

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

66. Jahrgang · 26–27/2016 · 27. Juni 2016



Flucht historisch

Mischa Meier

Die „Völkerwanderung“

Susanne Lachenicht

Religion und Flucht im spätmittelalterlichen
und frühneuzeitlichen Europa

Jochen Oltmer

Kleine Globalgeschichte der Flucht im 20. Jahrhundert

Peter Gatrell

65 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention

Agnes Bresselau von Bressendorf

Das globale Flüchtlingsregime im Nahen
und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren

Stephan Scholz

Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte

Editorial

Menschen fliehen seit jeher: vor Hunger und Umweltkatastrophen, vor Krieg und Verfolgung, in das nächste Dorf oder in ein anderes Land. Sie wurden aufgenommen oder abgewiesen, sie blieben, gingen weiter oder wieder zurück. Im frühneuzeitlichen Europa war die Gewährung von Asyl und weiteren Rechten für Geflüchtete Verhandlungssache. Barmherzigkeit, aber auch Nützlichkeitsabwägungen – wirtschaftlich, gesellschaftlich, geopolitisch – spielten dabei eine Rolle. Im 20. Jahrhundert wurden erste Vereinbarungen auf internationaler Ebene zum Schutz von Flüchtlingen im Rahmen des Völkerbunds geschlossen.

Die sogenannte Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist ein Meilenstein in der Geschichte des Flüchtlingsrechts. Ursprünglich mit Blick auf die Fluchtbewegungen in Europa im Zuge des Zweiten Weltkriegs und dessen Ende konzipiert, wurde der Wirkungsbereich des Abkommens mit dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 zeitlich und räumlich erweitert. Nicht alle Staaten der Welt haben die Konvention unterzeichnet und ratifiziert; ein globaler Schutzraum für geflüchtete Menschen existiert bis heute nicht.

Kann man aus der Geschichte lernen? In der Debatte um Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Deutschland werden mitunter historische Vergleiche beziehungsweise Analogien bemüht, entweder, um vor einer Aufnahme von „zu vielen“ Menschen zu warnen, oder, um Empathie und Offenheit für die Geflüchteten zu fördern. Ob eine vergleichende Perspektive tatsächlich trägt und Erkenntnisse für heute bereithält, sollte sorgfältig geprüft und vorschnelle Schlüsse vermieden werden.

Anne Seibring

rantieren können. Überhaupt verlangt sie von ihnen nicht, vielerlei Rechte sofort zu garantieren. Vielmehr erlaubt sie, dass Rechte im Laufe der Zeit und mit wachsender Assimilation der Flüchtlinge gewährt werden können. (...) Es ist daher wichtig, denke ich, zu betonen, dass diese Konvention es wert ist, erhalten zu bleiben.“¹⁷

Keineswegs zufällig beendet Hathaway seine Ausführungen mit der Forderung, dass die Verpflichtung auf Seiten des UNHCR und seiner Mitgliedstaaten liegen sollte, zu einer der grundlegenden Überlegungen der Genfer Flüchtlingskonvention zurückzukehren – nämlich derjenigen, nach der „sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann“.¹⁸

Wo also ist derzeit, könnte man fragen, das Engagement zur Sicherung der Kernrechte von Flüchtlingen mithilfe einer Art internationaler Kooperation zur Lastenteilung zu erkennen? Eine nähere Betrachtung der Ursprünge der Genfer Flüchtlingskonvention bietet einen guten Ausgangspunkt für politische Entscheidungsträger heute.

¹⁷ Interview with James Hathaway, in: International Affairs Forum, 1 (2016) 1, www.ia-forum.org/Files/QNEMHW.pdf (2.5.2016).

¹⁸ Aus der Präambel des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Anm. 2).

Agnes Bresselau von Bressensdorf

Das globale Flüchtlingsregime im Nahen und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren

Migration, Flucht und Asyl sind zentrale Themen der gegenwärtigen öffentlichen Debatte in Deutschland und Europa. Angesichts der tagesaktu-

ellen Krisenbewältigung gerät die historische Tiefendimension von Migrationsbewegungen dabei oftmals aus dem Blick. Waren Ostasien und Europa am Ende des Zweiten Weltkriegs die Re-

gionen, von denen die größten Flüchtlingsbewegungen ausgingen,¹ so wurden sie seit Mitte der 1970er Jahre von der sogenannten Dritten Welt, insbesondere Afrika und Asien, abgelöst.² Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan 1979 und der daran anschließende, bis 1989 andauernde Krieg lösten den weltweit größten Massenexodus einer einzelnen Bevölkerungsgruppe nach 1945 aus. Mit dem iranisch-irakischen Krieg stieg die Zahl der Flüchtlinge ein weiteres Mal signifikant an. Der Nahe und Mittlere Osten entwickelte sich somit in den 1980er Jahren zu einer der bis heute größten Flüchtlingsregionen weltweit.

Der Beitrag konzentriert sich auf die Diskurse, Akteure und Praktiken des globalen Flüchtlingsregimes im Kontext des Afghanistankriegs, der bis Ende der 1980er Jahre mehr als drei Millionen Afghanen nach Pakistan und 2,2 Millionen in den Iran fliehen ließ.³ Der auf dem politikwissenschaftlichen Global-Governance-Ansatz basierende Begriff des internationalen „Flüchtlingsregimes“⁴ fragt *erstens* nach den impliziten oder expliziten Regeln und Normen, denen die unter-

Agnes Bresselau von Bressensdorf

Dr. phil., geb. 1984; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Zeitgeschichte München – Berlin, Leonrodstraße 46 b, 80636 München. bressensdorf@ifz-muenchen.de

schiedlichen Konzepte und Programme der Flüchtlingspolitik zugrunde lagen; *zweitens* nach den individuellen, organisationalen und staatlichen Akteuren dieses netzwerkartig strukturierten Systems auf nationaler, internationaler und transnationaler Ebene; sowie *drittens* nach den Praktiken flüchtlingsbezogenen Handelns vor Ort.

