
Berliner Debatte Initial

4

28. Jg. 2017

Flüchtiges Europa

Söllner

Die unterschätzte Krise

Berlinghoff

Europa ohne Flüchtlinge?

Ziebritzki,
Nestler

Hotspots in der Ägäis aus rechtlicher Sicht

Kuczynski

Was bleibt von der Oktoberrevolution?

elektronische Sonderausgabe
der Druckfassung mit ISBN
978-3-945878-55-2
www.berlinerdebatte.de

Aus Franz Fühmanns
Briefwechsel

Autorinnen und Autoren

Marcel Berlinghoff, Dr.,
Historiker, Institut für Migrationsfor-
schung und Interkulturelle Studien
(IMIS), Universität Osnabrück

Johara Berriane, Dr.,
Islamwissenschaftlerin und Anthro-
pologin, Deutsches Historisches Institut
Paris/Crepos, Dakar

Ulrich Busch, Doz. Dr. habil.,
Finanzwissenschaftler, Leibniz-Sozietät
der Wissenschaften zu Berlin

Erhard Crome, Dr. habil.,
Politikwissenschaftler, Senior Research
Fellow, WeltTrends Potsdam

Wladislaw Hedeler, Dr.,
Historiker, Berlin

Volker Hölzer, Dr. phil.,
Historiker, Rosa-Luxemburg-Stiftung
Sachsen e.V., Leipzig

Sophia Hoffmann, Dr.,
Politikwissenschaftlerin, Fellow am
Leibniz-Zentrum Moderner Orient
(ZMO), Berlin

Serhat Karakayali, Dr.,
Soziologe, Berliner Institut für empi-
rische Integrations- und Migrations-
forschung (BIM), Humboldt Universität
zu Berlin

Thomas Kuczynski, Prof. Dr.,
Wirtschaftswissenschaftler, Berlin

Christoph M. Michael, M. A.,
Politikwissenschaftler, Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Robert Nestler,
Jurist, Projektkoordinator bei refugee
law clinics abroad e.V.

Georg Quaas, Doz. Dr. habil.,
Philosoph, Universität Leipzig

Gregor Ritschel, M. A.,
Politikwissenschaftler, Hochschule
Merseburg

Alfons Söllner, Prof. em. Dr.,
Politikwissenschaftler, Technische
Universität Chemnitz

Kirsten Thietz,
Literaturwissenschaftlerin und Lektorin,
Berlin

Nina Clara Tiesler, PD Dr.,
Soziologin, Institut für Soziologie, Leib-
niz Universität Hannover

Catharina Ziebritzki,
Juristin, Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und
Völkerrecht, Heidelberg

Flüchtiges Europa

Zusammengestellt von Christoph M. Michael
und Adrian Klein

Editorial	3	<i>Catharina Ziebritzki, Robert Nestler</i> Abschiebung statt Umsiedlung? EU-Hotspots in Griechenland und die EU-Türkei-Erklärung	74
FLÜCHTIGES EUROPA			
<i>Christoph M. Michael</i> Flüchtiges Europa. Zwischen krisenhafter Normalisierung und verstetigter Krisenhaftigkeit	4	<i>Johara Berriane</i> Transit, Einwanderung und Zirkulation. Geopolitische und sozioökonomische Faktoren der marokkanischen Migrationstransition	95
<i>Alfons Söllner</i> Die unterschätzte Krise. Deutsche Flüchtlingspolitik 1992/93 und 2015/16	15	<i>Nina Clara Tiesler</i> Ethnoheterogenese. (De-)Ethisierung, Diversifizierung und multiple Mitgliedschaftsrollen in modernen Migrationsgesellschaften	108
<i>Marcel Berlinghoff</i> Europa ohne Flüchtlinge? Flucht und Gewaltmigration in der europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts	29	DOKUMENTATION: AUS FRANZ FÜHMANN'S BRIEFWECHSEL	
<i>Serhat Karakayali</i> „Wir waren auch Flüchtlinge“. Erinnerungspolitische Interventionen in der Flüchtlingsdebatte	41	<i>Kirsten Thietz</i> Räuber und Untertan. Franz Fühmanns Aufsatz „Ignaz Denner“ oder Wie man E.T.A. Hoffmann mit Hegel liest	122
<i>Christoph M. Michael</i> Der Mythos vom europäischen Multikulturalismus und die Kulturalisierung des Politischen	50	Aus Franz Fühmanns Briefwechsel mit Ingrid Prignitz und Wolfgang Heise	126
<i>Sophia Hoffmann</i> Politische Gegen-Topographie internationaler Migration	66	*** <i>Thomas Kuczynski</i> Was bleibt von der Oktoberrevolution?	133

REZENSIONEN UND BESPRECHUNGEN

Ulrich Busch

Friedrich Nietzsche –
omnipräsent auf dem Büchermarkt.
Zwei unterschiedliche Biografien 142

Wladislaw Hedeler

Ein Revolutionsjahr und seine Folgen.
Teil 2 147

Didier Eribon:

Gesellschaft als Urteil.
Klassen, Identitäten, Wege
Rezensiert von *Gregor Ritschel* 168

Dieter Nake:

Portugiesischer April.
Die Nelkenrevolution
in Portugal 1974/75
Rezensiert von *Volker Hölzer* 171

Ulrich Busch:

Die Welt des Geldes.
Zehn Essays zur monetären Ökonomie
Rezensiert von *Georg Quaas* 174

Susan Neiman:

Widerstand der Vernunft.
Ein Manifest in postfaktischen Zeiten
Rezensiert von *Erhard Crome* 178

INHALTSVERZEICHNISSE

28. JAHRGANG 2017

Systematisches Inhaltsverzeichnis 181

Alphabetisches Inhaltsverzeichnis 184

Editorial

Abgesänge auf Europa sind schon länger in Mode. Die politischen, ökonomischen und ideellen Krisen, die vor allem die EU seit Jahren plagen, halten nicht wenige für überdeutliche Anzeichen eines unaufhaltsamen Auflösungs- und Zerfallsprozesses. Dass in Europa die Integrationskräfte nachlassen und die Fliehkräfte zunehmen, scheint kaum ein anderes Ereignis besser zu belegen als die Flüchtlingskrise, die im Sommer 2015 eskalierte. Diese Krise hat innerhalb der EU zu einem Dauerstreit um die Verteilung von Flüchtlingen geführt und dominiert nach wie vor die innenpolitischen Debatten in der Bundesrepublik Deutschland. Vielleicht ist das momentane Interregnum, in dem die Bundesregierung nur geschäftsführend amtiert und offen ist, wie die nächste Regierungskoalition aussieht, nicht der schlechteste Zeitpunkt, um vom Klein-Klein der Tagespolitik abzusehen und die Flüchtlingskrise des Jahres 2015 in größere Zusammenhänge einzuordnen.

Der Themenschwerpunkt *Flüchtiges Europa* lädt genau hierzu ein: Die versammelten Beiträge erinnern daran, dass Flucht und Migration ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Geschichte sind, und korrigieren damit die verbreitete Vorstellung, die Ereignisse des Jahres 2015 seien unvergleichlich. In den Texten wird zudem dafür argumentiert, die Flüchtlingskrise auch als Krise des europäischen Grenzregimes zu verstehen – eine Krise, die im Übrigen nicht erst 2015 begonnen hat und wie ein Fatum über Europa kam, sondern durchaus hausgemacht ist. Schließlich wird in dem Schwerpunkt eine Entwicklung problematisiert, die man als Kulturalisierung des Politischen bezeichnen kann. Gemeint ist die Ausblendung sozialer und sozio-ökonomischer Ungleichheit zugunsten der Überbetonung kultureller Differenzen im politischen Diskurs. Diese rhetorischen Verschiebungen und ihre sozialstrukturellen Folgen

ins allgemeine Bewusstsein zu heben, kann auch die parteipolitische Diskussion beleben. *Christoph Michael* stellt in seiner Einleitung die einzelnen Beiträge des Thementils vor und erklärt, warum die Figur des Flüchtlings die Krisen Europas symbolisiert und Europa sich auf einen post-humanitären Zustand zubewegt. Europa, so könnte man in Anspielung auf den Titel des Schwerpunkts sagen, ist also nicht nur flüchtig, weil es Geflüchtete beherbergt und Flucht, Vertreibung, Umsiedlung und Migration zu seiner Historie gehören. Flüchtig ist Europa auch insofern, als es Fehler im Umgang mit seinen Krisen macht, die auf Zeitdruck und die Unterwerfung unter vorgebliche Sachzwänge zurückgehen. Gerade im Angesicht der Flüchtlinge scheint sich Europa zu verflüchtigen, indem es sich aus der Verantwortung stiehlt, hinter seine normativen Grundsätze zurückfällt und juristische Mindeststandards unterbietet.

