

**Migration, Refugees and Asylum:
Concepts, Actors and Practices since the
Second World War in Global Perspective**

Veranstalter: Institut für Zeitgeschichte – München-Berlin

Datum, Ort: 14.12.2016–16.12.2016, München

Bericht von: Joseph Hawker, Centre for European, Russian, and Eurasian Studies, Munk School of Global Affairs, University of Toronto

Im Jahre 2016 waren nach Angaben des UNHCR weltweit über 65 Millionen Menschen auf der Flucht, die meisten von ihnen als Binnenvertriebene im eigenen Land („internally displaced persons“) aufgrund anhaltender bewaffneter Konflikte – eine historische Rekordhöhe. Hinzu kommen Millionen von Arbeitsmigranten, die sich aus wirtschaftlicher Not und in der Hoffnung auf bessere Lebensbedingungen auf den Weg machen. Diese aktuellen politischen Entwicklungen waren Ausgangspunkt der interdisziplinär angelegten Konferenz, die vom Institut für Zeitgeschichte in Zusammenarbeit mit der Munk School of Global Affairs, University of Toronto, organisiert und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wurde.

Drei Leitfragen strukturierten die Tagung, wie IFZ-Direktor Andreas Wirsching eingangs hervorhob: Welche politischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Konzepte von Migration, Flucht und Asyl waren seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erkennbar? Welche Motive, Normen und Prinzipien prägten den Diskurs um humanitäre Hilfe, Migrations- und Asylpolitik? Welche Akteure agierten im globalen Migrationsregime und welche Praktiken politischer Steuerung entwickelten sie? Ausgehend davon zog das erste Panel eine Bilanz der aktuellen Forschungstrends in verschiedenen Disziplinen. JOCHEN OLTMER (Osnabrück) bemängelte die auch in der Geschichtswissenschaft oftmals erkennbare Unschärfe bei der Verwendung von Begriffen wie Vertreibung, Gewalt- und Zwangsmigration, Arbeitsmigration, Wirtschaftsflüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylsuchende. Ursache hierfür sei nicht nur der „permanente Wandel von Migration“, sondern

auch politische Konjunkturen hinsichtlich der Gewährung von Flüchtlingsschutz. Im Mittelpunkt der stark fragmentierten soziologischen Flüchtlingsforschung stehe, so KATHARINA INHETVEEN (Siegen), die Unterscheidung zwischen der Gesellschaft und der „Figur des Fremden“ sowie die damit verbundene „Zuschreibung von Gefährlichkeit.“ Einen zentralen Diskussionspunkt bildete außerdem die Frage, ob die Flüchtlingsforschung in eine allgemeinere Migrations- und Mobilitätsforschung eingegliedert werden solle. Innerhalb der deutschen Politikwissenschaft sei die Flüchtlingsforschung ein Feld, das sich erst sukzessive zu entwickeln beginne und das sich nach URSULA MÜNCH (Tutzing) bislang vor allem mit Fragen der (nationalstaatlichen) politischen Steuerung befasst habe. Jüngst würden allerdings neue Themenfelder erschlossen wie etwa die Rolle der Flüchtlinge als Akteure, ihre Partizipationschancen und die Folgen für Demokratisierungsprozesse in Ziel- und Herkunftsländern. Das internationale Flüchtlingsrecht als Teildisziplin des Völkerrechts, erläuterte JÜRGEN BAST (Gießen), stütze sich auf die 1951 verabschiedete Genfer Flüchtlingskonvention als „zentrales Rechtsdokument“. Dessen Auslegung durch Gerichte, zivilgesellschaftliche Akteure und Wissenschaft habe in den letzten 25 Jahren eine grundlegende Transformation erfahren hin zu einer Interpretation als Menschenrechtsvertrag.

Die folgenden neun Panels boten geografisch wie chronologisch eine beeindruckende Vielfalt an empirischen Beispielen – von Flucht und Vertreibung der Nachkriegszeit in Europa und Asien, politischen Flüchtlingen und Arbeitsmigration im Kalten Krieg über Flüchtlingskrisen in Nordafrika, Chile und Südostasien in den 1970er-Jahren, afghanische Bürgerkriegsflüchtlinge in Pakistan und die äthiopischen Hungerkrisen der 1980er-Jahren, bis hin zur aktuellen europäischen Asylpolitik und dem andauernden Bürgerkrieg in Syrien.

Ohne alle Beiträge im Detail aufgreifen zu können, sollen im Folgenden einige wesentliche und viel diskutierte Aspekte der Tagung dargelegt werden. Eine zentrale Frage kreiste um die Terminologien und Kon-

zepte von Flucht und Migration. MATHIAS BEER (Tübingen) plädierte dafür anzuerkennen, dass diese historischen und kontextspezifischen Begriffe „nicht zufällig gewählt worden sind“ und dass es wichtig sei zu fragen, warum sie entstanden sind bzw. warum sie sich wandelten. Im deutsch-deutschen Kontext etwa seien, wie HELGE HEIDEMEYER (Berlin) ausführte, die Menschen, die aus der DDR in die Bundesrepublik migriert seien, im juristischen Sinne zwar nicht in den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention gefallen; in der politischen Praxis aber seien sie durchaus als solche kategorisiert worden. Im Falle der vietnamesischen „Boat People“ wiederum entstand aus der Unsicherheit darüber, ob diese Migranten als Flüchtlinge, Vertriebene oder Asylsuchende zu gelten hatten, ein neuer, auf dem Transportmodus basierter Terminus, so OLAF BEUHLING (Magdeburg). Mit Blick auf chilenische Migranten in der Schweiz in den 1970er- und 1980er-Jahren sei lange Zeit auch in deren Selbstzuschreibung nicht von „Flüchtlingen“ die Rede gewesen, sondern von „Exilanten“, referierte CLAUDIO BOLZMAN (Delémont/Genf), was den Verzicht auf Integrationsversuche und den Wunsch auf Rückkehr impliziert habe, weshalb eine lediglich vorübergehende Beziehung zum Aufnahmeland entstanden sei. Auch die afghanischen Flüchtlinge in pakistanischen Aufnahmelagern hätten ihre Situation als temporär betrachtet und teils für einen „transnationalen Widerstandskampf“ genutzt, so AGNES BRESSELAU VON BRESSENSDORF (München). Dem schloss sich eine Diskussion über die Differenzierung des Begriffs „Exil“ als „Diaspora im Werden“ oder als Teil der Diaspora an. Letztere trage stets die Vorstellung in sich, dort zu sein, wo man sein will (und nicht wo man de facto ist). Diese Frage sei insbesondere auch im Falle kurdischer Flüchtlinge von Bedeutung, deren kulturelles Zusammengehörigkeitsgefühl trotz fehlender nationaler Instrumentarien der Identitätsbildung sehr stark ausgeprägt sei, thematisierte BIRGIT AMMANN (Berlin).

Ein zweiter Diskussionsstrang der Tagung fasste sich mit den Akteuren, ihren Praktiken und ihre jeweilige Handlungsmacht. So bezeichnete RANDALL HANSEN (Toronto)

in seinem Beitrag den Nationalstaat als zentrale treibende Kraft, die nach wie vor über erhebliche (Entscheidungs-)Macht verfüge. Außerdem gäbe es zwei „Schlüsselmomente,“ in denen Flüchtlinge erzeugt würden: bei Staatsgründung und bei Staatsverfall bzw. –zusammenbruch. Dies wurde unterstrichen durch die These von PETER GATRELL (Manchester), „states make refugees, but refugees also make states“, die Agnes Bresselau von Bressensdorf um die Formel „global politics make refugees, but refugees also make global politics“ ergänzte. Dieser Perspektivwechsel öffnete die Diskussion hin zur Frage nach der Handlungsmacht von Flüchtlingen und anderer Migranten angesichts einer globalisierten Welt. JULIA SCHULZE WESSEL (Dresden) zeigte drei Konzepte des Flüchtlingsbegriffs auf: Etablierte theoretische Ansätze schilderten Flüchtlinge entweder als apolitische, isolierte, von „Verlust gekennzeichnet“ Figuren oder als „neue politische Subjekte,“ die trotz ihres Mangels an Staatsbürgerrechten „wie Bürger“ handelten. Sie hingegen plädierte ähnlich wie der Beitrag von INHETVEEN dafür, Flüchtlinge als „ambivalente Grenzfiguren, die immer noch als Fremde“ verstanden würden, gleichzeitig aber ihre politische Partizipation zunehmend einforderten, zu begreifen.

Ähnliche Perspektiven wurden durch die Fallstudien anderer Teilnehmer aufgegriffen. SIMON TURNER (Kopenhagen) erklärte z.B. auf Basis seiner empirischen Untersuchungen von Flüchtlingslagern, dass solche „exceptional spaces“ politisches Handeln einerseits begrenzten, andererseits aber auch als Orte dienten, an denen neue Formen politischen Handelns entstehen könnten. Im Kontext des afghanischen Bürgerkriegs etwa hätten sich – bedingt durch die vielen heterogenen Widerstandsgruppen und die lange Kriegsdauer – neue Führungsfiguren in den Lagern etablieren können, wobei manche Flüchtlinge sich „von passiven Opfern zu politischen und religiösen Akteuren“ entwickelt hätten, so Bresselau von Bressensdorf. Dies wurde bekräftigt durch den Beitrag von ANTONIO DONINI (Genf), wonach Migration seit dem Ende des Kalten Kriegs auch als „politischer Akt“ im Sinne einer bewussten Abwendung vom gescheiterten afghanischen Staat betrachtet wer-

den könne. Trotz der Bedeutung, die Handlungsmacht von Flüchtlingen anzuerkennen, warnte Randall Hansen davor, die „Agency“ von Flüchtlingen überzubewerten und damit die Argumente politischer Gegner einer liberalen Asylpolitik unbeabsichtigt zu unterstützen.

Die Möglichkeiten und Grenzen des individuellen Handlungsspielraums und die Abhängigkeit von staatlich gesetzten Rahmenbedingungen zeigten CARLOS SANZ DIAZ (Madrid) und SANDRA GRUNER-DOMIC (Los Angeles) in ihren Beiträgen zu „Gastarbeitern“ in der Bundesrepublik und „ausländischen Werktätigen“ in der DDR in den 1960er- und 1970er-Jahren auf sowie SUSANNE GRATIUS (Madrid) in ihrem hochaktuellen Referat zu lateinamerikanischer Arbeitsmigration in die USA. MARCEL BERLINGHOFF (Osnabrück) wandte sich in diesem Kontext der Europäischen Union und ihren Steuerungspolitiken zu. Arbeitsmigration im Rahmen des europäischen Binnenmarktes sei „von Anfang an ein wesentlicher Bestandteil“ des Integrationsprozesses gewesen, die EU mithin auch beim Thema Flucht und Migration ein internationaler Akteur *sui generis*. Die Lösung der derzeitigen Flüchtlingskrise werde nicht nur bedeutsame Folgen für die Zukunft der europäischen Wirtschaft, sondern auch für das Vertrauen in und die Umsetzungspraxis von EU-Grundprinzipien haben.

Ein immer wiederkehrender Aspekt war die zunehmende „Internationalisierung“ von Flüchtlingskrisen und damit eng verbunden die wachsende Bedeutung von NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dies sei FABIAN KLOSE (Mainz) zufolge bereits in den 1950er-Jahren im Kontext des algerischen Bürgerkrieges zu beobachten gewesen, als sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Algeriens für humanitäre Hilfe einsetzte. Der Beitrag von TOBIAS HOF (Chapel Hill) zu den internationalen Reaktionen auf die äthiopischen Hungerkrisen der 1980er-Jahre hob die Rolle der Journalisten und Medien insgesamt als treibende Kraft hervor, die diese Krisen zu einer *cause célèbre* auf der Weltbühne gemacht hätten. Ähnliche Reaktionen seien auch in letzter Zeit in Zusammenhang

mit dem syrischen Bürgerkrieg zu sehen, etwa die Bilder des im Mittelmeer ertrunkenen Flüchtlingskindes Aylan Kurdi oder die Ankunft zahlloser Flüchtlinge am Münchner Hauptbahnhof 2015. Die Medien als eigenständiger internationaler Akteur könnten angesichts der steigenden Bedeutung moderner Kommunikationstechnologien und sozialer Netzwerke in den nächsten Jahren verstärkt in die Aufmerksamkeit der Migrations- und Flüchtlingsforschung geraten.

Die internationale Reaktion auf die syrische Flüchtlingskrise diente auch als Ausgangspunkt der öffentlichen Podiumsdiskussion, die am zweiten Abend der Konferenz stattfand und von JEANNE RUBNER (Bayerischer Rundfunk) moderiert wurde. Diskutiert wurden neben der Haltung der Bundesrepublik, die von MICHAEL SCHWARTZ (Berlin) erläutert wurde, auch die Frage der Solidarität der osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU und die spezifischen Beweggründe für ihre Kritik an der Politik von Kanzlerin Merkel (KRZYSTOF RUCHNIEWICZ, Breslau). Die Frage nach die langfristigen Auswirkungen von Flucht und Migration auf Europa und die Zukunft der EU löste eine Debatte um den öffentlichen Druck, eine restriktivere Asylpolitik durchzusetzen, und andererseits den künftigen wirtschaftlichen Bedürfnissen in Europa, nämlich dem Bedarf für mehr Arbeitskräfte, Rechnung zu tragen. Die Aufnahmeländer müssten also „ihren Umgang mit Flüchtlingsströmen neu denken – so CHRISTIANE SCHLÖTZER (Süddeutsche Zeitung) – um künftige Herausforderungen überwinden zu können. Konkret forderte Schwartz, es sei Zeit für ein deutsches und europäisches Einwanderungsgesetz, um legale Zugangsmöglichkeiten nach Europa zu schaffen. KATHARINA LUMPP (UNHCR) appellierte daran, den Rest der Welt nicht aus dem Blick zu verlieren. Noch immer sei nur ein kleiner Prozentsatz der Flüchtlinge weltweit auf dem Weg in das wohlhabende Europa – der überwiegende Großteil lebe in den unmittelbaren Nachbarstaaten der Herkunftsländer und somit in den ärmsten Regionen der Welt.

Insgesamt eröffnete die Konferenz ein beachtliches Panorama an interdisziplinären Ansätzen und Fallbeispielen aus sechs Kontinenten vom Zweiten Weltkrieg bis in die

Gegenwart. Festzuhalten bleibt, dass die Migrations- und Flüchtlingsforschung weder innerhalb der Geschichtswissenschaft noch zwischen den einzelnen Disziplinen klare Konturen aufweist. Vielmehr handelt es sich um ein fluides und dynamisches Forschungsfeld, in dem über die Definition von Begriffen und Terminologien ebenso wie über methodische Ansätze und Fragestellungen, über Konzepte, Akteure und Praktiken von Flucht, Migration und Asyl weiter diskutiert werden wird. Dazu hat diese Konferenz einen gewichtigen Beitrag geliefert.

Konferenzübersicht:

Panel 1: State of Research, Theories and Methods

Chair: Andreas Wirsching (München)

Jochen Oltmer (Osnabrück): Historische Migrationsforschung

Katharina Inhetveen (Siegen): Flucht und Migration: Soziologische Perspektiven

Ursula Münch (Tutzing): Flüchtlings- und Migrationsforschung in der Politikwissenschaft

Jürgen Bast (Gießen): Internationales Migrations- und Flüchtlingsrecht

Panel 2: Forced Migration after World War II (1944/45-1950)

Chair: Maren Röger (Augsburg)

Mathias Beer (Tübingen): „Flucht und Vertreibung“ der Deutschen im Kontext der europäischen Zwangsmigrationen. Wissensstand und offene Fragen

Gerard Daniel Cohen (Houston): Displaced Persons unter den alliierten Besatzungsmächten

Pippa Virdee (Leicester): Violence, Migration and the making of the Refugee: India/Pakistan after independence

Panel 3: Political Refugees and Labour Migration in the 1950s and '60s

Chair: Mathias Beer (Tübingen)

Helge Heidemeyer (Berlin): Flüchtlinge aus der DDR und politisch motivierte Migration in Osteuropa

Carlos Sanz Díaz (Madrid): Arbeitsmigration und „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa in den 1960er-Jahren

Sandra Gruner-Domić (Los Angeles): „Ausländische Werktätige“: Vietnamesische, mosambikanische und kubanische Arbeitswanderer in der DDR

Panel 4: Political Refugees: Europe as a Transit and Destination Area since the 1970s

Chair: Randall Hansen (Toronto)

Claudio Bolzman (Delémont / Geneva): Chilean refugees in Switzerland in the 1970s and the 1980s: from exile to post-exile

Patrice Poutrus (Wien): Die chilenischen Flüchtlinge und die Wende in der westeuropäischen Asylpolitik seit den 1970er-Jahren

Olaf Beuchling (Magdeburg): Der Westen und die vietnamesischen „Boat People“ in den 1970er-Jahren

Birgit Ammann (Potsdam): Kurdische Flüchtlinge in West- und Mitteleuropa

Panel 5: International and Transnational Migration of Civil-War Refugees since the 1970s

Chair: Michael Schwartz (Berlin)

Agnes Bresselau von Bressendorf (München): Afghanische Bürgerkriegsflüchtlinge in Pakistan seit 1979

Pascal Goeke (Bonn): Flucht- und Migrationsbewegungen aus den jugoslawischen Nachbarstaaten seit 1991

Olaf Kleist (Osnabrück): Geflohene aus dem syrischen Bürgerkrieg: Die letzten Flüchtlinge?

Panel 6: Political Actors, Infrastructures and Networks

Chair: Peter Gatrell (Manchester)

Randall Hansen (Toronto): Global migration and Nation State as stakeholder of international migration policy

Julia Schulze Wessel (Dresden): „The Right to Claim Rights“. Flüchtlinge und undokumentierte MigrantInnen als politische Akteure

Antonio Donini (Geneva): Afghans on the move: Three decades of exodus and displacement discourse

Panel 7: Civil Society Actors, Infrastructures and Networks

Chair: Agnes Bresselau von Bressendorf (München)

Peter Gatrell (Manchester): Korean refugees and aid work in international perspective

Daniel Maul (Oslo): Von Deutschland bis Vietnam: Das American Friends Service Committee (AFSC) und die globale Expansion amerikanischer humanitärer Hilfe nach dem Zweiten Weltkrieg

Fabian Klose (Mainz): Das IKRK und die internationale Flüchtlingshilfe. Der Fall Nordafrika

Tobias Hof (Chapel Hill): Die Medien und die Hungerkrisen in Äthiopien in den 1970er und 1980er Jahren

Panel 8: Migration, Refugees and Political Control: Concepts, Discourses, Practices

Chair: Jan Eckel (Tübingen)

Simon Turner (Copenhagen): Refugee camps as sites of depoliticization and hyper-politics
Benjamin Schraven (Bonn): Kontinuität oder Wandel? Die Adressierung von Flucht und Migration in der deutschen Entwicklungspolitik seit den späten 1980er Jahren

Öffentliche Podiumsdiskussion: Fluchtpunkt Europa: Historische Einordnung und politische Perspektiven

Moderation: Jeanne Rubner (Bayerischer Rundfunk)

Michael Schwartz (Berlin) / Krzysztof Ruchniewicz (Breslau) / Katharina Lumppp (UNHCR) / Christiane Schlötzer (Süddeutsche Zeitung)

Panel 9: Migration and Security

Chair: Tobias Hof (Chapel Hill)

Keith R. Allen (Gießen): Private Lives and the Rule of Law: Legacies of Migrant Security Vetting in Cold War Germany

Howard Adelman (Toronto): Refugees and forced migration in Rwanda in the 1990s

Kelly Greenhill (Boston): The Weaponization of Migration: Lessons from the Past, Implications for the Future

Panel 10: Politics and Policies of Migration and Asylum since 1990

Chair: Patrice Poutrus (Wien)

Susanne Gratius (Madrid): Lateinamerikanische Arbeitsmigration in die USA seit den 1990er-Jahren

Nilüfer Keskin-Akçadag (Köln): Deutsche und australische Integrationspolitik(en) gegenüber türkischen MigrantenInnen im Ver-

gleich

Marcel Berlinghoff (Osnabrück): Freie Mobilität im Innern, Steuerung und Kontrolle nach außen: Europäische Migrationspolitik seit den 1990er-Jahren

Tagungsbericht *Migration, Refugees and Asylum: Concepts, Actors and Practices since the Second World War in Global Perspective*. 14.12.2016–16.12.2016, München, in: H-Soz-Kult 11.03.2017.