesellschaftlichen Exklusionsdebatten der Weltkriegsjahre nur selten mit einer Aufnahme rechnen konnten, gilt Taylor die Aufnahme der Ungarnflüchtlinge als Beispiel für den Ausbau des Sozialstaats nach 1945 und einer generell großzügigeren Flüchtlingspolitik für europäische Flüchtlinge vor dem Kommunismus. Dass diese Aufnahmebereitschaft wich, als die Flüchtlinge vermehrt aus dem Globalen Süden um Asyl baten, unterstreicht ihre Beschreibung der ugandischen und vietnamesischen Asylgeschichte. Ihr Fokus auf diese vier Fallbeispiele und ihr analytischer Zugriff erlauben ihr einen zügigen Ritt durch die Geschichte des 20. Jahrhunderts. Gleichzeitig bleiben so aber einige Ambivalenzen flüchtlingspolitischer Entwicklungen verborgen – etwa die britische Weigerung, 1947 großzügig die rund 15 Millionen Flüchtlinge der mitverschuldeten indischen Teilung zu unterstützen oder das Verhalten des schrumpfenden Empires 1948 bei der Hilfe für palästinensische Flüchtlinge oder schließlich die Verhaltensmuster Whitehalls 1971 bei der Vertreibung der Bengalinnen und Bengalen. Gerade diese Momente hätten geholfen, ihr meist kritisches Narrativ stärker zu konturieren.¹⁶¹

Mit ganz ähnlichen Stärken und Schwächen erzählt Patrice Poutrus in seiner 2019 erschienenen Monografie die »umkämpfte« Geschichte der Asylpolitik seit 1945. Er konzipiert sein Buch als Vorgeschichte des Asylkompromisses von 1993, den er als weiteren »Gründungsakt der Berliner Republik« bezeichnet. Das Verdienst seiner Arbeit liegt insbesondere darin, zu zeigen, dass asylpolitische Festlegungen schon weit vor dem Kompromiss von 1993 einen ambivalenten und oft diskriminatorischen Charakter trugen. So wollten die Verfasser des oft als besonders großzügig bezeichneten Asylparagrafen ursprünglich nur eine Asylgewährung für deutsche Flüchtlinge festschreiben und weiteten diese enge Version nur nach langwierigen Diskussionen aus. Diese offene Definition wandten deutsche Gerichte in der Folge aber im Sinne der Asylrechtsverordnung von 1953 lange nahezu aus-

161 *Becky Taylor*, *Refugees in Twentieth-Century Britain. A History*, Cambridge University Press, Cambridge 2021, 290 S., brosch., 29,99 \$.

schließlich auf Flüchtlinge vor dem Kommunismus aus Osteuropa an. Außereuropäische Geflüchtete hingegen, etwa aus Algerien am Ende der 1950er-Jahre, kamen selten in die Gunst einer Aufnahme in Westdeutschland. Erst im Zuge der Aufnahme der chilenischen Flüchtlinge zu Beginn der 1970er-Jahre universalisierten deutsche Gerichte die Aufnahmep Praxis und weiteten diese auf außereuropäische Flüchtlinge aus. Nur um sie im Nachgang mit dezidiertem Verweis auf Geflüchtete aus dem Globalen Süden im Laufe der 1980er-Jahre wieder zunehmend restriktiver auszulegen. Dieser Prozess mündete schließlich in der grundlegenden Beschränkung des Asylkompromisses.¹⁶²

Mehrere Gesamtdarstellungen zur Migrationsgeschichte des 20. Jahrhunderts haben in den letzten Jahren zudem, quasi en passant, wichtige Erkenntnisse über nationale wie internationale flüchtlingspolitische Entwicklungen, Dynamiken, Unterschiede und Gemeinsamkeiten geliefert. Zwei historische Darstellungen stechen hervor. Peter Gatrell verfolgt mit seiner 2019 erschienenen Migrationsgeschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg den Anspruch, Migration zu einem Kernbestandteil des europäischen Geschichtsbewusstseins zu machen und kommt dabei immer wieder auch auf die an Vertreibungen so reiche Geschichte zu sprechen – besonders im ersten Kapitel zur Nachkriegszeit, im dritten und vierten Teil mit dem Zeitalter der Asylkrise und der Flucht nach dem Zusammenbruch des Kommunismus sowie im fünften und letzten Part der Monografie, der die Ereignisse rund um das Jahr 2015 vermisst. Er arbeitet dabei heraus, wie eng verbunden Flucht- und Migrationsgeschichten oftmals waren und sind. Er zeigt, wie sehr die Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen eine politische ist und wie sich der politische Aushandlungsprozess seit 1945 immer wieder änderte.¹⁶³ Jochen Oltmer hat zudem mit gleich mehreren Publikationen grundlegende Erkenntnisse zu Migrationsprozessen seit dem 19. Jahrhundert erfasst. Er fasst dabei große Zeiträume dadurch anschaulich zusammen, dass er Taxonomien entwirft und unterschiedliche Arten der Migration differenziert. Er kann zeigen, dass der Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung im vergangenen Jahrhundert relativ stabil bei ungefähr 0,6 % lag, mit Ausreißern nach dem Weltkrieg, zu Beginn der 1990er-Jahre und im letzten Jahrzehnt. Gleichzeitig betont er, dass der größte Anteil der Migration im 20. Jahrhundert meist innerhalb der Weltregionen ablief: Die meisten Migranten aus dem Globalen Süden etwa suchten wegen fehlender finanzieller Ressourcen, unzureichender Netzwerke und nicht zuletzt der restriktiven europäischen Migrationspolitik in ihren Heimatregionen Zuflucht. Drei Konflikte waren dabei in den 2010er-Jahren für die Hälfte aller rund 80 Millionen Flüchtlinge verantwortlich: der Bürgerkrieg in Syrien, der Konflikt in Afghanistan sowie die humanitäre Katastrophe am Horn von Afrika.¹⁶⁴