Außerhalb des Themenschwerpunkts veröffentlichten wir einen Auszug aus dem Briefwechsel, den der Schriftsteller Franz Fühmann in den 1970er Jahren mit Ingrid Prignitz, seiner Lektorin beim Hinstorff-Verlag, und dem Philosophen Wolfgang Heise geführt hat. Wie *Kirsten Thietz* erläutert, drehen sich die Briefe um die Studie „Ignaz Denner“, in der Fühmann eine Erzählung E.T.A. Hoffmanns im Lichte der Hegelschen Herr-Knecht-Dialektik deutet. Und schließlich wird Bilanz gezogen: Nach 100 Jahren gibt *Thomas Kuczynski* zum Nachdenken anregende Antworten auf die Frage, was von der Oktoberrevolution bleibt. *Wladislaw Hedeler* setzt seine umfassende Literatur- und Veranstaltungskritik aus Heft 2/2017 fort und legt einen Überblick über das diesjährige Gedenken an die Russische Revolution 1917 vor.

Thomas Müller

Marcel Berlinghoff

Europa ohne Flüchtlinge?

Flucht und Gewaltmigration in der europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts

Der „Normalfall Migration“ (Bade/Oltmer 2004) ist in Forschung und Publizistik längst ein Gemeinplatz geworden und dennoch – die Ankunft eines Bruchteils der globalen Fluchtbewegungen stürzte Europa in den letzten Jahren nicht zum ersten Mal in eine politische und legitimatorische Krise. Von nie dagewesener Fluchtmigration war die Rede und vielerorts drohte wieder einmal der Untergang des Abendlands oder zumindest umfassendes Chaos (exemplarisch dokumentierend: Neumann 2015). Angesichts der verbreiteten – und empirisch gerechtfertigten – Etikettierung des 20. Jahrhunderts als „Jahrhundert der Flüchtlinge“ (Opitz 1999) erstaunt diese kurzsichtige Wahrnehmung, ebenso vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Bedeutung, die Migration für die europäische Geschichte nicht nur des 20. Jahrhunderts spielte (Bade 2000; Moch 1992). Flucht- und Gewaltmigration ist vielleicht nicht der migrationshistorische Normalfall, aber ein wiederkehrendes Phänomen (Oltmer 2017). Gleiches gilt für die Debatten um die Aufnahme von „echten“ und die Abwehr von vermeintlich „falschen“ Flüchtlingen. Die Unterscheidung, welche Migrationsformen eher als Flucht und welche eher als freiwillige Bewegung zu sehen seien, ist – und war – stets interessengeleitet. Zugleich ist die Entscheidung zur Migration in aller Regel einer Vielzahl von Motiven unterworfen, die mal eher Zwangs-, mal eher den Charakter freiwilliger Entscheidung haben (Tilly 1978; Lucassen, Lucassen 2005). Hierzu gehören insbesondere auch Folgewanderungen, die nach dem Ausweichen vor direkter Gewalt den weiteren Weg bestimmen.

In diesem Beitrag wird der Versuch unter-

nommen, die Geschichte der europäischen Gewaltmigration, also von Flucht, Vertreibung und Deportation, mit der politischen Entwicklung Europas, d. h. seiner Staaten, Grenzverschiebungen und schrittweisen supranationalen Integration, in Verbindung zu setzen. Hierzu soll zunächst die erste Hälfte des „Jahrhunderts der Flüchtlinge“ skizziert werden, in der Europa ein Zentrum des internationalen Fluchtgeschehens war, wodurch nicht zuletzt das internationale Flüchtlingsregime erst entstand. In einem zweiten Schritt wird mit den langen 1960er Jahren eine Zeit vermeintlich geringerer Fluchtmigration in den Blick genommen, die maßgeblich von Kaltem Krieg, Dekolonisation und wirtschaftlichem Aufschwung geprägt war. In diesem Zusammenhang wird auch das „deutsch-deutsche Flüchtlingsproblem“ adressiert, das in besonderer Weise die Ambivalenz von Zuschreibungen für Migrationen im geteilten Europa aufzeigt und das die deutsche Debatte über 40 Jahre lang prägte – was heute weitestgehend in Vergessenheit geraten ist. Abschließend wird die wachsende Bedeutung von Flucht für die Europäisierung der Migrationspolitik seit den 1970er Jahren sowie für die Institutionalisierung der Europäischen Union seit den 1990er Jahren zu untersuchen sein. Dabei soll die Frage durch den Beitrag leiten, ob die These Peter Gatrells, „Refugees make states“ (2015: vii), die dieser in Bezug auf das Massenfluchtgeschehen in Russland zu Beginn des 20. Jahrhunderts formuliert hat, auf das Europa des 20. und 21. Jahrhunderts übertragen werden kann.

Von der Massenflucht zum internationalen Fluchtregime

Die Geschichte von Flucht und Vertreibung begann nicht mit dem 20. Jahrhundert. Auch moderne nationalstaatliche Asylregelungen hatte es bereits zuvor gegeben (Ther 2017; Mesner, Heiss 2012). Neu war allerdings der Umfang, in dem Menschen vertrieben, umgesiedelt und deportiert wurden oder vor drohender Gewalt flohen. Nicht selten waren Krieg und Bürgerkrieg sowie ihre nationalpolitischen Folgen Auslöser zwangsweiser Massenmigrationen. So wurden im Verlauf des Ersten Weltkrieges allein in Russland fünf bis sieben Millionen Menschen evakuiert, vertrieben oder flüchteten aus eigenem Entschluss. In Belgien floh in den ersten Kriegsmonaten ein Fünftel der Bevölkerung, 1,4 Millionen Menschen, Zehntausende wurden im Verlauf des Krieges als Zwangsarbeiter ins Deutsche Reich deportiert (Oltmer 2016). Insgesamt waren während des Krieges in Europa 13 Millionen Menschen auf der Flucht (Gatrell 2015; Ther 2017). Mit dem Ende der Kampfhandlungen und der Neuordnung der europäischen Staatenwelt kehrte ein Teil dieser Menschen in ihre Herkunftsgebiete zurück, zugleich wurden im Zuge des nationalen Homogenisierungsparadigmas überall auf dem Kontinent Angehörige von Minderheiten vertrieben. Allein in Osteuropa wurden zehn Millionen Menschen Opfer dieser Politik. In die verkleinerten bzw. neugebildeten Staaten Deutschland, Österreich und Ungarn kamen in dieser Zeit zwei Millionen Menschen. Dabei war der Grad an Zwang bei der Fluchtentscheidung sicherlich individuell verschieden und hing einerseits von beruflichen Tätigkeiten (etwa im staatlichen Sektor) und politischen Einstellungen, andererseits von der Nationalisierungspolitik der neuen Regierungen – etwa in Polen, den baltischen Staaten oder der Tschechoslowakei, aber auch in Frankreich – ab (Ther 2011). Die nationalstaatliche Neuordnung Europas nach dem Ersten Weltkrieg war in jedem Fall direkt mit der Generierung und der Aufnahme großer Flüchtlingsgruppen verbunden.

Damit bestand die Bevölkerung der neugebildeten Staaten zu einem nicht unwesentlichen

Anteil aus Geflüchteten, deren nationale Identität durch die Flucht in Frage gestellt oder gestärkt worden war – was nicht zuletzt durch das fluchtbedingte Aufbrechen gesellschaftlicher Strukturen und Klassenhierarchien erleichtert wurde. Ausgelöst, flankiert, abgesichert und geregelt wurden diese nationenbildenden Zwangsmigrationen zum Teil durch internationale Abkommen wie die Versailler Verträge oder den griechisch-türkischen Friedensvertrag von Lausanne 1923. Letzterer verrechtlichte die „Bevölkerungsaustausch“ genannte Vertreibung und Deportation von 1,35 Millionen als „Griechen“ charakterisierte Menschen aus Anatolien und mehr als 400.000 „Türken“ aus Griechenland in das jeweils andere Territorium der schrittweise aus dem Osmanischen Reich entstandenen Nationalstaaten. Man sah in der nationalen „Entmischung“ von Staaten einen Schutz vor innenpolitischen Krisen und Unruhen und das Fundament für eine stabile Nachkriegsordnung. Die Konsequenz war jedoch, dass Millionen von Menschen ihre Heimat, Erwerbsgrundlage, sozialen Netzwerke und Identität und häufig auch ihr Leben verloren.