Im Folgenden wird zunächst die zeitgenössische politische Konstellation im Nahen und Mittleren Osten skizziert. Nach einer Analyse der im Untersuchungszeitraum auf globaler Ebene geführten flüchtlingspolitischen Diskurse und ihrer normativen Grundlagen werden die beteiligten Akteure, ihre Interessen, Motive und Strategien herausgearbeitet, um anschließend deren politische und humanitäre Praktiken vor Ort in den Blick zu nehmen.

Der Nahe und Mittlere Osten als Krisenregion

Ende der 1970er Jahre geriet der Nahe und Mittlere Osten auf die internationale Tagesordnung. Ursächlich hierfür waren globale und regionale, zum Teil weit zurückreichende Konfliktpotenziale: *erstens* die bipolare Blockstruktur der internationalen Beziehungen entlang der Trennlinien des Kalten Kriegs; *zweitens* die Erschließung der Ölquellen in den Golfstaaten bei gleichzeitig wachsender energiepolitischer Abhängigkeit der westlichen Industriestaaten; *drittens* die Nachwirkungen der Entkolonialisierung der nach dem Zweiten Weltkrieg unabhängig gewordenen Staaten der Region und als eine ihrer wirkmächtigen Folgen die Entstehung des sogenannten arabischen Nationalismus; und schließlich *viertens* die zunehmende gesellschaftliche und politi-

¹ Vgl. dazu Michael Schwartz, Ethnische „Säuberungen“ in der Moderne. Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert, München 2013.

² Vgl. Gil Loescher, Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis, Oxford 1993, insb. S. 75–92.

³ Vgl. die offiziellen Statistiken des UNHCR, in: The Yearbook of the United Nations 1979–1988, <http://unyearbook.un.org> (17.5.2016).

⁴ Vgl. Katharina Inhetveen, Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers. Akteure – Macht – Organisation, Bielefeld 2010, S. 17; Laura Barnett, Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime, in: International Journal of Refugee Law, 14 (2002), S. 238–262.

sche Islamisierung weiter Teile des Nahen und Mittleren Ostens. Diese verschiedenen Konfliktstränge bündelten sich in unterschiedlicher Intensität in vier Spannungsherden, die die Region Ende der 1970er Jahre zu einer der bis heute gefährlichsten Krisenregionen der Welt werden ließen.

Als erster dieser Spannungsherde ist der israelisch-palästinensische Konflikt zu nennen, der sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in mehreren Wellen zu einem langfristigen, strukturellen Konflikt entwickelte.⁵ Nach dem ersten arabisch-israelischen Krieg 1948/49 hatte die UN das Hilfswerk UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees) als temporär konzipiertes, jedoch aufgrund der anhaltenden Auseinandersetzungen bis heute laufendes Programm zur Versorgung der Palästina-Flüchtlinge gegründet.⁶ Als Israel und Ägypten 1978 schließlich das Abkommen von Camp David unterzeichneten, verschoben sich die Kräfteverhältnisse in der Region radikal. Der ägyptische Präsident Anwar as-Sadat hatte das Existenzrecht Israels anerkannt und sich damit innerhalb des arabischen Lagers auf Jahrzehnte hinaus isoliert. Neben Israel war seither Ägypten der wichtigste, mit umfassenden amerikanischen Waffenlieferungen und Wirtschaftshilfe unterstützte Verbündete des Westens in der Region, zumal der bis dahin prowestlich orientierte Iran seit 1979 als Stabilisierungsanker ausfiel.

Damit ist bereits der zweite Konfliktherd benannt. Mit dem Sturz des Schahs im Frühjahr 1979 und der Ausrufung der „Islamischen Republik“ durch Ayatollah Khomeini verlor der Westen auf Jahrzehnte einen wichtigen Verbündeten und Öllieferanten in der Region.⁷ Da Khomeini seine schiitischen Anhänger zum Export seiner revolutionären Ideen aufrief, fürchtete nun die in Bagdad regierende, überwiegend sunnitisch geprägte Baath-Partei unter Führung Saddam Husseins ein Überschwap-

⁵ Vgl. u. a. Margret Johannsen, Der Nahost-Konflikt, Wiesbaden 2009².

⁶ Vgl. Refugee Survey Quarterly, 28 (2009) 1–2, mit dem Schwerpunkt „UNRWA and the Palestinian Refugees 60 Years Later“.

⁷ Vgl. u. a. David Harris, The Crisis. The President, the Prophet and the Shah – 1979 and the Coming of Militant Islam, New York u. a. 2004; Mark Bowden, Guests of the Ayatollah. The First Battle in America's War with Militant Islam, New York 2006.

pen der Revolution auf irakisches Staatsgebiet. Denn als ehemaliges britisches Mandatsgebiet war der Irak ein künstliches Gebilde, dessen territorialer Zuschnitt ethnische und religiöse Gruppenzugehörigkeiten unberücksichtigt ließ und damit bis heute andauernde innerstaatliche Auseinandersetzungen und außenpolitische Grenzstreitigkeiten zur Folge hat.

Dieser dritte Spannungsherd eskalierte im September 1980, als Bagdad die – durch den politischen Umsturz ausgelöste – innenpolitische Schwächeperiode Teherans zu einem Angriffskrieg gegen den Iran nutzte.¹⁸ Ziel war eine schnelle Eroberung iranischen Staatsgebiets, um den umstrittenen, wirtschaftlich, energiepolitisch und geostrategisch wichtigen Grenzverlauf entlang der Talweglinie im Schatt al-Arab gewaltsam zu revidieren. Stattdessen entwickelte sich ein acht Jahre andauernder Stellungskrieg, in dem beide Supermächte und ihre jeweiligen Verbündeten die kriegführenden Parteien mit Waffenlieferungen unterstützten und den Irak unter Saddam Hussein zu einem waffenstarken Staat machten. Während und nach diesem Krieg, der hunderttausende Todesopfer forderte, musste sich in den 1980er Jahren vor allem der Iran mit einem Heer von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen auseinandersetzen, schließlich befand sich sein östlicher Nachbar zeitgleich in einem jahrelangen Abnutzungskrieg: Afghanistan.

Dieser vierte Spannungsherd, der seit Ende der 1970er Jahre gärende Afghanistan-Konflikt, entwickelte sich mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen im Dezember 1979 zu einer veritablen internationalen Krise und trug dazu bei, die Ära der Entspannung in einen „Zweiten Kalten Krieg“ münden zu lassen.¹⁹ Hintergrund war der Putsch der kommunistischen Demokratischen Volkspartei Afghanistans in Kabul im April 1978 und die anschließenden radikalen Reformen zur sozialistischen Umge-

staltung Afghanistans. Gegen den atheistischen Kurs der schwächelnden, in sich zerstrittenen Regierung mehrten sich Unruhen und Aufstände in der Bevölkerung, angeführt von oppositionellen „Muslimbruderschaften“. Als ein Sturz des Kabuler Regimes drohte, entschied sich der Kreml schließlich für die militärische Intervention, um die sozialistische Führung unter allen Umständen an der Macht zu halten.¹⁰

Der anschließende Bürgerkrieg zwischen den von Moskau unterstützten afghanischen Regierungstruppen einerseits und den afghanischen Aufständischen andererseits führte zu einer wellenartig verlaufenden Massenfluchtbewegung in die Nachbarstaaten – neben dem Iran vor allem Pakistan. Waren Ende 1979 bereits über 400 000 Afghanen nach Pakistan geflohen, stieg ihre Zahl bis 1988 auf mehr als drei Millionen an.¹¹

Pakistan als das Zielland Nummer eins für afghanische Flüchtlinge hatte selbst mit schwerwiegenden innen-, außen- und sicherheitspolitischen Problemen zu kämpfen. Nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende der britischen Kolonialherrschaft war Pakistan 1947 ohne Rücksicht auf ethnische und religiöse Strukturen als unabhängiger Staat gegründet und 1956 zur Islamischen Republik erklärt worden. Der Bezug auf die Religion konnte jedoch weder die fehlende nationale Identität ersetzen noch die chronische Instabilität der politischen Verhältnisse oder separatistische Bestrebungen einzelner Landesteile eindämmen. Die Geschichte Pakistans ist daher bis zum heutigen Tag von einem Wechsel zwischen demokratischen und diktatorischen Phasen geprägt. 1977 putschte General Mohammed Zia-ul-Haq in Islamabad und leitete damit die dritte Militärdiktatur ein, die erst 1988 durch eine weitere demokratische Periode abgelöst werden sollte.¹²

¹⁸ Zum Iran-Irak-Krieg vgl. u.a. Nigel Ashton/Bryan Gibson (Hrsg.), *The Iran-Iraq War. New International Perspectives*, New York 2013; Rob Johnson, *The Iran-Iraq War*, Basingstoke 2011.

¹⁹ Zum Begriff des „Zweiten Kalten Kriegs“ vgl. Gottfried Niedhart, *Der Ost-West-Konflikt. Konfrontation im Kalten Krieg und Stufen der Deeskalation*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 50 (2010), S. 557–594, hier: S. 588. Siehe auch Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of our Times*, Cambridge 2005.

¹⁰ Vgl. u.a. Bernhard Chiari, *Kabul 1979: Militärische Intervention und das Scheitern der sowjetischen Dritte-Welt-Politik in Afghanistan*, in: Andreas Hilger (Hrsg.), *Die Sowjetunion und die Dritte Welt. UdSSR, Staatssozialismus und Antikolonialismus im Kalten Krieg 1945–1991*, München 2009, S. 259–280; David N. Gibbs, *Die Hintergründe der sowjetischen Invasion in Afghanistan 1979*, in: Bernd Greiner et al. (Hrsg.), *Heiße Kriege im Kalten Krieg*, Hamburg 2006, S. 291–314.

¹¹ Vgl. UNHCR (Anm. 3).

¹² Vgl. u.a. Ian Talbot, *Pakistan. A New History*, London 2012; Abdul Sattar, *Pakistan's Foreign Policy 1947–2012*, Oxford 2013.

Außenpolitisch bestanden an der Westgrenze Pakistans mit der „Paschtunen-Frage“ ethnische Konflikte mit Afghanistan.¹³ Die 1893 von London und Moskau ausgehandelte Durand-Linie verlief über durch paschtunische Siedlungsgebiete und zwang etliche afghanische Familien und Stämme, fortan auf pakistanischem Staatsgebiet zu leben – eine politische Konstellation, die langfristig schwerwiegende Folgen haben sollte. Afghanistan, Pakistan und die Region des Nahen und Mittleren Ostens insgesamt befanden sich somit Ende der 1970er Jahre in einem prekären Zustand politischer, religiöser und ethnischer Instabilität.

Normen und Diskurse

Ein Blick auf die internationalen Debatten um Flüchtlingspolitik in den 1980er Jahren und die darin erkennbaren Normen, Prinzipien und Argumentationslogiken führt zu einem hochinteressanten, zweifachen Befund:

Erstens diskutierte die internationale Gemeinschaft im Rahmen der UN-Generalversammlung wie auch der Gremien des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) eine Initiative der Bundesregierung zur „Internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“. Der vom Auswärtigen Amt Ende 1980 eingebrachte Resolutionsentwurf zielte darauf ab, von der bisherigen Politik einer humanitären „Flüchtlingsbehandlung zu einer Politik der Flüchtlingsverhinderung überzugehen. (...) Das Flüchtlingsproblem muss daher an seiner Wurzel gepackt werden.“¹⁴ Mit anderen Worten: Zur Debatte stand die präventive Bekämpfung der Fluchtursachen im „Jahrhundert der Flüchtlinge“.¹⁵ In den anschließenden, jahrelangen Diskussionen fokussierten alle Beteiligten, gleichgültig, ob sie dem westlichen, östlichen oder blockfreien Lager angehörten, auf die Verknüpfung von Flüchtlings- und Entwicklungspolitik und folgten den strukturellen Argumentationslinien des Nord-Süd-Konflikts. Der Diskurs um die Auseinandersetzungen zwischen den ökonomisch

starken Industrieländern und den Entwicklungsländern, die – etwa im Rahmen der Bewegung der Blockfreien Staaten¹⁶ – zunehmend an weltpolitischem Gewicht gewannen, hatte bereits seit Mitte der 1970er Jahre begonnen, die bipolare Struktur des Kalten Kriegs schrittweise zu überlagern.¹⁷ Und so wurde die Flüchtlingsfrage unter bewusster Ausklammerung humanitärer und menschenrechtlicher Fragestellungen zum gemeinsamen Weltordnungsproblem erhoben, das für die Aufnahmeländer des Globalen Südens untragbare wirtschaftliche, soziale und politische Belastungen mit sich bringe. Die damit einhergehenden Destabilisierungstendenzen wiederum konterkarierten die entwicklungspolitischen Ziele der Industriestaaten. Die von der UN-Generalversammlung im Dezember 1986 verabschiedete Resolution¹⁸ legte Grundregeln zwischenstaatlichen Handelns zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme fest, blieb in den Folgejahren allerdings weitestgehend ohne Wirkung.

Zweitens wurde parallel dazu in den Gremien der NATO, der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) und der internationalen, sowjetischen und osteuropäischen Presseberichterstattung die afghanische Flüchtlingsfrage diskutiert. Die westlichen Verbündeten, aber auch die Mitgliedstaaten der OIC, die mit Ausnahme der Türkei alle der Bewegung der Blockfreien angehörten, teilten die gemeinsame Bedrohungswahrnehmung eines aggressiven sowjetischen Expansionsdrangs im Mittleren Osten. Diese Perzeption wurde mit dem medienwirksamen Bild der flüchtenden afghanischen Bevölkerung verknüpft und Moskau zum gemeinsamen Feind stilisiert. Die so konstruierte Interessenidentität erzeugte das Bild des passiven afghanischen Flüchtlings als Opfer des sozialistischen Weltmachanspruchs.¹⁹ Insofern war es konsequent, wenn daraus geschlussfol-

¹³ Vgl. u. a. Abubakar Siddique, *The Pashtun Question. The Unsolved Key to the Future of Afghanistan*, London 2014.

¹⁴ Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes (AA) vom 28. 7. 1980, Betr.: 30. VN-GV, hier: Präventive Flüchtlingspolitik, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), B 30 (ZA), Bd. 127885.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Vgl. Jürgen Dinkel, *Die Bewegung Bündnisfreier Staaten. Genese, Organisation und Politik (1927–1992)*, Berlin–München 2015.

¹⁷ Vgl. u. a. Gilbert Rist, *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, London 2008; David C. Engerman et al. (Hrsg.), *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*, Amherst 2003.

¹⁸ Vgl. Resolution A/RES/41/70 der UN-Generalversammlung vom 3. 12. 1986, www.un.org/documents/ga/res/41/a41r070.htm (17. 5. 2016).

¹⁹ Vgl. u. a. Schreiben der Organisation HELP an BM Genscher, 14. 9. 1982, in: PAAA, B 37, UA 34 (ZA), Bd. 136776; Fiona Terry, *Condemned to Repeat? The*

gert wurde, den Flüchtlingen unter antikommunistischen Vorzeichen Unterstützung zu kommen zu lassen.

Diskutiert wurden in diesem Zusammenhang humanitäre Hilfsmaßnahmen für die pakistanischen Flüchtlingslager ebenso wie die politische und materielle Unterstützung der dort ansässigen Afghanen, die militärischen Widerstand gegen das Kabuler Regime und die sowjetischen Truppen leisteten. Die Argumente, mit denen für solche Maßnahmen geworben wurde, unterschieden sich allerdings und folgten dem jeweiligen politischen Wertekanon der Protagonisten. So goss die OIC ihre Appelle in die Formel der islamischen Solidarität und rief ihre Mitgliedstaaten im Namen des Islam zu humanitären Hilfsleistungen für die Flüchtlinge und zur finanziellen Unterstützung eines „Heiligen Kriegs“ gegen den atheistischen Sozialismus auf.^{F20} Die NATO-Partner ihrerseits banden dieselben Forderungen an den Begriff der Freiheit als gemeinsam zu verteidigende Norm der westlichen Wertegemeinschaft. In den öffentlichen und internen Debatten machte daher der Begriff der afghanischen *freedom fighters* Karriere, die mit ihrem religiös motivierten Kampf gegen Moskau auch genuin westliche Werte verteidigten und deshalb unter den Vorzeichen des Kalten Kriegs humanitäre, politische und militärische Hilfe erhalten müssten.^{F21} Auf diese Weise entstand die aus heutiger Sicht paradox anmutende Konstruktion kongruenter oder zumindest komplementärer Interessen zwischen westlicher Freiheit und islamistischem Befreiungskampf.

Unversehens hatte sich damit das Bild des zivilen afghanischen Flüchtlings als Opfer militärischer Auseinandersetzungen zu einer Stilisierung desselben als zentralem Akteur eines globalen Machtkampfs gewandelt. Die aktive Rolle der nach Pakistan geflohenen Afghanen dominierte auch die sowjetische und

osteuropäische Propaganda – nicht zuletzt, da Moskau selbst Konfliktpartei dieses Bürgerkriegs war. Humanitäre Hilfsmaßnahmen für die „angeblichen afghanischen Flüchtlinge“, bei denen es sich in Wahrheit um von der CIA gesteuerten „konterrevolutionären Abschaum“ handle, sah Moskau als Beleg für die westliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten Afghanistans an.^{F22} Die Legitimität und Notwendigkeit humanitärer Hilfsmaßnahmen wurden disqualifiziert und die Flucht per se als feindlicher Akt gegen das sozialistische Regime gebrandmarkt. Auch die Sowjetunion folgte damit den diskursiven Pfadabhängigkeiten des globalen Systemkonflikts.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die internationalen Debatten um eine strukturelle, präventive Bekämpfung der Fluchtursachen einerseits und diejenigen um den spezifischen Fall der afghanischen Flüchtlinge andererseits parallel von denselben Akteuren, jedoch getrennt geführt wurden und keinerlei diskursive Schnittmengen aufwiesen. Dies erscheint umso paradoxer, als der Nahe und Mittlere Osten bis heute zu den Regionen der Welt zählt, die die meisten Flüchtlinge hervorbringen.

Akteure, Interessen, Strategien

Zu den Akteuren des globalen Flüchtlingsregimes gehört an prominentester Stelle der nach Ende des Zweiten Weltkriegs gegründete UNHCR. Sein auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention^{F23} zunächst auf Europa beschränktes Mandat zum Schutz von Flüchtlingen erhielt mit dem Protokoll von 1967 weltweite Gültigkeit, sodass der UNHCR bis heute das organisatorische Herzstück des Flüchtlingsregimes bildet. Neben seinem Auftrag zum rechtlichen und physischen Schutz von Flüchtlingen besteht die Hauptfunktion des UNHCR in *Assistance*-Programmen, die von Maßnahmen unmittelbarer humanitärer Nothilfe bis hin zur Suche nach dauerhaften Lösungen reichen.^{F24}

Paradox of Humanitarian Action, Ithaca–London 2002, S. 75 ff. Grundlegend dazu vgl. Peter Gatrell, *The Making of Modern Refugee*, Oxford 2015.

^{F20} Vgl. Aufzeichnung des britischen FCO, 29. 8. 1980, Betr.: Afghanistan, Opposition Groups, in: The National Archives, FCO 37/2216, S. 5. Vgl. auch Ellinor Schöne, *Islamische Solidarität: Geschichte, Politik, Ideologie der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) 1969–1981*, Berlin 1997, S. 201–204.

^{F21} Vgl. z. B. Margaret Thatcher, House of Commons Speech (East-West Relations), 28. 1. 1980, www.margaretthatcher.org/document/104298 (17. 5. 2016).

^{F22} TASS-Artikel „BRD-Regierung unterstützt die schmutzige Solidaritätskampagne mit den sogenannten ‚afghanischen Flüchtlingen‘“, in: PAAA, B 37, UA 34 (ZA), Bd. 136776.

^{F23} Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Gatrell in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

^{F24} Zu Geschichte, Organisation und Funktionen des UNHCR vgl. Volker Türk, *Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)*, Berlin 1992.

Diese Bandbreite zeigte sich auch in Pakistan, wo der UNHCR seit 1979 seine bis dahin größte Operation verwirklichte.²⁵ Bemühungen um dauerhafte Lösungen erwiesen sich hier allerdings als aussichtslos. Der Idealfall einer freiwilligen Rückkehr der Geflohenen schied aufgrund der anhaltenden Kämpfe in Afghanistan aus. Auch die Neuansiedlung in einem asylgewährenden Drittland konnte nur in begrenztem Maße umgesetzt werden angesichts der eingeschränkten Aufnahmebereitschaft westlicher und anderer Staaten, die sich bereits mit der seit 1975 anhaltenden Fluchtbewegung der vietnamesischen „Boat People“ überlastet sahen.²⁶ Eine dritte Strategie schließlich, die Integration in das Gastland, konnte in Pakistan nur eingeschränkt gelingen. Zwar gab es vielfach verwandtschaftliche Beziehungen zwischen den Paschtunen dies- und jenseits der Grenze; gleichwohl überstieg die Summe von über drei Millionen Flüchtlingen die Integrationsfähigkeit der pakistanischen Bevölkerung, zumal etliche Afghanen ihren Aufenthalt als zeitlich befristet begriffen und so schnell wie möglich in ihr Heimatland zurückkehren wollten. Um den Schutz der Flüchtlinge und ihren Lebensunterhalt zu sichern, fokussierte der UNHCR seine Bemühungen daher zunächst auf humanitäre Nothilfe und ab Mitte der 1980er Jahre auf *income generating projects*, die im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“ Beschäftigungsmöglichkeiten in den Flüchtlingslagern selbst aufbauen sollten. Letztere entwickelten sich so zu dauerhaften Einrichtungen, den sogenannten Afghan Refugee Villages.

Eine zweite wichtige Akteursgruppe sind inter- und transnational agierende humanitäre Hilfsorganisationen unterschiedlichster Couleur. In Pakistan waren neben der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung zahlreiche NGOs wie beispielsweise der British Council for Aid

²⁵ Vgl. zum Folgenden Rüdiger Schöch, UNHCR and the Afghan Refugees in the Early 1980s: Between Humanitarian Action and Cold War Politics, in: Refugee Survey Quarterly, 27 (2008) 1, S. 45–57, hier: S. 50f.

²⁶ Vgl. Julia Kleinschmidt, Die Aufnahme der ersten „boat people“ in die Bundesrepublik, 26. 11. 2013, www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschland-archiv/170611/die-aufnahme-der-ersten-boat-people-in-die-bundesrepublik (17.5.2016).

to Refugees, Médecins sans Frontières oder das Swedish Afghanistan Committee tätig. Auch in der Bundesrepublik entstanden etliche Organisationen, die sich auf Hilfsprogramme für die afghanischen Flüchtlinge in Pakistan spezialisierten und bei der Einwerbung von Spendengeldern miteinander konkurrierten. Eine herausgehobene Rolle nahm die von der Otto-Benecke-Stiftung (OBS) initiierte und durch Abgeordnete aller im Bundestag vertretenen Parteien sowie Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Kirchen 1981 gegründete Organisation „HELP. Hilfe zur Selbsthilfe e. V.“ ein. Sie übernahm die Aufgabe, durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen Spenden privater Geldgeber sowie Mittel aus dem Bundeshaushalt zu akquirieren und mit diesen Geldern die Tätigkeit des Bonner Vereins für Afghanische Flüchtlingshilfe (VAF) zu unterstützen. Letzterer rekrutierte seine Mitglieder überwiegend aus in Westdeutschland ansässigen Exilafghanen und war darüber hinaus durch Personalunion eng mit OBS und HELP verbunden. In den pakistanischen Flüchtlingslagern wurde der VAF unter dem Namen Union Aid for Afghan Refugees tätig und erhielt erhebliche öffentliche Mittel für seine humanitären Hilfsprogramme.²⁷

Damit ist bereits auf eine dritte einflussreiche Akteursgruppe verwiesen: die Geldgeber weltweiter Flüchtlingshilfe, insbesondere Geberstaaten und -staatenverbünde wie die Europäische Gemeinschaft. Über ihre Eigenschaft als Spender hinaus treten diese auch in ihrer Verbindung zum UNHCR (etwa als Mitglieder in dessen Exekutivkomitee) und anderen Organisationen in Erscheinung, aber auch über bilaterale Verträge mit den Herkunfts- und Aufnahmeländern. In globalpolitisch relevanten Kriegen wie in Afghanistan vergrößern einzelne Staaten als direkte oder indirekte Konfliktpartei zudem die ohnehin bereits komplexen Akteurskonstellationen.

Für das Gastland Pakistan gestaltete sich die Einrichtung und Unterhaltung der Flüchtlingscamps, die überwiegend im 2500 Kilometer langen Grenzgebiet zu Afghanistan angesiedelt waren und deren Anzahl im Laufe

²⁷ Vgl. Gemeinsames Protokoll von VAF und HELP vom 26.6.1981, in: Archiv des VAF, Vorstandsprotokolle.

der Jahre 300 überstieg, finanziell und infrastrukturell ausgesprochen schwierig. Hinzu kam, dass die oftmals nur schwer zugängliche Bergregion in die sogenannten Tribal Areas, die überwiegend von Paschtunen besiedelten, mit umfassenden Autonomierechten ausgestatteten Stammesgebiete, fiel und den Handlungsspielraum der Zentralgewalt in Islamabad zum Teil empfindlich einschränkte. Die Regierung Zia sah sich deshalb gezwungen, ein Hilfeersuchen an den UNHCR zu richten und um Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Versorgung der Flüchtlinge zu bitten.

Gleichwohl profitierte das Land außenpolitisch vom Afghanistankonflikt, schließlich bildete Pakistan für den Westen seither den wichtigsten Ansprechpartner für eine Stabilisierung der Region und die Eindämmung der sowjetischen Expansion. So stockten die NATO-Mitgliedstaaten ihre Militär- und Entwicklungshilfe an Islamabad substantiell auf und nahmen die von Zia gewünschten Umschuldungsverhandlungen auf, um den pakistanischen Staatshaushalt zu entlasten.¹²⁸ Innerhalb kürzester Zeit war das Militärregime Zia damit auf internationaler Bühne wieder salonfähig geworden.

Last but not least sind die Flüchtlinge selbst zu nennen, die durch ihre Migration die Aktivitäten des globalen Flüchtlingsregimes ins Rollen bringen. Dabei agieren sie keineswegs nur als namenlose, passive Empfänger humanitärer Hilfe, wie das afghanisch-pakistanische Beispiel besonders deutlich illustriert. Etliche Flüchtlinge organisierten sich in antisozialistischen, überwiegend radikal-islamisch ausgerichteten Gruppen, die in Pakistan als politische Exilparteien zugelassen wurden und in den dortigen Camps einen Rückzugsort für ihren bewaffneten Widerstand gegen das Kabuler Regime fanden. In diesem Sinne spielten die afghanischen Bürgerkriegsflüchtlinge, von Peter Gatrell als „refugee warrior community“¹²⁹ titulierte, nicht nur als Opfer von Zwangsmigration, sondern auch als genuin politische Akteure eine wichtige Rolle im globalen Flüchtlingsregime.

¹²⁸ Vgl. Agnes Bresselau von Bressensdorf, *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83*, Berlin–Boston 2015, S. 158–162.

¹²⁹ P. Gatrell (Anm. 19), S. 257.

Flüchtlingslager sind bis heute die weltweit vorherrschende Form, in der Flüchtlinge offiziell untergebracht, humanitär versorgt und verwaltet werden.¹³⁰ In vielen Fällen werden die zunächst provisorisch angelegten Camps aufgrund anhaltender Fluchtursachen schrittweise verfestigt und haben über Jahre und Jahrzehnte Bestand. Die Flüchtlingslager weisen dabei spezifische institutionelle, organisatorische und soziale Merkmale auf. Einerseits sind sie formale Verwaltungseinheiten auf einem territorial abgegrenzten Raum, zu dem der Zugang nur aufgrund bestimmter Mitglieds-kategorien erlaubt ist. Andererseits ist die innere Struktur des Lagers organisatorisch und sozial hochgradig heterogen. Die verschiedenen humanitären und politischen Akteure, die im Lager arbeiten, sind ihrerseits in die komplexen Organisationsstrukturen ihrer Mutterorganisationen eingebunden und vertreten spezifische Interessen und Ziele. Insofern kann die politische und soziale Ordnung des Flüchtlingslagers mit der Soziologin Katharina Inhetveen als polyhierarchische Konstellation im Spannungsfeld unterschiedlicher Akteursinteressen und -perspektiven bezeichnet werden.

Was bedeutet dies für das Beispiel afghanischer Flüchtlingscamps in Pakistan? Die größte Herausforderung für den UNHCR bildete die Einrichtung beziehungsweise Instandhaltung der Camps sowie die logistische Organisation von Transport und Verteilung der Hilfsgüter in den zum Teil schwer zugänglichen Lagern. Im Vordergrund standen dabei zunächst Programme der Nothilfe zum physischen Schutz der Ankommenen, ihre Versorgung mit Zelten, Medikamenten, Nahrungsmitteln, Trinkwasser und Kleidung sowie die Einrichtung sanitärer Anlagen; später wurden auch Programme zur beruflichen Ausbildung aufgelegt. Für einen reibungslosen Ablauf war die enge Kooperation mit den pakistanischen Behörden notwendig, ohne deren Genehmigung der UNHCR kaum Handlungsspielräume besaß. Zu diesen bürokratischen Hindernissen kam die zwingend erforderliche Koordination mit anderen Hilfsorganisationen, um Chaos und Doppelarbeit zu vermeiden.

¹³⁰ Vgl. zum Folgenden K. Inhetveen (Anm. 4), S. 15 f.

Ein grundlegendes Problem, dem sich alle beteiligten Hilfsorganisationen ausgesetzt sahen, bildete die von Islamabad ausgegebene Weisung, dass nur diejenigen Flüchtlinge Anspruch auf Hilfsleistungen hatten, die sich unter einer der sieben in Peshawar ansässigen afghanischen Widerstandsparteien registrieren ließen.^{f31} Nahrungsmittel, Medizin und andere lebensnotwendige Güter konnte der einzelne Flüchtling also nur über die Mitgliedschaft in einer dieser (radikal-)islamischen Widerstandsgruppen beziehen. Die soziale Binnenorganisation der Lager war daher hochgradig politisiert und lief dem humanitären, auf politischer Neutralität basierenden Mandat des UNHCR, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und anderer Organisationen diametral zuwider. Die im Laufe der Jahre wachsende Militarisierung der Flüchtlingscamps, die den Aufständischen als Rückzugsort zwischen ihren Angriffswellen gegen die sowjetischen und afghanischen Regierungstruppen, als Ausbildungs- und Waffenlager dienten, verstärkte dieses Dilemma.

Allerdings blieben UNHCR und NGOs gleichermaßen auf die Spendenbereitschaft ihrer Geberstaaten angewiesen, die – da die Sowjetunion Kriegspartei war – überwiegend aus dem westlichen Lager stammten und große Sympathien für die antisozialistischen Widerstandsbewegungen hegten.^{f32} Und je länger die Programme liefen, umso größer wurde die Glaubwürdigkeitslücke für Hilfsorganisationen und Geberstaaten gleichermaßen. Denn ein Ende der Programme hätte gleichermaßen das Eingeständnis bedeutet, in den vergangenen Jahren ihren ausschließlich humanitären Auftrag verletzt zu haben. Auch deshalb wurden die Programme der westlichen Akteure fortgeführt – im vollen Bewusstsein, damit eine (radikal-islamische) Bürgerkriegspartei zu unterstützen.

Fazit

Am Beispiel der afghanischen Fluchtbewegung nach Pakistan konnten grundlegende Diskurse, Akteure und Praktiken des globalen Flüchtlingsregimes herausgearbeitet werden.

^{f31} Vgl. R. Schöch (Anm. 25), S. 52.

^{f32} Vgl. F. Terry (Anm. 19), S. 55–82.

Erstens zeigten die in den 1980er Jahren geführten Debatten der internationalen Gemeinschaft, dass die Frage unmittelbarer humanitärer Soforthilfe für afghanische Flüchtlinge nahezu ausschließlich entlang der Argumentationslinien des Kalten Kriegs diskutiert wurde. Die zeitgleich verhandelte UN-Initiative der Bundesregierung zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme durch die Bekämpfung der Fluchtursachen – eine auch im aktuellen politischen Diskurs allgegenwärtige Forderung – erhob die Flüchtlingsfrage zum gemeinsamen Weltordnungsproblem der Industrie- und Entwicklungsländer. Eine diskursive Verbindung zur humanitären und vor allem militärischen Unterstützung der islamistischen Widerstandsgruppen in pakistanischen Flüchtlingslagern, die das Ziel der Bekämpfung von Zwangsmigration sichtbar konterkarierte, wurde indes nicht hergestellt.

Zweitens konnte die komplexe, netzwerkartige Akteurskonstellation des Flüchtlingsregimes skizziert werden, die durch gegenseitige Abhängigkeits-, Konkurrenz- und Kooperationsverhältnisse sowie divergierende Interessen gekennzeichnet war.

Drittens verdeutlicht die Praxis flüchtlingsbezogenen Handelns in den Afghan Refugee Villages eindrücklich das humanitäre und politische Dilemma vieler Hilfsorganisationen und staatlicher Akteure bei der Ausübung ihres Mandats in bewaffneten Konflikten.

Die Struktur der internationalen Beziehungen hat sich seit dem Ende des Kalten Kriegs gewandelt. Gleichwohl steht die internationale Flüchtlingspolitik heute vor ähnlichen Problemstellungen. Eine intensive Auseinandersetzung mit den Diskursen, Akteuren und Praktiken des globalen Flüchtlingsregimes, das sich im Nahen und Mittleren Osten seit den späten 1970er Jahren herausbildete, ist angesichts der aktuellen, durch Bürgerkrieg und Terrorismus ausgelösten Fluchtbewegung nach Europa deshalb dringender denn je.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 28–29/2016 · 11. Juli 2016

Deutsche Außenpolitik

Gunther Hellmann

Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle.
Zur neuesten Debatte neuer deutscher Außenpolitik

Harald Müller

Diplomatie als Instrument
einer „neuen“ deutschen Außenpolitik

Claudia Major · Christian Mölling

Von Libyen nach Syrien. Die Rolle des Militärs
in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Jörn Grävingholt

Entwicklungszusammenarbeit
in einer neuen deutschen Außenpolitik

Josef Janning

Suche nach Gestaltungsmacht.
Deutschlands Außenpolitik in Europa

Rachel Rizzo · Lilia Shevtsova

Internationale Perspektiven auf die deutsche Außenpolitik

Cornelius Adebahr

Wie kann Außenpolitik demokratischer werden?

Lars Lüdicke

Bismarck und Merkel. Chancen und Grenzen
historischer Vergleiche an einem aktuellen Beispiel



Die Beiträge dieser Ausgabe stehen – mit Ausnahme der Abbildungen – unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Lorenz Abu Ayyash (Volontär)
Imke-Marie Dralle (Praktikantin)
Anne-Sophie Friedel
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
17. Juni 2016

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 5,00 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Mischa Meier*
3–10 **Die „Völkerwanderung“**
Im Zuge der „Flüchtlingskrise“ hat auch das Thema „Völkerwanderung“ eine neue Aktualität gewonnen. Aber welches historische Geschehen verbirgt sich hinter dieser Begriffskonstruktion? Sind hier tatsächlich „Völker“ „gewandert“ und haben den Untergang des Römischen Reichs herbeigeführt?
- Susanne Lachenicht*
10–17 **Religion und Flucht im spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Europa**
In der Regel versuchten spätmittelalterliche und frühneuzeitliche Staaten einen religiös beziehungsweise konfessionell einheitlichen Untertanenverband zu schaffen. Verfolgung aus religiösen Gründen löste vom 14. bis 18. Jahrhundert vielfältige Fluchtbewegungen aus.
- Jochen Oltmer*
18–25 **Kleine Globalgeschichte der Flucht im 20. Jahrhundert**
Durch Androhung oder Anwendung von offener Gewalt bedingte räumliche Bewegungen sind kein Spezifikum der Neuzeit. Einen Höhepunkt erreichte das Gewaltmigrationsgeschehen im 20. Jahrhundert; heute ist es vor allem der Globale Süden, der die Lasten des weltweiten Flüchtlingsproblems trägt.
- Peter Gatrell*
25–32 **65 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention**
Das Abkommen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bildet bis heute die Grundlage des internationalen Rechts zum Schutz für Flüchtlinge. Angesichts aktueller Entwicklungen lohnt ein Blick auf die Geschichte der Konvention.
- Agnes Bresselau von Bressensdorf*
32–39 **Das globale Flüchtlingsregime im Nahen und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren**
In den 1970er und 1980er Jahren etablierte sich im Nahen und Mittleren Osten ein globales Flüchtlingsregime, vor allem im Kontext des Afghanistankriegs. Die Strukturen und Prozesse, Diskurse und Konzepte, Akteure und Praktiken des Regimes prägen die internationale Flüchtlingspolitik bis heute.
- Stephan Scholz*
40–46 **Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte**
Vergleiche mit „Flucht und Vertreibung“ der Deutschen sind ein neues Phänomen in der Zuwanderungsdebatte und Folge einer veränderten Erinnerungskultur. Sie können sich als integrative Ressource für die Migrationsgesellschaft bei der Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen erweisen.