Haben diese Überblickswerke bereits fundamentale historische Gerüste zum Verständnis der Geschichte von Migration und Flucht im 20. und 21. Jahrhundert konstruiert, gilt dies umso mehr für drei große Synthesen zur Fluchtgeschichte in der

162 *Poutrus*, Umkämpftes Asyl.

163 *Gatrell*, *The Unsettling of Europe*.

164 Zahlen nach *Oltmer*, *Globale Migration*, S. 112–116; *ders.*, *Migration vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*; *ders.*, *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*; *ders.*, *Migration*.

Moderne aus den letzten Jahren. Philipp Thers Geschichte der Flüchtlingsintegration in Europa untersucht in dezidiert weit zurückgreifender Perspektive, wie europäische Staaten in den vergangenen Jahrhunderten versuchten, Flüchtlinge zu integrieren. Er unterscheidet dabei idealtypisch zwischen drei Arten der Flucht, der aufgrund politischer, nationalistischer oder religiöser Motive. Dieser Kniff ermöglicht einen Parforceritt durch fast ein halbes Jahrtausend, lässt aber mitunter Spezifika außer Acht. Ther reißt von der Integration der am Ende des 17. Jahrhunderts aus Frankreich verstoßenen und in Großbritannien aufgenommenen ›Hugenotten‹ bis hin zu den palästinensischen Geflüchteten nach dem Krieg der arabischen Staaten gegen Israel 1948 zahlreiche Beispiele an. Der letzte Fall gilt Ther als Ausnahme, weil er für ihn eines der seltenen Exempel dafür ist, dass Integration nicht gelang. Ansonsten kommt Ther zu einem positiven Urteil: Mit der Zeit gelang die Eingliederung nahezu immer. Das mit spannenden individuellen Schicksalen illustrierte Buch macht dabei oft nicht ganz klar, wie eine gelungene Integration überhaupt zu definieren sei.¹⁶⁵

Das schärft den Blick für die vielfältig und oftmals hochgradig problematischen Begriffe der Flüchtlingspolitik. »Integration« etwa ist ein Schlüsselbegriff der Fluchtforschung, dabei aber meist unscharf, weil er fast immer verdeckt, worum es eigentlich geht. Dass zum Beispiel der Zugang zu staatlichen Institutionen verwehrt wird oder dass Rassismus und Diskriminierung Teilhabe unmöglich machen. Es macht einen Unterschied, ob man schreibt »die Aufnahmeländer hatten sie nicht integriert« oder »in den Aufnahmeländern wurde den Flüchtlingen der Zugang zu ›xyz‹ verwehrt«. Der technokratische Begriff suggeriert hier eine Analyse, die die eigentlichen Zusammenhänge und Akteure verschleiert. Ähnliches gilt für Push- und Pull-Modelle, die beschreiben, dass Migranten auswandern würden, weil sie eine Wahl treffen, die sich an Pull-Argumenten orientiert, beispielsweise der Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg. Flüchtlinge wiederum würden durch Push-Faktoren zur Flucht gezwungen, durch Gewalt, Verfolgung, Klimakrisen. In der Realität ist das selten so klar zu trennen. Die Graustufen von Zwangsmigrationen bleiben so unbestimmt. Die Entscheidung, wer zu welchem Zeitpunkt als »Flüchtling« oder »Migrant« bezeichnet wird, ist zudem eine politische und die Trennung zwischen beiden Gruppen politisch gesetzt.

Ähnlich groß angelegt ist Andreas Kosserts »Menschheitsgeschichte« der Flucht, die er als »endlose Geschichte« bezeichnet und deshalb auch bei den biblischen Verfolgungen von Adam und Eva beginnt. Einer zeitlichen Einordnung lässt Kossert ein breites Panorama unterschiedlicher Etappen der Flucht folgen. Er entscheidet sich gegen eine chronologische Darstellung und beschreibt anhand individueller Schicksale, wie unterschiedliche Flüchtlinge zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der Vergangenheit »Weggehen«, »Ankommen«, »Weiterleben« und »Erinnern« erleben. Er legt den Fokus auf Gemeinsamkeiten der Fluchterfahrung jenseits verschiedener Ursachen, Kontexte und Epochen und zeichnet so ein recht undifferenziertes Bild vom überzeitlichen Schicksal Geflüchteter, die er ausschließlich als Opfer und ohnmächtiges Objekt staatlicher Willkür und Gewalt beschreibt.¹⁶⁶