Zugleich musste sich die internationale Gemeinschaft, namentlich der Völkerbund, mit den enormen Folgeproblemen auseinandersetzen, die diese zwangsweise Mobilität für die Gesellschaften wie für den Einzelnen hatte (Marrus 1999). Insbesondere das Schicksal der ein bis zwei Millionen Menschen, die Russland nach der Revolution und im Zuge des Bürgerkriegs verließen und dabei staatenlos wurden, wurde in Genf diskutiert. Nichtregierungsorganisationen leisteten erfolgreiche Lobbyarbeit und insbesondere der norwegische Völkerbund-Delegierte Fridtjof Nansen setzte sich nachhaltig für eine Verbesserung ihrer Lage ein. Dies führte zu seiner Ernennung zum Hochkommissar für Flüchtlinge des Völkerbunds. Der nach ihm benannte Nansen-Pass war ein von verschiedenen Staaten anerkanntes Ausweisdokument für Flüchtlinge und damit ein wichtiger Vorläufer späterer Instrumente des internationalen Flüchtlingsregimes. Der Ausweis ermöglichte zunächst russischen, später auch armenischen und Flüchtlingen anderer Nationalität die Weiterreise und entschärfte somit die angespannte Situation in den

„Hotspots“ der damaligen Fluchtbewegungen, etwa Varna und Konstantinopel (Gatrell 2015). Insgesamt befanden sich Mitte der 1920er Jahre rund 9,5 Millionen Menschen in Europa zwangsweise außerhalb ihres Heimatlandes. Das internationale Flüchtlingsregime, das hier seinen Anfang nahm, war also auf das engste mit der Entwicklung des europäischen Staatensystems nach dem Ersten Weltkrieg und dessen Folgekonflikten verbunden.

Noch allerdings war die Wahrnehmung des internationalen Flucht- und Vertreibungsgeschehens auf Einzelfälle gerichtet und die nationalen Regierungen, die im Völkerbund über die Institutionalisierung der Flüchtlingshilfe entschieden, gingen von ad-hoc Lösungen aus. In der Annahme, das Flüchtlingsproblem bestehe nur vorübergehend, wurden die Mandate des Hochkommissars und des nach seinem Tod nach ihm benannten Nansen-Büros auf wenige Jahre befristet und liefen Ende der 1930er Jahre aus (Skran 1995). In einer Zeit also, als ein zunehmender Teil der drei Millionen Binnenflüchtlinge des spanischen Bürgerkriegs im benachbarten Frankreich Schutz suchten sowie 330.000 jüdische Flüchtlinge und etwa 30.000 politische Emigranten das nationalsozialistische Deutschland verließen. Fluchtbewegungen, die erst den Auftakt für die Gewaltmigration während und in Folge des Zweiten Weltkrieges bilden sollten, in dessen Verlauf allein in Europa 60 Millionen Menschen in andere Länder vertrieben, deportiert und umgesiedelt wurden oder aus eigenem Antrieb flohen. Die zahllosen Binnenflüchtlinge und Evakuierten noch nicht mitgezählt.¹

Berichte und Erinnerungen, die aus dieser Zeit überliefert sind, zeigen dabei vertraute, aktuelle Fluchtmuster und Strategien, mit Hilfe derer Flüchtlinge sich ihren Weg suchten. Was beispielsweise die Flucht aus dem nationalsozialistischen Deutschen Reich, aber auch vor direkten Kriegshandlungen angeht, ist zu beobachten, dass Flüchtende zuerst Schutz in unmittelbarer Nähe, in angrenzenden Regionen und den Nachbarstaaten, suchten. Auch im aktuellen Fall der Flüchtlingskrise seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs im März 2011 waren dies vor allem der Libanon, Jordanien und die Türkei (UNHCR 2017). Dabei spielte neben

der Hoffnung auf Rückkehr und begrenztes Kapital der Kontakt zu Zurückgebliebenen und der Zugriff auf Ressourcen des Herkunftsortes, wie Eigentum oder administrative und persönliche Kontakte, eine entscheidende Rolle. Erst wenn der Verbleib am ersten Zufluchtsort aus finanziellen, ökonomischen und politischen Gründen nicht aufrecht erhalten werden konnte oder weil der Schutz nicht mehr gewährleistet war, zogen die Menschen weiter, um einen längerfristigen oder dauerhafteren Aufenthaltsort zu finden. Dabei griffen sie stets auf politische, persönliche, berufliche oder religiöse Netzwerke sowie Hilfswerke wie im Fall der jüdischen NS-Flüchtlinge das *American Jewish Joint Distribution Committee* oder die jüdische Auswanderungsorganisation HICEM zurück, die teils temporären, teils dauerhaften Bestand hatten. Diese stellten Informationen, Kapital, Papiere und andere Ressourcen bereit, die zur Weiterreise erforderlich oder hilfreich waren. Zu den bekanntesten Beispielen weniger institutionalisierter Netzwerke gehört das *Emergency Rescue Committee*, das unter anderem von deutschsprachigen Emigrant(inn)en 1940 gegründet wurde und mehr als 2.000 Intellektuellen, darunter Hannah Arendt und Marc Chagall, die Flucht aus Frankreich über Portugal in die USA ermöglichte. Angesichts der in den 1920er und 1930er Jahren zunehmenden nationalstaatlichen Kontrollansprüche an Grenzübertritt und Aufenthalt sowie der abnehmenden Aufnahmebereitschaft gegenüber nicht selten mittellosen Flüchtlingen waren dabei Strategien des geschickten Umgangs mit staatlichen Aufenthaltsbestimmungen nötig (Marrus 1999; Piskorki 2013; Ther 2017). Die Vermittlung von Einladungs- und Leumundschreiben, auch gegen Bezahlung, die wiederholte Verlängerung befristeter touristischer Aufenthaltstitel zum irregulären permanenten Aufenthalt, die Anpassung von Lebensläufen und der Angaben zu Alter, Sprachkenntnissen und beruflichen Qualifikationen bei der Beantragung von Einreisevisa – all das ist aus den Exil- und Emigrationsgeschichten der 1930er und 1940er Jahre bekannt, welche die Exilforschung, häufig anhand der Biographien von Intellektuellen, herausgearbeitet hat (Krohn 1998).

Nach dem Versagen einer internationalen Flüchtlingshilfe vor und während des Zweiten Weltkriegs, das sich nicht nur in der Schließung des Nansen-Büros, sondern auch in nationalen Grenzsicherungen und einer weitgehend ergebnislosen Flüchtlingskonferenz in Evian 1938 ausdrückte, wurden mit dem nahenden Ende des Krieges neue Versuche einer international koordinierten Flüchtlingspolitik unternommen, um die Folgen der Gewaltmigration zu bearbeiten. Dabei spiegelt die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsregimes in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre den Übergang der internationalen Ordnung von Kriegsalliierten zum Systemkonflikt des Kalten Krieges wieder. Zu Kriegsende in Europa sahen es die Alliierten als eine Hauptaufgabe, die verschleppten Zwangsarbeiter, Kriegsgefangenen, Deportierten und KZ-Häftlinge zu repatriieren oder, falls das nicht gelang, in andere Länder zu vermitteln. Tatsächlich konnten innerhalb kurzer Zeit die meisten der zehn bis zwölf Millionen sogenannten *displaced persons* (DPs) mit Hilfe der hierfür gegründeten *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) aus dem besiegten Deutschland in ihre Heimatländer repatriert oder an neue Orte umgesiedelt werden (*resettlement*).

