

Jakob Schönhagen | Ulrich Herbert (Hg.)

Migration und Migrationspolitik in Europa 1945 – 2020



WALLSTEIN

Migration und Migrationspolitik in Europa
1945–2020

Migration und Migrationspolitik in Europa 1945 – 2020

Herausgegeben von
Jakob Schönhagen und
Ulrich Herbert



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit Unterstützung
der Gerda-Henkel-Stiftung, Düsseldorf, und
der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2023
www.wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond
Umschlaggestaltung: Wallstein Verlag, Göttingen
Umschlagfoto: Flüchtende auf dem Weg nach Deutschland während eines
Schneeschauers an der deutsch-österreichischen Grenze bei Wegscheid,
21. November 2015 / picture alliance, dpa, Armin Weigel
ISBN (Print) 978-3-8353-5496-8
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-8552-8

Inhalt

JAKOB SCHÖNHAGEN / ULRICH HERBERT

Einleitung 7

JAKOB SCHÖNHAGEN

Internationale Flüchtlingspolitik 26

JOCHEN OLTMER

Europäische Union 57

MATTHIAS WAECHTER

Frankreich 79

LEO LUCASSEN

Niederlande 107

JOHAN SVANBERG

Schweden 127

ULRICH HERBERT

Deutschland 152

OLGA SPARSCHUH

Italien 189

ANA FERNÁNDEZ ASPERILLA / JOSÉ BABIANO

Spanien 230

EMILIA SALVANOU

Griechenland 256

MARIE-JANINE CALIC

Jugoslawien 278

DARIUSZ STOLA

Polen 307

PÉTER APOR / TAMÁS SCHEIBNER

Ungarn 340

LEWIS H. SIEGELBAUM

Sowjetunion und Russische Föderation 364

PETER GATRELL

Migration und Migrationspolitik in Europa seit 1945 390

Autorinnen und Autoren 420

Einleitung

JAKOB SCHÖNHAGEN / ULRICH HERBERT

Der Begriff »Migration« ist, jedenfalls im Deutschen, als Sammelbegriff für die verschiedenen Formen der Massenwanderung in und zu den Industriestaaten erst seit den 1980er Jahren gebräuchlich. Vorher taucht er außer im naturwissenschaftlichen Kontext vor allem zur Beschreibung der Bewegungen nomadischer »Naturvölker« insbesondere in Afrika auf.¹ Im Englischen finden wir ihn in Buchtiteln etwas früher, aber auch hier setzt er sich in breiter Front erst in den 1980er Jahren durch. Das hat seine Ursache auch darin, dass in Europa die verschiedenen Formen der Wanderungen bis dahin in der Regel nicht als Teile einer übergreifenden Kategorie menschlichen Verhaltens angesehen wurden. So gab es in der Bundesrepublik noch in den 1980er Jahren heftige Kritik an Texten von Autoren, die die Zwangsarbeit in der Nazi-Zeit, die Massenvertreibungen aus Osteuropa nach 1945 und die Gastarbeiterbeschäftigung der 1960er Jahre zueinander als Varianten von Migration in Beziehung setzten, was wohl auch daran lag, dass die nationale Identifikation mit den verschiedenen Gruppen hier ganz unterschiedlich ausgeprägt war.

Zugleich wurden in den meisten europäischen Ländern parallele Wanderungsprozesse in anderen Ländern, selbst solche in der Nachbarschaft, weitgehend ignoriert. Als in der Bundesrepublik in den 1960er Jahren die Beschäftigung der Gastarbeiter begann, wusste man in der Öffentlichkeit über die gleichzeitig stattfindende Gastarbeiteranwerbung in den Niederlanden, der Schweiz oder in Frankreich nahezu nichts. In Frankreich wiederum war über die Dekolonisationspolitik in den Niederlanden und ihre Auswirkungen, die denen im eigenen Land in vielem ähnelten, wenig bekannt – und umgekehrt. Und dass die Vertreibung von Millionen von Deutschen am Ende des Zweiten Weltkriegs mit der überwiegend zwangsweisen Umsiedlung von Millionen Polen, Ukrainern und Belarussen in direktem Bezug stand, ist in Deutschland bis heute nur wenig bekannt.

Die Entwicklung von Migration und Migrationspolitik in den europäischen Ländern zwischen 1945 bis 2020 darzustellen und zu analysieren, um auf diese Weise Verflechtungen und transnationale Prozesse zu

1 Das erste deutschsprachige Buch mit »Migration« im sozialwissenschaftlichen Sinn im Titel erschien 1970 (Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung, Stuttgart 1970); bis 1980 vier weitere Titel.

identifizieren und Vergleiche zu ermöglichen, ist das Ziel dieses Bandes. Auf diese Weise wird es möglich, Gemeinsamkeiten, Parallelen und Unterschiede festzustellen und deren Ursachen zu erkennen. Der Band enthält Beiträge über elf Länder – vier aus West- und Nordeuropa (Frankreich, Niederlande, Schweden, Deutschland), vier aus Südeuropa (Italien, Spanien, Griechenland und Jugoslawien) und drei aus Osteuropa (Polen, Ungarn und Russland) –, deren Strukturen und Phasen der Migration sich deutlich voneinander unterscheiden. Hinzu kommen zwei Beiträge über die entscheidenden supranationalen Institutionen (UNHCR und EU) sowie ein zusammenfassender und die Perspektive weitender Aufsatz am Ende.

Die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der hier beschriebenen Wanderungsprozesse und die gewaltigen Größenordnungen, die dabei sichtbar werden, sind selbst für gewöhnlich gut informierte Zeitgenossen überraschend – von den niederländischen Rückkehrern aus Indochina, den *pieds-noirs* in Frankreich, der Anwerbung von befreiten KZ-Häftlingen durch schwedische Unternehmer, den mehr als drei Millionen »Aussiedlern« in Deutschland bis zu den spanischen Gastarbeitern, die sich dem Zugriff der Franco-Behörden entzogen, dem gewaltigen Ausmaß der Binnenmigration in Italien oder in Russland und der Aufnahme von »Russland-Pontiern« in Griechenland oder den vielfältigen Formen der Saisonarbeit von Polen in Westeuropa: Massenmigration ist eines der wesentlichen Kennzeichen der europäischen Geschichte der vergangenen achtzig Jahre, und die nach wie vor verbreitete Vorstellung von ethnischer Homogenität als der eigentlichen, womöglich wieder anzustrebenden Normalität der europäischen Gesellschaften wird so auf nachhaltige Weise widerlegt. In Deutschland, um nur ein Beispiel zu nennen, haben heute etwa 30 Prozent der Bevölkerung, etwa 24 Millionen Menschen, einen »Migrationshintergrund«, der sich auf die Zeit seit etwa 1960 bezieht. Zieht man diesen Zeitraum aber 15 Jahre weiter zurück und nimmt die Flüchtlinge und Vertriebenen der Nachkriegsjahre hinzu, stellen die Migranten und ihre Nachkommen heute nahezu die Mehrheit der Bevölkerung – ähnlich ist es in Polen und Italien, in Griechenland, Russland oder in Jugoslawien. Migration und Vermischung sind die europäische Normalität, ethnische Homogenität ist ein Sonderfall.

Eine *internationale Flüchtlingspolitik* entstand nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch nur zögerlich und schrittweise. Noch bis in die späten 1950er Jahre, so zeigt Jakob Schönhagen in seinem Beitrag, verstand die Staatengemeinschaft massenhafte Fluchtprozesse als eine Art Ausnahmeerscheinung, als transitorisches Phänomen, das überwiegend Europa betraf – und nicht als dauerhaftes und globales Strukturproblem der in-

ternationalen Beziehungen, das einer institutionalisierten Regelung bedurfte. Nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die Staatengemeinschaft mit der UNRRA und der IRO zwei große Organisationen, um die weitreichenden Fluchtbewegungen der 1940er Jahre in Europa in den Griff zu bekommen. Doch nachdem diese beiden Organisationen Millionen von Flüchtlingen versorgt hatten, schien das Problem gelöst, und die Staatengemeinschaft gründete als Nachfolgeorganisation nur den kleinen und ganz unbedeutenden UNHCR, der einen Etat von gerade einmal 300.000 Dollar hatte und keine eigenen Hilfsprogramme durchführen durfte. Zugleich aber wurde mit der Genfer Flüchtlingskonvention eine verbindliche Grundlage für den Umgang mit Flüchtlingen geschaffen, die nach und nach von einer Mehrheit der Staaten unterzeichnet wurde – allerdings eine Vereinbarung über das Recht *im* Asyl, nicht *auf* Asyl. In der UNO herrschte zudem die Überzeugung, dass man in Zukunft keine großen Hilfsinstitutionen für Flüchtlinge mehr benötigen würde.

Diese Wahrnehmung veränderte sich erst in den folgenden Jahrzehnten. Eine erste wichtige Wegmarke dieses Prozesses war die Versorgung der algerischen Flüchtlinge in Tunesien und Marokko während des Algerienkriegs. Hierbei agierte der UNHCR erstmals außerhalb Europas. In der Folge setzte sich die Überzeugung durch, dass es auch zukünftig dauerhafter und globaler Strukturen bedürfe, um Flüchtlingen zu helfen. Diese Rolle fiel dem UNHCR zu, dessen Aufgaben und Personal nun erweitert wurden. Auch die bis dahin nur wenig beachtete Genfer Flüchtlingskonvention wurde nun ausgeweitet, und die zuvor bestehenden Einschränkungen auf Europa und die Zeit vor 1951 fielen weg. Darauf drängten insbesondere afrikanische und asiatische Staaten, die sich seit der Erlangung ihrer Unabhängigkeit in Flüchtlingsfragen immer stärker engagierten.

Während der Entstehung Bangladeschs im Jahr 1971 betreute der UNHCR in Indien zehn Millionen Flüchtlinge und stieg damit zur Clearingstelle der internationalen Flüchtlingspolitik auf. Seither sind diese Grundstrukturen ständig ausgedehnt, bald aber auch überfordert worden. Fortan setzte die UNO immer seltener auf ein *Resettlement*, also die Neuansiedlung von Flüchtlingen in Drittstaaten, sondern baute zunehmend auf die Versorgung von Flüchtlingen in Camps bis zu einer möglichen Rückkehr in ihr Heimatland – oder als Dauerlösung. Ausweitung und Überforderung standen so eng nebeneinander: Zwar band die Staatengemeinschaft den UNHCR als Notorganisation in immer mehr Fällen ein, wodurch immer mehr Flüchtlingen geholfen werden konnte, aber die Finanzierung blieb stets prekär, und in vielen Fällen reichte die Hilfe nicht aus.

In der Migrationspolitik der *Europäischen Gemeinschaft*, so zeigt Jochen Oltmer in seinem Beitrag, standen seit der Nachkriegszeit vor allem zwei Interessen zueinander in Widerspruch: das Bestreben nach Freizügigkeit in Europa auf der einen, nach Sicherung der nationalen Grenzen auf der anderen Seite. Die Durchsetzung der Freizügigkeitsregelungen in den Gründungsverträgen der EWG hatte eine erhebliche Ausweitung der Arbeitsmigration (der Gastarbeiter) zur Folge, nationale Grenzkontrollen blieben aber zunächst weiter bestehen. Das Bestreben, diese aufzuheben, stieß aber auf den Widerstand Großbritanniens. Deshalb wurde das Schengener Abkommen zur Aufhebung innereuropäischer Grenzkontrollen nicht innerhalb des EG-Rahmens, sondern als davon unabhängiger Vertrag geschlossen. Als dann durch die Öffnung des Eisernen Vorhangs und die sich beschleunigende Globalisierung die Zahl der Zuwanderer von außerhalb des EU-Raums deutlich anstieg, setzte eine Debatte über die mit der Grenzöffnung verbundenen Sicherheitsprobleme ein. Im Ergebnis wurde durch das Übereinkommen von Dublin die Kontrolle der Zuwanderung an die Außengrenzen der EU verlagert, was zu einem erheblichen Ungleichgewicht zulasten der Länder mit einer europäischen Außengrenze führte, seit den 2000er Jahren vor allem der Mittelmeeranrainerstaaten Spanien, Italien und Griechenland. Versuche zur Verteilung der Schutzsuchenden auf die EU-Mitgliedsstaaten scheiterten, sodass es eine einheitliche Migrationspolitik in der EU bis heute nicht gibt.

Mit Frankreich und den Niederlanden stehen zunächst zwei westeuropäische Länder im Mittelpunkt der Betrachtung, die durch den langen Nachhall ihrer Kolonialpolitik manche Ähnlichkeiten aufweisen. In seinem Beitrag über *Frankreich* hebt Matthias Waechter zunächst zwei Aspekte hervor, die die Migrationspolitik in diesem Land bis ins frühe 20. Jahrhundert prägten: das Selbstverständnis als Zufluchtsland für Verfolgte und Notleidende, das sich von der Französischen Revolution herleitete, und das starke Empfinden, wegen des geringen Bevölkerungswachstums gegenüber anderen Ländern, vor allem Deutschland, wirtschaftlich, politisch und militärisch in Rückstand zu geraten. Daraus ergab sich in den 1930er Jahren das Bestreben, durch die Förderung der Zuwanderung das Bevölkerungswachstum zu stimulieren. Wie andere europäische Länder warb Frankreich dann seit den späten 1950er Jahren im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs ausländische Arbeitskräfte an, zunächst vor allem aus Spanien und Italien, seit den 1960er Jahren verstärkt aus den einstigen französischen Kolonien in Nordafrika. Zur gleichen Zeit flohen nach dem Ende des Algerienkrieges mehr als eine Million Algerienfranzosen (*pieds-noirs*) ins Mutterland, wo sie aber auf wenig

Akzeptanz und Unterstützung stießen. Mit der Wirtschaftskrise der frühen 1970er Jahre wurde die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zwar wieder gestoppt; durch Familienzusammenführung nahm die Zahl der Migranten aber dennoch weiter zu, und das politische Klima gegenüber den »Fremden« begann sich zu verändern. Die Kritik insbesondere an den Zuwanderern aus muslimischen Ländern wurde stärker, zumal seit den 1980er Jahren auch die Zahl der um Asyl nachsuchenden Flüchtlinge anstieg. Seit den 2000er Jahren verschärften sich diese Debatten, vor allem infolge islamistischer Terroranschläge in Frankreich, die das Misstrauen gegenüber den muslimischen Zuwanderern verstärkten, sowie durch den Aufstieg des rechtsextremen *Front National*, der die Zuwanderung in den Mittelpunkt seiner Agitation stellte. 2022 waren 27 Prozent der im Lande lebenden Menschen Einwanderer der ersten oder zweiten Generation.