165 Thers, Die Außenseiter.

166 Kossert, Flucht.

Das Standardwerk schlechthin zur globalen Geschichte von Flucht und Vertreibung hat Peter Gatrell bereits 2013 vorgelegt. Sein Werk hat zwei zentrale Erkenntnisse zutage gefördert. Zum einen akzentuiert er in weltweiter Perspektive, wie man das 20. Jahrhundert zeitlich ordnen kann, wenn es um Flüchtlinge geht. Im ersten Teil des chronologisch angelegten Buches analysiert er die Auswirkungen imperialer Großmachtspolitik und ihres Zerfalls auf die großen Fluchtbewegungen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, vor allem auf den Balkan, sowie die Vertreibungen des Ersten Weltkriegs und der sich daran anschließenden Nachkriegszeit, als allein in Europa über 12 Millionen Menschen zu Flüchtlingen wurden. Der zweite Teil fasst die langen 1940er-Jahre als den Zeitraum größter Fluchtbewegungen im 20. Jahrhundert, in denen aufgrund der Gewalt des Zweiten Weltkriegs knapp 8 % der Weltbevölkerung zu Flüchtlingen wurden. Im letzten Teil des Buches führt Gatrell dann die Umstände der steigenden Flüchtlingszahlen am Ende des Kalten Kriegs und nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion aus. Zum anderen untersucht Gatrell, wie Flüchtlinge zu Flüchtlingen »gemacht« wurden. Dabei geht es ihm nicht nur um Ursachen, Motive und Darstellungen von Vertreibung, sondern auch darum, wie Flüchtlinge als »Personen und Kategorien« von aufnehmenden Staaten und internationalen Organisationen als »Probleme, die gelöst werden müssten«¹⁶⁷, konstruiert wurden und wie sich die Definition von »Flüchtlingen« immer wieder veränderte. Gleichzeitig schließlich arbeitet er den Umgang von Flüchtlingen selbst mit der Vertreibungs- und Aufnahmepolitik heraus. Er kann so relativ plastisch aufzeigen, dass »Staaten Flüchtlinge machten, aber Flüchtlinge auch Staaten«.¹⁶⁸

III. Narrative, Deutungsangebote und Leerstellen

Um herauszuarbeiten, welche Deutungsangebote und Narrative derzeit die Forschung dominieren, lohnt sich ein Blick auf drei wichtige Arbeiten, die seit 2015 erschienen sind. Philipp Thers offen politisches Buch ist bereits erwähnt worden: Liefert Ther damit eine geschichtswissenschaftliche Beweisführung dafür, dass Integration künftig gelingen werde, weil sie immer schon gelungen sei, bieten die beiden Oxforder Wissenschaftler Alexander Betts und Paul Collier eine Deutung an, die in die diametral andere Richtung weist: Weil Flüchtlingshilfe noch nie richtig gelungen sei, die Institutionen schon immer schlecht ausgestattet gewesen seien, werde es auch gegenwärtig nicht zur Bewältigung der Herausforderung der 2010er-Jahre reichen. Wolle man also ein tragfähiges System der Flüchtlingsversorgung etablieren, müsse man gänzlich neue Wege einschlagen.

Neben diesen ausschweifend geführten Argumentationsbögen liefert die Arbeit allerlei interessante Ansichten. Nämlich dass der UNHCR quasi schon immer massiv unterfinanziert war, 2006 etwa seine Gehälter nicht zahlen konnte und 2014 nur 35 % seines syrischen Hilfsprogramms finanzieren konnte. Oder dass die beiden Hauptziele der internationalen Flüchtlingspolitik – die Lösung von akuten Flüchtlingskrisen und der rechtliche Schutz Geflüchteter – seit der Etablierung der Struk-

167 Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, S. 5.

168 Ebd., S. VII.

turen nach dem Zweiten Weltkrieg bisher noch nie erreicht wurden. Gleichzeitig heben sie hervor, wie selektiv und rassistisch die Flüchtlingshilfe ist: In den 2010er-Jahren beherbergten Entwicklungsländer 90 % aller Flüchtlinge. Der Großteil der Flüchtlinge blieb in den unmittelbaren Nachbarländern, in den Globalen Norden kamen nur 10 %. Dabei kamen aber nur 1 % aller Flüchtlinge in den Genuss eines internationalen Resettlements und nur 0,5 % wurden in der industrialisierten Welt angesiedelt. Für jeden Dollar im Globalen Süden gab die Staatengemeinschaft 135 Dollar im Norden aus.¹⁶⁹ Flüchtlinge verbleiben somit meist in den Fluchtländern des Globalen Südens und somit ganz konkret in einer Weltregion, in der – wie der Politikwissenschaftler Jeff Crisp herausgearbeitet hat – die internationalen Normen des Flüchtlingsschutzes fast nicht gelten. Denn die meisten Staaten zwischen dem Nahen Osten bis an den Pazifik sind der Flüchtlingskonvention nie beigetreten – darunter auch Länder wie die Türkei, Indien oder Pakistan.¹⁷⁰