Hierbei zeigten sich jedoch schon erste Anzeichen für den kommenden, die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierenden und dabei auch die internationalen Flüchtlingsregime prägenden Großkonflikt, den Kalten Krieg. Während die sowjetische und polnische Regierung auf die vertragsgemäße Rückkehr aller ihrer DPs drängten, weigerte sich aus Angst vor Repression ein wachsender Anteil von ihnen, repatriert zu werden (Ther 2017). Tatsächlich wurden sie in der Sowjetunion und den Staaten unter sowjetischem Einfluss grundsätzlich der Kollaboration mit dem Feind und des Verrats beschuldigt und häufig dafür zu langen Haftstrafen verurteilt, interniert oder sogar hingerichtet. Daraufhin zogen sich die USA und andere westliche Staaten aus der UNRRA zurück und gingen mit Gründung der *International Refugee Organisation* (IRO) 1949 eigene Wege. Zwar stand in den Statuten der IRO immer noch die Hilfe zur Repatriierung an prominenter Stelle, doch wurde den DPs bei

„berechtigten Einwänden“ gegen eine Rückkehr Unterstützung zur Auswanderung in andere Länder angeboten (Gatrell 2015). Unter dem Protest der Sowjetunion, die der IRO vorwarf, DPs als billige Arbeitskräfte auszubeuten, unterließ die Organisation die Vereinbarungen der UNRRA und verhalf denjenigen, die weder in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollten noch in Europa bleiben konnten, zum *Resettlement* in Übersee aber auch nach Israel (Loescher 1993).

Die ebenfalls nur temporär eingerichtete IRO bestand nur zwei Jahre, bevor sie 1951 mit der Einrichtung des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) aufgelöst wurde. Ihre Funktion übernahm das *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM), eine Organisation, die ursprünglich für die Aufnahme jüdischer Flüchtlinge aus NS-Deutschland gegründet worden war (Steinert 1995). Sie wurde hauptsächlich von den USA finanziert, welche dem UNHCR skeptisch gegenüberstanden. 1989 entstand hieraus die *Internationale Organisation für Migration* (IOM).

Die Bedeutung der Gewaltmigration für die befreiten, wiederhergestellten oder neu geschaffenen Staaten Europas und ihre Gesellschaften nach dem Zweiten Weltkrieg ist kaum zu überschätzen. Das Ausmaß der Bewegung sei hier nochmal am deutschen Beispiel verdeutlicht: Neben den bereits erwähnten *displaced persons* kamen zwölf bis vierzehn Millionen Flüchtlinge und Vertriebene in die unter alliierter Verwaltung stehenden Teile des Deutschen Reiches, aus denen bald darauf die beiden deutschen Staaten gegründet wurden. Bei Kriegsende waren zudem zehn Millionen Menschen evakuiert worden oder vor den Kriegshandlungen – insbesondere aus den bombardierten Städten – geflohen. Hinzu kamen im ersten Nachkriegsjahr etwa fünf Millionen aus Kriegsgefangenschaft entlassene Soldaten, denen in den Folgejahren bis 1955 weitere vier Millionen folgten. Gewaltinduzierte Mobilität und ihre Folgen waren im Nachkriegsdeutschland und -europa allgegenwärtig.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – Jessica Reinisch und Matthew Frank (2017) sprechen von einer vierzigjährigen Flüchtlings-

krise – hatten also in etwa so viele Europäerinnen und Europäer zwangsweise ihr Heimatland verlassen wie im „langen“ 19. Jahrhundert insgesamt nach Übersee ausgewandert waren. Die europäischen Gesellschaften der Nachkriegszeit waren somit in zweierlei Hinsicht tief geprägt von Migration: traditionell von, in erster Linie sozioökonomisch motivierter, transkontinentaler Auswanderung und akut unter dem Eindruck umfangreicher Zwangs- und Gewaltmigration.

Flucht im Kalten Krieg

Die folgende Phase Mitte des 20. Jahrhunderts kennzeichnete ein widersprüchlicher Dualismus des europäischen Fluchtregimes. Auf der einen Seite institutionalisierte sich der internationale Flüchtlingsschutz basierend auf den europäischen Erfahrungen und der UNHCR wurde zu einem der wichtigsten Akteure im globalen Fluchtgeschehen. Auf der anderen Seite schien Europa zunehmend von Gewaltmigration abgekoppelt, was in mindestens zweierlei Hinsicht trügerisch ist. Zum einen wurde der im geteilten Europa ideologisch besonders strikt ausgetragene Kalte Krieg zum zentralen Deutungshorizont zur Einordnung des Fluchtgeschehens. Dies gilt für das europäische wie globale Fluchtgeschehen, wurde aber im innerdeutschen Migrationsverhältnis besonders deutlich. Zum anderen kaschierte der Wirtschaftsboom der 1950er und 1960er Jahre Teile des europäischen Fluchtgeschehens, die sich nicht auf den ersten Blick in den Ost-West-Konflikt einordnen ließen, unter anderen Migrationskategorien.

Die Gründung des UNHCR und die seiner Arbeit zugrunde liegende Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 war ein typischer Kompromiss der Nachkriegszeit und des beginnenden Kalten Krieges (Loescher 2001; Glynn 2012). Mit zu geringem Budget ausgestattet, um operativ tätig zu sein, und einem Mandat, das sich im Wesentlichen weiterhin auf die Flucht- und Vertreibungsfolgen des Zweiten Weltkrieges in Europa beschränkte, sollte er dauerhafte Lösungen für die Verbliebenen des europäischen Flüchtlingsproblems finden. Auch

hier wurde wie bei der IRO neben die Hilfe zur Rückkehr das sogenannte *Resettlement* gestellt. Die Sowjetunion hielt sich ebenso wie ihre Verbündeten und Satellitenstaaten zurück, da sie sowohl die Tätigkeit des Hochkommissariats als auch die ihr zugrundeliegende Flüchtlingsdefinition als Affront auffasste (Gatrell 2015): Flüchtling war gemäß Artikel 1 der GFK, wer aufgrund von Ereignissen, die vor 1951 und in Europa lagen, den Schutz seines Staates verloren hatte oder aus begründeter Furcht vor Verfolgung aufgrund seiner „Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ oder wegen seiner politischen Überzeugung nicht dorthin zurückkehren konnte oder wollte. Über die Förderung der bereits im IRO-Rahmen laufenden, zunehmend transkontinentalen Auswanderung von DPs und Bürgerkriegsflüchtlingen sowie die Gewährung eines international gültigen Rechtsstatus hinaus wurde der 1954 in Kraft getretenen Konvention jedoch seitens der beteiligten Staaten und von externen Beobachtern, wie den in der Flüchtlingshilfe tätigen Nichtregierungsorganisationen, zunächst wenig dauerhafte Relevanz zugestanden.

Dies änderte sich erstmalig 1956, als nach dem gescheiterten Aufstand in Ungarn 200.000 Menschen in die Nachbarländer Jugoslawien und vor allem nach Österreich flohen. Die Massenflucht innerhalb weniger Wochen konnte dank einer großen internationalen Hilfsbereitschaft, die bisweilen eher der medialen Öffentlichkeit als der Intention der Regierung entsprang (Poutrus 2016), und der Koordination durch das UNHCR bewältigt werden. Mit seinem professionellen Agieren und erfolgreichen Verhandlungen – auch über die freiwillige Rückkehr von Geflüchteten – hatte das Hochkommissariat seine Relevanz und Einsatzfähigkeit bewiesen. Die westlichen Regierungen hatten Zeichen ihrer humanitären Aufnahmebereitschaft erbracht. Ebenso wie beim zweiten großen europäischen Flucht ereignis nach Inkrafttreten der GFK, als nach dem Ende des Prager Frühling 1968 über 100.000 Menschen das Land verließen, war diese Aufnahmebereitschaft aber eher dem Ost-West-Konflikt als universellen humanitären Prinzipien geschuldet. Die Ideologie des Kalten

Krieges gab vor, wer in Europa als legitimer Flüchtling anerkannt wurde, und wer nicht.