Die migratorischen Folgen der Dekolonialisierung machten sich auch in den *Niederlanden* über einen langen Zeitraum, von den vierziger bis in die späten siebziger Jahre, bemerkbar. Leo Lucassen beschreibt in seinem Beitrag zunächst die Einwanderung von etwa 300.000 niederländischen Staatsbürgern aus Indonesien nach der Niederlage der niederländischen Truppen im indonesischen Unabhängigkeitskrieg. Ähnlich wie die etwa 150.000 Niederländer aus der einstigen Kolonie Surinam, wurden sie aufgrund ihrer niederländischen Staatsangehörigkeit und Ausbildung mithilfe staatlicher Unterstützung relativ rasch integriert. Seit den frühen 1960er Jahren warben auch die Niederlande in großer Zahl Gastarbeiter an. Als das Anwerbeprogramm gestoppt wurde, sank die Zahl der Ausländer aber auch in den Niederlanden infolge der Familienzusammenführung nicht, was in der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre zu verstärkter Arbeitslosigkeit der gerade wegen ihrer niedrigen Qualifikation ausgewählten Gastarbeiter führte. Seit der Öffnung der Grenzen nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums kamen dann vermehrt Arbeitsmigranten aus den ostmitteleuropäischen Ländern in die Niederlande.

Die Zahl der Flüchtlinge, die in den Niederlanden Schutz suchten, war bis in die 1970er Jahre sehr gering und beschränkte sich auf etwa 3000 Ungarn nach der Revolution 1956 sowie einige hundert Menschen aus rechten Diktaturen in Südeuropa und Lateinamerika. Seit 1990 nahm der Zuzug von Asylbewerbern in den Niederlanden deutlich zu, überwiegend aus Jugoslawien, Polen und dem Nahen Osten – und das in zwei Phasen, den 1990er Jahren nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs und den Jahren um 2015 infolge der Bürgerkriege in Syrien und Afghanistan. Die öffentlichen Reaktionen auf den Zuzug von Schutzsuchenden gewannen seither auch hier deutlich an Schärfe und nahmen

die Züge eines radikalen Anti-Islamismus an, insbesondere nach Mordanschlägen auf bekannte Kritiker der muslimischen Migranten in den Jahren 2002 und 2004. Hier bildeten sich auch flüchtlingsfeindliche Parteien, die bald enorme Wahlerfolge erzielten. Insgesamt aber vermutet Lucassen, dass der »Integrationspessimismus« in der niederländischen Bevölkerung mittlerweile seinen Höhepunkt überschritten habe und nicht zuletzt der angespannte Arbeitsmarkt zu einer Veränderung der Haltung gegenüber Zuwanderern führen werde, die mittlerweile fast ein Viertel der niederländischen Wohnbevölkerung stellen.

Dem Blick nach Westeuropa folgt ein geographischer Schwenk in den europäischen Norden sowie nach Zentraleuropa. *Schwedens* auf ethnische Homogenität ausgerichtetes Selbstverständnis wurde erst im Zweiten Weltkrieg durch die Aufnahme von Flüchtlingen verändert. Interessanterweise begann damit auch die organisierte Beschäftigung von Ausländern, denn schwedische Unternehmen stellten nicht nur in Schweden lebende Flüchtlinge als Arbeitskräfte ein, sondern warben Vertriebene und sogar befreite KZ-Häftlinge aus Deutschland an. Die meisten Zuwanderer der frühen 1950er Jahre stammten allerdings aus den skandinavischen Ländern. Kennzeichnend für Schweden war, wie Johan Svanberg nachdrücklich zeigt, bis in die 1990er Jahre der große Einfluss der Gewerkschaften auf die Anwerbung und Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften. Die »Gastarbeiterphase« begann hier etwa 1960, als die Zahl der Arbeitskräfte aus Südeuropa deutlich zunahm, nach einem entsprechenden Abkommen insbesondere aus Jugoslawien. Die bis dahin weitgehend unregelte Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte wurde nun immer mehr reglementiert; über die Anträge der Firmen auf Anwerbung von Gastarbeitern entschied eine Behörde, allerdings auf Vorschlag der Gewerkschaften, die bis Anfang der 1970er Jahre einen einwanderungsfreundlichen Kurs verfolgten.

In dem Maße, in dem sich die wirtschaftliche Lage seit Anfang der 1970er Jahre zu verschlechtern begann, änderte sich das, und die Kritik an den kulturellen und sozialen Gepflogenheiten der Zuwanderer wurde lauter. Schließlich wurde 1972, auch auf Drängen der Gewerkschaften, die Gastarbeiter-Anwerbung beendet. In der Folge wurden die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung des Zuzugs schrittweise verschärft, bis Schweden 1995 der Europäischen Gemeinschaft und auch dem Schengen-Raum beitrug, sodass das Land fortan, wie Svanberg schreibt, »Teil der dualen europäischen Migrationspolitik wurde, die die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft förderte und gleichzeitig die Mauern an den Außengrenzen erhöhte«.

Gegenüber politischen Flüchtlingen hatte Schweden eine eher liberale Politik betrieben; so waren nach 1973 etwa 10.000 Verfolgte der chilenischen Militärdiktatur in Schweden aufgenommen worden. Seit den 1980er Jahren und verstärkt seit 1989 nahm die Zahl auch der nach Schweden kommenden Flüchtlinge deutlich zu, und nun geriet das Thema Migration, das bis dahin in der schwedischen Öffentlichkeit keine sehr große Rolle gespielt hatte, in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen. Hier etablierten sich wie in anderen Ländern rechte Parteien, die gegen die Anwesenheit der Zuwanderer agitierten, welche 2020 etwa 20 Prozent der Wohnbevölkerung stellten. Auf der anderen Seite öffneten die bürgerlichen Parteien – gegen den Widerstand von Sozialdemokraten und Gewerkschaften – den Arbeitsmarkt erneut für Zuwanderer aus außereuropäischen Ländern und übertrugen den Arbeitgebern die Entscheidung über die Anwerbung. Seit 2015, als mehr als 160.000 Syrer um Asyl nachsuchten, verstärkte sich die feindselige Rhetorik gegen die Migranten aber erneut, mit der Folge, dass die fremdenfeindlichen Schwedendemokraten bei den Reichstagswahlen 2022 mit 20,5 Prozent zur zweitstärksten Partei wurden und fortan die konservative Minderheitsregierung parlamentarisch unterstützten.

In *Deutschland*, so zeigt Ulrich Herbert in seinem Beitrag, hatten die NS-Behörden während des Zweiten Weltkriegs die größte zwangsweise Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte der neueren Geschichte etabliert, die insgesamt mehr als elf Millionen Menschen betraf. Bei Kriegsende befanden sich diese von den Alliierten als »Displaced Persons« bezeichneten Menschen noch etliche Monate oder gar Jahre im Land, bevor sie in ihre Heimatländer zurückkehren konnten. In den Wochen und Monaten vor und nach Kriegsende erreichten auch fast zehn Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den deutschen Ostgebieten das deutsche Kernland. Es dauerte Jahre, bis diese Menschen in die Nachkriegsgesellschaften eingefügt werden konnten. Aber nicht zuletzt die sehr positive Wirtschaftsentwicklung führte zu ihrer weitgehenden Integration. In Westdeutschland machten die Vertriebenen und die etwa 2,5 Millionen Flüchtlinge aus der DDR im Jahr 1960 zusammen etwa ein Fünftel der westdeutschen Bevölkerung aus, was die Bevölkerungsstruktur und die Sozialkultur des Landes nachhaltig veränderte.

Schon Mitte der 1950er Jahre hatte die Bundesregierung erste Abkommen mit südeuropäischen Ländern geschlossen, die massenhafte Anwerbung von Gastarbeitern begann aber erst nach dem Bau der Berliner Mauer 1961 und erreichte 1973 mit 2,6 Millionen Arbeitskräften ihren Höhepunkt. Die Anwesenheit der Gastarbeiter war zunächst weitgehend unumstritten, galt sie doch als Beleg für den wirtschaftlichen Erfolg der

Bundesrepublik. Nachdem der Anwerbestopp von 1973 zwar den weiteren Zuzug von ausländischen Arbeitskräften beendet hatte, die Wohnbevölkerung infolge des Familiennachzugs aber auch hier weiter anstieg, herrschte bei den Behörden Verwirrung über den weiteren Kurs, zumal die Ablehnung der Gastarbeiter und ihrer Familien in der deutschen Bevölkerung nun deutlichere Ausmaße annahm. Seit den frühen 1980er Jahren wurde die Parole »Deutschland ist kein Einwanderungsland« zur Grundlage der Migrationspolitik der Bundesrepublik – obwohl Millionen von Ausländern seit Jahren mit ihren Familien im Land lebten und unübersehbar wurde, dass Deutschland bereits ein Einwanderungsland war. Dieser Widerspruch kennzeichnete die Politik und die Lage der in Deutschland lebenden Migranten bis in die späten 1990er Jahre.

Die Gewährung von Asyl für politisch Verfolgte war im Grundgesetz der Bundesrepublik verankert worden, hatte aber jahrzehntelang kaum eine Rolle gespielt. Mit dem Zuzug von Flüchtlingen aus der Türkei und dem Nahen Osten, die in der Bundesrepublik um Asyl baten, wurde daraus aber seit den frühen 1980er Jahren rasch eines der am heftigsten umstrittenen innenpolitischen Themen im Lande. Nach 1989 stieg der Zuzug von Flüchtlingen aus Ostmitteleuropa und Jugoslawien enorm an, bis 1996 wurden etwa drei Millionen Asylbewerber und eine etwa gleich große Zahl von deutschstämmigen Aussiedlern gezählt, die aus Polen, Russland und Rumänien nach Deutschland gekommen waren, hier aber anders als die Asylbewerber als Deutsche von den Behörden massiv unterstützt und nicht problemlos, aber doch recht weitgehend integriert wurden. Gegen die Anwesenheit von Ausländern und insbesondere von Asylbewerbern aber entlud sich in den frühen 1990er Jahren die angestaute Wut von Teilen der Bevölkerung im ganzen Land, insbesondere in Ostdeutschland, in Ausschreitungen und Pogromen. Daraufhin wurde der weitere Zuzug von Flüchtlingen durch die Reform der Asylbestimmungen massiv eingeschränkt. Mit den Vereinbarungen von Schengen und Dublin wurde dann die Kontrolle des Zuzugs an die Außengrenzen der EU verlegt.

Das aber erwies sich spätestens 2015/16 mit der Ankunft von 1,6 Millionen Flüchtlingen aus Syrien und Afghanistan als wirkungslos. Wie in anderen Ländern entstand auch in Deutschland infolge der verstärkten Zuwanderung eine starke migrantenfeindliche, insbesondere gegen Muslime gerichtete Bewegung. Gleichwohl war die Haltung der Mehrheitsbevölkerung im Vergleich zu anderen Ländern relativ flüchtlingsfreundlich. Dies sowie der erhebliche Bedarf der deutschen Wirtschaft an weiteren Arbeitskräften und eine zunehmend integrationsorientierte Politik hat dazu geführt, dass der Anteil der in Bezug auf Arbeit, Woh-

nung und andere Faktoren als integriert anzusehenden Zuwanderer relativ hoch ist. Jedoch sind Menschen mit Migrationsgeschichte im Vergleich zur alteingesessenen Bevölkerung auch hier nach wie vor deutlich unterprivilegiert. Mit der Aufnahme von etwa einer Million Flüchtlingen aus der Ukraine seit Februar 2022 wurde diese gewiss nicht ungestörte, aber nach wie vor mehrheitlich unterstützte flüchtlingsfreundliche Haltung fortgesetzt. Der Anteil der Menschen mit Migrationsgeschichte lag in Deutschland (ohne die ukrainischen Flüchtlinge) im Jahr 2022 bei etwa 29 Prozent.

Wie für fast alle westlichen Industriestaaten in Europa lassen sich für Frankreich, die Niederlande, Schweden und Deutschland parallele Phasen der Migrationsgeschichte ausmachen: die erste Phase mit den aus dem Zweiten Weltkrieg und der Dekolonialisierung herrührenden Bevölkerungsverschiebungen, die sich zeitlich bis in die 1960er Jahre ziehen; die zweite Phase, die Zeit der europäischen Arbeitsmigration seit Mitte der 1950er bis in die 1970er Jahre; sowie schließlich die beiden Schübe der Flüchtlingszuwanderung, die erste im Kontext der Auflösung des Sowjetimperiums seit den späten 1980er Jahren, die zweite um das Jahr 2015 herum als Folge der Bürgerkriege in Syrien, Afghanistan und im Irak.

Gemeinsam ist den westeuropäischen Industriestaaten auch die gewollte Anwerbung überwiegend ungelernter Arbeitskräfte, die die unteren Segmente des Arbeitsmarktes auffüllen und den Einheimischen auf diese Weise soziale Aufstiege ermöglichen sollten, sowie die feste Überzeugung, dass diese »Gastarbeiter« nur vorübergehend im Lande bleiben würden und deshalb keine auf Dauer einzurichtenden Institutionen und Infrastrukturmaßnahmen wie Kindergärten, Schulen etc. notwendig seien. Es brauchte sehr lange, bis sich die Einsicht verbreitete, dass ein Teil der Zuwanderer dauerhaft im Lande blieb und es sich um einen langfristigen Einwanderungsprozess handelte. Hier war auch der Ansatzpunkt für verstärkte Kritik und Aversionen gegenüber den Migranten, der sich dann seit den 1990er und verstärkt seit den 2010er Jahren merklich radikalisierte und in fast allen europäischen Staaten zum Aufstieg explizit fremdenfeindlicher Bewegungen und Parteien führte. Gemeinsam war den westlichen Industriestaaten auch die angestrebte Homogenisierung der Migrationspolitik im Kontext der EU bzw. der Vereinbarungen von Schengen und Dublin, deren Durchsetzung allerdings immer wieder an den divergierenden Interessen der beteiligten Staaten scheiterte und deren Auswirkungen letztlich den südeuropäischen Grenzstaaten der EU überantwortet wurden.

Mit Italien, Spanien und Griechenland stehen anschließend drei Staaten des europäischen Südens im Fokus, deren Migrationsgeschehen

anderen Chronologien folgte. *Italiens* Migrationsgeschichte ist vor allem durch eine mehr als hundertjährige Zeit der Auswanderung gekennzeichnet, wie Olga Sparschuh in ihrem Beitrag zeigt. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts verließen mehr als 25 Millionen Italiener das Land. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte ein Prozess der Rückwanderung von etwa einer halben Million Menschen aus den italienischen Kolonien ein, der sich mit der massenhaften Binnenwanderung aus dem armen Süden in den industriell geprägten Norden des Landes »kreuzte«. Weiterhin aber war die italienische Politik bestrebt, die Auswanderung zu fördern, um die soziale Sprengkraft der hohen Arbeitslosenzahlen zu entschärfen und durch die Rücküberweisungen die finanzielle Lage des Staates zu verbessern. Deshalb wurden mit zahlreichen nordwesteuropäischen Industrieländern Anwerbeabkommen geschlossen, in deren Folge bis Mitte der 1970er Jahre etwa sieben Millionen Italiener als Gastarbeiter nach Norden zogen. Bereits Mitte der fünfziger Jahre hatte sich Italien nachdrücklich für die Freizügigkeit in der EWG eingesetzt, die dann aber interessanterweise zu einer relativ frühzeitigen Beendigung der italienischen Gastarbeitermigration bereits Ende der 1960er Jahre führte. Denn da die Italiener als EG-Angehörige in den Einwanderungsländern nun den Einheimischen arbeitsrechtlich gleichgestellt waren, zogen viele Unternehmer die billigeren und rechtlich weniger geschützten Arbeitskräfte aus Nicht-EG-Staaten, vor allem aus der Türkei und Jugoslawien, den Italienern vor.

Einwohner mit nichtitalienischer Staatsangehörigkeit hatte es in Italien in den Nachkriegsjahren nur sehr wenige gegeben. Das begann sich erst in den 1970er Jahren durch die vermehrte unregulierte (»unsichtbare«) Beschäftigung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, meist aus Nordafrika, zu verändern, deren soziale Lage besonders prekär war. Seit 1989/90 nahm auch in Italien die Zuwanderung von Flüchtlingen zu, insbesondere aus Albanien, von wo bis 2005 mehr als 2,5 Millionen Menschen ins Land kamen. Durch die geographische Lage Italiens mit seinen langen Küsten als Außengrenzen der EU gelangten aber zunehmend auch Flüchtlinge aus Afrika und dem Nahen Osten ins Land. Der Druck der EU, Italien im Sinne des Dublin-Abkommens zu einer Verschärfung der Grenzkontrollen zu bewegen, führte auch zu einer Reihe gesetzlicher Verschärfungen, die jedoch nicht zu der erstrebten Verringerung der Zuwanderung über das Mittelmeer führten. Während die Zahl der bei der Überfahrt ertrunkenen Flüchtlinge immer weiter zunahm, stieg die flüchtlingsfeindliche Stimmung in Italien deutlich an, und eine Reihe rechter Gruppierungen und Parteien erhielt vor allem deswegen großen Zulauf. Insgesamt ist Italien, wie Olga Sparschuh formuliert, »in einer

nostalgischen Migrationspolitik gefangen«, die nach wie vor eher die Erinnerung an die Emigration in den Vordergrund stellt und die Einwanderung von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen als neu und als »Ausnahme« versteht. Dabei ist Italien das Land der EU, in dem die Zuwanderung seit 2000 am stärksten zugenommen hat und 2020 bei etwa sechs Millionen lag – was zehn Prozent der Wohnbevölkerung entspricht.

Kennzeichnend für die jüngere Migrationsgeschichte *Spaniens* war zunächst vor allem das Bestreben des Franco-Regimes, möglichst viele spanische Arbeitskräfte als Gastarbeiter nach Europa zu schicken, um die marode Wirtschaft des Landes durch die Rücküberweisungen zu stützen, die in den 1960er Jahren zusammen mit den Einnahmen aus dem Tourismus die Hauptquelle der Deviseneinnahmen der Diktatur ausmachten. Dabei, so zeigen Ana Fernández Asperilla und José Babiano in ihrem Beitrag, unternahm das Regime große Anstrengungen, um die spanischen Emigranten in den Entsendeländern durch zahlreiche Institutionen unter Kontrolle zu halten und kulturell zu betreuen, wobei insbesondere der katholischen Kirche eine wichtige Rolle zukam. Diesen etwa eine Million spanischen Arbeitsmigranten, die auf dem vom spanischen Staat organisierten Weg ins Ausland fanden, insbesondere nach Frankreich, Deutschland und in die Schweiz, stand aber eine mindestens ebenso große Zahl von Arbeitern gegenüber, die individuell und außerhalb der offiziellen Kanäle in die Gastländer kamen, dort – relativ leicht – Arbeit fanden und sich rasch eigene soziale Strukturen und autonome kulturelle Vereinigungen schufen. Bemerkenswert ist auch, dass der Anteil der weiblichen Erwerbstätigen unter den Emigranten deutlich höher war als in Spanien selbst. Dabei war der Auswanderung »nach Europa« in vielen Fällen die Binnenmigration innerhalb des Landes, vom Land in die großen Städte, vorausgegangen, und erst im zweiten Schritt folgte die Emigration. Die spanische Auswanderung hatte ihren Höhepunkt aber am Ende der 1960er Jahre bereits überschritten und ging danach rasch und deutlich zurück. Seither und vor allem seit dem Beitritt zur EG in den 1980er Jahren und dem damit verbundenen Wirtschaftsaufschwung nahm indes die Zahl der Einwanderer nach Spanien deutlich zu und überschritt im Jahr 2001 erstmals die Millionengrenze. Daraufhin erst wurde die Zuwanderung, die bis dahin weitgehend ungeregelt verlief, stärker verrechtlicht.

Was Flüchtlinge betraf, so hatte das Franco-Regime nach 1945 Tausende deutsche Nationalsozialisten auf der Flucht vor Strafverfolgung aufgenommen und seit den frühen 1960er Jahren fast hunderttausend Flüchtlinge aus dem Kuba Fidel Castros. Nach dem Sturz der Diktatur

gewährten die demokratischen Regierungen Spaniens hingegen vor allem Flüchtlingen aus den lateinamerikanischen Militärdiktaturen Asyl. Mit dem Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin aber folgte dann auch Spanien weitgehend der Spur der Migrationspolitik der Europäischen Union. Die Zahl der Asylsuchenden blieb nicht zuletzt aufgrund der geografischen Bedingungen, aber auch durch eine sehr strikte Flüchtlingspolitik, deutlich unter derjenigen anderer Mittelmeer-Anrainer wie Italien und Griechenland. Im Jahr 2020 lag der Anteil der in Spanien lebenden Menschen ohne spanische Staatsbürgerschaft bei 11,4 Prozent, derjenige der im Ausland geborenen Personen bei etwa 15 Prozent.

Ähnlich wie Italien war *Griechenland* bis ins späte 20. Jahrhundert vor allem ein Auswanderungsland. Allein in den Jahren um 1900 war fast eine halbe Million Griechen in die USA emigriert, und immer wieder gab es solche Phasen verstärkter Auswanderung, die überwiegend wirtschaftlich motiviert waren, wie Emilia Salvanou in ihrem Beitrag darlegt. Ganz andere Ursachen führten hingegen zu dem griechisch-türkischen Bevölkerungsaustausch, der 1923 vereinbart wurde und zur Vertreibung von etwa 1,5 Millionen anatolischen Griechen aus der Türkei und etwa 500.000 Muslimen aus Griechenland führte – die erste flächendeckende Umsetzung des Prinzips des *ethnic cleansing* in einem Europa des eskalierenden Nationalismus.

Von den anderen europäischen Ländern unterschied sich Griechenland dann vor allem durch die Folgen des Bürgerkriegs seit 1944. Etwa 100.000 Anhänger der unterlegenen linken Bewegung flüchteten in die Staaten des Ostblocks; in den Regionen des linken Widerstands wurden mehr als 700.000 Menschen aus ihren Dörfern vertrieben, Tausende Kinder von den Eltern getrennt – der Bürgerkrieg hatte jahrzehntelange, traumatische Nachwirkungen und führte zur politischen und wirtschaftlichen Zerrüttung des Landes. Von 1949, dem Ende des Bürgerkriegs, bis 1977 verließen 1,3 Millionen Griechen das Land – die höchste Emigrationsquote unter den südeuropäischen Ländern dieser Zeit. Der überwiegende Teil der Auswanderer ging nun aber als Arbeitsmigranten nach Westeuropa, insbesondere nach Deutschland, wo im Jahr 1974 etwa 400.000 Griechen lebten. Zur gleichen Zeit nahm auch die Binnenmigration vom Land in die Stadt enorm zu, und in dem Maße, in dem sich die wirtschaftliche Lage des Landes verbesserte, wurde zum ersten Mal seit der Nachkriegszeit über Arbeitskräftemangel geklagt, der zunächst durch rückkehrende Gastarbeiter sowie in geringerem Umfang auch durch Immigranten aus Pakistan oder den Philippinen ausgeglichen wurde. Mit dem Niedergang des Sowjetsystems begann bereits seit Mitte

der 1980er Jahre der Zuzug von Menschen aus Albanien, Georgien und Kasachstan nach Griechenland, von denen ein Teil allerdings zu ethnischen Griechen erklärt und bevorzugt behandelt wurde.

Mit der Zuspitzung der Bürgerkriege im Nahen Osten und in Afghanistan wurde Griechenland schließlich zu einem der Krisenzentren der Flüchtlingsmigration. Zwischen 1998 und 2020 kamen 1,85 Millionen Migranten ins Land, die meisten über die Türkei oder per Boot über das Mittelmeer. Im Zuge der Dublin-Politik sollten diese Flüchtlinge in Griechenland registriert, vorübergehend aufgenommen und in der EU verteilt werden. Da diese Verteilung aber umstritten und rechtlich nicht vereinbart war, blieben die Flüchtlinge im Land, wurden zunehmend in geschlossenen Lagern auf den Inseln untergebracht oder versuchten, sich auf eigene Faust nach Westeuropa durchzuschlagen. Die griechische Politik reagierte mit einer immer restriktiveren Flüchtlingspolitik und einer Verschärfung der Maßnahmen zur Grenzsicherung. Der Anteil der Menschen ohne griechische Staatsangehörigkeit lag im Jahr 2020 bei 8,6 Prozent; die Zahl der Schutzsuchenden bei 175.000.

»Die Arbeitsmigration der Nachkriegszeit«, schreibt E. Salvanou zusammenfassend, war »so einschneidend und oft traumatisch, dass sie sich tief in das kulturelle Gedächtnis dieser Zeit eingepägt hat«. Das gilt für alle »Entsendeländer« des Südens gleichermaßen. Die Trennung der Familien, die unzähligen zurückgelassenen Kinder und die harten Arbeits- und Lebensbedingungen der Migranten im fremden Land prägten die Erfahrungen der Einwanderer, die sich in meist ethnisch oder religiös bestimmten Gemeinschaften zusammaten, welche als kulturelle und soziale Anlaufstellen dienten. Hier bildete sich eine »besondere Art der Migrantenidentität« heraus, die von Erinnerungen und Nostalgie, aber auch von Migrationserfahrungen und Zukunftsperspektiven geprägt war. Erst in den Folgegenerationen begann sich das zu verändern. Ein Teil der Migranten ging zurück in die Heimat, manche kehrten nach einiger Zeit erneut in das Land der Emigration zurück, andere blieben auf Dauer, und die Gastarbeiter-Gemeinden wurden allmählich zu »Erinnerungsgemeinschaften«.