Räsonierender fällt das Argument und Narrativ aus, das Phil Orchard in seiner Studie entwirft. Er beschreibt modellartig, wie sich das Flüchtlingsregime seit dem 19. Jahrhundert entwickelt hat. Immer wieder reichert er seine Darstellung mit Verweisen auf US-amerikanische oder britische nationale Gesetze an. Er kommt zu dem Schluss, dass im 19. Jahrhundert ein »Laissez-faire-Regime« geherrscht habe, in dem es Staaten kaum gelungen sei, Flüchtlinge an der Einreise zu hindern und Migration als Ganzes ganz generell noch kaum dem Zugriff des Staats unterlegen habe. Das »Interwar-Regime« beschreibt er dann angesichts des Schicksals der europäischen Juden als gescheiterten Versuch, tragfähige Strukturen zu etablieren. Das »Postwar-Regime«, das er als wesentlich durch die USA geprägt sieht, erhält die positivste Bewertung: Hier hätten Flüchtlinge, die vor dem Kommunismus flohen, eine großzügige Aufnahme erhalten und der UNHCR beständig an Geltung gewonnen. Seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wiederum macht Orchard ein »Non-entree-Regime« aus. Seine Modelle liefern prägnante Darstellungen unterschiedlicher Epochen, doch verkennen sie den dynamischen und sich stets wandelnden Charakter der Auslegung flüchtlingspolitischer Strukturen. Hier kommt zugespitzt die historiografische Schwäche solcher Ansätze zum Ausdruck: Orchard's Analyse verliert gerade dann an Überzeugung, wenn eine kausalgene-tische Erklärung multikausale Prozesse oder Transformationen erhellen könnte, wodurch auch eine historisch-diachrone Bedeutungseinordnung unterschiedlicher Phasen mitunter unscharf bleibt. Das empirisch schwer zu stützende »Regime-Modell« ist hierbei häufig zu statisch und kann nicht immer die Ambivalenzen der Handlungslogiken offenlegen, die in jeder Phase für die Betroffenen so nachhaltig und fundamental zu spüren waren.¹⁷¹

Ähnliche Aufschlüsse fördert die Beschäftigung mit Gerald Knaus' Studie zur Migrationsdebatte zutage. Der Politikwissenschaftler benutzt Geschichte dabei als eine Art Argumentationssteinbruch, um bestimmte Thesen und Standpunkte zu illustrieren. Sein Buch enthält viele spannende Episoden zu flüchtlingspolitischen Fragen

169 *Alexander Betts/Paul Collier*, *Refugee. Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, Oxford/New York etc. 2017.

170 *Jeff Crisp*, *Refugees, Persons of Concern and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR*, in: *Refugee: Canada's Journal on Refugees* 26, 2009, S. 73–76.

171 *Orchard*, *A Right to Flee*.

der vergangenen 100 Jahre und räumt mit einigen Missverständnissen auf – etwa, dass Europa von afrikanischen Migranten überrannt worden sei, was keineswegs der Fall war, wie Knaus zeigt. Seine These, dass Migration ohne Grenzen undenkbar sei, es gleichzeitig aber eine humanitäre Empathie und »Abschieberealismus« brauche, untermauert er mit historischen Vignetten – der Pazifikpolitik Australiens, die er positiv bewertet, oder der ambivalenten Flüchtlingsaufnahme der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs. Knaus entkontextualisiert diese Episoden, um für seine »abwägende« Migrationspolitik zu werben, die für ihn schnelle und faire Asylverfahren, Abschieberealismus und Migrationsdiplomatie sowie legale Mobilität umfasst.¹⁷² Geschichte kann in der Tat helfen, heutige Strukturen genauer zu verstehen: Wie wurden wir, was wir sind? Knaus aber bedient sich einer anderen Funktion und führt Episoden an, um Handlungsanweisungen zu geben: Geschichte wird hier zur Gebrauchsanweisung. Das überzeugt an vielen Stellen politisch, bringt aber geschichtswissenschaftliche Unschärfen mit sich, verschleiert an einigen Stellen zentrale Zusammenhänge oder Kontexte und verdeckt den Blick auf ein tieferes Verständnis flüchtlingspolitischer Entwicklungen im vergangenen Jahrhundert.¹⁷³

Blickt man abschließend aus der Vogelperspektive des Historikers auf die bisherigen Erzählungen darüber, wie sich die Flüchtlingspolitik entwickelt habe, lassen sich drei Narrative erkennen. Die überwiegende Mehrheit der historischen Synthesen beschreibt, dass die internationale Flüchtlingshilfe in Form des UNHCR stets mit ihren Aufgaben gewachsen sei.¹⁷⁴ In diesen *Fortschritts-* oder *Professionalisierungsgeschichten* sind die Dynamiken, Brüche oder Kontinuitäten der Globalisierung der Flüchtlingspolitik kaum greifbar. Demgegenüber erzählen viele Studien eine *Niedergangsgeschichte*. Demnach habe mit dem Ende des Kalten Kriegs auch das »Goldene Zeitalter der Flüchtlinge«¹⁷⁵ sein Ende erreicht und Staaten des Globalen Nordens hätten sich intensiver gegen Migrationsbewegungen aus dem Globalen Süden abgegrenzt. An dritter Stelle wiederum steht eine *Mangelgeschichte*, die kritisch hervorhebt, wie wenig Geld den Hilfsorganisationen zur Verfügung steht und wie einzelne Staaten den Flüchtlingsschutz unterminieren. Inwiefern diese Interpretationslinien zusammenpassen oder gar zusammengehören, ist weder problematisiert noch analysiert worden. Ein übergreifendes Erklärungsangebot, das die Ambivalenzen der Flüchtlingspolitik einfängt und erklärt, existiert derzeit nicht.¹⁷⁶