Auch die Geflüchteten dieser Phase hatten im Sinne von Gatrell nachhaltigen Einfluss auf die europäische Staatenwelt. So prägten insbesondere prominente, meist intellektuelle Emigranten das Bild ihrer Herkunftsländer im Westen mit und hielten durch fortbestehende Kontakte über den Eisernen Vorhang hinweg eine zivilgesellschaftliche Kommunikation aufrecht. Dabei beeinflussten sie nicht nur direkt die Politik der westlichen Staaten im Kalten Krieg, etwa im Zuge des KSZE-Prozesses. Die Diasporen spielten auch eine wesentliche Rolle beim und nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Herrschaft über Mittelosteuropa in den frühen 1990er Jahren. Eine Rolle, deren umfassende historische Aufarbeitung noch aussteht.

In Frage gestellt werden sollte die Kalte Kriegs-Logik in der Flüchtlingsfrage zum ersten Mal 1973, als nach dem Putsch gegen die sozialistische Allende-Regierung in Chile in Westeuropa und insbesondere in Westdeutschland ernsthaft die Frage diskutiert wurde, ob auch Kommunisten legitime Flüchtlinge sein könnten (Ruderer 2011; Poutrus 2016). Während die orthodox kommunistischen Chilenen, die nach Deutschland flohen, vor allem in der DDR Schutz erhielten, kamen insbesondere undogmatische Linke und Sozialdemokraten, unterstützt von Chile-Solidaritätsgruppen, in die Bundesrepublik. So klein ihre Zahl vergleichsweise war, so folgenreich waren die Aufnahme debatten für die zunehmende Humanitarisierung des Flüchtlingsdiskurses in Westdeutschland. Mit dem wachsenden Bezug auf universelle Menschenrechte wurde hier eine Entwicklung nachgeholt, die sich auf internationaler Ebene schon länger vollzogen hatten (Eckel 2014; Moyn 2010). Dies zeigte sich auch Ende des Jahrzehnts, als ab 1979 verstärkt Menschen aus der Sozialistischen Republik Vietnam flohen und als sogenannte *boat people* in den Nachbarländern Schutz suchten. Oberflächlich betrachtet schien die ideologische Ordnung wieder hergestellt und medienwirksame Hilfsaufrufe mobilisierten Politik wie auch Öffentlichkeit (Bösch 2017; Kleinschmidt 2017). Schon damals brachen

jedoch ideologische Grenzen auf und die Bootsflüchtlinge aus Indochina erfuhren Unterstützung aus unterschiedlichen politischen Lagern des Westens (Robinson 1998). So initiierten in Frankreich linke und konservative Intellektuelle gemeinsam die Hilfsaktion *Un bateau pour le Vietnam*, die in der Bundesrepublik die Gründung des als Cap Anamur bekannt gewordenen Komitees *Ein Schiff für Vietnam/Not-Ärzte* anregte (Neudeck 1980). Die nicht zuletzt aufgrund der erneut breiten medialen (Bild-)Berichterstattung große gesellschaftliche Aufnahmebereitschaft erstreckte sich über alle politischen Lager, der sich auch die Regierungspolitik nicht entziehen konnte (Weimar 2017). Die zeitgleichen Kampagnen zur Unterstützung afghanischer Flüchtlinge, die nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Pakistan Zuflucht suchten, orientierten sich dagegen wieder an den eingübten ideologischen Linien (Bresselau von Bressendorf 2016).

Flucht im geteilten Deutschland

Besonders dicht war das Verhältnis von Kaltem Krieg und als Flucht verhandelter Mobilität im Fall des innerdeutschen Migrationsregimes. Schon vor Gründung der beiden deutschen Staaten war der Übertritt zwischen den Zonengrenzen legal nur nach vorheriger Genehmigung möglich gewesen, wenngleich die Westmächte das Verfahren zwischen ihren Zonen schnell vereinfachten. Bis 1952, als die SED-Regierung die innerdeutsche Grenze befestigte, war zudem auch der Übertritt zwischen DDR und Bundesrepublik relativ einfach möglich (Wolff 2016). Doch auch danach kamen jährlich mehrere tausend Menschen über die innerdeutsche Grenze, bis zum Mauerbau 1961 vor allem über das „Schlupfloch“ Berlin. Was in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch als Entlastung bei Versorgungsengpässen und insbesondere im Fall von sogenannten Umsiedlern aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten nicht unerwünscht war, steigerte sich bald zu einem „Aderlass“, welcher die DDR dringend benötigte und gut ausgebildete Facharbeiter kostete. Zwischen 150.000 und 300.000 zogen bis zum Mauerbau pro Jahr von Ost nach West,

zwischen 25.000 und 50.000 in die Gegenrichtung (ebd.: 780).

Im Westen wurde dies zunächst als Belastung wahrgenommen. Sowohl in der Verwaltung als auch in der Öffentlichkeit wurde darüber diskutiert, ob diese Migranten als „echte“ Flüchtlinge anerkannt werden sollten, oder ob es sich nicht eher um Wirtschaftsflüchtlinge handle (Ackermann 1995). Gerade im Vergleich mit den aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten Geflüchteten oder Vertriebenen erschienen die „Zonenflüchtlinge“ weniger bedürftig (Ther 2017). Entsprechend wurde zwar im Notaufnahmegesetz von 1950, das die Anerkennung der deutschen Flüchtlinge und die Zuerkennung sozialer Rechte und Hilfen regelte, eine eigene Kategorie für Flüchtlinge aus der DDR geschaffen. Diese wurde aber nur einem Teil der Übersiedler zuerkannt. Erst im Laufe der 1950er Jahre wurden die Anerkennungsquoten größer (Heidemeyer 1994).² Mit dem Mauerbau änderte sich die Wahrnehmung derer, die die DDR verließen, und entsprach nun gänzlich dem Kalten Kriegsnarrativ einer „Abstimmung mit den Füßen“. Sie wurden pauschal und unabhängig von den Motiven und Bedingungen der Ausreise als DDR-Flüchtlinge empfangen.

Neben der ideologisch geprägten Wahrnehmung der deutsch-deutschen Migrant(inn)en hatte dieser Grenzverkehr auch interessante migrations- und staatspolitische sowie strafrechtliche Komponenten. So wurde zwar der Grenzübergang von beiden deutschen Staaten ideologiemäßig als Flucht gewertet – illegale Republikflucht auf der einen Seite, Flucht in die Freiheit auf der anderen – doch war die Konsequenz daraus stets gegensätzlich. Während die DDR zunehmend restriktiv agierte und schließlich sogar die Vorbereitung des Delikts unter Strafe stellte, wurde Fluchthilfe im Westen nie strafrechtlich geahndet. Selbst dann nicht, als die Bundesrepublik mit dem Grundlagenvertrag der DDR die staatliche Anerkennung gewährte. Das ist bemerkenswert, da im Umgang mit der je nach Sichtweise innerdeutschen oder zwischenstaatlichen Republikflucht sich grundlegende Fragen der staatlichen Souveränität, der Staatsbürgerschaft und des Umgangs mit der Zweistaatlichkeit

ergaben. Beispielsweise wurden selbst jene, die die Prüfung des Notaufnahmeverfahrens nicht bestanden, oder es erst gar nicht durchliefen, nicht wieder ausgewiesen oder gar abgeschoben. Als Deutsche hatten sie im Westen das grundgesetzlich gesicherte Recht auf Aufenthalt. In diesem politischen Umgang mit der Flucht spiegelte sich also auch das hybride Verhältnis von DDR und Bundesrepublik.