Viele dieser Beobachtungen treffen auch auf *Jugoslawien* zu, über das Marie-Janine Calic in ihrem Beitrag schreibt. Die Etablierung einer sozialistischen Diktatur nach 1945 und die jugoslawischen Bürgerkriege der 1990er Jahre geben der migratorischen Entwicklung in diesem Land allerdings ein spezielles Profil. Die Zeit des Zweiten Weltkriegs und die Nachkriegsjahre waren durch die Rückkehr der Zwangsarbeiter aus Deutschland, die Flucht der Angehörigen der kroatischen Ustascha vor den siegreichen Truppen Titos und die Vertreibung der »Volksdeutschen«

aus dem Land geprägt. Die Arbeitsemigration nach Nordwesteuropa hingegen war zunächst untersagt, aber durch den Bruch Jugoslawiens mit der stalinistischen Sowjetunion änderte sich das. Wegen der verheerenden Wirtschaftslage akzeptierte und förderte das Tito-Regime fortan die Gastarbeiter-Emigration. Und auch hier spielte neben der Entlastung des heimischen Arbeitsmarkts die wirtschaftliche Bedeutung der Remissionen eine entscheidende Rolle, die 1975 5,8 Prozent und 1985 gar 8,6 Prozent des jugoslawischen BIP ausmachten. Im Jahr 1973 lebten mehr als eine Million jugoslawischer Arbeitsmigranten mit ihren Familien in Europa, über die Hälfte von ihnen in der Bundesrepublik. Mit dem Anwerbestopp sank die Zahl der Beschäftigten, die jugoslawische Wohnbevölkerung in Westdeutschland aber stieg weiter an. Aufgrund der wirtschaftlichen Misere im Heimatland war für die meisten eine Rückkehr keine realistische Option.

Mit dem Zerfall Jugoslawiens und den Bürgerkriegen der 1990er Jahre begann eine lange Phase von Flucht und Vertreibung, in deren Verlauf mehr als vier von 23 Millionen Menschen zu Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen wurden. Vor allem in Bosnien-Herzegowina kam es zu umfassenden »ethnischen Säuberungen«, sodass etwa die Hälfte der Bevölkerung dieser Teilrepublik ihre Heimat verlassen musste – allein 350.000 flohen nach Deutschland. Auch während des Kosovo-Krieges kam es zu Flucht und Vertreibungen in ähnlichen Größenordnungen. Nach den Bürgerkriegen gab es in den (nun unter dem Begriff »Westbalkan«) zusammengefassten postjugoslawischen Ländern erneut intensive Emigrationsprozesse. Zu Beginn der 2020er Jahre lebte etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung dieser Länder in der EU. Seit Mitte der 2010er Jahre wurde der Westbalkan dann zur Transitregion für Migranten, die über die Türkei oder Griechenland in die EU zu gelangen versuchten. Als 2016 die »Balkanroute« über Serbien und Kroatien nach Ungarn geschlossen wurde, verlagerte sich die Migrationsroute in Richtung Kroatien, das 2013 Mitglied der EU wurde und seitdem eine EU-Außengrenze zu kontrollieren hat. In der Folge kam es hier, ähnlich wie in Griechenland, immer wieder zu gewalttätigen Rückweisungen von Flüchtlingen.

Die Migrationsgeschichte in Osteuropa verlief anders als die im Westen und Süden des Kontinents, war aber »keineswegs einheitlich«, wie Dariusz Stola in seinem Beitrag über *Polen* betont, schon weil der Industrialisierungs- und Modernisierungsgrad der einzelnen Ländern sehr unterschiedlich war. Aber die Phasen der Wanderungsbewegungen in dieser Region unterscheiden sich sehr deutlich von denen in West- und Südeuropa. Die katastrophalen Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs waren hier besonders ausgeprägt, die vierzigjährige Herrschaft der kom-

munistischen Regime war diesen Ländern ebenso gemein wie die schwierigen Jahre der Transformation nach 1990 und schließlich als entscheidender Wendepunkt der EU-Beitritt 2004.

Neben der Rückkehr der Millionen Zwangsarbeiter aus Deutschland brachte vor allem die Westverschiebung des Landes nach 1945 riesige Migrationsströme mit sich: die Vertreibung der Millionen Deutschen aus den ehemals deutschen Ostgebieten, die Zwangsumsiedlung der Polen aus den zur Sowjetunion geschlagenen östlichen Regionen nach Westen und die Verschiebung der Ukrainer und Belarussen aus Polen in die Sowjetunion. Hinzu kamen mehr als sechs Millionen innerpolnischer Umsiedlungen – insgesamt dürften die Migrationsprozesse der Nachkriegsjahre in dieser Region mehr als 15 Millionen Menschen betroffen haben.

In den Jahren der kommunistischen Herrschaft gab es zunächst nahezu keine grenzüberschreitenden Arbeitswanderungen, sieht man von organisierten Transfers von einigen Tausend Deutschen in die DDR und ebenso vielen Juden nach Israel ab. In den 1960er Jahren begann dann eine lange Phase informeller Wanderungen auf relativ niedrigem Niveau, zunächst vor allem in die Ostblockstaaten, dann zunehmend auch in den Westen, meist kurzfristige Arbeitsmigrationen, in der Regel als Urlaubsreisen oder Familienbesuche deklariert. 1981 besuchte bereits mehr als eine Million Polen ein westliches Land. Während der Militärherrschaft wurden diese Auslandsreisen unterbunden, dann wieder erlaubt. Solche Schwankungen je nach politischer und wirtschaftlicher Lage wurden geradezu kennzeichnend für die 1980er Jahre. 1989 reisten 19 Millionen Polen ins Ausland, ein Drittel davon in den Westen. In der Transformationsphase von 1990 bis 2004 war die Auswanderung von Deutschstämmigen und ihre Anerkennung als Aussiedler in Deutschland ein wichtiger Aspekt, die saisonale Arbeitsmigration ein weiterer.

Die entscheidende Veränderung aber vollzog sich durch die Aufnahme Polens in die EU 2004. Nun verließen fast drei Millionen Polen das Land, um zunächst vorübergehend, dann womöglich dauerhaft im Ausland zu arbeiten und zu leben. Für fast ein Jahrzehnt wurde nun Großbritannien zum Hauptzielland der polnischen Emigration. Als Folge der anhaltenden Expansion der polnischen Wirtschaft nahm seit den 2010er Jahren erstmals auch die Zuwanderung von Arbeitsmigranten nach Polen zu, insbesondere aus der Ukraine und Belarus. Anders als in den süd-europäischen Ländern war die Zahl der in Polen um Asyl nachsuchenden Flüchtlinge jedoch sehr gering, was vor allem auf die geographische Lage des Landes zurückzuführen ist. Polen lehnte allerdings zusammen mit den anderen Visegrád-Staaten (Tschechien, Slowakei und Ungarn) einen

dauerhaften Verteilungsautomatismus von Asylbewerbern auf alle EU-Staaten mittels einer Verteilungsquote strikt ab. Allerdings ist Polen das Land, das bis Ende 2022 mehr ukrainische Flüchtlinge aufgenommen hat (1,5 Millionen) als alle anderen Staaten.

Die bewegte Migrationsgeschichte *Ungarns* behandelt der Beitrag von Péter Apor und Tamás Scheibner. Das Land bewältigte in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Heimkehr von mehr als 120.000 DP's sowie die Aufnahme von mehr als 200.000 Menschen, die aus Rumänien, Jugoslawien und der Tschechoslowakei nach Ungarn zurückkehrten. Etwa die Hälfte der in Ungarn lebenden Deutschen wurde aus dem Land vertrieben. Nach der Niederschlagung des ungarischen Aufstands durch sowjetische Panzer im Herbst 1956 verließen etwa 200.000 Ungarn fluchtartig das Land. Sie erhielten in einer bemerkenswerten Hilfsaktion Ansiedlungsmöglichkeiten in mehreren westlichen Staaten. Die Aufnahme der ungarischen Flüchtlinge hatte globale Auswirkungen auf die internationale Flüchtlingspolitik und trug wesentlich zur Umgestaltung der Tätigkeit der internationalen Hilfsorganisationen bei.

In den 1970er Jahren setzte im wirtschaftlich erstarkenden Ungarn eine Arbeitsimmigration ein – vor allem aus Vietnam, aber auch aus Kuba. Seit dem Ende des Kommunismus gab es in der ungarischen Migrationsgeschichte schließlich zwei wichtige Phasen: die Beschleunigung der ungarischen Einwanderung aus Rumänien am Ende der 1980er Jahre und die Ankunft von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten im Jahr 2015, als Flüchtlinge in großer Zahl auch Ungarn erreichten. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, Quoten zur Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten zu beschließen, stieß auch in Ungarn auf harschen Widerstand. Insbesondere der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán lehnte jegliche Einwanderung kategorisch ab, da er den unerwünschten Multikulturalismus fürchtete, den selbst eine kleine Zahl von Migranten angeblich mit sich bringen würde. Obwohl die Zahl außer-europäischer Flüchtlinge in Ungarn sehr gering war, nahm die Ablehnung gegen weitere Zuwanderung in dem Land weiter zu.

Weitgehend anders als in den Ländern Ostmitteleuropas schließlich verlief die Migrationsgeschichte in *Russland*. Lewis H. Siegelbaum zeigt in seinem Beitrag zunächst, wie die Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg jahrelang mit der Demobilisierung von 8,5 Millionen Soldaten sowie der Heimführung von fast zwei Millionen sowjetischen Kriegsgefangenen und mehr als vier Millionen zivilen Zwangsarbeitern aus dem Deutschen Reich beschäftigt war. Hinzu kamen die Folgen des polnisch-sowjetischen Bevölkerungsaustauschs: Bis zum Abschluss der Operationen im Jahr 1947 waren etwa 790.000 Polen aus der Sowjetukraine, etwa

230.000 aus Weißrussland und 169.000 aus Litauen nach Polen umgesiedelt worden. In östliche Richtung migrierten etwas weniger als eine halbe Million Ukrainer, eine deutlich geringere Anzahl von Weißrussen und nur wenige Litauer. In der sogenannten »Operation Weichsel«, die sich gegen die ukrainischen Partisanen im äußersten Südosten Polens richtete, wurden mehr als 100.000 Polen in die zuvor von Deutschen bewohnten westlichen Gebiete und 114.000 Ukrainer nach Kasachstan und Sibirien gebracht.

In den Folgejahrzehnten war die Sowjetunion in erster Linie nicht durch Aus- und Einwanderung, sondern durch gewaltige Binnenmigrationen gekennzeichnet, die bis in die 1990er Jahre anhielten. Allein in den Jahren 1945 bis 1950 strömten etwa drei Millionen Landbewohner in die großen Industriestädte – 1959 lebte jeder zehnte Stadtbewohner in den Millionenstädten, 1987 jeder dritte. Die Abwanderung der bäuerlichen Bevölkerung in Richtung Stadt wurde von einer umfassenden saisonalen und temporären Arbeitsmigration überlagert. Viele dieser Bewegungen kamen mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion zum Erliegen. Siegelbaum zeigt dann, welche gewaltigen Ausmaße die verschiedenen Flucht- und Abwanderungsbewegungen in dieser Region erreichten und wie der sowjetische und dann der russische Staat mit diesen Herausforderungen umgingen. Dabei wird sichtbar, dass Russland einen Großteil des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs weiterhin wie Binnenmigration behandelt, so als ob die neuen unabhängigen Staaten der einstigen Sowjetunion immer noch Teil desselben Landes wären. Durch bilaterale Abkommen wurden die zeitlich begrenzten Arbeitsmigrationen erheblich erleichtert und Russlands neue Unternehmer mit einer reichhaltigen Quelle von Niedriglohnarbeitern versorgt, die im halblegalen Schatten der russischen Gesellschaft lebten.

Abschließend fasst Peter Gatrell wichtige Aspekte der hier behandelten *migratorischen Prozesse in Europa seit 1945* zusammen. Dabei betont er eine Reihe struktureller Aspekte von Flucht und Arbeitswanderung. Einer davon ist die Gewalt, die die verschiedenen Wanderungsprozesse immer wieder kennzeichnet – von den gewaltsamen Vertreibungen und Umsiedlungen der Nachkriegsjahre über die Berliner Mauer und die Pogrome gegen Flüchtlinge in den frühen 1990er Jahren bis zu den *Push-backs* der Gegenwart. Ein anderer ist die mit der Migration oft verbundene Lebensform in Lagern, die, von den DP-Camps der Nachkriegsjahre bis zu den aktuellen Elendsquartieren auf den griechischen Inseln, als »allgegenwärtiges und dauerhaftes Merkmal europäischer Geschichte« gelten müssten. Gatrell betont zudem, wie wichtig es ist, nicht nur Staaten und supranationale Akteure zu untersuchen, sondern auch »Regio-

nen, Städte und Dörfer« in den Mittelpunkt der Analyse zu rücken, um die durch Zu- und Abwanderung ausgelösten Entwicklungen auf der Mikroebene verfolgen zu können. Das gilt natürlich in noch stärkerem Maße für die Berücksichtigung der individuellen Perspektive der Migranten selbst, die die Migration ja nicht nur erleiden, sondern auf vielen Ebenen auch steuern. Gatrell zeigt hier anhand mehrerer Beispiele, wie nur durch diese individuelle Perspektive bestimmte, sonst verborgene Zusammenhänge offengelegt werden können. Kategorien wie Familie, Geschlecht und Alter der Migranten spielen dabei eine entscheidende Rolle.

Schließlich weist Gatrell auf die Bedeutung der »Diaspora-Gemeinden« hin, der meist national bestimmten *Communities* in den Aufnahmeländern, die für die neu Ankommenden von oft entscheidender Bedeutung sind. Andererseits warnt er vor dem Eindruck, dass ethnische Zusammengehörigkeit automatisch zu einem Empfinden kollektiver Identität führe. Auch der vielfach geäußerte Eindruck, man könne ein illiberales Osteuropa von einem liberalen Westeuropa unterscheiden, erweist sich als unzutreffend, wenn man nur die massiven Abwehr- und Reglementierungsbestrebungen im Westen betrachtet, aber auch jene die behördlichen Bestimmungen oft unterlaufenden, individuellen Wanderungsprozesse im Osten berücksichtigt, die zum Teil enorme Ausmaße annahmen.

Mit Nachdruck betont Peter Gatrell, wie sehr Migrationsprozesse politisch instrumentalisiert werden. Diktatorische Regime an den Peripherien drohen mit der Öffnung der Grenzen, wenn die europäischen Länder nicht bestimmte Forderungen erfüllen. Das Schüren von Angst vor zu erwartenden Massenzuwanderungen nimmt insbesondere seit dem Aufstieg der migrantenfeindlichen rechten Bewegungen in den vergangenen Jahren fast überall in Europa – und darüber hinaus – deutlich zu. Dagegen, so betont er am Ende, helfe die Kenntnis der Geschichte: »um Unwissenheit herauszufordern, vernachlässigte Themen aufzuzeigen und konventionelle Annahmen und Orthodoxien in Frage zu stellen«.

Das beschreibt auch das Anliegen dieses Bandes, dessen begrenzter Ansatz sich auf die Beschreibung und Analyse der migratorischen Prozesse und der Migrationspolitiken in den vorgestellten Ländern Europas beschränkt. Die auffälligen Gemeinsamkeiten ebenso wie die ins Auge fallenden Unterschiede in den einzelnen Staaten verweisen auf die den Wanderungsbewegungen eigenen Dynamiken, zeigen aber auch, wie stark wirtschaftliche und politische Eigenheiten der verschiedenen Länder, gemachte Erfahrungen, erlittene Traumata und migratorische Tradi-

tionen das Geschehen selbst und die darauf erfolgten politischen und gesellschaftlichen Reaktionen prägen.

Ausgangspunkt dieses Bandes war eine Zoom-Konferenz am Deutschen Historischen Institut in London im Corona-Sommer 2021, die den Beteiligten so fruchtbar schien, dass der Ansatz ausgeweitet und zur Grundlage dieses Bandes gemacht wurde. Dabei zeigte sich, dass die wissenschaftlichen und politischen Traditionen im Umgang mit Migrationsprozessen in den hier behandelten Ländern zum Teil recht unterschiedlich sind, was sich in den Beiträgen auch bemerkbar macht. Das gilt für Fragestellungen, Schwerpunkte und Aktualisierungen ebenso wie für Begrifflichkeiten und Wortwahl. Die englisch abgefassten Beiträge wurden von den Herausgebern ins Deutsche übersetzt. Dass nicht alle europäischen Länder berücksichtigt worden sind, ist dem begrenzten Buchumfang geschuldet, aber auch darauf zurückzuführen, dass für manche Länder die angefragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht zur Verfügung stehen konnten. Umso mehr bedanken wir uns bei den Autorinnen und Autoren für ihr Engagement und ihre Geduld während der langen Entstehungszeit dieses Buches. Wir bedanken uns beim Deutschen Historischen Institut London sowie bei der Gerda-Henkel-Stiftung für die Unterstützung bei der Organisation der Konferenz. Besonderen Dank schulden wir Niklas Schlumberger und Aarne Partanen von der Freiburger Forschungsgruppe Zeitgeschichte, die sich der mühevollen Arbeit der Vereinheitlichung der Anmerkungen und der Redaktion der Texte unterzogen haben.

Internationale Flüchtlingspolitik

JAKOB SCHÖNHAGEN

Massenhafte Flucht ist eine der zentralen Signaturen des 20. Jahrhunderts, in der die Geschichte von Gewalt, Vertreibung und Diskriminierung verdichtet zum Ausdruck kommt. Zwischen 1900 und 2000 mussten deswegen Hunderte Millionen Menschen fliehen und ihre Heimat verlassen. Die Zahlen variieren je nach Untersuchungsschwerpunkt und Definition, aber allein nach 1918 wurden in Europa 13 Millionen Menschen zu Flüchtlingen. Während des Zweiten Weltkriegs und danach flohen weltweit mindestens 175 Millionen Menschen, knapp acht Prozent der Weltbevölkerung. Nie gab es im Verhältnis zur Bevölkerungszahl der Erde mehr Flüchtlinge.¹ Nach dem Ende des Kalten Kriegs spitzte sich das globale Fluchtgeschehen in zwei Schüben zu: Zu Beginn der 1990er Jahre zählte die UNO weltweit über 40 Millionen Flüchtlinge, in den späten 2010er Jahre 80 Millionen.

Im 20. Jahrhundert entstand jedoch auch ein zusammenhängendes System der grenzübergreifenden Flüchtlingshilfe. Dass sich die Vorstellung durchsetzte, es sei die Aufgabe der Staatengemeinschaft, Geflüchtete zu unterstützen und dafür institutionelle Strukturen aufzubauen, war in der humanitären Politik ein Novum. Nach den beiden Weltkriegen entstanden mehrere grenzübergreifende Initiativen, um die Situation von Flüchtlingen zu verbessern.

Zu den bedeutsamsten zählte die Gründung des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) im Dezember 1950. Es ist heute eine der größten humanitären Organisationen der Welt und hat etwa 50 Millionen Flüchtlingen geholfen, ein neues Leben zu beginnen.² Am 28. Juli 1951 unterschrieben zudem zwölf Staaten im Völkerbundpalast das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Genfer Flüchtlingskonvention. Bis heute sind ihr 149 Staaten beigetreten; sie bildet den Kern des internationalen Rechts zum Schutz von Flüchtlingen.

Auf den ersten Blick drängt sich der Eindruck auf, der Rechtstext und die Hilfsorganisation seien eine simple Reaktion oder gar Antwort auf die Verwerfungen der ersten Jahrhunderthälfte gewesen. Die Genese war aber komplizierter. Denn bis in die späten 1950er Jahre verstand die Staat-

1 Vgl. Peter Gatrell: *The Making of the Modern Refugee*, New York 2013, S. 3 f.

2 Vgl. UNHCR: *History of UNHCR*, online unter: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> [10. 9. 2021].

tengemeinschaft massenhafte Fluchtprozesse als eine Art Ausnahmeerscheinung, als transitorisches Phänomen, das überwiegend Europa betraf – und nicht als dauerhaftes und globales Strukturproblem der internationalen Beziehungen, das einer institutionalisierten Regelung bedurfte. Ein globaler, fortbestehender Handlungszusammenhang und damit die Grundstrukturen der Flüchtlingspolitik, wie wir sie bis heute kennen, entstanden erst schrittweise zwischen 1950 und 1970. Seither sind diese Grundstrukturen ständig ausgeweitet, bald aber auch überfordert worden.³

Die Etablierung eines neuen Politikfeldes

Die Ursprünge der internationalen Flüchtlingshilfe liegen in der Zeit der Bürgerkriege nach dem Ersten Weltkrieg, als allein in Europa etwa 13 Millionen Menschen auf der Flucht waren und das Flüchtlingsproblem zu einem zentralen Thema der internationalen Politik und der nationalen Öffentlichkeiten wurde. Der Völkerbund schuf in der Zwischenkriegszeit insgesamt sieben Organisationen für Flüchtlinge und etablierte dadurch ein neues Politikfeld. Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge wurden nun zum ersten Mal als internationale Verantwortung verstanden. Diese Lösungsansätze besaßen eine zum Teil beachtliche Reichweite, blieben aber auf Einzelmaßnahmen und weitgehend auf Europa beschränkt.⁴

Im Februar 1921 trat Gustave Ador, der Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, an den Völkerbund und seine 58 Mitgliedsstaaten heran, weil ihn mehrere Hilfsverbände aufgefordert hatten, sich des Dramas der russischen Flüchtlinge anzunehmen. Rund zwei Millionen Russen waren seit der bolschewistischen Revolution und dem Mord an der Zarenfamilie nach West- und Südosteuropa geflohen. Die Aufnahmestaaten versorgten sie zwar behelfsmäßig, forderten aber Hilfe vom Völkerbund. Daraufhin entschied dieser im Sommer 1921, mit dem Polarforscher Fritjof Nansen einen Hochkommissar für die russischen Flüchtlinge zu berufen. Sein ursprüngliches Ziel war es, eine Rückführung für die Flüchtlinge zu erwirken, was diese jedoch verweigerten.⁵ Als

3 Vgl. Jakob Schönhagen: Internationale Flüchtlingspolitik. Ein Forschungsbericht, in: AfS (62), S. 401–459.

4 Vgl. Claudena Skran: Refugees in Interwar Europe. The Emergence of a Regime, New York 1995.

5 Vgl. Bruno Cabanes: The Great War and the Origins of Humanitarianism. 1918–1924, Cambridge 2014, S. 133–165.

der Rat der Volkskommissare des revolutionären Russlands den Flüchtlingen per Dekret die Staatsangehörigkeit entzog, wurde endgültig klar, dass sich der Völkerbund um eine andere Lösung bemühen musste. Nansen zielte deshalb darauf, ein internationales Verteilungssystem zu etablieren. Allerdings waren viele der Flüchtlinge zu diesem Zeitpunkt bereits in unterschiedlichen Ländern untergekommen – ohne Zutun des Völkerbunds. Die meisten russischen Geflüchteten benötigten Nansens Hilfe nicht.

Als sich im September 1922 in Westeuropa dann die Nachrichten über das Massaker der türkischen Armee an mehr als 30.000 Angehörigen der griechischen Minderheit in der Küstenstadt Smyrna in Westeuropa verbreiteten, beauftragte der Völkerbund Nansen, auch dort tätig zu werden.⁶ Der daraufhin ausgearbeitete Vertrag von Lausanne legalisierte im Januar 1923 die bereits vollzogenen Vertreibungen und schrieb einen zwangsweisen Austausch von insgesamt 1,6 Millionen Griechen und Türken fest.⁷ Parallel dazu etablierte Nansen ein wirtschaftliches Unterstützungsprogramm: Eine gemischte Kommission sollte überwachen und sicherstellen, dass die Betroffenen ihre Besitztümer mitführen konnten. In der Praxis gelang dies allerdings selten, die Hilfsarbeit verrichteten griechische Institutionen, und auch die Kosten trug der griechische Staat. Die Wirkung der Tätigkeit des Völkerbunds blieb auch hier stark eingeschränkt.

Eine weitaus größere Bedeutung gewann der sogenannte Nansen-Pass. Er ging aus Konferenzen im Jahr 1921 und 1922 hervor. An der wichtigsten nahmen im Juli 1922 16 Länder teil, 15 europäische und Japan, nicht aber die USA, Kanada, Australien und Neuseeland, die die Massenflucht aus Russland als ein rein europäisches Anliegen ansahen.⁸ Der Pass stand in enger Verbindung mit der »identifikatorischen Revo-

6 Vgl. Lutz Kleverman: *Smyrna in Flammen. Der Untergang der osmanischen Metropole 1922 und seine Folgen für Europa*, Berlin 2022; Giles Milton: *Das Inferno von Smyrna. Wie der Traum einer Vielvölkerstadt in Flammen aufging*, Darmstadt 2022.

7 Vgl. Philipp Ther: *Die dunkle Seite der Nationalstaaten. »Ethnische Säuberungen« im modernen Europa*, Göttingen 2012, S. 96–108, Zitat S. 108; Matthew Frank: *Making Minorities History. Population Transfers in Twentieth-Century Europe*, Oxford 2017, S. 1–94.

8 Vgl. Mira Siegelberg: *Statelessness. A Modern History*, London 2020, S. 49–83; Dzovinar Kévonian: *Question des réfugiés, droits de l'homme: éléments d'une convergence pendant l'entre-deux-guerres*, in: *Matériaux pour l'histoire de notre temps* 72 (2003) S. 40–49; Miriam Rürup: *Lives in Limbo. Statelessness after the Two World Wars*, in: *Bulletin of the German Historical Institute Washington* (2011), S. 61 f.

lution«,⁹ die sich seit dem Weltkrieg Bahn brach. Durch umfassende Grenzregelungen und Ausweisverpflichtungen in nahezu allen Staaten gewannen Pässe fortan enorm an Bedeutung. Ausweise dienten als unvermeidliche bürokratische und staatliche Instrumente, mit denen Staaten Bewegungen aus und in das eigene Territorium regelten. Gleichzeitig führten europäische und nordamerikanische Staaten scharfe Einwanderungsbeschränkungen ein. Diese fielen, wie im Alien Restrictions Act von 1915 in Großbritannien oder dem Quota System der USA in den 1920er Jahren, sehr rigide aus. Diese Regelungen führten in den folgenden Jahren zu einer starken Abnahme der Einwanderungszahlen: Waren zwischen 1906 und 1910 rund 1,4 Millionen Menschen jährlich aus Europa nach Übersee ausgewandert, sank diese Zahl im Laufe der 1920er Jahre auf weniger als ein Drittel. Auch für Flüchtlinge war es in der Folge deutlich schwieriger, Zuflucht zu finden.¹⁰

In der Nachkriegsordnung erhielten die Menschen Rechtsschutz über die Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat. Wer aber einem solchen nicht angehörte oder staatenlos wurde, war schutzlos. Dieses Grundverständnis floss auch in die Definition russischer Flüchtlinge durch den Nansen-Pass ein. Er definierte Flüchtlinge als »Personen russischer Herkunft, die keine neue Staatsangehörigkeit angenommen haben« und somit nicht länger den Schutz der sowjetischen Regierung genossen.¹¹ Der Pass war auf eine bestimmte Gruppe zugeschnitten – die Definition war fallbezogen, kollektiv und zielte auf einzelne Nationalitäten. In späteren Konfe-

9 Vgl. Jochen Oltmer: Jahrhundert der Externalisierung, in: Jakob Schönhagen (Hg.): Forum. 2015, Rückblicke auf ein bewegtes Jahr, in: Journal of Modern European History 20 (2022), S. 8-16.

10 Vgl. Cabanes, Origins, S. 164-173; Jochen Oltmer: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München 2016, S. 91-96; John Torpey: The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State, New York 2000; ders.: The Great War and the Birth of the Modern Passport System, in: Jane Caplan/John Torpey (Hg.): Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World, Princeton 2001, S. 256-270; Gérard Noiriel: Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Lüneburg 1994, S. 140-178; Phil Orchard: A Right to Flee. Refugees, States and the Construction of International Cooperation, Cambridge 2014, S. 117-123. Für das US-Einwanderungsrecht vgl. Carl Bon Tempo: Americans at the Gate. The US and Refugees during the Cold War, Princeton 2008; Gil Loscher/John Scanlan: Calculated Kindness. Refugees and America's half-open Door, 1945-Present, New York 1989; Stephen R. Porter: Benevolent Empire. U.S. Power, Humanitarianism and the World's Dispossessed, Pennsylvania 2017; Adam Goodman: The Deportation Machine. America's Long History of Expelling Immigrants, Princeton 2020.

11 Zitiert nach: Kathrin Kollmeier: Das Nansen-Zertifikat. Ein ambivalentes Schlüsseldokument des ersten internationalen Flüchtlingsregimes, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 16 (2019), S. 354-362.

renzen wurde sie auf weitere Gruppen ausgedehnt. Insgesamt stellten die Staaten in der Zwischenkriegszeit 450.000 Nansen-Pässe aus. Dabei war das Dokument keineswegs allen zugänglich: Hunderttausende Personen, die infolge der Auflösung des Habsburgerreichs ihre Staatsangehörigkeit verloren hatten, konnten ihn nicht beantragen, weil sie nicht unter die Definition des Passes fielen. Denjenigen aber, die das Dokument erhielten, gewährte es die Teilnahme am bürgerlichen Leben: Eheschließungen und Eigentumserwerb wurden dadurch rechtlich möglich. Pass-Inhaber durften in dem Land der Zuflucht arbeiten oder Wohnungen mieten. Auch vor Ausweisung sollte der Pass-Ersatz schützen, tatsächlich war das aber nicht immer der Fall, denn er ersetzte kein Visum und gewährte keinen dauerhaften Aufenthalt, sondern nur eine befristete Duldung. Nach einem Jahr musste der Pass erneuert werden.¹²

Nach Nansens Tod 1930 etablierte der Völkerbund das »Nansen Office«, das bis 1938 existieren sollte, aber nur gering ausgestattet war. In den Gründungsdiskussionen wurde deutlich, dass die Staaten es nicht für notwendig hielten, eine dauerhafte Organisation zu installieren – eine Institutionalisierung der internationalen Flüchtlingshilfe vermieden sie dezidiert, denn niemand ging davon aus, dass es in Zukunft noch einmal große Flüchtlingsströme geben werde und Hilfsbemühungen für Flüchtlinge nötig sein würden.

Als aber 1933 die Nationalsozialisten in Deutschland an die Macht kamen, mussten Zehntausende aus dem Land fliehen. Dadurch geriet die Flüchtlingsthematik wieder auf die Agenda, und die Völkerbundstaaten gründeten außerhalb des Völkerbunds – was bedeutete: ohne finanzielle Zuwendungen – ein Hochkommissariat für Flüchtlinge aus Deutschland. Aber schon nach zwei Jahren trat Hochkommissar James McDonald öffentlichkeitswirksam von seinem Posten zurück – Ausdruck des flüchtlingspolitischen Scheiterns des Völkerbunds. Jedoch hatten einige Maßnahmen des Hochkommissariats Bestand und reichten in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hinein. Erstens kam es nach 1933 zu mehreren Versuchen, den grenzübergreifenden Umgang mit Flüchtlingen weiter völkerrechtlich zu normieren. Es entstanden die beiden ersten Konventionen für Flüchtlinge, die allerdings nur von wenigen Staaten unterschrieben wurden – zunächst für Geflüchtete aus Russland und später auch für deutsche Flüchtlinge. Zweitens entwarfen mehrere Re-

12 Vgl. Kollmeier, Zertifikat; Miriam Rürup: Flucht und Einbürgerung, Staatenlosigkeit und das rechtliche Erbe zweier Weltkriege, in: Geschichte der Gegenwart, 24. September 2017, online unter: <https://geschichtedergegenwart.ch/flucht-und-einbuengerung-staatenlosigkeit-und-das-rechtliche-erbe-zweier-weltkriege/> [21. 9. 2021].

gierungen visionär-utopische Siedlungsprojekte, um das »Flüchtlingsproblem« zu lösen. Speziell in den USA wurden nun zahlreiche Möglichkeiten erdacht, Flüchtlinge irgendwo in den Weiten Afrikas, Asiens oder in der Karibik anzusiedeln. Und drittens veränderte sich das Akteurs-Tableau, weil die USA an die Spitze der Bemühungen traten und sich eine Gruppe aus Rechtsexperten herausbildete, die nach dem Zweiten Weltkrieg in der Flüchtlingspolitik sehr einflussreich wurde.

Damit wurden Flüchtlinge in der Zwischenkriegszeit erstmals als Gegenstand internationaler Politik betrachtet und als Problem anerkannt, das einer zwischenstaatlichen Kooperation bedurfte. Die Lösungsansätze blieben allerdings auf Europa beschränkt, weswegen sich die USA lange Zeit nicht beteiligten. Der Völkerbund definierte den Begriff des Flüchtlings für jede Krise neu und jeweils in Bezug auf die Zugehörigkeit zu einem nationalen, ethnischen, religiösen oder politischen Kollektiv. Gleichwohl gelang es der Staatengemeinschaft in den 1930er Jahren, zwei folgenreiche Konzepte zur Lösung der Flüchtlingsfrage zu etablieren: die Idee, dass man den Flüchtlings-Status im Völkerrecht verankern müsse, und den Gedanken, dass man Fluchtbewegungen durch umfangreiche Umsiedlungen auch in weit entfernte Regionen, das sogenannte *Resettlement*, in geordnete Bahnen lenken könne.

Nach 1945 – Flüchtlingspolitik ohne Zentrum und Zukunft

Die internationale Flüchtlingspolitik war keine Erfindung der Nachkriegszeit, sie erhielt hier aber einen entscheidenden Schub. Die Fluchtbewegungen während des Zweiten Weltkriegs und unmittelbar danach übertrafen alle bis dahin gekannten Dimensionen. In Europa hatten 60 Millionen Menschen zeitweise ihre Heimat verloren, auf dem indischen Subkontinent waren knapp 18 Millionen von der indischen Teilung und den damit einhergehenden Vertreibungen betroffen und in China vertrieb der chinesische Bürgerkrieg mehr als 90 Millionen Menschen – insgesamt waren weltweit 175 Millionen Menschen auf der Flucht.¹³

Daraufhin schuf die Staatengemeinschaft zwei Organisationen: 1943 zunächst die UN Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) und 1946 an deren Stelle die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO). Damit gewann das Politikfeld an Konturen, Qualität und Umfang, zumal sich nun auch die USA beteiligten. Gemeinsam mit den

13 Vgl. Gatrell, Making, S. 3 f.

alliierten Streitkräften übernahm die UNRRA die Rückführung der Flüchtlinge und repatriierte tatsächlich bis 1946 sieben Millionen durch den Krieg vertriebene *Displaced Persons* (DPs). Im pazifischen Raum brachten die alliierten Streitkräfte bis 1948 sechs Millionen Menschen in ihre Heimat zurück. Als sich dann aber in Europa immer mehr Geflüchtete weigerten, in die osteuropäischen Länder heimzukehren, schuf die UNO 1946 die IRO zur Neuansiedlung der Flüchtlinge in Drittstaaten. Sie siedelte bis 1952 1,2 Millionen DPs in 25 Staaten an, die sich bereit erklärten, die Flüchtlinge aufzunehmen – in die USA gelangten so 400.000 europäische DPs, kein anderer Staat gewährte mehr Flüchtlingen eine neue Heimat. Israel und Kanada nahmen jeweils 132.000 DPs auf, Australien 102.000, England 80.000, Frankreich 38.000. Die dafür aufgewendeten Mittel waren enorm: Die UNRRA koordinierte 48 Hilfsverbände und beschäftigte zu ihrem Höhepunkt 12.000 Mitarbeiter aus 33 Staaten. Das Budget umfasste 3,3 Milliarden US-Dollar. Der IRO gehörten nun 18 Staaten an, sie verfügte insgesamt über 430 Millionen Dollar. Das Budget der IRO war vier Mal so hoch wie das der gesamten UNO und ihrer Spezialorganisationen zusammengenommen. 70 Prozent aller US-Ausgaben für internationale Organisationen flossen in die IRO.¹⁴

Die Bedeutung, die die Alliierten zunächst der Repatriierung und dann dem *Resettlement* der Flüchtlinge zumaßen, war kaum zu überschätzen. »Das größte menschliche Problem, mit dem wir uns bei der Neuordnung der Welt nach dem Ende des Krieges werden befassen müssen, wird die Re-Etablierung der Menschen sein, die durch unterschiedliche Gründe entwurzelt worden sind. Die Größe des Problems ist so gigantisch, dass es das Herz erschüttert«, kommentierte ein britischer Beamter des Außenministeriums die anstehende Aufgabe.¹⁵ Denn wenn man das DP-Problem in Europa nicht löse, würde das, so die verbreitete Befürchtung, fortdauernde Instabilität hervorrufen, und deswegen sahen die US-Experten das europäische Flüchtlingsproblem auch als eines der USA an. Dabei verstand insbesondere die UNRRA die Rückführung

14 Vgl. Raymond Redburn: *International Organization and the Political Refugee. A Thirty Years Perspective*, Michigan 1977; Emma Haddad: *The Refugee in international Society: Between Sovereigns*, New York 2008, S. 90 ff.; USNA I, RG 59, Records relating to IRO and DPC, Subject files 1946-52, 53D307, Box 9, Sixth months Report US Representative for Specialized Agency Affairs at Geneva, 1950; Gil Loescher: *The UNHCR and World Politics. A Perilous Path*, New York 2001, S. 40; Gatrell, *Making*, S. 109-116; Louise Holborn: *The International Refugee Organization. A Specialized Agency of the United Nations. Its History and Work, 1946-1952*, London 1956, S. 433.

15 Zitat in: Daniel Cohen: *In War's Wake. Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, New York 2012, S. 4.

der Flüchtlinge als ein rein logistisches Unterfangen. Man müsse nur genau planen, wie viele DP's zu erwarten seien, wieviel Nahrung und Kleidung diese pro Tag benötigten, und wie und zu welchen Zeitpunkten sie ihre Heimreise antreten sollten. Es ging in den Augen der Experten also um die Bewältigung eines kolossalen, aber befristeten Kriegsfolgeproblems, deshalb hielten sie die Flüchtlingshilfe von Beginn an für eine vorübergehende Aufgabe.¹⁶

Im Gegensatz zu anderen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit, in denen zeitgleich langfristige Strukturen diskutiert und vereinbart wurden, etwa für die Wirtschaft 1944 in Bretton Woods oder für die Weltgesundheitsorganisation 1945 in New York, ging es hier also nicht um eine dauerhafte Institutionalisierung der Flüchtlingshilfe.¹⁷ US-Senator Arthur Vandenberg erklärte im März 1947: »Niemand sollte annehmen, dass die IRO ein permanenter Teil der UN-Maschinerie wird wie die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, die Internationale Bank für Rekonstruktion und Entwicklungshilfe, der IWF, die UNESCO, die WHO oder die Internationale Handelsorganisation.«¹⁸ Repatriierung (UNRRA) und *Resettlement* (IRO) verstanden die UNO-Staaten als kurzfristige Aufgaben, um ein Nachkriegsproblem zu lösen. Die Beseitigung des Flüchtlingsproblems wurde diesem Verständnis nach zu einer gigantischen, unabdingbaren, aber einmaligen Sicherheitsmaßnahme, um die Lage auf dem Kontinent zu stabilisieren, und dementsprechend zu einer Grundvoraussetzung für eine friedliche neue Weltordnung.¹⁹

Die flüchtlingspolitischen Hilfsprogramme waren insofern Teil des internationalistischen Aufschwungs der Nachkriegsjahre, als die Alliierten die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen gründeten, um eine stabile und sichere Friedensordnung zu begründen. Das übergreifende Ziel der Friedenssicherung verlieh den Planungen für eine stabile Nachkriegsordnung einen oftmals visionären, heute fast utopisch anmutenden Charakter von einer Welt ohne Krieg, Krankheit, Hunger und Armut – und eben auch ohne Flüchtlinge. Doch der internationale

16 Vgl. Cohen, Wake; Ben Shephard: *The Long Road Home. The Aftermath of the Second World War*, New York 2012.

17 Vgl. Cohen, Wake, S. 3-13; Shephard, Road, S. 1-11; Kim Salomon: *Refugees in the Cold War*, Lund 1991, S. 218-239.

18 USNA I (United States National Archives [College Park, Maryland]), RG 59, Records relating to IRO and DPC 1946-52, Box 2, Vandenberg Report, 12. 3. 1947.

19 Vgl. Eugene Kulischer: *Europe on the Move: War and Population Changes. 1917-1947*, New York 1948; Joseph Schechtman: *Population Transfers in Asia*, New York 1949; Herbert Hoover, Hugh Gibson: *The problems of lasting peace*, in: Hugh Gibson u. a.: *Prefaces to peace: a symposium Prefaces to peace: a symposium*, New York 1943, S. 289-352; Frank, *Transfers*, S. 147-189.

humanitäre Aufschwung blieb ein Intermezzo und der Traum von einer effektiven Weltregierung durch die Vereinten Nationen unerfüllt. Bereits seit 1946 fuhren die größten Geldgeber – die USA und Großbritannien – ihr Engagement massiv zurück, insbesondere dort, wo die Sowjetunion beteiligt war. In Washington und London forderten die Parlamente, den Bereich der Nothilfe fortan an die für die Not verantwortlichen Staaten zu übergeben.²⁰ Das große Experiment der internationalen Wiederaufbauarbeit nach dem Krieg hatte insofern eine kurze Halbwertszeit. Für die Flüchtlingshilfe traf das in besonderer Weise zu: Nach einer kurzen Ausweitung kürzte die Staatengemeinschaft die Mittel nahezu komplett. Nach den ausgreifenden Programmen der UNRRA und der IRO unterstützten den 1950 gegründeten UNHCR nur ein paar europäische Staaten; sein Etat betrug gerade einmal 300.000 Dollar, weniger als ein Hundertstel des IRO-Budgets. Er durfte keine Hilfsarbeit leisten. Die parallel zur Gründung des UNHCR formulierte Flüchtlingskonvention war eng gefasst und wurde vorerst kaum beachtet. Wie kam es dazu?

Noch bevor die IRO ihre Arbeit richtig aufgenommen hatte, begannen in den Vereinten Nationen die Diskussionen darüber, inwiefern es in Zukunft Hilfsinstitutionen für Flüchtlinge geben müsse. Hier entstanden anfänglich durchaus umfassende und auch weltweit ausgerichtete Vorschläge für Institutionen, die der UNRRA und IRO nachfolgen könnten. Das war vorerst für alle nachvollziehbar, denn zu diesem Zeitpunkt waren auf der Welt ja noch immer weit über 100 Millionen Menschen auf der Flucht, zumal an vielen Orten neue Krisen entstanden: in Indien und Pakistan etwa, in Deutschland, das knapp 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aufnehmen musste, oder im Nahen Osten, wo mindestens 500.000 Palästinenser aus Israel flohen und umgekehrt 300.000 Juden aus den arabischen Ländern nach Israel. Es gab mehrere Gruppen, die dementsprechend forderten, dass man nun eine globale Organisation gründen müsse, um das Flüchtlingsproblem zu beenden: Zum einen setzten sich mehrere Wohlfahrtsverbände, Schriftsteller und Demographen ganz vehement für eine solche Idee ein. Sie wurden unterstützt von ehemaligen Mitarbeitern der IRO, die hofften, das *Resettlement* massiv ausweiten zu können. Eine gewaltige Globalorganisation sollte fortan das gesamte Migrationsgeschehen auf der Erde regulieren – die Entwürfe waren gewaltig, die Experten rechneten mit Kosten von bis

20 Vgl. Thomas Zimmer: Welt ohne Krankheit. Geschichte der internationalen Gesundheitspolitik 1940-1970, Göttingen 2017, S. 112-128; Jessica Reinisch (Hg.): Relief in the Aftermath of War, in: Journal of Contemporary History, 43 (2008), S. 371-404; Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern, Göttingen 2014, S. 91-154; Shephard, Road.

zu 25 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Weit verbreitet war zudem die Idee, man könne das Problem dadurch beseitigen, dass man ein »Weltbürger-tum« für alle Flüchtlinge etablierte.

Zum anderen unterstützten in der UNO nun mehrere Staaten aus Asien und Südamerika diese Ideen. Gerade die Vertreter Indiens und Pakistans setzten sich lautstark dafür ein. Besonders prominent trat die indische UN-Repräsentantin Lakshmi Menon im Dezember 1950 für eine uneingeschränkte Flüchtlingshilfe ein: »Die UNO sollte nicht nur bestimmten Teilen der Weltbevölkerung, sondern allen betroffenen Menschen überall helfen. Leid kennt keine Grenzen. Es ist für alle gleich.«²¹

Allerdings formierte sich auch rasch ein scharfer Widerstand gegen solche umfassenden Nachfolgevorschlge für die IRO, vor allem aus den kommunistischen Staaten. Sie unterstellten der UNO einen Rechtsbruch der Abmachungen von Yalta und Potsdam. Dort sei die vollständige Repatriierung der DP's vereinbart worden, gegen die nun die IRO verstoße, weil sie sowjetische DP's, die nicht in die UdSSR zurückkehren wollten, in andere Länder, etwa nach Kanada, umsiedelte. Für die sowjetischen Vertreter stand fest, dass es ein echtes Flüchtlingsproblem nicht gebe, und deshalb benötige es auch keine weiteren Hilfsinstitutionen.²² Unterstützung erhielt die Sowjetunion fortan auch von den arabischen Staaten, die am Ende der 1940er Jahre eine scharfe flüchtlingspolitische Kehrtwende vollzogen: Nachdem 1947 die ersten arabischen Flüchtlinge aus dem britischen Mandatsgebiet in Palästina geflohen waren, hatten sich die arabischen Staaten darum bemüht, dass diese Flüchtlinge von der UNO unterstützt werden. Ihrer Argumentation folgend musste die Nachfolgeorganisation der IRO nun eine globale, nicht auf Europa begrenzte Ausrichtung entwickeln und allen Flüchtlingsgruppen weltweit helfen. Als den arabischen Flüchtlingen dann aber 1948 mit mehreren Hilfsprogrammen der UNO tatsächlich geholfen wurde, änderte sich die Argumentation der arabischen Staaten. Sie insistierten nun darauf, dass Flüchtlinge immer und ausnahmslos repatriiert werden müssten, was sich durch ihre Forderung nach Rückkehr der aus Palästina vertriebenen Menschen erklärte. Hilfsprogramme hingegen benötige man im Nahen Osten in Zukunft eher nicht. Seither distanzierten sich die arabischen

21 ORUN (Official Records of the United Nations), Third Committee, 5th Session, 332nd meeting, 1. 12. 1950, Wortmeldung Menon.

22 Vgl. ORUN, Third Committee, 4th Session, 256th Meeting, 5. 11. 1949.

Staaten von Forderungen nach einer großen Nachfolgeorganisation der IRO.²³

Die großen Nachfolgepläne gerieten so relativ schnell ins Hintertreffen. Dass sie letztlich alle abgeblockt wurden, hatte vor allem damit zu tun, dass sich das wichtigste Unterstützerland ebenfalls für eine kleine Lösung aussprach: In den USA beharrte nun nämlich der in Einwanderungsfragen restriktive US-Kongress darauf, die internationale Flüchtlingshilfe stark zurückzufahren. Hierbei schlug die Stimmung in den USA vollends um: Die Regierung hatte schon die großen Aufnahmeprogramme, durch die 400.000 DP's in die Vereinigten Staaten gelangten, nur schwer durchsetzen können. Nun aber verbreitete sich im Parlament das Empfinden, die USA hätten in Europa als Besatzungsmacht ohnehin schon genug getan, mehr Flüchtlinge könne man nicht aufnehmen, und überhaupt sei es jetzt an den ehemaligen Feindstaaten Deutschland und Österreich, die DP's in ihren Ländern, für die sie ja verantwortlich waren, selbst zu versorgen. Diese Argumente überzeugten die Mehrheit der Abgeordneten, die deshalb 1949 festlegten, keine neuen Flüchtlingshilfsprogramme der UNO mehr zu unterstützen. Für die US-Regierung war das ein Problem. Denn als Besatzungsmacht hatte sie in Europa die Verantwortung für die meisten DP's. George Warren, der Flüchtlingsexperte der US-amerikanischen Regierung, betonte in der UNO: »Unser Interesse für die IRO ist nicht humanitär. Wir haben ein Eigeninteresse. Durch den Krieg sind über 50 Prozent der DP's in den Besatzungszonen auf unsere Hilfe angewiesen.«²⁴

Vor diesem Hintergrund entwickelte die Truman-Administration nun Konzepte für eine Nachfolgeorganisation der IRO. Sie griff dabei auf die Entwürfe des Hochkommissariats aus der Zwischenkriegszeit zurück. Danach sollte eine internationale Schutzinstitution sicherstellen, dass die Aufnahmestaaten in Europa – also vor allem die frisch gegründete Bundesrepublik und Österreich – die Versorgung und Integration der DP's bewerkstelligten. Dieses Modell schien kostengünstig und effizient zugleich. Deshalb sagte es auch den meisten westeuropäischen Staaten zu, und im Herbst 1949 wurde so mit großer Mehrheit der UNHCR geschaffen, dessen Statut im folgenden Jahr ausgearbeitet wurde.²⁵

23 Vgl. ORUN, ECOSOC (UN economic and social Council), 9th Session, 337th Meeting, 12. August 1949; Third Committee, 4th Session, 261st Meeting, 12. II. 1949.

24 USNA I, RG 59, Records relating to IRO and DPC, 1946–52, Box 17, Draft Warren, 28. 2. 1947.

25 Vgl. AN AJ 43/131, General Council, 2nd Session, 8th Meeting, 9. 12. 1948; 5th Session, 36th/37th Meeting, 07./08. 7. 1949; 6th Session, 46th Meeting, 13. 10. 1949; USNA I, RG 59, UN Committee on Refugees, 1950–54, Box 1306, Memorandum

Somit bestand zwar nun eine Flüchtlingsinstitution, unklar war aber noch, welche Grundsätze der künftige Hochkommissar überhaupt überwachen sollte. Aus diesem Grund wurde am Ende der 1940er Jahre die Arbeit an einer Konvention intensiviert, die sich an den Vereinbarungen der Zwischenkriegszeit orientierte und bestimmte Rechte für je einzelne Flüchtlingsgruppen festlegen sollte. Zwar forderten mehrere Rechtsexperten nun, dass doch zumindest dieses Dokument für alle Flüchtlinge weltweit gelten solle. Doch auch dazu waren die meisten Staaten nicht bereit. Besonders die USA setzten sich den Vorgaben des Kongresses entsprechend dafür ein, die Konvention auf die DP's in Europa zu begrenzen: »Es ist essentiell, kein Netz auszuwerfen, das unter seinem eigenen Gewicht reißt und ständig geflickt werden muss«, forderte US-Repräsentant Louis Henkin – niemals dürfe die Konvention für noch nicht bekannte, zukünftige Flüchtlingsgruppen gelten.²⁶ IRO-Jurist Gustave Kullmann stellte fest, eine künftige Konvention müsse »in dem Sinne realistisch [sein], dass sie nicht über das hinausgeht, was vernünftigerweise von einem liberal-demokratischen Staat verlangt werden kann«.²⁷ Deshalb solle sich die Konvention auf die verbliebenen DP's in Europa konzentrieren, für die gerade der UNHCR gegründet worden war.

Diese Vorstellungen setzten sich durch. Die im Juli 1951 in Genf verabschiedete Konvention galt nur für »Flüchtlinge, die vor 1951 geflohen waren« – sie diene somit zur Bewältigung einer vergangenen Krise und zielte nicht auf zukünftige Flüchtlingsgruppen. In Bezug auf die Frage, ob die Konvention für alle Flüchtlinge weltweit oder nur für die europäischen DP's gelten solle, kam es letztlich zu einer Formel, die die Vertreter des Vatikans und der Schweiz einbrachten. Bei der Ratifizierung sollten Staaten entscheiden können, ob sie die Konvention mit oder ohne Beschränkung auf Europa annehmen würden. Die zeitliche Beschränkung auf 1951 blieb aber in beiden Fällen bestehen.²⁸

Damit hatten die USA ihre Ziele realisiert. Die Doppelstruktur aus UNHCR und Flüchtlingskonvention schloss die DP-Politik der Alliierten ab und begründete keine Flüchtlingshilfe für die Zukunft. Deshalb blieben viele Flüchtlingsgruppen weltweit vorerst ungeschützt, und deswegen trat vorerst auch außer den europäischen Staaten kaum ein Land der Konvention bei. Auch blieb das Programm des UNHCR ganz unbe-

UNHCR, 29. 9. 1950; FRUS (Foreign Relations of the United States) 1951, Vol. II, Dok. 539, 3. 11. 1952; FRUS 1950, Vol. II, Dok. 309, 19. 9. 1950.

26 Louis Henkin, in: ORUN, ECOSOC/Social Committee, 11th Session, 172nd Meeting, 12. 8. 1950.

27 AN AJ 43/426, Brief Kullmann an Kingsley, 20. 12. 1949.

28 Vatikan Kompromissformel ORUN, UNGA, 5th Session, 23rd Meeting, 16. 7. 1951.

deutend. Entsprechend enttäuscht zeigten sich viele Akteure, die zuvor auf eine große Nachfolgelösung für die IRO gehofft hatten. In der *New York Times* hieß es: »Was als Konvention für die gesamte Welt begonnen hatte, endete als Konvention für Europa.«²⁹ Der Vertreter des Weltkirchenrats klagte: »Die Entscheidungen dieser Konferenz haben den Eindruck erweckt, als handle es sich um eine Konvention zum Schutz der hilflosen Staaten vor dem bösen Flüchtling.«³⁰

Trotz dieses engen Zuschnitts enthielt die Genfer Flüchtlingskonvention aber zwei wichtige Errungenschaften: Erstens das Prinzip des *Non-Refoulement*, das Flüchtlingen einen gewissen Anspruch auf Zuflucht gewährte. Es gilt bis heute als Herzstück des Abkommens. Artikel 33 der Konvention verbietet die Ausweisung und Zurückweisung von Flüchtlingen in Gebiete, in denen ihr Leben und ihre Freiheit aufgrund von »Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung« bedroht sind. Die Grundüberzeugung 1951 lautete dabei: Fliehende dürfe man nicht in ein Land zurückschicken, in dem ihr Leben bedroht sei. Damit schrieben die Staaten aber explizit kein grundlegendes Recht auf die Gewährung von Asyl fest – das betonten sie immer wieder. Denn gleichzeitig erklärten die Staaten, dass die Konvention die Souveränität der Staaten nicht bedrohen dürfe. Das *Non-Refoulement*-Gebot gelte daher auch nicht für Flüchtlinge, die eine Gefahr für die Sicherheit des Landes darstellten. Die Konvention normierte somit das Recht *im* Asyl, nicht *auf* Asyl. Insofern standen hier die Rechte der souveränen Staaten über den Individualrechten der Flüchtlinge.³¹

Der größte Teil der Konvention befasste sich mit sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rechten der Flüchtlinge im Aufnahmeland. Die Vertreter der Staaten bemühten sich, die Regelungen über die Berufsausübung, den Umgang mit Vermögenswerten und das Versammlungsrecht von Flüchtlingen in größtmöglichen Einklang mit den Gesetzen ihrer Heimatländer zu bringen – das heißt, arbeiten gehen, Eigentum besitzen

29 Michael Hoffman: UN Refugee Code Near Completion, in: *New York Times*, 21. 7. 1951; ähnlich negativ: Archiv des Weltkirchenrats (im Folgenden: WCC), 428.13.5.8.6, UNHCR, SCVA (Standing Committee of voluntary agencies) Discussion on the convention, 25. 9. 1951. Positiver: Read, Magna Carta.

30 ORUN, UNGA (United Nations General Assembly), 5th Session, 19th Meeting, 13. 7. 1951.

31 Vgl. Final Act of the UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Genf 2.-25. 7. 1951, in: UN Treaty Series, Vol. 189, 1954, S. 137-220; Gilad Ben-Nun: The British-Jewish Roots of Non-Refoulement and its true Meaning for the Drafters of the 1951 Refugee Convention, in: *Journal of Refugee Studies* (2015), S. 93-117.

und sich politisch betätigen durften anerkannte Konventionsflüchtlinge in Zukunft in einem Maße, wie es auch Ausländern in den Aufnahmestaaten erlaubt war.³² Diese Festlegungen entfaltete erst Jahrzehnte später tatsächlich eine weltweite Gültigkeit und entwickelten somit verspätet wirklich das Eigenleben, das die Gegner 1951 befürchtet hatten.³³

Im Vergleich zu den umfassenden Hilfsbemühungen von UNRRA und IRO war die jetzt implementierte internationale Flüchtlingshilfe mit der Doppelstruktur aus UNHCR und Flüchtlingskonvention stark eingeschränkt. Für zwei Flüchtlingsgruppen entstanden in der Folge dann allerdings doch wieder UN-Hilfsprogramme: Für die palästinensischen Flüchtlinge im Nahen Osten schuf die UNO unter Federführung der Truman-Administration 1949 ein UN-Hilfswerk (UNRWA), ausgestattet mit einem jährlichen Budget von über 30 Millionen US-Dollar; für Vertriebene des Koreakriegs zwei Jahre später dann die UNKRA (UN Korean Reconstruction Agency), deren Budget noch einmal weit höher lag; die zivile Hilfe kostete hier im Laufe der 1950er Jahre insgesamt 599 Millionen US-Dollar. Die Gründungsdiskussionen offenbarten aber, dass die Staaten beide Institutionen als kurzfristige Krisenreaktionen konzipiert hatten. Sie wurden nicht einmal als Flüchtlingsorganisationen begriffen, sondern als Modernisierungsprojekte für zwei geopolitisch relevante Regionen. Die Truman-Regierung beschrieb die Hilfe in Palästina in einem Planpapier als »New Deal und Marshallplan für den Nahen Osten«.³⁴ Die UNRWA sollte in neuen Industriezweigen Arbeitsplätze schaffen, in denen auch die Flüchtlinge unterkommen sollten. Die UNKRA wiederum sollte Wiederaufbauarbeit im zerstörten Südkorea leisten, sie besaß nicht einmal eine eigene Abteilung für Flüchtlinge. Da die Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt einen Boykott der UNO betrieb, war die Zustimmung zu diesen Institutionen besonders einhellig.³⁵

32 Vgl. Alex Takkenberg u. Christopher Tahbaz: *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Amsterdam 1989; ORUN, UNGA, Ad Hoc Committee, 1-43rd Meeting, 1950; Gilad Ben-Nun: *The Israeli Roots of Article 3 and Article 6 of the 1951 Refugee Convention*, in: *Journal of Refugee Studies* 27 (2014), H. 1, S. 101-125.

33 Vgl. Andreas Zimmermann (Hg.): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford 2011.

34 Truman Library, Blandford Papers, Box 7, Contribution to UNRWA, 31.1.1950. Vgl. UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), *Annual report (1952)*; UNRWA, *Annual report (1953)*; UNRWA, *Annual report (1954)*; John Stoessinger: *The Refugee and the World Community*, Minneapolis 1956, S. 168-172; Philipp Ther: *Die Außenseiter: Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa*, Berlin 2017, S. 132-142.

35 Vgl. Heike Wieters: *The NGO CARE and food aid from America, 1945-80. 'Showered with kindness?', Manchester 2018, S. 93 f.; UNGA, Res. 410 (V), 1.12.1950.*

Zuletzt schließlich begann die Truman-Administration in den frühen 1950er Jahren mit dem US Escapee Program (USEP) ein eigenes Hilfsprogramm auf die Beine zu stellen, das unabhängig vom UNHCR agierte und allein für Kommunismus-Flüchtlinge in Europa galt. Zusätzlich schuf die amerikanische Regierung dann 1951 noch das Intergouvernementale Komitee für europäische Migration (ICEM), das bis heute als Internationale Organisation für Migration (IOM) besteht und im Laufe der 1950er Jahre erneut insgesamt eine Millionen Menschen aus Europa in Nord- und Südamerika sowie in Australien ansiedelte. Hiergegen wandte der Kongress dann auch nichts ein, weil Flüchtlingshilfe hier zu einer Waffe im Kalten Krieg wurde.³⁶

Zusammenfassend kann man für die Nachkriegsjahre herausstellen, dass in dieser Phase bis auf wenige Ausnahmen weiterhin alle Regierungen und Organisationen von der Vorstellung ausgingen, dass es sich bei den Flüchtlingskrisen um präzedenzlose Folgen des Zweiten Weltkriegs handelte. Deshalb wurde weiterhin wie zuvor ad hoc auf die einzelnen Krisen reagiert. Die Prämisse, dass die jeweiligen Flüchtlingsprobleme überwunden und gelöst werden können, verlieh den Konzepten der Nachkriegszeit einen visionären Überschwang – sie strebten tatsächlich eine Welt ohne Flüchtlinge an. Allerdings besaßen solche Nachkriegs-utopien keine globale Reichweite, sondern waren immer wieder klar begrenzt: Gerade weil nicht alle Fluchtsituationen als Ausdruck derselben Problematik verstanden wurden, konnten die Akteure annehmen, die einzelnen Situationen rasch lösen zu können. Insofern ergab es aus Sicht der Handelnden auch durchaus Sinn, keine dauerhaften oder globalen Institutionen zu schaffen.

Die Vereinten Nationen blieben dabei ein schwacher Akteur von nachgeordneter Bedeutung. Deshalb fehlte der internationalen Flüchtlingshilfe um 1950 ein Zentrum, und die internationalen Flüchtlingsorganisationen konnten eigene Anliegen gegenüber staatlichen Überlegungen nicht oder nur schwer durchsetzen. In den meisten Fällen bestimmten die Außenministerien den Verlauf der Verhandlungen und determinierten den Ausgang der Beschlüsse. Die USA waren in diesem Politikbereich die unangefochtene Führungsmacht. Ohne ihre finanzielle wie politische Unterstützung konnte die UNO wenig bewerkstelligen. Die USA nahmen die meisten DP's auf und zahlten am meisten Geld. In Bezug auf die Vereinten Nationen verhielt sich die Truman-Administration

36 Vgl. Schönhagen, Forschungsbericht; Fabian Georgi: *Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM)*, Berlin 2019.

opportunistisch: Wenn es sinnvoll erschien, griff sie auf die Weltorganisation zurück. Wenn es innenpolitische Widerstände gab, verzichtete sie darauf.

Die strategische Festlegung auf den primären Schutz von fliehenden Personen in Europa prägte dann das öffentliche Bild des Flüchtlings nachhaltig. Nach 1950 konnte man im Westen leicht vermuten, dass »richtige« Flüchtlinge nur diejenigen waren, die in Europa vor dem Kommunismus flohen. Vernon Bergstrom, Direktor des *Lutheran Immigration Service*, beschrieb die vorherrschende Auffassung im Westen zehn Jahre später rückblickend so:

Ich glaube, der Durchschnittsamerikaner hat in den Nachkriegsjahren gelernt, Flüchtlinge als synonym mit Europäern zu verstehen. Weil diese Fehlannahme so weitverbreitet ist, kann es sein, dass viele Menschen, die Hilfe verdienen, vergessen werden. Wir müssen uns von der Vorstellung verabschieden, dass das Flüchtlingsproblem eine Sache der Vergangenheit ist.³⁷

1960 – Verstetigung und Ausbau

In den Jahren nach 1960 waren vergleichsweise wenige Menschen weltweit auf der Flucht. Der UNHCR zählte knapp zwei Millionen Flüchtlinge, weiter gefasste Statistiken rund zehn Millionen.³⁸ Der Kalte Krieg zäunte Menschen im wahrsten Sinne des Wortes ein; die Berliner Mauer des SED-Regimes versinnbildlichte das eindrücklich. Der Eiserne Vorhang verhinderte aber nicht nur in Europa größere Fluchtbewegungen, in Asien zeitigte der sogenannte Bambusvorhang ähnliche Effekte. Flüchtlinge stellten um 1960 daher selten ein vordringliches Problem der internationalen Beziehungen dar. Die Ungarnflüchtlinge von 1956 waren gewissermaßen die Ausnahme, die die Regel bestätigte. Aber eben diese Position in der zweiten Reihe der Weltpolitik erwies sich als Grundbedingung für die weltweite Ausdehnung der Flüchtlingshilfe: Die Verstetigung und Ausweitung des UNHCR fand im Schatten der großen Politik statt.

37 Zitate in: World Refugee Problems: Hearings before the Subcommittee to investigate problems connected with refugees and escapees of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 87th Session, First Session, 12.-14. Juli 1961, Washington DC 1961.

38 Annual Reports des UNHCR und US Committee for Refugees liegen in der LOC und im UNHCR-Archiv.

Ganz in diesem Sinne erhielten die algerischen Flüchtlinge während des Dekolonisationskriegs in Algerien auch lange Zeit keine große Beachtung – und das, obwohl der Algerienkrieg (1954-1962) in Afrika die größte und längste Flüchtlingskrise der 1950er Jahre auslöste. Der siebenjährige Konflikt kostete 24.000 französischen Soldaten und 2.788 europäischen Siedlern das Leben. Die algerische Seite verzeichnete 143.000 gefallene Soldaten sowie insgesamt zwischen 250.000 und 500.000 zivile Todesopfer. Darüber hinaus wurden nach 1962 70.000 bis 150.000 algerische Gehilfen der französischen Armee (*Harkis*) vom algerischen Militär ermordet.³⁹ Bei Kriegsende flohen etwa 1,4 Millionen ehemalige Siedler innerhalb kurzer Zeit nach Frankreich. Der Algerienkrieg war der längste, kostenreichste und mörderischste Dekolonisationskrieg der französischen Geschichte. Dass der Krieg innerhalb Algeriens 1,5 Millionen Menschen entwurzelte und dass in der Folge 300.000 Algerier nach Tunesien und Marokko flohen, ist viel weniger bekannt. Doch gerade die Debatten um die algerischen Flüchtlinge verschoben bald den Diskurs über Geflüchtete und die Praxis der Flüchtlingshilfe.

Für die westliche Staatengemeinschaft stellten die nordafrikanischen Flüchtlinge ein heikles Terrain dar. Sie zu unterstützen hieß, den Bündnispartner Frankreich zu verprellen. Gleichzeitig aber erhoben nun immer mehr der neuen afrikanischen Staaten in der UNO, die hier bald über eine Mehrheit verfügten, die Stimme gegen die Untätigkeit der Staatengemeinschaft. Der Vorwurf wurde laut, das Weltforum helfe nur europäischen Flüchtlingen. Auch für die USA stieg somit der Druck, sich in der Flüchtlingshilfe in Nordafrika zu engagieren. Doch für die Eisenhower-Regierung war es undenkbar, dort etwa mit eigenen Institutionen tätig zu werden. Deshalb drängte das Kabinett auf eine internationale Organisation und wählte dazu nun den UNHCR, den man bisher nur in Ungarn unterstützt hatte und kurz zuvor noch hatte auflösen wollen. Das Flüchtlings-Kommissariat seinerseits bekundete sein Interesse, in Afrika tätig zu werden, um so sein Mandat zu erweitern. Im Juni 1957 verkündete Hochkommissar August Lindt, dass er »die algerischen Flüchtlinge nicht ignorieren werde« und er keineswegs bloß ein »Hochkommissar für europäische Flüchtlinge« sei.⁴⁰

Tatsächlich setzte die UN-Generalversammlung im Dezember 1957 den UNHCR in Nordafrika ein. Dazu nutzte sie einen Kniff, denn eigentlich durfte der UNHCR ja keine Flüchtlinge betreuen, die nach

39 Vgl. Fabian Klose: Menschenrechte im Schatten kolonialer Gewalt. Die Dekolonisierungskriege in Kenia und Algerien 1945-1962, München 2009.

40 USNA I, RG 59, 320, 42/6 S57, 5. 6. 1957.