Auf der Grundlage dieser skizzenhaften Darstellung des Forschungsstands lassen sich mehrere Leerstellen ausmachen. Eine markante Lücke bildet zunächst der

172 Ähnlich untersucht auch Sarah Song migrationspolitische Entwicklungen. Vgl. Sarah Song, *Immigration and Democracy* (Oxford Political Theory), Oxford University Press, Oxford/New York 2021, 264 S., brosch., 24,95 \$.

173 Knaus, *Welche Grenzen brauchen wir?*.

174 Vgl. Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*; Loescher, UNHCR; Marrus, *Die Unerwünschten*; Ther, *Die Außenseiter*; Türk, *Das Flüchtlingskommissariat der UN*; Alexander Betts/James Milner/Gil Loescher, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The Politics and Practice of Refugee Protection*, New York 2008.

175 Vgl. Cohen, *In War's Wake*.

176 Vgl. Orchard, *A Right to Flee*; Ghezelbash, *Refugee Lost*; FitzGerald, *Refuge beyond Reach*; Jackson, *The Refugee Concept in Group Situations*; Betts/Collier, *Refugee*; Davies, *Legitimising Rejection*.

Übergang von der Zwischen- zur Nachkriegszeit, mehr aber noch der Übergang von den umfangreichen Nachkriegsinstitutionen zum UNHCR. Die Anknüpfungspunkte der Flüchtlingspolitik und die Rolle der Vorgängerorganisationen des Kommissariats sind wenig thematisiert. Gerade die Genese des UNHCR und der Konvention wurden bisher nur holzschnittartig untersucht. Insbesondere über den *internationalen Flüchtlingsschutz zwischen 1950 und 1970* ist bislang wenig bekannt. Das spezifische Forschungsinteresse setzt erst wieder mit den Flüchtlingskrisen in Südostasien infolge des eskalierenden Vietnamkriegs ein. Die Phase der weltweiten Ausdehnung des internationalen Flüchtlingsrechts und die Institutionalisierung des Flüchtlingsschutzes zwischen 1950 und 1970 sind bis heute unterbeleuchtet.¹⁷⁷

Es gibt allerdings einige Studien, die sich grob für diesen Zeitraum und die Entwicklungen dieser Phase interessieren. Peter Gatrells Analyse des »Weltflüchtlingsjahrs« von 1959/60 demonstriert, wie sich um die Jahrzehntwende allmählich die Perzeption der Fluchtproblematik zu verschieben begann. Immer häufiger erkannten Protagonisten nun auch an, dass Fluchtprobleme eben auch im Globalen Süden auftreten konnten. Das führte zu einer neuen globalen Anerkennung des Flüchtlingsproblems. Die Kampagne leitete eine neue Phase der flüchtlingspolitischen Öffentlichkeitsarbeit ein und eröffnete den Institutionen neue Wege, Aufmerksamkeit und dadurch letztlich auch Hilfe für Flüchtlinge zu generieren.¹⁷⁸ Wenn es um die Globalisierung der Flüchtlingshilfe geht, ist zudem Cecilia Ruthström-Ruins Buch weiterhin grundlegend. Es gibt aber einige Forschungsansätze, die mittlerweile in die gleiche Richtung Analysen geliefert haben. Diese sind jedoch meist auf einzelne Aufsätze konzentriert. Ähnlich orientieren sich einige rechtswissenschaftliche Sammelbände, die sich speziell der normativen Erweiterung des Flüchtlingsrechts gewidmet haben.¹⁷⁹ Sie haben vor allem die Bedeutung regionaler Regelungen unterstrichen, etwa der Flüchtlingskonvention der Organisation für afrikanische Einheit von 1969, und damit aufgezeigt, wie regionale Regelwerke die Definition des Flüchtlings stark ausweiteten, etwa auf Bürgerkriegsflüchtlinge. Die Forschung ist bisher aber insgesamt nur in vereinzelten Aufsätzen zu ähnlichen Fragestellungen vorgestoßen. Benjamin Thomas White und Malika Rahal etwa haben zuletzt untersucht, wie der UNHCR die Algerienkrise nutzte, um sein Aufgabengebiet auf außereuropäische Flüchtlinge auszudehnen.¹⁸⁰

Vielfach wird außerdem auf die Bedeutung einer *Gruppe internationaler Experten und Regierungsvertreter* hingewiesen. Über deren Wahrnehmungsverschiebungen, Problemanalysen und Lösungsvorschläge sowie die Programme, die daraus abgeleitet wurden, also die konzeptionelle Ebene der Flüchtlingshilfe, ist allerdings nur wenig bekannt. Inwiefern sich die Entscheidungsträger von ihren Vorgängern

177 Jérôme B. Elie/Jussi Hanhimäki, UNHCR and Decolonization in Africa. Expansion and Emancipation, 1950s to 1970s, in: AFS 48, 2008, S. 53–72.

178 Peter Gatrell, Free World? The Campaign to save the World's Refugees, 1956–1963, Cambridge/New York 2011.

179 Vgl. Türk/Edwards/Wouters, In Flight from Conflict and Violence; Costello/Foster/McAdam, The Oxford Handbook of International Refugee Law.

180 Ruthström-Ruin, Beyond Europe; Davies, Legitimising Rejection; Malika Rahal/Benjamin Thomas White, UNHCR and the Algerian War of Independence: Postcolonial Sovereignty and the Globalization of the International Refugee Regime, 1954–63, in: Journal of Global History, 11.3.2022, S. 1–22.

absetzen, auf welche Überlegungen sie zurückgriffen, wo Referenzpunkte, Erfahrungen oder generationelle und biografische Kontinuitäten lagen, bleibt offen. Einen ersten Schritt hat hier Gilad Ben-Nun gemacht, der illustriert hat, wie britische und israelische Rechtsexperten oder Staatsvertreter 1950 und 1951 den Charakter der Genfer Flüchtlingskonvention beeinflussten.¹⁸¹ In diesem Kontext hat Laura Madokoro untersucht, dass die Konventionsverfasser die Rechte der Staaten in Einwanderungsfragen stärker schützen wollten als die Individualrechte der Flüchtlinge.¹⁸² Und Ulrike Krause hat die kolonialen Wurzeln der Konvention analysiert – nämlich dass die Stimmen, die auf ein universelleres Rechtswerk drängten, insbesondere die der Kolonialstaaten, ins Abseits gedrängt wurden.¹⁸³

Schließlich ist auch die *Ebene der Praxis* bislang nur in Einzelstudien, nicht aber systematisch unter historischen Fragestellungen untersucht worden. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Rolle der NGOs erst jüngst ins Zentrum des Interesses gerückt ist – obwohl diese im Bereich des Flüchtlingsschutzes die maßgeblichen Akteure waren. Der UNHCR führte lange Zeit keine eigenen Hilfsmaßnahmen durch. Die Arbeit vor Ort verrichteten NGOs oder nationale Organisationen. Hier haben die erwähnten Studien zu NGO-Hilfsarbeit zwar erste Orientierungspunkte angeboten, grundlegendes Wissen zur flüchtlingspolitischen Hilfsarbeit fehlt aber noch.

Insgesamt fehlt es somit insbesondere der Suche nach den Anfängen der Flüchtlingspolitik an analytischer Tiefenschärfe. Wie entstanden die internationalen Strukturen, die wir heute kennen? Warum verästelten sie sich? Warum kam es zu einem Neben- und Miteinander aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen? Wie entwickelten sich die Grundzüge des heutigen Rechts? Für einige Historikerinnen und Historiker stammen die Strukturen aus der Zeit zwischen den Weltkriegen, für andere sind sie ein Ergebnis der unmittelbaren Nachkriegszeit nach 1945. Einigkeit herrscht in folgendem Punkt: Spätestens mit der Gründung des UN-Flüchtlingskommissariats 1950 und der Verabschiedung der Konvention 1951 habe die Flüchtlingspolitik ihre heutige Gestalt erhalten. Häufig wird zwar hinzugefügt, dass dieses System anfänglich allein auf Europa begrenzt gewesen sei und dass erst das New Yorker Protokoll 1967 die Universalisierung des Flüchtlingsschutzes bewirkt habe. Und fest steht auch: Untererforscht ist die internationale Flüchtlingspolitik mitnichten. Auffällig ist aber, dass die Etablierung einer dauerhaften und global ausgreifenden Flüchtlingshilfe eher konstatiert als wirklich analysiert wird. Wie diese Entwicklung ablief, worin die Bedeutung dieses Prozesses lag und welchen Einfluss das für unsere Gegenwart hat, all das sind Fragen, die bisher nicht im Zentrum der Forschung standen. Damit bleibt insbesondere die Phase zwischen 1950 und 1970 unterbeleuchtet, in der die Staatengemeinschaft die Strukturen und Normen ausarbeitete, die bis heute die wesentlichen Institutionen der internationalen Flüchtlingspolitik geblieben sind.

181 Vgl. *Ben-Nun*, *The British-Jewish Roots of Non-Refoulement*; *ders.*, *The Israeli Roots of Article 3 and Article 6*; *Siegelberg*, *Statelessness*.

182 *Madokoro*, *Convention*.

183 *Krause*, *Colonial Roots of the 1951 Refugee Convention*.

IV. Probleme und Ausblick

Würde man aus den unzähligen Monografien, Sammelbänden und Aufsätzen einen analytischen oder interpretatorischen Kern synthetisieren wollen, dann wäre es am ehesten dieser: Obwohl oder gerade weil es an großen Synthesen fehlt, durchzieht die neueren Annäherungen an flüchtlingspolitische Entwicklungen fast durchgehend ein markanter Synthetisierungs- beziehungsweise Deutungsüberschuss. Hierbei schlägt sich oftmals ein offenkundiges Bedürfnis nach geschichtlicher Verortung und historischen Analogien nieder. Denn diese Studien folgen oft ganz dezidiert der Frage, was sich aus der Vergangenheit für heutige Probleme lernen lässt. Viele Werke liefern dezidiert historische Analogien, die sie offen politisch der wahrgenommenen Präzedenzlosigkeit aktueller Krisen entgegenstellen. Das rückwärtsgewandte Erklärungsmodell, das diesem Ansatz zugrunde liegt, erklärt Migration an sich zu einer anthropologischen Konstante: Migration und Flucht seien demnach ebenso Teil der menschlichen Natur wie Fortpflanzung, Leben und Tod. Daraus schließen viele Studien entweder, dass die Versorgung oder Integration von Flüchtlingen demnach schon immer funktioniert habe oder eben stets gescheitert sei. Und daraus wiederum ergeben sich zwei Deutungsangebote für die Probleme der Gegenwart: Integration könne gelingen, weil sie schon immer gelungen sei. Oder eben das Gegenteil: Eine Flüchtlingsaufnahme werde nicht gelingen, weil sie noch nie gelungen sei. Dieses ahistorische Verständnis führt zu mehreren Problemen, drei zentrale seien hier abschließen erwähnt:

1) Ein Narrativ, das Flüchtlinge als naturhaften Bestandteil internationaler Beziehungen versteht, verschleiern die kausalgenetische Erklärung wichtiger Entwicklungen der Flüchtlingspolitik, verliert Akteure aus dem Blick und verdeckt potenzielle Lösungsvisionen. Dadurch verschwinden die eigentlichen Ursachen von Flucht und die Effekte der Flüchtlingspolitik. Zudem übersieht ein solches Narrativ, welche Konzepte und Ansätze die Protagonisten zur Bewältigung einzelner Krisen tatsächlich diskutierten. Das fokussiert häufiger die gesellschaftlich-nationale als die politisch-internationale Debatte. In einem Duktus moralischer und politischer Unvermeidlichkeit, wonach Migration letztlich immer schon gelungen sei (oder eben nicht), steigt diesem Erklärungsangebot folgend Geduld (oder die vollständige Absage gegenüber einer Flüchtlingsaufnahme) zum alleinigen Faktor für das Gelingen (oder das Verhindern) von erfolgreicher Integration auf. Worin aber die tatsächlichen spezifischen Antriebskräfte, Dynamiken und Brüche politischer Entscheidungen in der Vergangenheit lagen, tritt in den Hintergrund.

2) Die aktualisierende Rückschau sorgt für Blindstellen und steht damit einer historisch-diachronen Einordnung im Weg. Denn der aktuelle Analysefokus liegt auf den Flüchtlingskrisen westlicher Länder. Dass sowohl nach 1945 als auch heutzutage das Gros der Flüchtlinge in Staaten des Globalen Südens floh und dort aufgenommen wurde, bleibt so unterbelichtet. Gleiches lässt sich für die Untersuchung der Rolle des Globalen Südens feststellen. Diese Staaten versorgten die Flüchtlinge vor Ort und übten dadurch einen starken Einfluss auf die Entwicklung der internationalen Flüchtlingspolitik aus. Zudem sorgt dieser Fokus dafür, dass Phasen, in denen innerhalb Europas oder der USA weniger Flüchtlinge flohen oder aufgenommen wurden, seltsam ausgespart bleiben – obwohl die Staatengemeinschaft gerade in

diesem Zeitraum auf Druck des Globalen Südens hin die Grundlagen der internationalen Flüchtlingshilfe schuf. Diese Agency des Südens ist bisher nicht erfasst worden.

3) Das Mantra der Naturwüchsigkeit von Fluchtbewegungen produziert einen moralischen und synthetisierenden Deutungsüberschuss. Wenn nicht die Konzepte, Praktiken und Wirkungen vergangener Flüchtlingspolitiken im Vordergrund der Untersuchungen stehen, führt das zu Fluchtpunkten, welche Maximalpositionen der öffentlichen Debatte wiedergeben: zwischen »das Boot ist voll« und »Willkommenskultur«. Diese moralisch-fundamentalistischen Positionen bestimmen die internationale Debatte über Flüchtlinge seit den späten 1960er-Jahren. Die Geschichtswissenschaft lässt sich hierbei mitunter in die Rolle der Aktivistin drängen. Zielführender wäre aber, zu versuchen, die jeweiligen Standpunkte zu historisieren. Es hilft wenig, den Zeitgenossen visionäre Naivität oder realpolitische Unwissenheit vorzuhalten, um damit seine eigenen Positionen zu untermauern. Vielmehr gilt es, herauszupräparieren, worin die Überzeugungskraft oder der Reiz unterschiedlicher Positionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten lagen.

Doch allein zu konstatieren, dass einige Deutungsangebote zu rückwärtsgewandt agieren, greift zu kurz. Vielmehr gilt es, zu erkennen, dass diese unterschiedlichen Gegenwartsdeutungen historisch betrachtet nicht neu sind, sondern sich zu Beginn der 1960er-Jahre in einem mehrschichtigen Prozess und infolge einer vielfältig determinierten Wahrnehmungsverschiebung herausgebildet haben. Denn bis in die 1950er-Jahre betrachtete die Staatengemeinschaft die Flüchtlingsproblematik als Ausnahmezustand, eine Art transitorisches Phänomen, überwiegend nur in Europa. Mehrere Flüchtlingskrisen am Ende des Jahrzehnts aber lösten innerhalb der UN ein intensives Nachdenken über die Natur und Handhabe des Flüchtlingsproblems aus. Überall auf der Welt erörterten Staaten und Organisationen um 1960 die Flüchtlingsthematik. Und das zu einem Zeitpunkt, in dem vergleichsweise wenig Menschen flohen und der somit aus dem Raster der sonstigen Konjunkturen öffentlicher Beschäftigung mit dem Thema Flucht fällt. Dabei vermaßen sie die Koordinaten der Problematik neu und entdeckten diese als eines der zentralen Problemfelder internationaler Politik. Die Überzeugung, dass Flüchtlinge ein dauerhaftes und weltweites Problem der internationalen Beziehungen waren und bleiben würden, bildete sich in diesem Moment heraus. Die Publikationswelle um 1960 passt gleichzeitig nicht in die anfangs beschriebene Chronologie, demnach Veröffentlichungen zu Flüchtlingen immer auf Krisenzeiten folgten. Denn im diachronen Vergleich flohen in den 1960er-Jahren weltweit vergleichsweise wenige Menschen.

Dabei hatte insbesondere die Dekolonisation weitreichende Folgen für das Verständnis und die Handhabe der Flüchtlingsproblematik. Flüchtlinge erschienen nun nicht mehr nur – wie im Jahrzehnt zuvor – als Opfer des Kommunismus, sondern als Opfer einer Vielzahl potenzieller neuer Ursachen – als Fliehende vor westlichen Kolonialmächten und neu entstandenen postkolonialen Staaten. Auf diese als Komplexitätssteigerung wahrgenommene Entwicklung reagierte die Staatengemeinschaft mit einer Entpolitisierung. In der Folge entkonkretisierten und naturalisierten Regierungen und Experten die intellektuelle Art und Weise, wie sie über Flüchtlinge sprachen und nachdachten. Dadurch entstand eine Rhetorik der Naturhaftigkeit. Diese ebnete politische Strukturen und Ursachen ein. In den neuen Pub-

likationen des UNHCR und anderer Organisationen ging es nun überwiegend nicht mehr darum, zu erklären, wie einzelne Flüchtlingskrisen entstanden waren, sondern vielmehr darum, greifbar zu machen, wie groß das Leid einzelner Flüchtlingsgruppen war. Krisen fasste man dabei als ein übermenschliches, geradezu naturwüchsiges Problem. Diese Rhetorik des Mitgefühls nutzte eine dezidiert emotional-emphatische Rahmung, reduzierte aber gleichzeitig die politisch-strukturellen Dimensionen der Konflikte.

Gleichzeitig begleitete ein auffälliger Fatalismus diese Entwicklung – eine Absage an die großen Utopien der Nachkriegszeit, in der die politischen Planer von einer Welt ohne Flüchtlinge und Fluchtursachen geträumt hatten. Diese hatten sie durch die Vorstellung einer internationalen Migrationsregulierung oder ein starkes Flüchtlingsrecht erreichen wollen. Diese Visionen waren auf Europa oder grob gesagt den politischen Westen begrenzt gewesen. Ihre Überzeugungskraft gewannen sie gerade durch diese geografische Beschränkung, hier schien das Problem lösbar. War die Flüchtlingsproblematik aber so wie dann seit 1960 verstanden ein globales, natürliches und dauerhaftes Problem, so könnte man sie niemals ganz beseitigen, sondern müsste sich darauf beschränken, deren schlimmste Folgen zu lindern. Das hatte weitreichende Folgen für die Flüchtlingshilfe, welche die Staaten im Anschluss auf die provisorische Nothilfe vor Ort reduzierten, während sie beständig daran arbeiteten, die Rechtsabteilung des UNHCR zurückzubauen, und immer seltener auf das System einer internationalen Weiterleitung oder Lastenverteilung zurückgriffen.¹⁸⁴

Überraschenderweise spielten in diesem Prozess die eigentlichen Empfänger der Hilfe eine seltsam randständige Rolle.¹⁸⁵ Über Flüchtlinge verhandelten Staaten als Objekte internationaler Wohlfahrt, nur allzu selten als Subjekte internationalen Rechts. So gesehen spielten die Stimmen von Flüchtlingen wie Kosmas Haralabidis nie wirklich eine zentrale Rolle in der internationalen Flüchtlingspolitik. Sie in Zukunft zumindest ins Zentrum der historischen Auseinandersetzung zu stellen, wird eine Aufgabe der Geschichtswissenschaft sein.

184 *Schönhagen*, Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg.

185 Vgl. *Kate Pincock/Alexander Betts/Evan Easton-Calabria*, *The Global Governed? Refugees as Providers of Protection and Assistance* (Cambridge Asylum and Migration Studies), Cambridge University Press, Cambridge 2020, 164 S., brosch., 30,99 £.