Im Zuge des KSZE-Prozesses in den 1970er Jahren wurde auch das Thema Ausreise aus der DDR wieder aktuell, da sich aus den Verträgen ein, wenn auch nicht explizit formuliertes, Recht auf Ausreise konstruieren ließ. Ab Mitte der 1980er Jahre wurden schubweise mehrere zehntausend dieser Ausreiseanträge genehmigt, was jedoch nicht zu der erwarteten Entlastung führte, sondern weitere und zunehmend fordernd vorgetragene Ausreiseanträge nach sich zog. Die Botschaftsbesetzungen und die anschwellende Ausreisewelle, die schließlich in der versehentlich verkündeten Grenzöffnung vom 9. November 1989 gipfelte, brachten einen Prozess in Gang, der das Ende der DDR und damit die deutsche Wiedervereinigung brachte. Hier hatte die Fluchtbewegung als ein wesentlicher Faktor der Destabilisierung der DDR gewissermaßen einen Staat zur Implosion gebracht und dabei einen neuen, die „Berliner Republik“, geschaffen. Im Sinne Gatrells ließe sich folgern: *Refugees not only make states, they might also let them implode.*

Dekolonisation und Wirtschaftsboom

Während die einen, die ihre Heimat verließen, vor dem Deutungshintergrund des Kalten Krieges öffentlich und offiziell als legitime „echte“ Flüchtlinge anerkannt wurden blieb Zwangsmigranten im Rahmen des zweiten Strukturmerkmals internationaler Politik Mitte des 20. Jahrhunderts der Flüchtlingsstatus in der Regel verwehrt: Die Rede ist von Gewaltmigration in Folge der Dekolonisation. Zwar gab es keine Zweifel, dass die Neugründung von Nationalstaaten im Zuge der Unabhängigkeit von den europäischen Kolonialstaaten Auslöser von millionenfacher Flucht war. Allein die Trennung Indiens und Pakistans nach der Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahr

1948 machte 14 bis 16 Millionen Menschen auf dem Subkontinent zu Flüchtlingen (Gatrell 2015; Talbot 2011). Diejenigen jedoch, die Zuflucht und Aufnahme in den sogenannten Mutterländern suchten, seien es Nachkommen von Siedlern, Angehörige der administrativen und ökonomischen Oberschicht oder von kolonialen Truppen, wurden in Europa nicht als Flüchtlinge, sondern als Umsiedler, Heimkehrer oder – etwa im Fall der Molukker in den Niederlanden – als nur vorübergehend Anwesende betrachtet und entsprechend administrativ behandelt (Smith 2003): mit Eingliederungshilfen, Wohnungsbauprogrammen oder auch langjähriger Internierung in Lagern. Das bedeutet gleichwohl nicht, dass sie im alltäglichen Leben nicht genau den gleichen Vorurteilen und Diskriminierungen ausgesetzt waren, wie offizielle, „echte“ Flüchtlinge (Borutta, Jansen 2016). Da der Flüchtlingsbegriff jedoch auf politische Konflikte verwies, die im Entkolonialisierungsprozess nur zu gerne verschwiegen wurden, fanden offiziell andere Bezeichnungen und Kategorien für die postkolonialen Migrant(inn)en Verwendung.

Hilfreich bei der Integration all dieser Gruppen war zweifelsohne der wirtschaftliche Boom, der mit zeitlichen Verzögerungen in Europa ab den 1950er Jahren einsetzte und bis in die frühen 1970er Jahre anhielt. Die „Wirtschaftswunderjahre“ eröffneten jedoch nicht nur berufliche Ein- und Aufstiegsmöglichkeiten für Neuankommende, bereits länger Anwesende (wie etwa die deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen) und Einheimische. Sie sorgten auch dafür, dass vergleichsweise wenige Flüchtlinge in dieser Zeit auf den Schutzstatus eines offiziell genehmigten Asylantrags oder gar eines Flüchtlingspasses des UNHCR angewiesen waren. Stattdessen migrierten viele – auch genuin politische – Flüchtlinge, insbesondere aus den iberischen Diktaturen Franco-Spaniens und dem Portugal Salazars, aber auch aus den Militärdiktaturen Griechenlands und der Türkei im Rahmen der mal mehr, mal weniger straff organisierten Arbeitskräfte-Anwerbung. Die offiziellen Flüchtlingszahlen in und nach Europa in den 1950er bis 1970er Jahren waren auch deshalb so niedrig, weil sich die meisten gar nicht als solche registrieren ließen, sondern

statistisch unter den mehr als zwanzig Millionen „Gastarbeitern“ verschwanden.

Nach den Anwerbstopps der frühen 1970er Jahre, welche die legale Arbeitsmigration von gering qualifiziert Beschäftigten aus nicht-westlichen Drittstaaten massiv einschränkten (Berlinghoff 2017) und dabei auch postkoloniale Freizügigkeitsregime auflösten, stieg auch wieder die Zahl der registrierten Flüchtlinge: teils, da dies für viele den einzig möglichen Migrationsweg darstellte, teils weil sinkende Reisekosten etwa für Langstreckenflüge die Flucht nach Europa überhaupt erst möglich machten, und teils, weil neue staatliche Krisen, etwa in der Türkei oder in Polen um 1980, weitere Menschen zur Flucht zwangen.

„Refugees make states“ – gilt das auch für die Europäische Union?

War die Schutzgewährung für Flüchtlinge bis dato vor allem auf nationaler Ebene vor dem Hintergrund des internationalen Flüchtlingsregimes verhandelt worden, so wuchs mit dem Ende des Kalten Krieges der supranationalen europäischen Ebene eine entscheidende Rolle im Regime der Gewaltmigration zu. Schengen, Dublin und die Verträge von Maastricht und Amsterdam sind Chiffren des gegenwärtigen europäischen Asylregimes. Dessen Wurzeln reichen allerdings bis in die 1970er und 1980er Jahre zurück und sollen hier kurz skizziert werden, um die der heutigen europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik zugrunde liegenden europapolitischen Logiken aufzuzeigen.

Den Anstoß zu einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik und dem Aufteilen der Zuständigkeiten im Asylverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der damals noch Europäischen Gemeinschaften (EG) Anfang der 1990er Jahre gab der von den Innenministerien als Sicherheitsbedrohung wahrgenommene Verzicht auf die Kontrolle der Binnengrenzen im Rahmen des Schengener Abkommens (Siebold 2013). Letzteres war Mitte der 1980er Jahre von Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten außerhalb des EG-Vertragswerks geschlossen worden, da

sich die Umsetzung der seit den 1970er Jahren angedachten Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf alle Personengruppen aufgrund ebendieser Sicherheitsbedenken immer wieder verzögert hatte (Baumann 2006). Obwohl außerhalb der EG-Institutionen verhandelt, entsprach der Verzicht auf Grenzkontrollen dem Anliegen der Europäischen Kommission, die freie Mobilität im Binnenmarkt nicht nur für Kapital, Waren und Dienstleistungen, sondern eben auch für Personen zu schaffen. Zugleich sollte das Projekt Europa für seine Bürger im wahrsten Sinne des Wortes erfahrbar gemacht werden und dadurch einen Legimitätswachstum erhalten. Die Freizügigkeit im Schengenraum war also ein in erster Linie nach Innen gerichtetes Projekt, zumal man sich über die nun gemeinsamen Außengrenzen in Zeiten des Kalten Krieges wenig Gedanken machte: Diese verliefen entlang der Küsten, zum neuen EG-Mitglied Spanien, den (trotz ihrer Neutralität) als westlich wahrgenommenen Staaten Österreich und Schweiz sowie eben entlang der militärisch von Osten gesicherten Grenzen Mittel- und Südosteuropas. Entsprechend gering war zu Beginn der Verhandlungen über Ausgleichs- und Durchführungsmaßnahmen die Bedeutung von Flucht. Stattdessen wurde über die Bekämpfung organisierter Kriminalität wie etwa Drogenschmuggel oder die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Fahndung nach Terroristen diskutiert.

Erst angesichts des löchriger werdenden Eisernen Vorhangs und der Ende der 1980er Jahre massiv ansteigenden Flüchtlingszahlen, vor allem in der Bundesrepublik, aber auch in anderen EG-Staaten, berieten sich die zuständigen Innen- und Justizminister über gemeinsame Strategien des Umgangs mit diesem Phänomen. Als 1989/90 die Grenzen zwischen Ost- und Westeuropa geöffnet und damit nicht nur traditionelle Migrationswege wiederhergestellt wurden, führte dies auch zur Erschließung neuer Routen des globalen Fluchtgeschehens. Angesichts dessen wurden im Dubliner Übereinkommen die nationalen Zuständigkeiten für Asylverfahren geregelt, um zu verhindern, dass die kontrollfreien Binnengrenzen eine mehrfache Antragstellung ermöglichen und damit als ungewollter Migra-

tionsanreiz wirken würden. Die Aushandlung dieses Grundpfeilers europäischer Asylpolitik stand also ganz im Angesicht einer sich wandelnden globalen Ordnung, die mit stark zunehmenden Migrations- und damit auch Flüchtlingszahlen einherging (Berlinghoff i. E.).

Dieser Wandel fand seinen Niederschlag auch im europäischen Institutionengefüge, als sich die Europäischen Gemeinschaften (EG) zur schrittweise nach Norden, Süden und vor allem Osten erweiterten Europäischen Union (EU) transformierten. Teil dieser Transformation war eine im Vertrag von Maastricht bereits genannte und im Vertrag von Amsterdam institutionalisierte Zuständigkeit für Migrations- und eine gemeinsame Asylpolitik. Innerhalb von nur fünf Jahren sollte neben Binnenmarkt und Währungsunion, so das Schlagwort, ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geschaffen werden. Auch diese Beförderung des Themas auf die supranationale Ebene verlief nicht ohne den direkten Einfluss von Fluchtbewegungen: Die Bürgerkriege des zerfallenden Jugoslawiens hatten bis Mitte der 1990er Jahre zur Flucht von 2,5 Millionen Menschen geführt. Die meisten, etwa 1,3 Millionen, flohen in andere Nachfolgestaaten, rd. 700.000 kamen nach Westeuropa, davon 350.000 nach Deutschland (UNHCR 2000: 219). Insbesondere hier war das Bedürfnis groß, die Flüchtlingsaufnahme und -verteilung in Zukunft auf europäischer Ebene zu regeln. Und tatsächlich ermöglichten es die nach Ende des Kosovo-Krieges 1999 relativ geringen Aufnahmezahlen, einem gemeinsamen europäischen Asylsystem näher zu kommen. Indem Flüchtlingszahlen nicht mehr die tagespolitischen Debatten dominierten, waren auf Fachebene gefundene Kompromisse bei den souveränitätsrelevanten Fragen des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Territorium politisch leichter durchzusetzen als in den Jahren zuvor und danach. Die Europäisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts wurde damit stark befördert. Zwar weisen Anerkennungsregeln und Unterbringungsstandards weiterhin große Unterschiede auf. Auch ist die staatliche Aufnahmebereitschaft höchst verschieden, doch beschränkt das europäische Flüchtlingsrecht nationale Entscheidungsspiel-

räume, was beispielsweise in Deutschland zu einer deutlichen Erhöhung der Schutzquote führte (BAMF 2016).

Zudem, und das wurde spätestens in der Zeit der erhöhten Flüchtlingszahlen seit 2014 deutlich, ist Europa, sowohl das im EU-Rahmen integrierte als auch Norwegen oder die Schweiz, im Umgang mit Flüchtlingen mit seinen normativen und institutionellen Grundlagen konfrontiert (Dreyer-Plum 2017). Humanität, Solidarität, Rechtsstaatlichkeit sind in der ad-hoc Politik ebenso herausgefordert wie in den grundlegenden Strukturen (Thym 2016; Groß 2017). Die Alleingänge nationaler Regierungen und das versuchte Opt-out in Migrationsfragen und bei der Flüchtlingsaufnahme sowie die Abwehrkämpfe dagegen prägen den derzeitigen Wandel Europas. Eine fundierte historische Einschätzung dieser anhaltenden Prozesse wird gleichwohl erst mit einigen Jahren Abstand möglich sein.

Fazit

Europa wurde im vergangenen Jahrhundert zutiefst von Gewaltmigration geprägt. Dies gilt sowohl im Hinblick auf persönliche Erfahrungen, gesellschaftliche Zusammensetzung, nationale Identitäten und staatliche Institutionen als auch für das politisch integrierte Europa selbst. Der Umfang von Gewaltmigration insbesondere in der ersten Hälfte des Jahrhunderts erreichte in den Zeiten der beiden Weltkriege und den jeweiligen Nachkriegsperioden Ausmaße, die die heutige – europäische – Erfahrung weit übersteigen und vergleichbar mit dem Fluchtgeschehen in Krisenregionen wie Syrien, Afghanistan oder dem Sudan sind. Dabei standen Flucht, Flüchtende und Staaten bzw. überstaatliche Institutionen stets in einem wechselseitigen Verhältnis. Nationalstaatliche und internationale Akteure und Politiken erzeugten Gründe und Hintergründe für Gewaltmigration: Flucht, Vertreibung, Deportationen. Dabei wurde zunehmend auf internationaler Ebene institutionalisierter Schutz gewährt. Die Fluchtbewegungen, der Umgang mit ihnen und das Handeln von Flüchtenden prägten aber ebenso Gesellschaften, Staaten und schließ-

lich auch die Entwicklung der Europäischen Integration hin zur EU; auch über binnen- und außenwirtschaftliche sowie sicherheitspolitische Rationalitäten hinaus. Am Umgang mit Flucht und Flüchtenden lassen sich nicht nur zeitspezifische Werte, Normen und politische Tendenzen ablesen, sondern wesentliche Bedingungen der Entwicklung der europäischen Staatenwelt und der europäischen Integration untersuchen. Dabei lässt sich der Einfluss von Flucht und anderen Formen der Gewaltmigration nicht immer sinnvoll von eher „freiwilligen“ Migrationsformen trennen. Der Einfluss dieser Migrationen auf die Gesellschaften und Staaten Europas nicht erst seit, aber doch maßgeblich im 20. Jahrhundert, ist unverkennbar. Vor diesem Hintergrund erscheinen Deutungen von Fluchtereignissen als vorübergehende Krise historisch kurzsichtig. Vielmehr sollten die vielfältigen Fluchterfahrungen Europas in den aktuellen Debatten um angebliche und tatsächliche Herausforderungen durch Flucht und Flüchtlinge weit stärkere Beachtung finden und die historische Normalität der Flüchtlingsaufnahme anerkannt werden.

Anmerkungen

- 1 In anderen Weltregionen waren die Zahlen zum Teil deutlich größer. So wird die Zahl der im chinesisch-japanischen Krieg Vertriebenen auf 95 Millionen geschätzt (Oltmer 2016: 97).
- 2 Hatte die Ablehnung Anfang der 1950er Jahre noch bei über 60% gelegen, so traf dies 1959 nur noch 1,5% der Antragsteller (Wolff 2016: 789).

Literatur

- Ackermann, Volker (1995): Der ‚echte‘ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1967. Osnabrück: Rasch.
- Bade, Klaus J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München: Beck.
- Bade, Klaus J.; Oltmer, Jochen (2004): Normalfall Migration. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Migrationsbericht 2014. Nürnberg: BAMF.
- Baumann, Mechthild (2006): Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregie-

- rung bei der Europäisierung der Grenzpolitik. Baden-Baden: Nomos.
- Berlinghoff, Marcel (2017): Labour Migration: Common Market Essential or Common Problem? The EC Committees and European Immigration Stops in the early 1970s. In: Calandri, Elena; Paoli, Simone; Varsori, Antonio (Hg.): Peoples and Borders. Seventy Years of Migration in Europe, from Europe, to Europe (1945–2015). Baden-Baden: Nomos, S. 157–175.
- Berlinghoff, Marcel (i. E.): Eine gemeinschaftliche Reaktion auf gemeinsame Probleme? Die Europäisierung der Migrationspolitik in integrationshistorischer Perspektive. In: Bresselau von Bressensdorf, Agnes (Hg.): Migration, Refugees and Asylum. Concepts, Actors, Practices since the Second World War in Global Perspective. Berlin: de Gruyter.
- Borutta, Manuel; Jansen, Jan C. (Hg.) (2016): Vertriebene and Pieds-Noirs in Postwar Germany and France. Comparative Perspectives. Basingstoke: Palmgrave Macmillan.
- Bösch, Frank (2017): Engagement für Flüchtlinge. Die Aufnahme vietnamesischer „Boat People“ in der Bundesrepublik. In: Zeithistorische Forschungen 14, H. 1, S. 13–40.
- Bresselau von Bressensdorf, Agnes (2016): Das globale Flüchtlingsregime im Nahen und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66, H. 26–27, S. 32–39.
- Dreyer-Plum, Domenica (2017): Kosmo-polis EU. Eine kosmopolitische Untersuchung europäischer Grenz- und Asylpolitik. Schriften zum Migrationsrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Eckel, Jan (2014): Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Gatrell, Peter (2015): The Making of the Modern Refugee. Oxford: Oxford University Press.
- Glynn, Irial (2012): The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. In: Journal of Refugee Studies 25, S. 134–148.
- Groß, Thomas (2017): Wie solidarisch ist das europäische Asylrecht? In: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung 1, H. 1, S. 72–87.
- Heidemeyer, Helge (1994): Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer. Düsseldorf: Droste.
- Kleinschmidt, Julia (2017): Eine humanitäre Ausnahmeleistung. Die Aufnahme der Boat-People als migrationspolitische Zäsur. In: Kocatürk-Schuster, Bengü; Kolb, Arnd; Long, Thanh; Schultze, Günther; Wölck, Sascha u. a. (Hg.): Unsichtbar. Vietnamesisch-deutsche Wirklichkeiten. Köln: Edition DOMiD, S. 50–59.
- Krohn, Claus-Dieter (Hg.) (1998): Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Loescher, Gil (1993): Beyond charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis. New York: Oxford University Press.
- Loescher, Gil (2001): The UNHCR and World Politics. A perilous path. Oxford: Oxford University Press.
- Lucassen, Jan; Lucassen, Leo (Hg.) (2005): Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives. 3. Auflage. Bern: Lang.
- Marrus, Michael R. (1999): Die Unerwünschten. The Unwanted, Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert. Berlin: Schwarze Risse.
- Mesner, Maria; Heiss, Gernot (Hg.) (2012): Asyl. Das lange 20. Jahrhundert. Wien: Löcker.
- Moch, Leslie Page (1992): Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650. Bloomington: Indiana University Press.
- Moyn, Samuel (2010): The last utopia. Human rights in history. Cambridge: Harvard University Press.
- Neudeck, Rupert (1980) (Hg.): Wie helfen wir Asien? oder „Ein Schiff für Vietnam“. Reinbek: Rowohlt.
- Neumann, Klaus (2015): Is Germany able to do this? In: Inside Story 28.10.2015. URL: <http://insidestory.org.au/is-germany-able-to-do-this> (Stand: 25.11.2017).
- Oltmer, Jochen (2016): Globale Migration. Geschichte und Gegenwart. 3. Auflage. München: Beck.
- Oltmer, Jochen (2017): Das ‚lange‘ 20. Jahrhundert der Gewaltmigration. In: Sabrow, Martin; Weiß, Peter Ulrich (Hg.): Das 20. Jahrhundert vermessen. Signaturen eines vergangenen Zeitalters. Göttingen: Wallstein, S. 96–114.
- Opitz, Peter (1999): Das Jahrhundert der Flüchtlinge. In: Hutter, Franz-Josef; Mihr, Anja; Tessmer, Carsten (Hg.): Menschen auf der Flucht. Wiesbaden: VS, S. 43–55.
- Piskorski, Jan M. (2013): Die Verjagten. Flucht und Vertreibung im Europa des 20. Jahrhunderts. München: Siedler.
- Poutrus, Patrice (2016): Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er Jahren bis zur Grundgesetzänderung im vereinten Deutschland von 1993. In: Oltmer, Jochen (Hg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert. Berlin: De Gruyter, S. 853–893.
- Reinisch, Jessica; Frank, Mathew (Hg.) (2017): Refugees in Europe, 1919–1959. A Forty Years’ Crisis? London: Bloomsbury.
- Robinson, W. Courtland (1998): Terms of Refuge. The Indochinese Exodus and the International Response, London: ZED Books.
- Ruderer, Stephan (2011): Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Chile 1973–1990. In: Hensel, Silke; Rommé, Barbara; Rupflin, Barbara (Hg.): Chile Solidarität in Müns-

- ter. Für die Opfer der Militärdiktatur (1973–1990), Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 32–35.
- Siebold, Angela (2013): Zwischen Grenzen. Die Geschichte des Schengen-Raums aus deutschen, französischen und polnischen Perspektiven. Paderborn: Schöningh.
- Skran, Claudena (1995): Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime. Oxford: Clarendon Press.
- Smith, Andrea L. (Hg.) (2003): Europe's Invisible Migrants. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Steinert, Johannes-Dieter (1995): Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee. 1945–1961. Osnabrück: Secolo.
- Talbot, Ian (2011): The End of the European Colonial Empires and Forced Migration: Same Comparative Case Studies. In: Panayi, Panikos; Virdee, Pippa (Hg.): Refugees and the End of Empire. Imperial Collapse and Forced Migration in the Twentieth Century, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 28–50.
- Ther, Philipp (2011): Die dunkle Seite der Nationalstaaten. „Ethnische Säuberungen“ im modernen Europa. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ther, Philipp (2017): Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa. Berlin: Suhrkamp.
- Thym, Daniel (2016): The „refugee crisis“ as a challenge of legal design and institutional legitimacy. 53 *Common Market Law Review*, Issue 6, S. 1545–1573.
- Tilly, Charles (1978): Migration in Modern European History. In: William H. McNeill; Ruth S. Adams (Hg.): *Human Migration. Patterns and Policies*, Bloomington: Indiana University Press, S. 48–72.
- UNHCR (2000): *The State of the World's Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford: Oxford University Press.
- UNHCR (2017): Syria Regional Refugee. URL: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (Stand: 16.04.2017).
- Weimar, Lisa-Katharina (2017): Zur visuellen Produktion von „Flucht“ und „Asyl“ in Pressefotografien der Bundesrepublik. Projektbeschreibung. URL: <https://www.visual-history.de/project/zur-visuellen-produktion-von-flucht-und-asyl-in-pressefotografien-der-bundesrepublik/> (Stand: 25.11.2017).
- Wolff, Frank (2016): Deutsch-deutsche Migrationsverhältnisse: Strategien staatlicher Regulierung. In: Oltmer, Jochen (Hg.): *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*. Berlin: De Gruyter, S. 773–814.

Berliner Debatte Initial 28 (2017) 4

Sozial- und geisteswissenschaftliches Journal

© **Berliner Debatte Initial** e.V.,
Ehrenpräsident Peter Ruben.
Berliner Debatte Initial erscheint viermal jährlich.

Redaktionsrat: Harald Bluhm,
Wladislaw Hedeler, Cathleen Kantner,
Rainer Land, Udo Tietz, Andreas Willisch.

Redaktion: Ulrich Busch, Erhard Crome, Wolf-
Dietrich Junghanns, Raj Kollmorgen, Thomas
Möbius, Gregor Ritschel,
Robert Stock, Matthias Weinhold,
Johanna Wischner.

Redaktionelle Mitarbeit: Adrian Klein, Benja-
min Sonntag.

Verantwortl. Redakteur: Thomas Müller.

V.i.S.d.P. für dieses Heft: Thomas Müller. **Satz:**
Rainer Land.

Copyright für einzelne Beiträge ist bei der Redak-
tion zu erfragen.

E-Mail: redaktion@berlinerdebatte.de
<http://www.berlinerdebatte.de/>

Berliner Debatte Initial erscheint bei
WeltTrends, Medienhaus Babelsberg
August-Bebel-Straße 26-53
D-14482 Potsdam
www.welttrends.de

Preise: Einzelheft 15 €,
Jahresabonnement 40 €, Institutionen 45 €,
Studenten, Rentner und Arbeitslose 25 €.
Für ermäßigte Abos bitte einen Nachweis (Kopie)
beilegen. Das Abonnement gilt jeweils für ein
Jahr und verlängert sich um jeweils ein Jahr, wenn
nicht sechs Wochen vor Ablauf gekündigt wird.

Bestellungen: Einzelhefte im Buchhandel;
Einzelhefte (gedruckt oder als PDF) und einzelne
Artikel (als PDF) im Webshop:
<http://shop.welttrends.de/>
oder per E-Mail:
bestellung@welttrends.de
oder telefonisch: +49/331/721 20 35
(Büro WeltTrends)

Abonnement per Mail, telefonisch oder per Post

bestellung@welttrends.de
+49/331/721 20 35

WeltTrends, Medienhaus Babelsberg
August-Bebel-Straße 26-53
D-14482 Potsdam

Ich bestelle ein Abonnement der Berliner Debatte Initial ab Heft

- Jahresabonnement 40 € (Institutionen 45 €).
- Abonnement ermäßigt 25 Euro (Studenten, Rentner, Arbeitslose etc.),
Nachweis bitte beilegen.

Name:

Straße, Nr.:

Postleitzahl: Ort: Telefon:

Ich weiß, dass ich diese Bestellung innerhalb von 10 Tagen bei der Bestelladresse schriftlich wider-
rufen kann.

Datum, Unterschrift: