



Jakob Schönhagen

Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik 1945 – 1975

Wallstein

Jakob Schönhagen
Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik 1945-1975

MODERNE ZEIT

Neue Forschungen zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte
des 19. und 20. Jahrhunderts

Band XXXVII

Herausgegeben von
Jan Eckel, Ulrich Herbert,
Sven Reichardt und Lutz Raphael

Jakob Schönhagen
Geschichte
der internationalen
Flüchtlingspolitik
1945 – 1975



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt aus Mitteln
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

Redaktion: Jörg Später

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond

Umschlagbild: Flüchtlinge aus Bangladesh erreichen den indischen Bundesstaat
Tripura 1971. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bangladeshi_refugee.jpg.

Gebäude des UNHRC, Genf 2006. [https://commons.wikimedia.org/wiki/
File:Avenue_de_France,_UNHCR_Building,_Geneva_-_panoramio.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Avenue_de_France,_UNHCR_Building,_Geneva_-_panoramio.jpg)

ISBN (Print) 978-3-8353-5369-5

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-8443-9

Inhalt

Einleitung. Flüchtlingspolitik im 20. Jahrhundert	9
I. Die Ursprünge eines neuen Politikfeldes nach dem Ersten Weltkrieg	
1. Flucht in der Zwischenkriegszeit	23
2. Vorgeschichten	27
Vor dem 19. Jahrhundert. Begriffsgeschichten und die unendliche Geschichte des Asyls 27 — Das 19. Jahrhundert. Politisches Asyl und die dunkle Seite der Nationalstaaten 29	
3. Ein internationaler Politikbereich entsteht. Die Zwischenkriegszeit	33
Ein Kriegsproblem beenden. Die 1920er Jahre 33 — Die Katastrophe und verhaltene Aufbrüche. Die 1930er Jahre 38	
II. Politik ohne Zukunft und Zentrum. Weichenstellungen um 1950	
1. Eine Welt voller Flüchtlinge	45
Ethnische Säuberungen und Bürgerkriege 48 — Dekolonisation und Nationenbildung 49 — Kalter und heißer Krieg 50	
2. Welt ohne Flüchtlinge. Die DP-Politik der Alliierten	51
Die kurze Hochphase der internationalen Zusammenarbeit 51 — Die UNRRA und die Repatriierung der Displaced Persons 54 — Die IRO und das Resettlement der europäischen DPs 56	
3. Die Entstehung des UNHCR	62
Die Vision einer großen Lösung für das Flüchtlingsproblem 62 — Die Gegner einer großen Lösung 68 — Die Re-Nationalisierung der inter- nationalen Flüchtlingspolitik 71 — Die kleine Lösung: Das UN- Flüchtlingskommissariat 80	
4. Die Begrenzung der Genfer Flüchtlingskonvention	83
Die Juridifizierung der internationalen Beziehungen 83 — Die Flücht- lingskonvention als Abschluss der DP-Politik 87 — Der kleinste ge- meinsame Nenner 93	

5. Die Flüchtlingspolitiken der frühen 1950er Jahre 97
 Die Flüchtlingshilfe der Regionalorganisationen 97 — Binnenflücht-
 linge und staatliche Hilfsprogramme 100 — Die vielfältigen Ansätze
 nichtstaatlicher Akteure 105
6. Das amerikanische Jahrzehnt 115
 Flüchtlingshilfe im Kalten Krieg 115 — Die Sorge vor der Überbe-
 völkerung und die Entstehung der ICEM 116 — Die Entstehung des
 flüchtlingspolitischen Apparats der USA 122 — Die Gründung des
 US Escapee Program 124 — Der Kalte Krieg und das Refugee
 Relief Program 127 — Modernisierungsprojekte und Flücht-
 linge 133 — Weichenstellungen um 1950: Flüchtlingspolitiken
 ohne Zentrum und Zukunft 148

III. Die Verstetigung der internationalen Flüchtlingspolitik nach 1960

1. Flucht, Dekolonisation und Kalter Krieg. 152
 Der Westen in Bewegung: Blockkonflikt, Dekolonisation und Arbeits-
 migration 154 — Flucht in Asien in den 1950er und 1960er Jah-
 ren 156 — Fluchtbewegungen in Afrika 158 — Verkehrte Welt?
 Die Revolutionierung der internationalen Politik durch die Dekoloni-
 sation 162
2. Algerien 165
 Der Algerienkrieg 165 — Die algerischen Flüchtlinge in Marokko
 und Tunesien 168 — Der UNHCR in Nordafrika 171 — Algerische
 Flüchtlinge in der internationalen Politik 180 — Herausforderungen
 der Flüchtlingshilfe vor Ort 183 — Die Selbstverständlichkeit der
 Repatriierung 187
3. Die Diskussion um das Weltflüchtlingsproblem 190
 Das Weltflüchtlingsjahr 190 — Ein Weltproblem 193 — Die
 Entpolitisierung und Entkonkretisierung der Sprache über
 Flüchtlinge 197 — Neue Kernpfeiler der Flüchtlingspolitik:
 Öffentlichkeitsarbeit und Forschung 199
4. Dauerhafte Strukturen für ein dauerhaftes Problem 202
 Die Umwandlung des UNHCR in eine »unpolitische« Notfallein-
 heit 202 — Ausweitung wider Willen 208 — Die Verstetigung
 der Flüchtlingshilfe auf nationaler Ebene 211

5. Der lange Weg zum New York Protocol 216
Der kurze Moment des Globalen Südens in Flüchtlingsfragen 216 —
Ein Dokument des Nachgebens: Das New York Protocol 221
6. Universalisierung mit Lücken 228
Das Scheitern der Asylkonvention 228 — ICEM und die verspätete
Globalisierung 233 — Die Verstetigung der UNRWA 237 — Flücht-
lingshilfe um 1960: Krise als Modus 243

IV. Flüchtlingshilfe am Beginn der 1970er Jahre

1. Weltpolitik und Migration im Wandel 246
Flucht zwischen Détente und globalem Kalten Krieg 247 — Flucht in
der postkolonialen Welt 249 — Wirtschaftliche Rezession und huma-
nitäre Aufbrüche: Die ambivalenten 1970er Jahre 250
2. Bengalen 1971 255
Der Sezessionskrieg und die Flucht der Bengalen 255
3. Fahren auf Sicht.
Wie das größte UN-Hilfsprogramm seit 1945 entstand 260
Der Aufnahmestaat zwischen Modernisierung und Bevölkerungswach-
stum 260 — Flüchtlinge als Randaspekt des Machtkonflikts 262 —
Kleine Schritte: Ein nationales Hilfsprogramm entsteht 268 — Die
Internationalisierung des Konflikts 272 — Die Involvierung der
Vereinten Nationen 276 — Die USA auf dem Subkontinent 279
4. 1971 als globales humanitäres Ereignis 283
Sinkende Bedeutung der Flüchtlingsfrage in den USA 284 — Die
Innenpolitisierung der Flüchtlingshilfe 287 — Die Erzeugung von
Mitgefühl: Neue Strategien der Öffentlichkeitsarbeit 291 — 1971 als
Höhepunkt der neuen Kampagnetätigkeit 295 — »Die Reporter
sind Missionare«: Die Folgen der Aufmerksamkeit 298
5. Flüchtlingshilfe in der Praxis 306
Das humanitäre Selbstverständnis des UNHCR 306 — Die Konjunk-
turen der Hilfe 311 — Der UNHCR in Indien 314 — Facetten der
Hilfe 317 — Indien als Hauptakteur, Westbengalen als Zentrum der
Flüchtlingsaufnahme 321

6. Das Ende und die Folgen des Hilfsprogramms	327
Krieg im Dezember 326 — Die Rückkehr der Flücht-	
linge 332 — Nachspiel 1973 334 — Flüchtlingshilfe am Beginn	
der 1970er Jahre: Der UNHCR als Clearingstelle 337	

V. Ausblick

Flucht seit den 1970er Jahren.	342
Die Expansion und Überforderung des UNHCR seit 1970	346

VI. Schluss. Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg	363
--	-----

Dank.	371
---------------	-----

Abkürzungsverzeichnis	373
---------------------------------	-----

Abbildungsverzeichnis	374
---------------------------------	-----

Quellen und Literatur	375
---------------------------------	-----

Quellen.	375
Archivalische Quellen 375 — Editierte Quellen 379 — Online-	
Archive 380 — Filme 380 — Systematisch ausgewertete Zeitschrif-	
ten und Zeitungen 381 — Congressional Records 381 — Gedruckte	
Quellen /zeitgenössische Veröffentlichungen /graue Literatur 384	

Literatur	393
---------------------	-----

Einleitung

Flüchtlingspolitik im 20. Jahrhundert

Das 20. Jahrhundert war eines der Flucht. Zwischen 1900 und 2000 mussten Hunderte Millionen Menschen vor Gewalt und Vertreibung fliehen und ihre Heimat verlassen. Die Zahlen variieren, je nach Untersuchungsschwerpunkt und Definition,¹ 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.²

Das vergangene Jahrhundert gilt aber auch als eine Epoche humanitärer Aufbrüche. Die Staatengemeinschaft initiierte nach dem Zweiten Weltkrieg mehrere Projekte, welche die Erde zu einem besseren Ort machen sollten: Sie gründete etwa 1945 die Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation, 1946 das Kinderhilfswerk und 1948 dann die Weltgesundheitsorganisation. Im selben Jahr formulierten die Vereinten Nationen die Allgemeine Menschenrechtserklärung. In diesem Kontext entstanden auch mehrere grenzübergreifende Initiativen, um die Situation von Flüchtlingen zu verbessern. Im Dezember 1950 schuf die UNO das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR). Dieses ist heute eine der größten humanitären Organisationen der Welt und hat 50 Millionen Flüchtlingen geholfen, ein neues Leben zu beginnen.³ Am 28. Juli 1951 unterschrieben 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. Nach 1945 etablierte die Staatengemeinschaft auf diese Weise weltweit ausgreifende Hilfsstrukturen, die das Leben von Millionen Flüchtlingen auf der Welt beeinflussten.

Auf den ersten Blick drängt sich der Eindruck auf, der Rechtstext und die Hilfsorganisation seien eine simple Reaktion und eine moralische Antwort auf die Verwerfungen der ersten Jahrhunderthälfte gewesen. Die Genese war aber weitaus komplizierter. Die internationale Gemeinschaft konzipierte das Kommissariat und die Konvention ursprünglich, um dem akuten Problem der sogenannten Displaced Persons (DPs) in Europa Herr zu werden – etwa 30 Millionen Menschen waren auf dem europäischen Kontinent »on the move«. Es ging mitnichten darum, dauerhafte und weltweite Strukturen zu etablieren. Erst Jahre später wurden die flüchtlingspolitischen Einrichtungen schrittweise ausgeweitet. Das sogenannte New York Protocol hob 1967 die geografischen und zeit-

1 Diese Arbeit greift meist auf ein weitgefasstes Verständnis zurück und versteht Flüchtlinge als Personen, die unfreiwillig aufgrund von Gewalt, politischer Verfolgung oder aus anderen Gründen ihre Heimat verlassen mussten.

2 Vgl. Gatrell, Making, S. 3 f.; White, Number.

3 Vgl. UNHCR-Homepage, <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (10.9.2021).

lichen Beschränkungen der Konvention auf, und das Kommissariat wurde zur weltweit wichtigsten Hilfsorganisation.

Dieses Buch beleuchtet jene Entstehung einer dauerhaft institutionalisierten, internationalen Flüchtlingspolitik und die damit verbundene Etablierung eines weltweit ausgreifenden Politik- und Handlungsfeldes. Dabei behandelte die Staatengemeinschaft Flüchtlinge bis in die späten 1950er Jahre als eine Art Ausnahmeerscheinung, als transitorisches Phänomen, das überwiegend Europa betraf. Flucht verstand sie gerade nicht als dauerhaftes und globales Strukturproblem der internationalen Beziehungen, das einer institutionalisierten Behandlung bedurfte. Ein globaler, fortbestehender Handlungszusammenhang und damit gleichsam die Grundstrukturen der Flüchtlingspolitik, wie wir sie bis heute kennen, entstanden erst schrittweise zwischen 1950 und 1970. Dass sich so die Vorstellung durchsetzte, es sei die Aufgabe der Staatengemeinschaft, Geflüchtete zu unterstützen und dafür leistungsfähige institutionelle Strukturen aufzubauen, stellte dabei eine entscheidende Neuerung in der Geschichte humanitärer Politik dar. Wie, warum und unter welchen Umständen das alles geschah, darum geht es in dieser Untersuchung.

Forschungsstand

Das 20. Jahrhundert ist als Jahrhundert der Flucht bereits historisiert worden, bevor es zu Ende gegangen war. Zugespitzt formuliert folgte das Forschungsinteresse seit dem Ersten Weltkrieg meist den Hochphasen von Flucht und Vertreibung: Immer, wenn besonders viele Menschen flohen, kam das Bedürfnis auf, historische Vergleichsfolien zu finden.

In den 1920er-Jahren befassten sich erste Studien mit der Vertreibung der sechs Millionen russischen Flüchtlinge des Bürgerkriegs. Andere Wissenschaftler analysierten die Zwangsumsiedlung der zwei Millionen Griechen und Türken, die infolge des Lausanner Bevölkerungsaustauschs zu Beginn des Jahrzehnts ihre Heimat verlassen mussten. Seit Mitte der 1930er-Jahre, als Juden und politische Gegner zu Hundertausenden aus Deutschland, der Tschechoslowakei und Österreich flüchteten, kam es dann zu einer ersten substanziellen Welle an Publikationen über Flucht, Emigration und Exil. In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg schließlich publizierten Demografen, Soziologen, Historiker, Politologen und ehemalige Akteure aus Institutionen der Flüchtlingshilfe mehr Studien zum Thema als je zuvor.⁴

Als die weltweiten Flüchtlingszahlen in den 1970er- und 1980er-Jahren stark anstiegen, löste das erneut eine rege Produktion von wissenschaftlichen und publizistischen Analysen aus. Westliche Soziologen und Politikwissenschaftler er-

4 Vgl. jeweils als Auswahl Simpson, *The Refugee Problem*; Thompson, *Refugees*; Brown, *Bibliography*; Kulischer, *Europe on the Move*; Schechtman, *Population Transfers*; Holborn, *The IRO*; Woodbridge, *UNRRA*.

stellten erste Lehrbücher und Sammelbände, in deren Fokus die Flucht der vietnamesischen Boatpeople und der afghanischen Flüchtlinge stand, die vor den sowjetischen Invasoren geflohen waren. Erstmals wurden Fluchtbewegungen in Afrika und Asien genauer beleuchtet. Die Jurisprudenz widmete sich der Genese der Rechtsstrukturen, die Geschichtswissenschaft entdeckte nationale Fluchtvergangenheiten. In diesem Kontext institutionalisierte sich in Europa und Amerika eine eigenständige Flüchtlingsforschung.⁵

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mussten dann in Europa zu Beginn der 1990er-Jahre erneut Millionen Menschen fliehen. Auch das rief geschichtliche Verortungsversuche hervor, und erneut fragten unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen, wie sich die gegenwärtigen Fluchtgeschennisse durch den Rekurs auf ältere besser verstehen ließen.⁶ Und angesichts stark ansteigender Flüchtlingszahlen in den 2010er-Jahren ist das Forschungsfeld zu Flucht und Vertreibung schließlich noch einmal stark erweitert und diversifiziert worden.⁷

Insgesamt stellt sich das Forschungsfeld aber unzusammenhängend und verinselt dar. Das liegt vor allem daran, dass sich die vorliegenden Studien zumeist einzelnen Ansätzen und Initiativen widmen, sich auf die Zeit der Weltkriege konzentrieren und die internationale Flüchtlingspolitik dabei selten im Zentrum der vorliegenden Analyseansätze steht.⁸ Der Forschungsstand ist entsprechend umfangreich und fragmentiert.⁹ Er speist sich aus mehreren Literatursträngen:

Drei Zeiträume sind bisher intensiv untersucht worden. Ein erster Schwerpunkt liegt auf der *Zwischenkriegszeit*. Dabei heben Autoren die einschneidende Wirkung des Ersten Weltkriegs hervor und beschreiben die flüchtlingspolitischen Bemühungen der Staatengemeinschaft im Kontext der visionären Pläne des Völkerbunds, die zuletzt eine stärker positive Bewertung gefunden haben. Gleichzeitig verweisen diese Studien aber auf die Widersprüchlichkeiten und Schwächen des internationalen Flüchtlingssschutzes während der Zwischenkriegszeit und deuten besonders die 1930er Jahre als ein gescheitertes Jahrzehnt der Flüchtlingspolitik.¹⁰

Der zweite und größte Schwerpunkt liegt auf den *Fluchtbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa*. Die breit angelegte Bewältigung der Displaced Per-

5 Skran/C. N. Daughtry, *The Study of Refugees before Refugee Studies*; Black, *Refugee Studies*, Harrell-Bond, *Imposing Aid*; Zolberg/Suhrke/Aguayo, *Escape from Violence*; Loescher/Scanlan, *Calculated Kindness*.

6 Vgl. Loescher, UNHCR; Türk, UNHCR; Bade, *Europa in Bewegung*; Herbert, *Ausländerpolitik*.

7 Vgl. von Bressendorf (Hg.), *Über Grenzen*; Jansen/Lässig, *Refugee Crises*; Gatrell, *The Unsettling of Europe*; Ther, *Die Außenseiter*; Ghezelbash, *Refugee Lost*; FitzGerald, *Beyond Reach*; Poutrus, *Umkämpftes Asyl*.

8 Vgl. Gatrell, *What's wrong with History*; Elie, *Histories of Refugee and Forced Migration Studies*, S. 23; Black, *Studies*.

9 Vgl. Schönnhagen, *Forschungsbericht*.

10 Vgl. Skran, *Refugees*; Sjöberg, *Persecuted*; Cabanes, *Origins*; Marrus, *Flüchtlinge*; Gatrell, *Walking*; Simpson, *Problem* (1939).

sons Problematik hat in diesem Zusammenhang das größte Interesse hervorgerufen.¹¹ Hierbei sticht in erster Linie die Diskrepanz der Deutungsangebote hervor: Auf der einen Seite betont die Forschung das groteske Missverhältnis zwischen humanitärer Rhetorik und politischer Praxis der Flüchtlingshilfe. Auf der anderen Seite verorten Studien die Flüchtlingspolitik der Vereinten Nationen als erste gelungene Manifestation einer »Menschenrechtsrevolution« nach dem Zweiten Weltkrieg.¹²

Seit einigen Jahren sind zudem die Fluchtsituationen im Globalen Süden im *letzten Drittel des 20. Jahrhunderts* in den Fokus der Forschung gerückt. Dabei entstanden in erster Linie Sammelbände, welche die Unterschiede der Ursachen und Folgen im Vergleich zu den europäischen Flüchtlingskrisen der beiden Weltkriege behandeln: Wo lagen zu den jeweiligen Zeitpunkten die Gründe für Flucht und Vertreibung? Kann man sie nach Modellen und übergreifenden Strukturen ordnen? Sind daraus Lehren und Handlungsanweisungen für gegenwärtige Situationen abzuleiten? Welche Funktionen hatten Flüchtlingslager? Und welche Folgen haben humanitäre Hilfsaktionen für die Aufnahmeländer und die Flüchtlinge? Das sind Fragen, von denen sich diese oftmals anthropologischen und soziologischen Studien haben leiten lassen. Die historische Untersuchung der Flüchtlingshilfe spielt aber auch hier nur eine nachgeordnete Rolle.¹³

Zudem sind in diesem Kontext nun einige Arbeiten erschienen, die speziell die Geschichte von Flucht und Migration auf dem asiatischen Kontinent historisch ausgeleuchtet haben.¹⁴ Und zuletzt haben Studien den Fokus auf die Zeit nach dem Kalten Krieg gerichtet und dabei aufgedeckt, wie sich westliche Staaten seither gegenüber Flüchtlingen aus ärmeren Weltregionen abschotten, ohne offiziell aus den internationalen Rechtsabkommen auszutreten.¹⁵

11 Graue Literatur wird in den FN mit dem Veröffentlichungsjahr angegeben. Vgl. Kulischer, *Europe on the Move* (1948); Schechtman, *Transfers* (1946); ders., *World* (1964); Holborn, *IRO* (1956); ders., *UNHCR Bd. 1/2* (1975); Vernant, *Refugee* (1953); Proudfoot, *European Refugees* (1956); Stoessinger, *Refugee* (1956); Kee, *Refugee World* (1961); Chandler, *Refuge* (1959); Rees, *Century of the Homeless Man* (1957); Carlin, *Lifeline* (1989); Woodbridge, *UNRRA* (1950); Salomon, *Refugees*; Hoffmann/Kott/Romijn (Hg.), *Seeking Peace*; Lässig/Jansen (Hg.), *Refugee Crisis*; Reinisch/Frank, *Crisis*; Von Bressendorf, *Über Grenzen*.

12 Cohen, *Human Rights Revolution*. Vgl. ders., *Wake*; Shephard, *Road*, S. 368–415; Jacobmeyer, *Ausländer*; Wyman, *DPs*; Holian/Cohen (Hg.), *Refugee*; Frank/Reinisch (Hg.), *Refugees*; Loescher, *UNHCR*, S. 50–81; Bem, *Blank Cheque*; Ben-Nun, *Universal*; Rystad (Hg.), *The Uprooted*; Long, *migrants*.

13 Vgl. Betts/Collier, *Refuge*; Harrell-Bond, *Imposing Aid*; Hanhimäki, *Global Cold War*; Zolberg/Suhrke/Aguayo, *Escape from Violence*; Ruthström-Ruin, *Beyond Europe*; Sharpe, *Africa*. Wenig empirische Forschung existiert zur Flucht im Nahen Osten: Bensoussan, *Juden*.

14 Vgl. Madokoro, *Elusive Refugee*; Sen, *Citizen Refugee*; Kaufmann, *Tibet*; Chakraborty, *Woman*; Song, *East Asia*; Haimanti, *The Partition of India*; Zamindar, *Partition*; Amrith, *Migration*; Khan, *Partition*.

15 Vgl. Ghezelbash, *Refugee lost*; FitzGerald, *Reach*; Poutrus, *Asyl*; Siebold, *Grenzen*; Orchard, *Right*; ders., *Rhetoric and Reality*, Parekh, *No refugee*.

Mehrere Akteursgruppen stehen im Zentrum der Forschung. Entgegen seiner anfänglich beschränkten Handlungsfähigkeit ist vor allem der *UNHCR* intensiv untersucht worden. Historische Studien haben herausgearbeitet, welche gewaltigen Herausforderungen das Flüchtlingskommissariat in der internationalen Politik bewältigte, obwohl es doch als »unpolitische« Institution eingerichtet worden war und über keine machtpolitische Gestaltungskraft verfügte.¹⁶ Einige Sammelbände haben ergänzend die Praxis der humanitären Hilfe und die *Rolle der NGOs* näher betrachtet und dabei auf die vielgestaltigen Probleme verwiesen, vor die die Hilfsverbände gestellt waren, wenn sie innerhalb verschiedener nationaler Kontexte ihre Arbeit verrichteten.¹⁷

Auch die *Rolle der USA* ist intensiv beschrieben worden. Einige Studien erheben hierbei den Anspruch, die Inkonsequenzen US-amerikanischer Flüchtlingspolitik, ihre uneingelösten Versprechen und ihre moralische Scheinheiligkeit zu entlarven. Sie kritisieren, dass die USA während des Kalten Kriegs vornehmlich Flüchtlingen aus kommunistischen Ländern geholfen und somit konkret nationale Interessen bedient hätten, übersehen dabei aber die wichtige Rolle, die die USA in Flüchtlingsfragen einnahmen – ohne die Unterstützung Washingtons fand nach 1945 lange gar keine Flüchtlingshilfe statt.¹⁸

Zudem haben Forschungsarbeiten zu Staatsbürgerschaft und Nationsbildung den Zusammenhang zwischen der Entstehung von Nationalstaaten und Fluchtbewegungen herausgearbeitet. Sie demonstrieren, welche blutigen und verheerenden Folgen das Ideal vom homogenen Nationalstaat hatte und wie viele Menschen deshalb ihre Heimat verlassen mussten. In diesen Darstellungen sind Nationalstaaten oder nationale Gruppierungen die wichtigsten Akteure, weil sie Millionen von Menschen zu Flüchtlingen machten.¹⁹

Zwei methodische Herangehensweisen dominieren die wissenschaftliche Untersuchung der internationalen Flüchtlingspolitik. Die Genese des internationalen Asyl- und Flüchtlingsrechts ist vornehmlich in *rechtswissenschaftlichen* Studien untersucht worden.²⁰ Ideengeschichtlich grundiert erforschen sie wichtige Entwicklungen nach den Weltkriegen, ihr Hauptinteresse gilt dabei der Flüchtlingskonvention.²¹ Zudem haben insbesondere *politik- und migrationswis-*

16 Vgl. Holborn, UNHCR (1975); Loescher, UNHCR; Loescher/Betts/Milner, UNHCR; Türk, UNHCR.

17 Vgl. Reinisch/White (Hg.), Disentanglement; Mazower/Reinisch/Feldman (Hg.), Reconstruction; Forsythe, Humanitarians; Barnett, Empire of Humanity; Maul, Menschenrechte; ders., Humanitärer Aufbruch; ders., Quäker; Kott, International Organizations; Reinisch (Hg.), Relief; Reinisch/Frank (Hg.), Crisis; von Bressendorf (Hg.), Über Grenzen.

18 Vgl. Loescher/Scanlan, Calculated; Bon Tempo, Gate; Porter, Benevolent Empire.

19 Vgl. Ther, Nationalstaaten; Gosewinkel, Staatsbürgerschaft; Torpey, Passport; Rürup, Limbo; Weis, Statelessness (1979).

20 Vgl. Zimmermann (Hg.), Convention; Goodwin-Gill, Law; Weis/UNHCR, Travaux; Takkenberg/Tahbaz (Hg.), Travaux; Hathaway, Refugees; Costello u.a. (Hg.), Oxford Handbook.

21 Vgl. Siegelberg, Statelessness.

senschaftliche Arbeiten grundlegend Neuland erschlossen und den Forschungsbereich immer wieder erweitert. Welche Arten von Migration gibt es? In welche Kategorien lassen sich Push- und Pull-Faktoren unterteilen? Kann man Migrations- oder Flüchtlingsstrukturen als »Regime« konzeptualisieren? Wie gelingt Integration am besten? Und welche Probleme sind mit diesem Begriff verbunden?²² Diese Fragen haben diese Forschungsrichtung beschäftigt.²³

Betrachtet man den Forschungsstand nunmehr als Ganzes, lassen sich mehrere Leerstellen ausmachen. Eine markante Lücke bildet zunächst der Übergang *von der Zwischen- zur Nachkriegszeit*, mehr aber noch der Wandel von den umfangreichen Nachkriegsinstitutionen zum anfänglich mickrig ausgestatteten UNHCR. Die Anknüpfungspunkte der Flüchtlingspolitik und die Rolle der Vorgängerorganisationen des UNHCR sind aus diesem Grund wenig thematisiert worden, und auch die Genese des Kommissariats und der Konvention wurden bisher nur überblicksartig untersucht.

Insbesondere über den *internationalen Flüchtlingsschutz zwischen 1950 und 1970* ist zudem bislang wenig bekannt. Das Forschungsinteresse setzt erst wieder mit den Flüchtlingskrisen in Südostasien infolge des eskalierenden Vietnamkriegs ein. Wie die Staatengemeinschaft das internationale Flüchtlingsrecht ausweitete und damit den Schutz von Geflüchteten institutionalisierte, bleibt so unterbeleuchtet.²⁴

Vielfach wird außerdem auf die Bedeutung einer *Gruppe internationaler Experten und Regierungsvertreter* hingewiesen. Über deren Problemanalysen und Lösungsvorschläge sowie die Programme, die daraus abgeleitet wurden, also die konzeptionelle Ebene der Flüchtlingshilfe, ist allerdings nur wenig Genaueres bekannt.²⁵ Inwiefern sich die Entscheidungsträger von ihren Vorgängern absetzten, auf welche Überlegungen sie zurückgriffen, wo Referenzpunkte, Erfahrungen oder generationelle und biografische Kontinuitäten lagen, ist somit noch nicht analysiert.

Schließlich ist auch die *Ebene der Praxis* bislang nur in Einzelstudien, nicht aber systematisch unter historischen Fragestellungen untersucht worden. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Rolle der NGOs erst jüngst ins Zentrum des Forschungsinteresses gerückt ist – obwohl diese im Bereich des Flüchtlingssschutzes die maßgeblichen Akteure waren. Der UNHCR führte lange Zeit

22 Vgl. Oltmer, Migration, S. 18-25; ders., Regime; Pott/Rass/Wolff (Hg.), Migrationsregime; Schmalz, Refugees.

23 Vgl. Oltmer, Globale Migration; ders., Migration; Nuscheler, Migration; Kühnhardt, Flüchtlingsfrage; Haddad, Society; Gordonker, Politics; Bade, Europa; ders. (Hg.), Migrationsforschung; Hoerder, Cultures.

24 Vgl. Gatrell, Free World; ders., Geschichte; Ruthström-Ruin, Globalization; Hanhimäki, Global Cold War; Loescher, Origins; Elie/Hanhimäki, UNHCR; Davies, Rejection.

25 Vgl. Ben-Nun, The British-Jewish Roots; ders., The Israeli Roots; Siegelberg, Statelessness.

keine eigenen Hilfsmaßnahmen durch, die Arbeit vor Ort verrichteten NGOs oder nationale Organisationen.

In den übergreifenden Darstellungen der Flüchtlingspolitik lassen sich abschließend drei Narrative erkennen. Die überwiegende Mehrheit der historischen Synthesen konstatiert, dass die internationale Flüchtlingshilfe in Form des UNHCR stets mit ihren Aufgaben gewachsen sei.²⁶ In diesen *Fortschritts-* oder *Professionalisierungsgeschichten* sind die Dynamiken, Brüche oder Kontinuitäten der Flüchtlingspolitik kaum greifbar. Demgegenüber erzählen viele Studien aber auch eine *Niedergangsgeschichte*. Demnach habe mit dem Ende des Kalten Kriegs auch das »Goldene Zeitalter der Flüchtlinge«²⁷ geendet, und Staaten des Globalen Nordens hätten sich fortan intensiver gegen Flucht- und Migrationsbewegungen aus dem Globalen Süden abgeschottet. Drittens wird eine *Mangelgeschichte* erzählt, die kritisch hervorhebt, wie wenig Geld den Hilfsorganisationen zur Verfügung steht und wie einzelne Staaten den Flüchtlingsschutz unterminieren. Inwiefern diese Interpretationslinien aber zusammenpassen oder gar zusammengehören, darüber ist bislang nur selten nachgedacht worden.²⁸

Unterforscht ist die Geschichte der internationalen Flüchtlingspolitik somit keineswegs. Aber insbesondere der Suche nach den Anfängen der Flüchtlingspolitik fehlt es an analytischer Tiefenschärfe. Wie entstanden die internationalen Strukturen, die wir heute kennen? Warum kam es zu einem Neben- und Miteinander aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen? Wie entwickelten sich die Grundzüge des heutigen Rechts? Die bisherigen Antworten auf diese Fragen sind vage geblieben. Einige Historikerinnen und Historiker gehen davon aus, dass die Strukturen aus der Zeit zwischen den Weltkriegen stammen, für andere sind sie ein Ergebnis der unmittelbaren Nachkriegszeit nach 1945. Einigkeit herrscht aber in folgendem Punkt: Spätestens mit der Gründung des UN-Flüchtlingskommissariats 1950 und der Verabschiedung der Konvention 1951 habe die Flüchtlingspolitik ihre heutige Gestalt erhalten. Häufig wird dann zwar hinzugefügt, dass dieses System anfänglich allein auf Europa begrenzt gewesen sei und dass erst in den 1960er Jahren die Universalisierung des Flüchtlings-schutzes erstritten wurde. Auffällig ist dabei aber, dass die Etablierung einer dauerhaften und global ausgreifenden Flüchtlingshilfe eher konstatiert als analysiert wird.²⁹ Hier setzt diese Studie an.

26 Vgl. Gatrell, Making; Loescher, UNHCR; Marrus, Flüchtlinge; Ther, Außenseiter; Kushner/Knox (Hg.), Genocide; UNHCR, State, Betts/Milner/Loescher, UNHCR; Türk, UNHCR.

27 Vgl. Cohen, Wake.

28 Vgl. Orchard, Right; Ghezelbash, Refugee lost; FitzGerald, Reach; Jackson, Concept; Betts/Collier, Refuge; Berlinghoff/Kleist (Hg.), Schlüsselthemen.

29 Vgl. die Ausnahmen Skran, Refugees; Salomon, Refugees.

Frage und Methodik

Im Gegensatz zu den vielen politik- und rechtswissenschaftlich geprägten Studien dient der Begriff »Flüchtlingspolitik« hier nicht als vorab definierter Idealtyp, mit dem die historische Wirklichkeit der grob 25 Untersuchungsjahre vermessen wird.³⁰ Vielmehr versucht diese Arbeit zu erklären, wie die internationale Gemeinschaft mit Flüchtlingen umging, als diese erstmals zu einer internationalen Herausforderung wurden und wie und warum sich dieser Umgang in der Folge wandelte. Um historisch aufschlussreich über dieses Politikfeld nachzudenken und von internationaler Flüchtlingspolitik zu sprechen, sind deshalb zwei Voraussetzungen nötig: Flüchtlingspolitik muss zum einen über die nationale Asyl- und Migrationspolitik einzelner Länder hinausgehen und zum anderen als ein fluides, polyzentrisches Ensemble nationaler wie internationaler Institutionen, bi- und multilateraler Aktionen sowie rechtlicher Normen und weltweiter Praktiken verstanden werden. Dabei strebt diese Studie keine Gesamtgeschichte der internationalen Flüchtlingspolitik an, sondern ein historisch qualifiziertes Urteil über Veränderungen in diesem Politikfeld.

Die übergeordnete Fragestellung lautet: Wie, warum und unter welchen Bedingungen entwickelte sich die anfangs als transitorisch wahrgenommene Flüchtlingsproblematik zu einem als Weltproblem verstandenen Phänomen, das die internationale Gemeinschaft mit einer global ausgreifenden Politik zu lösen versuchte? Um diese Genese einer globalen Hilfspolitik untersuchen zu können, folge ich drei Fragekomplexen. *Erstens* untersuche ich die Antriebskräfte der internationalen Flüchtlingspolitik und die daraus abgeleiteten Konzeptionen und Ziele. Hierbei stehen Problemwahrnehmungen, Interessen und Motive im Vordergrund. Dabei ist zu prüfen, welche Vorstellungen von Flucht und Flüchtlingen, nationaler Souveränität und Zugehörigkeit sowie globaler Verantwortung die Diskussionen dominierten und welche Rolle öffentlicher Druck spielte. *Zweitens* analysiert das Buch die konkrete politische und institutionelle Ausformung der Flüchtlingspolitik, es fragt also, wie sie institutionell ausgestaltet und politisch instrumentalisiert wurde. *Drittens* geht es um die Praxis der Flüchtlingshilfe, denn letztlich fanden die Konzepte und Strukturen ihre konkrete Anwendung in unzähligen Lagern, Einreisezentren und nationalen Asylbehörden rund um den Globus. Hierbei ist nach den Wirkungen zu fragen und danach, wie die Praxis auf die Problemwahrnehmungen und Konzepte rückwirkte.

Um die polyzentrischen Strukturen der Flüchtlingshilfe zu erfassen, dominiert eine Perspektive des Überblicks, die erstmals die bisher kaum analysierten tiefgreifenden institutionengeschichtlichen und politikfeldbezogenen Transformationen nachzeichnet. Dazu werden vier Akteursgruppen vorgestellt. Flücht-

30 Die Begriffe Flüchtlingspolitik, -hilfe und -schutz benutze ich deshalb relativ undogmatisch. Jedoch helfen sie mitunter, zu bestimmten Zeitpunkten einen bestimmten Bereich des Politikfeldes hervorzuheben. Vgl. Betts, Complex; Loescher, Regime; Orchard, Right.

linge waren in erster Linie ein Thema *staatlicher Innen- und Außenpolitik*. Die USA und Großbritannien konnten sich der Thematik als größte Beitragszahler der Vereinten Nationen nicht entziehen und sind daher von besonderem Interesse für diese Studie. Afrikanische und asiatische Länder des entwickelten sich im Zuge der Entkolonialisierung und als Schauplatz vieler Flüchtlingskrisen ebenfalls zu Protagonisten der internationalen Flüchtlingshilfe. Zudem befassten sich internationale *Regierungsorganisationen*, mit dem UNHCR in der Hauptrolle, mit der konkreten Umsetzung der flüchtlingspolitischen und rechtlichen Festlegungen. Das Kommissariat ist deshalb der historische Ausgangspunkt der Studie. Zusätzlich waren *nichtstaatliche Akteure* für die Praxis der Flüchtlingshilfe und die gesellschaftliche Wahrnehmung des Flüchtlingsproblems von großer Bedeutung. Schließlich ist eine *Gruppe von internationalen Experten, Beamten und Wissenschaftlern* zu nennen, die über die Dauer des gesamten Untersuchungszeitraums großen Einfluss auf die Perzeption der Flüchtlingsproblematik und die Ausgestaltung des Flüchtlingsrechts ausübte.

Diese Studie fußt überwiegend auf neuen archivalischen Forschungen. Die staatlichen Perspektiven sind über die Nationalarchive der USA (College Park, Washington; Washington D. C.), Großbritanniens (Kew), Indiens (Neu-Delhi) und Frankreichs (Pierrefitte-sur-Seine; Aix-en-Provence) abgedeckt. Die Akten aus den US-amerikanischen Präsidentenbibliotheken Trumans (Independence, Missouri), Eisenhowers (Abilene, Kansas), Kennedys (Boston, Massachusetts) und Nixons (Yoba Linda, Kalifornien) liefern Einsichten in das Verhalten des nationalen Sicherheitsrats, in Dokumente des Weißen Hauses und in persönliche Akten der Präsidenten. Die Unterlagen der internationalen Organisationen in Genf (UNHCR; ILO; IOM; IKRK; LICROSS; WCC), New York (UNO), Washington D. C. (OAS) und Addis Abeba (OAU) bilden eine weitere Grundlage. Einige Institutionen besitzen Online-Archive, die für diese Arbeit konsultiert wurden (NATO; Völkerbund; Europarat; AALCO; CIA; UN-Sitzungsprotokolle; AFSC). Zudem liefern mehrere Nachlässe in Neu-Delhi (Nehru Memorial Museum and Library), Oxford (Bodleian Social Science Library), Harvard (Radcliffe College Schlesinger Library), Washington D. C. (Library of Congress), New York (Columbia University Archive), Sleepy Hollow (Rockefeller Archive) und London (LSE Library; East London University Archive and Library) weitere Einsichten in die Überlegungen von Rechtsexperten, Regierungsbeamten oder NGOs. Zusätzlich sind einige Themenkomplexe über eine exemplarische Auswahl aus der kaum zu überblickenden Fülle an grauer Literatur untersucht. Mehrere digitale und gedruckte Quelleneditionen bilden eine weitere wichtige Basis der empirischen Arbeit.³¹ Gleiches gilt für die zeitgenössischen Veröffentlichungen der NGOs, der Parlamente und internationaler Or-

31 FRUS; DDF; Hansard; Lok Sabha; Singh, Documents; Bhasin, Bangladesh; Official Records of the United Nations (im Folgenden: ORUN), online abrufbar, [https://digitallibrary.un.org/?ln=en/\(21.9.2021\)](https://digitallibrary.un.org/?ln=en/(21.9.2021)); Sitzungsprotokolle UNHCR, IOM, OAU sowie Veröffentlichungen des US-Kongresses.

ganisationen und Regionalbündnisse, die viel Material liefern. Zuletzt schließlich sind internationalen und nationalen Zeitungen wichtige Aufschlüsse über die zeitgenössischen Wahrnehmungen und die gesellschaftlichen Debatten zur Flüchtlingsproblematik zu entnehmen. Die Befunde zur sowjetischen Seite haben aufgrund der Archivsituation weniger Tiefenschärfe. Dafür aber bieten Akten aus Indien und Äthiopien einen historisch wertvollen Einblick in die Handlungsmotive der afrikanischen und asiatischen Staaten.

Einige Aspekte dieser Arbeit sind vorwiegend über die vorhandene Literatur erschlossen, vor allem der erste und der letzte Teil. Wichtige Hintergründe liefern hierzu etwa die Historiografie zur Dekolonisation, zum Humanitarismus oder zu internationalen Organisationen, genauso wie die Europa-, Asien- oder Afrikgeschichtsschreibung und die Beiträge zur Einwanderungsgeschichte westlicher Nationen.³²

Meine Forschung hat dabei von verschiedenen methodischen Debatten profitiert, die die Historiografie zuletzt beschäftigt haben. Seit gut zwei Jahrzehnten ist die klassische Geschichtsschreibung der internationalen Beziehungen um zusätzliche Facetten erweitert worden. Dabei steht nicht mehr nur der bipolare Konflikt des Kalten Kriegs im Vordergrund. Vielmehr haben die jüngeren Arbeiten zuvor unbeachtete Akteure und Handlungsfelder, besonders die nichtstaatliche Seite und Länder des Globalen Südens, untersucht, damit neue Schwerpunkte gesetzt und so die Geschichte des Großkonflikts komplexer dargestellt.³³ Zudem liegt der Fokus nicht mehr nur auf einer klassischen Politikgeschichte. Die Reflexionen über eine Kulturgeschichte des Politischen haben das Verständnis der internationalen Beziehungen stark erweitert.³⁴ Sie sind auch für diese Monografie grundlegend: Wahrnehmungen und Sprechakte, also die symbolische und performative Dimension von Politik, spielen in diesem Buch eine wichtige Rolle. Klassische Analysekategorien wie Motive und Entscheidungsprozesse bleiben aber wichtig.³⁵ Zudem reflektiert die Historiografie seit Jahren darüber, wie angemessen globale oder transnationale Geschichte geschrieben werden kann.³⁶ Zahlreiche Historiker haben in diesem Kontext Versuche unternommen, internationale Politikfelder historisch sinnvoll zu erschließen. Auf diesen Einsichten fußt diese Arbeit – zum Beispiel auf der Erkenntnis, dass internationale Politik meist nur polyzentrisch zu verstehen ist. Dieses Wissen hilft, die Besonderheiten der Flüchtlingshilfe stärker zu konturieren und im Rahmen

32 Vgl. Gatrell, *The Unsettling of Europe*; Judt, *Geschichte Europas*; Osterhammel/Jansen, *Dekolonisation*; Forsythe, *Humanitarian Politics*; Terry, *Paradox*; Hannig, *Biafra*.

33 Vgl. Eckel, *Neuinterpretation*.

34 Vgl. Schors, *Doppelter Boden*; Stollberg-Rilinger (Hg.), *Kulturgeschichte*; Mergel, *Kulturgeschichte*.

35 Vgl. Eckel, *Menschenrechte*, S. 26.

36 Vgl. Osterhammel, *Internationale Geschichte*; Eckel, *Globalisierungsdiskurs*; Conrad/Eckert/Freitag (Hg.), *Globalgeschichte*.

der internationalen Beziehungen zu verorten.³⁷ Deshalb ist diese Arbeit auch ein Beitrag zu der Frage, wie man historisch aufschlussreich über internationale Politikbereiche nachdenken kann.

Aufbau und Ziel

Der verschlungene Weg der internationalen Flüchtlingspolitik, von den komplexen Anfängen bis zu ihrer Verstetigung, spiegelt sich im Aufbau der Studie wider. Um die Genese der Flüchtlingspolitik zu analysieren und die grundlegenden Entwicklungslinien nachzuzeichnen und zu periodisieren, konzentriere ich mich auf drei Wegmarken: Die Jahre um 1950, um 1960 und um 1970 stellen wichtige verdichtete Phasen des Wandels und damit aussagekräftige Zeitpunkte dieser Geschichte dar.

Insgesamt besteht das Buch aus fünf Teilen, die jeweils mit einem panoramaartigen Überblick beginnen, der in die übergeordneten Entwicklungen der internationalen Politik und die wichtigsten Situationen zeitgenössischer Flucht einführt und das Fluchtgeschehen anhand mehrerer Einzelschicksale veranschaulicht. Am Anfang stehen Entwicklungen vor dem Zweiten Weltkrieg (*Teil 1*). Hier wird über länger geartete »Vorgeschichten« der Flüchtlingspolitik reflektiert, um die neuartige Qualität der politischen Konzepte und Praktiken nach 1945 ermessen und historisch verorten zu können. Denn die Ursprünge der internationalen Flüchtlingshilfe liegen in der Zeit der Bürgerkriege nach dem Ersten Weltkrieg, als allein in Europa rund 13 Millionen Menschen auf der Flucht waren. Manche Analysen aber blicken weiter zurück und entdecken Vorläufer heutiger Praktiken bereits im 19. Jahrhundert oder in noch früheren Zeiträumen. Erst nach 1918 aber wurden Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge im Rahmen des Völkerbunds zum ersten Mal als internationale Verantwortung verstanden. Diese Lösungsansätze besaßen eine zum Teil beachtliche Reichweite, blieben aber auf Einzelmaßnahmen und weitgehend auf Europa beschränkt.

Die Fluchtbewegungen während und nach dem Zweiten Weltkrieg übertrafen dann alle bis dahin gekannten Dimensionen. Um das Problem zu lösen, schuf die internationale Staatengemeinschaft zwei Organisationen: 1943 zunächst die UN Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) und 1947 dann die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO). Damit gewann das Politikfeld an Konturen, Qualität und Umfang, zumal sich nun auch die USA beteiligten. Gemeinsam mit den alliierten Streitkräften repatriierte die UNRRA bis 1946 sieben Millionen durch den Krieg vertriebene Displaced Persons (DPs). Im Pazifischen Raum brachten die alliierten Streitkräfte bis 1948 sechs Millionen

37 Vgl. Moyn, *The Last Utopia*; Eckel, *Menschenrechte*; Paulmann, *Conjunctures*; Bösch/Moine/Senger (Hg.), *Internationale Solidarität*; Barnett, *Empire of Humanity*; Heerten, *Biafra*; Zimmer, *Welt ohne Krankheit*; Mazower, *Palace*; Maul, *Menschenrechte*; Unger, *Entwicklungspfade*; Barnett/Finnemore, *Organizations*.

Menschen in ihre Heimat zurück. Als sich dann aber immer mehr Geflüchtete in Europa weigerten, in die osteuropäischen Länder heimzukehren, gründete die UNO 1947 die IRO. Sie siedelte bis 1952 1,2 Millionen DP's in 25 Staaten an. Für die Vereinten Nationen stellten diese umfassenden Programme und Institutionen aber bewusst nicht den Versuch dar, dauerhafte Strukturen zu schaffen. Sowohl die IRO, als auch die UNRRA verstanden sie als zwei Instrumente, die ein Nachkriegsproblem beseitigen sollten.

Noch bevor die Flüchtlingsorganisation ihre Arbeit richtig aufgenommen hatte, begannen in den Vereinten Nationen die Diskussionen darüber, inwiefern es in Zukunft Hilfsinstitutionen für Flüchtlinge geben müsse. Mit diesen Debatten zur Fortsetzung der internationalen Flüchtlingshilfe um 1950 beginnt der empirische Untersuchungszeitraum (*Teil 2*). Die Entscheidungen der späten 1940er Jahre hatten für das gesamte Politikfeld weichenstellenden Charakter. Denn mit dem Ende der IRO verringerten die Vereinten Nationen ihre flüchtlingspolitischen Bemühungen drastisch. Damit schufen sie die Grundlagen für einen durchsetzungsschwachen Politikbereich, dem überdies ein eindeutiges Zentrum fehlte. Diese Entwicklung ist erklärungsbedürftig, denn Flüchtlingskrisen schienen zum damaligen Zeitpunkt überall auf der Welt aufzutreten. Weit über 100 Millionen Menschen waren nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Flucht – in Indien und Pakistan flohen 18 Millionen Menschen im Zusammenhang mit der gewaltsamen Teilung, nach Deutschland strömten knapp 12 Millionen sogenannte Vertriebene, im Nahen Osten flohen mindestens 500.000 Palästinenser aus Israel und umgekehrt 300.000 Juden aus den arabischen Ländern nach Israel. In China schließlich flohen 90 Millionen Menschen vor den Folgen des Bürgerkriegs. Sowohl im nationalen als auch internationalem Kontext forderten Staatsvertreter, Experten und Leiter von Nichtregierungsorganisationen deshalb immer wieder eine globale Organisation, um sich dieses unverkennbar weltweit wirksam gewordenen Problems anzunehmen. Doch letztlich ersetzten die Vereinten Nationen die europäische Flüchtlingsorganisation lediglich durch eine Doppelstruktur aus UNHCR und Genfer Flüchtlingskonvention. Damit reduzierten sie die Möglichkeiten internationaler Einflussnahme radikal. Geografisch begrenzten sie diese auf Europa und zeitlich auf Flüchtlinge, die vor 1951 geflohen waren. Diesem Verständnis zufolge waren Flüchtlinge ein Phänomen der Vergangenheit. Der 1950 installierte UNHCR sollte lediglich rechtlich beraten, nicht aber eigene Hilfsoperationen durchführen. Die Notprogramme für koreanische und palästinensische Flüchtlinge, welche die UNO kurz darauf initiierte, lagerte sie bewusst aus, um keine dauerhaften Strukturen zu schaffen. Flüchtlingshilfe fand fortan vornehmlich auf dem europäischen Kontinent und für Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern statt.

Ein dauerhafter und potenziell global ausgreifender Handlungszusammenhang entstand erst um 1960 (*Teil 3*), als weltweit weniger Menschen als in den anderen Perioden der Nachkriegsjahrzehnte auf der Flucht waren. Insbesondere die Debatten um die 300.000 algerischen Flüchtlinge, die während des Algerienkriegs zwischen 1957 und 1962 vor der französischen Armee nach Tunesien und

Marokko flohen, verschoben dabei den Diskurs über Geflüchtete und die Praxis der Flüchtlingshilfe. In Nordafrika organisierte die Staatengemeinschaft erstmals Hilfe für Menschen, die nicht vor dem Kommunismus, sondern vor einem westlichen Staat und auf dem afrikanischen Kontinent flohen. Für die Akteure kam den Quellenbegriffen folgend hierbei das »alte Flüchtlingsproblem«, das DP-Problem in Europa, zu seinem Ende. Es erschien nun dringlich, die »neuen Flüchtlingsprobleme« außerhalb Europas anzugehen. Das Weltflüchtlingsjahr der Vereinten Nationen 1959 nahm dabei einen bedeutenden Stellenwert ein. Im Zuge dieser Kampagne sammelten NGOs Informationen zu vielen Fluchtsituationen auf der ganzen Welt und schufen so Wissen über unterschiedlichste Flüchtlingskrisen. Diese fassten sie nun unter dem Sammelbegriff des »Weltflüchtlingsproblems« und deuteten sie als Ausdruck einer grundlegenden, strukturellen Problematik. Dabei wuchs die Überzeugung, dass zur Bewältigung dieses Problems eine umfassende, institutionelle Rahmung nötig sei und auch eine gewisse Flexibilität im Umgang mit den Krisen. Der vormals unbedeutende UNHCR stieg nun zur zentralen Clearingstelle der internationalen Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge auf und agierte zunehmend global. Das New York Protocol, eine Erweiterung der Flüchtlingskonvention, schuf 1967 schließlich den rechtlichen Rahmen und hob die geografischen und zeitlichen Einschränkungen der Konvention auf.

Wie die Weltgemeinschaft diese universellen Strukturen in der Praxis ausgestaltete, blieb allerdings situationsabhängig (*Teil 4*). Um 1970 wandelten sich dabei die Konstellationen, nun stiegen zivilgesellschaftliche Gruppen erstmals zu den entscheidenden Befürwortern auf, sich für Flüchtlinge zu engagieren. Freiwilligenverbände entwickelten in diesem Zusammenhang neue Strategien, um Mitleid und Unterstützung für Flüchtlinge zu generieren und die Öffentlichkeit wurde so zu einer zentralen Antriebskraft der Flüchtlingshilfe. Gleichzeitig aber reduzierten wichtige Staaten wie die USA ihr flüchtlingspolitisches Engagement und nahmen bewusst Abstand von den visionären und teuren Neuansiedlungskonzepten der Nachkriegsjahre. So legte sich die Staatengemeinschaft auf ein System von Nothilfen fest. Das begrenzte die Flüchtlingshilfe zunehmend auf die provisorische Versorgung in Lagern vor Ort. Zum Tragen kam das erstmals 1971, als bei der Entstehung Bangladeschs zehn Millionen Menschen vor den Grausamkeiten der pakistanischen Armee nach Indien flohen. Mit der Betrachtung des Managements dieser Flüchtlingskrise zwischen 1971 und 1973 endet die quellenfundierte Untersuchung. Zu diesem Zeitpunkt agierte der UNHCR als internationale Koordinierungsorganisation und half bei der Repatriierung von über zehn Millionen Menschen. Seitdem ist der UNHCR die zentrale Institution der weltweiten Flüchtlingshilfe. Inwiefern damit die Strukturen geschaffen und ausgestaltet waren, die bis heute den internationalen Rahmen prägen, das erörtert abschließend ein Ausblick auf die Phase seit 1970 (*Teil 5*).

Das Buch verfolgt mehrere Ziele: Einerseits will es die Entwicklungslinien des Politikfelds empirisch erschließen und untersucht dazu einen zuvor vernachlässigten Zeitraum – die Phase zwischen den späten 1940er Jahren und den frühen

1970er Jahren. Damit erscheint erstmals eine zusammenhängende Geschichte des Prozesses, in dessen Verlauf um den UNHCR ein weltweites Politikfeld mit potenziell universellem Mandat entstand. Andererseits entwirft die Studie eine übergreifende Interpretation und mehrere Deutungslinien, um die ambivalente Geschichte der Flüchtlingshilfe zu erklären. Die Arbeit historisiert somit die Etablierung eines Felds, das bis heute zu den polarisierenden und dominierenden Themen der internationalen Politik und Öffentlichkeit gehört. Das ermöglicht einen neuen Blick auf eine Phase, in der die internationalen Beziehungen durch den Prozess der Dekolonisation und den Kalten Krieg gewaltige Umbrüche erlebten. Damit leistet die Untersuchung auch einen Beitrag zu den geschichtswissenschaftlichen Deutungsversuchen, die erörtern, inwiefern das 20. Jahrhundert nicht nur das Jahrhundert der Extreme war, sondern auch eine Phase visionärer und utopischer Aufbrüche. Das Gesamtbild ist dabei von Widersprüchen und Komplexität geprägt. Denn nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die Staatengemeinschaft zwar ein weltweit ausgreifendes und dauerhaft angelegtes System der Flüchtlingshilfe. Geflüchtete hatten dadurch immer häufiger die Chance auf Unterstützung in Not. Gleichzeitig aber führte das zu einem Bedeutungsverlust der Flüchtlingspolitik in den internationalen Beziehungen – die Finanzierung der Hilfsprogramme ging zurück und für Flüchtlinge wurde es schwieriger, Zuflucht zu finden, weil es zu einer globalen Krise des Asyls kam.

Stoff für große Erzählungen liefert diese Geschichte daher kaum. Die Entstehung der internationalen Flüchtlingspolitik ist eine Geschichte dauernder Aufbrüche, einzelner Durchbrüche und wiederholter Rückschläge. Nach dem Zweiten Weltkrieg folgte sie keiner großen Linie. Vielmehr verwandelte sich die Flüchtlingspolitik allmählich und keineswegs geplant in eine Form der immer wiederholten und sich dadurch verstetigenden Nothilfe. Aus den Fragmenten vergangener Strukturen entstand so ein System von Aushilfen und Versatzstücken, ein unübersichtliches Gefüge zahlreicher Einzelorganisationen, das nur mühsam durch den UNHCR zusammengehalten wurde. Will man diese verworrenen Strukturen der internationalen Flüchtlingspolitik verstehen, muss man die zweieinhalb Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg betrachten.

I. Die Ursprünge eines neuen Politikfeldes nach dem Ersten Weltkrieg

1. Flucht in der Zwischenkriegszeit

Das Phänomen Flucht hat viele Gesichter. Drei Personen veranschaulichen das Fluchtgeschehen in der Zwischenkriegszeit in besonderem Maße, ihr persönliches Schicksal hilft, die Ursachen und Folgen von Flucht und Vertreibung genauer zu fassen: Eugene Kulischer floh 1918 als Jude erst aus Russland nach Frankreich und von dort später in die USA. Die Familie von Kosmas Haralabidis musste 1921 ihre türkische Heimat nach Griechenland verlassen. Und der jüdische Jurist Paul Weis flüchtete 1938 aus Österreich nach Großbritannien, wo er zu einem der Protagonisten des internationalen Flüchtlingsrechts wurde.

»Die Geschichte der Menschheit ist die Geschichte ihrer Wanderungen.«¹ Auf diesen Satz spitzte Eugene Kulischer sein 1948 veröffentlichtes Buch *Europe on the Move* zu. Für Kulischer stellte Migration eine anthropologische Konstante dar, Wanderungen gehörten zum Leben wie Geburt und Tod. Die Geschichte Europas erzählte er als eine Geschichte der Zwangsmigration.² Nach 1918 hatte Kulischer das Schicksal Millionen anderer Flüchtlinge geteilt. 1881 in Kiew geboren und Jude, arbeitete er erfolgreich als Jurist, bevor er 1916 an die Universität in St. Petersburg kam. Ein Jahr später aber brach die Oktoberrevolution aus. Dem Weltkrieg folgte der Bürgerkrieg (1917-22) sowie der Krieg gegen Polen (1919-21). Nach 1917 verloren so sechs Millionen Russinnen und Russen ihre Heimat. Viele suchten Schutz in den angrenzenden Staaten, später in ganz Europa. 1921 bürgerte der Rat der Volkskommissare eine Million im Exil lebende Sowjetbürgerinnen und -bürger pauschal aus und machte sie zu Staatenlosen.³ Kulischer entkam 1918 über Kiew und Rumänien nach Berlin. Insgesamt flohen 600.000 russische Flüchtlinge ins Deutsche Reich, 320.000 nach Berlin.⁴

Auch anderswo flüchteten nach dem globalen Krieg massenhaft Menschen: Kosmas Haralabidis kam auf der Flucht seiner Eltern zur Welt. Wie Millionen andere hatte seine Familie infolge neuer Grenzziehungen, ethnischer Gewalt und Bevölkerungsverschiebungen nach dem Krieg ihr Zuhause verloren.⁵ Haralabidis war einer von knapp zwei Millionen Griechen und Türken, die infolge des Vertrags von Lausanne, der einen Bevölkerungsaustausch festlegte, zu Flüchtlingen wurden. Hunderttausende Menschen kamen dabei ums Leben. Kosmas Schwester Elisavet starb an den Folgen einer Unterkühlung, weil die Eltern, Martha und Anastasios, 1921 überhastet hatten fliehen müssen, ohne die not-

1 Kulischer, *Europe* (1948), S. 8.

2 Vgl. Später, Kracauer, S. 286-299; Ferrara, *Historiography*; Schlögel, *Europa*.

3 Vgl. Gatrell, *Walking*, S. 15-33; Cabanes, *Origins*, S. 133-189.

4 Vgl. Ferrara, *Historiography*; Leonhard, *Frieden*, S. 601.

5 Vgl. Frank, *Transfers*.

wendigen Kleidungsstücke einpacken zu können. Hochschwanger kam Martha 1922 in Istanbul an und wurde mit anderen Flüchtlingen in einem Kino untergebracht: Hier gebar sie Kosmas. Er wurde als Flüchtling geboren.⁶

Der Bevölkerungsaustausch von Lausanne hatte viele Ursprünge. Einige Entwicklungslinien reichen zurück ins 19. Jahrhundert, als sich auf dem Balkan, auf der griechischen Halbinsel und im Osmanischen Reich Nationalbewegungen herausbildeten, die das Ideal einer homogenen Nation vertraten.⁷ Nach dem Ersten Weltkrieg dann zerfielen drei multiethnische Großreiche: das Zarenreich, das Osmanische und das Habsburger Reich. In Europa entstand ein Dutzend neuer Staaten. 60 Millionen Menschen waren Angehörige einer neuen Nation, 25 Millionen gehörten zu einer Minderheit in einem der neuen Staaten.⁸ Das schuf eine explosive Gemengelage in ganz Europa, besonders aber in Griechenland und in der Türkei. Das Osmanische Reich verfolgte während des Weltkriegs eine gewaltsame Türkisierungspolitik, der brutale Höhepunkt war der Völkermord an den Armeniern. Auch die hunderttausend im Osmanischen Reich lebenden Griechen sahen sich scharfer Diskriminierung ausgesetzt. Nach dem Krieg legte der Friedensvertrag von Neuilly einen Austausch von 150.000 Personen zwischen Griechenland und Bulgarien fest. Der Vertrag von Sèvres, der die Auflösung des Osmanischen Reichs regelte, sah Ähnliches für Griechenland und die Türkei vor, trat aber nie in Kraft. Die griechische Regierung sah dann nach dem Weltkrieg die Chance, ein Groß-Griechenland in Anatolien zu erzwingen und marschierte, gestützt durch die Alliierten, in der Türkei ein. Die griechischen Truppen gerieten aber rasch ins Hintertreffen und traten panisch den Rückzug an. Als sich im Anschluss die Massaker des türkischen Militärs an Christen häuften, flüchtete die griechische Bevölkerung aus Anatolien. Bis Herbst 1922 hatten bereits 800.000 Pontosgriechen ihre türkische Heimat verlassen.⁹ Unter Vermittlung des Völkerbunds und der Alliierten vereinbarten Griechenland und die Türkei daraufhin im Winter 1922/23 einen zwangsweisen Bevölkerungsaustausch. Im Vertrag von Lausanne wurde die Religionszugehörigkeit zum entscheidenden Identitätsmerkmal. Über zwei Millionen Menschen waren betroffen, 1,5 Millionen von ihnen waren griechisch.¹⁰

6 Vgl. Gespräch Elisavet Haralabidou, 21.3.2021; Gerwarth, *Besiegte*, S. 289-317; Hirschon (Hg.), *Aegean*; Ther, *Nationalstaaten*, S. 96-106; Naimark, *Hatred*, S. 17-57; Psomiades, *Crises*; ders., *Problem*; ders., *Intervention*.

7 Vgl. Ther, *Nationalstaaten*, S. 23-69; Ferrara/Piancolo, *Connectedness*; Manasek, *Refugee*; ders., *Empire*; Bloxham, *Unweaving*; ders./Gerwarth (Hg.), *Violence*; Marrus, *Flüchtlinge*, S. 50-61; McCarthy, *Exile*; Gatrell, *Making*, S. 22 f.

8 Vgl. Leonhard, *Pandora*, S. 964 f.; Mazower, *Kontinent*, S. 87; ders., *Minorities*; Skran, *Refugees*, S. 39.

9 Vgl. Gerwarth, *Besiegte*, 289-317; Marrus, *Flüchtlinge*, S. 110-124; Ther, *Nationalstaaten*, S. 96-105; Leonhard, *Frieden*, S. 1089-1143.

10 Vgl. für die Verhandlungen: Her Majesty's Stationery Office, *Lausanne Conference* (1923); Kontogiorgi, *Greek Macedonia*; Ther, *Außenseiter*, S. 82-92; Mazower, *Kontinent*, S. 85-101; Frank, *Transfers*, S. 1-94.

Den griechischen Staat belastete die Aufnahme der Flüchtlinge nachhaltig, bis 1928 wechselte die Regierung elf Mal, ebenso häufig putschte das Militär. Hundertausende Flüchtlinge kamen in den Großstädten unter und organisierten ihr Leben in Schattenwirtschaften. 500.000 Vertriebene siedelten sich zudem in den nordöstlichen Regionen an,¹¹ auch die Eltern von Kosmas Haralabidis, die in der Region Drama Tabak anbauten. In den 1940er Jahren kämpfte er als Kommunist im Widerstand – erst gegen die Deutschen, dann gegen die von Großbritannien und den USA unterstützte konservative Regierung im Bürgerkrieg. Später heiratete er Martha Tsaoussidou, die ebenfalls aus einer Flüchtlingsfamilie stammte. Als Erste ihres Dorfes zogen sie 1962 als Gastarbeiter nach Westdeutschland. Am Ende ihres Lebens kehrten sie nach Griechenland zurück – in das Haus, in dem Kosmas



Abbildung 1. Kosmas Haralabidis in Uniform Anfang der 1940er Jahre .

Haralabidis seine Kindheit verbracht hatte und das einst Muslimen gehört hatte, die ihrerseits infolge von Lausanne Griechenland hatten verlassen müssen.¹²

Zehn Jahre nach dem Drama in Griechenland löste das nationalsozialistische Deutschland eine weitere Massenflucht in Europa aus. Insgesamt verließen bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs 400.000 bis 500.000 Menschen Deutschland, die Tschechoslowakei und Österreich. Die meisten Betroffenen waren Juden. 1938 erreichte die Flucht infolge der Novemberpogrome und der Annexion Österreichs ihren Höhepunkt.¹³ Auch Paul Weis war davon betroffen. Er war 1907 in eine jüdische Familie in Wien geboren worden, studierte Rechtswissenschaften in Wien und arbeitete anschließend in der Sozialverwaltung Wiens. 1938 internierte ihn die Gestapo im Konzentrationslager Dachau. Nach seiner Entlassung im April 1939 floh er nach Großbritannien. Hier inhaftierten ihn die britischen Behörden zunächst als »feindlichen Ausländer«. Dann aber durfte er an der London School of Economics studieren und zum Thema Staatenlosigkeit eine Doktorarbeit verfassen, die bis heute als Standardwerk gilt: Demnach sind Staaten die Subjekte internationalen Rechts, Staatsbürger wiederum die Objekte der Nationalstaaten und somit im internationalen Recht geschützt. Wird aber ein Bürger staatenlos oder von seinem Heimatland verfolgt,

11 Steiner, Lights, S. 271; Akin, Home; Clark, Stranger.

12 Vgl. Gespräch Elisavet Haralabidou, 21.3.2021.

13 Vgl. Benz, Flucht, S. 65; ders., Die jüdische Emigration.

verfällt die Verbindung zwischen nationalem und internationalem Schutz. So entsteht eine Rechtslücke, und der Flüchtling kann in Schutzlosigkeit geraten.¹⁴ Niemand hatte das zuvor derart luzide formuliert. So wurde Weis zum gefragten Experten. Die britische Regierung berief ihn in alle Flüchtlingsorganisationen der Nachkriegszeit. Er formulierte die Entwürfe der Genfer Flüchtlingskonvention und blieb bis in die 1970er Jahre ein gefragter Experte des internationalen Flüchtlingsrechts.¹⁵

Auch für den russischen Exilanten Eugene Kulischer bedeutete das Jahr 1933 eine Zäsur – er floh zunächst aus Berlin nach Dänemark und von dort aus zu seinem Bruder nach Paris. Nachdem die Deutschen 1940 Frankreich besetzten, versuchten die Brüder, in die USA zu entkommen. Kulischer gelang die Flucht, sein Bruder jedoch wurde von der französischen Polizei verhaftet. Er kam 1942 im Lager Drancy ums Leben. Kulischer erstellte später für staatliche und private Organisationen in den USA Studien zu den Vertreibungen während der Kriege. Als er 1956 starb, war er ein weltweit anerkannter Migrationsexperte.¹⁶

Die Geschichten von Paul Weis, Eugene Kulischer und Kosmas Haralabidis verdeutlichen, dass Flucht nach dem Weltkrieg in Europa für Millionen Menschen zu einer Alltagserfahrung wurde. Die Fluchtbewegungen in Griechenland und der Türkei, aus dem ehemaligen Zarenreich und aus Deutschland waren die folgenreichsten der Zwischenkriegszeit. Der Erste Weltkrieg entfachte nicht nur eine Spirale präzedenzloser Gewalt mit zehn Millionen Toten, 20 Millionen Verletzten und noch mehr an der Spanischen Grippe gestorbenen Menschen. Er löste in Europa auch eine nie da gewesene Flucht aus: Während des Kriegs flohen 13 Millionen Menschen, vier Fünftel davon aus Südeuropa. In der Nachkriegszeit flüchteten dann über zwölf Millionen Menschen, insbesondere in Osteuropa, auf dem Balkan und im Nahen Osten – insgesamt befand sich ein Prozent der Weltbevölkerung auf der Flucht. Da die unterlegenen Staaten nach den Pariser Friedensverhandlungen erhebliche Teile ihrer Territorien einbüßten, mussten erneut Hunderttausende ihre Heimat verlassen. Allein nach Deutschland wanderte eine Million Menschen aus den abgetretenen Reichsgebieten ein. Hunderttausende armenische Flüchtlinge suchten in Europa, vor allem aber in Syrien und dem Libanon, Zuflucht. Später verstieß das faschistische Italien Zehntausende politisch Unliebsame.¹⁷ Für die Zwischenkriegszeit lassen sich so zwei Hochphasen der Flucht ausmachen: im direkten Anschluss an die Kriegshandlungen und am Ende der 1930er Jahre. Die Fluchten hatten mehrere Ur-

14 Vgl. Weis, *Statelessness* (1979).

15 Vgl. Bodleian Social Science Library (im Folgenden: BOD), Paul Weis Papers (im Folgenden: PWP), PW/PR/HCR/BSN/14/38, Weis, *Curriculum Vitae*, 1967; Siegelberg, *Statelessness*, S. 165 f.; Flynn, *Archive*.

16 Vgl. Ferrara, *Historiography*; Schlögel, *Europa*; Später, *Kracauer*, S. 286.

17 Vgl. Leonhard, *Frieden*, S. 598 f.; Ther, *Außenseiter*, S. 76–92; Mazower, *Kontinent*, S. 69–117; Gatrell, *Making*, S. 3, 21–85; ders., *Refugees*; Dadrian, *Armenian Genocide*; Üngör, *Making of Modern Turkey*.

sachen.¹⁸ Die Gewalt des Weltkriegs, die Neuordnung nach dem Zusammenbruch der multiethnischen Imperien, die flächendeckende Ausbildung des modernen Nationalstaats und die Durchsetzung totalitärer Ideologien.¹⁹ China indes erlebte zwischen 1911 und 1949 einen nahezu ungebrochenen Kriegszustand. Der Einfall der Japaner in der Mandschurei 1931 und der zweite chinesisch-japanische Krieg (1937-45) lösten riesige Fluchtbewegungen in ganz Asien aus. 95 Millionen wurden hier im folgenden Jahrzehnt zu Flüchtlingen.²⁰

Angesichts solcher Vorgänge wurde das Flüchtlingsproblem nach 1918 zu einem zentralen Thema der internationalen Politik und der nationalen Öffentlichkeiten. Der Völkerbund schuf in der Zwischenkriegszeit insgesamt sieben Organisationen für Flüchtlinge und etablierte somit ein neues Politikfeld.²¹ Viele Studien verorten die Geburtsstunde der heutigen Flüchtlingspolitik deshalb in der Zeit nach dem Weltkrieg. Manche Analysen aber schauen weiter zurück. Ob am Anfang die Griechen, die Römer, die Bibel, die Französische Revolution oder doch erst die Genfer Flüchtlingskonvention standen, ist umstritten. Welche Vorgeschichten aber sind relevant für das Verständnis der Genese der internationalen Flüchtlingspolitik?

2. Vorgeschichten

Vor dem 19. Jahrhundert.

Begriffsgeschichten und die unendliche Geschichte des Asyls

Seit 2015 wird im deutschsprachigen Raum eine Diskussion darüber geführt, ob das Wort »Flüchtling« nicht zu niedrig, negativ, abwertend oder männlich sei. Kritiker dieser Diskussion bewerten den Alternativvorschlag »Geflüchteter« als noch ungeeigneter. Er verharmlose, da er die »Erfahrungen von Gewalt, Willkür und Schutzlosigkeit«²² kaum erfasse und als Partizip Perfekt suggeriere, dass der Prozess der Flucht mit der Ankunft abgeschlossen sei. Flüchtlinge müssten aber erfahren, dass sich das Thema für sie nie erledigt.

Die Debatte hat mehr als anekdotischen Charakter. Denn nichts hat die Flüchtlingsforschung stärker beschäftigt als die Frage nach dem Flüchtlingsbegriff. Für gewöhnlich geht die Erzählung wie folgt: Der Begriff kam im Englischen (refugee) und Französischen (réfugié) erstmals nach den Hugenottenkriegen auf. Das Wort diene damals aber nicht als Sammelbegriff, sondern meinte konkret die rund 200.000 Hugenotten, die aus Frankreich vertrieben wurden

18 Vgl. Gatrell, Making, S. 17-85; Gatrell/Zhvanko (Hg.), Europe on the Move.

19 Über die Flucht, die der Krieg in Afrika/Asien auslöste, ist wenig bekannt. Vgl. Koller, Colonial Troops.

20 Vgl. Amrith, Migration, S. 96-102; Li (Hg.), China at War.

21 Vgl. Schrover, Migration and Mobility; Gatrell u. a., Discussion: Humanitarianism.

22 Kossert, Flucht, S. 29.

und in England Aufnahme fanden. Im Zuge der transatlantischen Revolutionen diente der Begriff zwar auch als synthetisierende Kategorie, die mehrere Gruppen politischer Exilanten zusammenfasste. Bis ins 19. Jahrhundert fehlte aber ein genereller Begriff, um fliehende Menschen zu beschreiben. Im Deutschen etwa beschrieb das Wort lange Zeit eine »flatterhafte« Person. Erst seit den Vertreibungen auf dem Balkan am Ende des 19. Jahrhunderts, spätestens aber seit der 1914 vom Weltkrieg ausgelösten Massenflucht wandelte sich die Bezeichnung »Flüchtling« zum Alltagsbegriff. Nach 1945 schließlich beschrieb der Begriff in Europa die Vertriebenen des Weltkriegs, später dann Personen, die vor dem Kommunismus flohen. Fortan diente er überall als Überkategorie, um Menschen zu beschreiben, die ihre Heimat verlassen, weil sie keine andere Wahl haben.²³

Ein derartiger Abriss verdeutlicht zwar, wie sich in einzelnen Regionen die Sprache über fliehende Menschen über die Jahrhunderte wandelte. Doch solche Begriffsgeschichten liefern wenig Einsichten zur eigentlichen Praxis der Flüchtlingshilfe, vernachlässigen, welchen Einfluss verschiedene Kontexte hatten und liefern somit wenig Erhellendes, wenn es darum geht, zu erklären, wie flüchtlingspolitische Strukturen entstanden.²⁴

Rechts- und politikwissenschaftliche Analysen der Asylgeschichte blicken noch weiter in die Vergangenheit zurück: Das Asyl als Schutzmechanismus für fliehende Menschen besteht demnach seit Jahrtausenden, mindestens aber seit Religionsgemeinschaften oder politische Einheiten existierten. Verweise auf religiöses Asyl finden sich tatsächlich in allen großen Weltreligionen. Schon in der griechischen Polis-Ordnung boten Gemeinden verfolgten Menschen Zuflucht. In Europa entstand und etablierte sich im Frühen Mittelalter das Kirchenasyl. Die Religionskriege der Frühen Neuzeit werden politik- und rechtswissenschaftlich dann meist als Einschnitt gedeutet, weil der Augsburger Religionsfrieden 1555 erstmals ein Recht auf Auswanderung festschrieb. Der Westfälische Friede schließlich begründete diesen Analysen zufolge 1648 eine territorialstaatliche Ordnung in Europa und schuf damit die Grundbedingung für das moderne Asylrecht: Mit der Existenz eines Staatensystems und dem Recht auf Auswanderung erkannten Staaten Vertriebene als eine distinkte Gruppe von Migranten an.²⁵ Eine solche holzschnittartige Darstellung der Vorläufer heutiger Asylstrukturen liefert viele Ähnlichkeiten zu Gegenwartsphänomenen. Solchen Analogien muss jedoch entgegeng gehalten werden, dass ein säkulares Asylrecht nicht vor

23 Vgl. ebd.; Miller, Strangers, S. 76-93; Marrus, Flüchtlinge, S. 15; Siegelberg, Statelessness, S. 12-49; Diaz, asile, S. 30-42; Oltmer, Begriff; Jöris, Begriff; Beer, Begriffsgeschichtlich; Loescher, Refugees, S. 1-42.

24 Vgl. Manasek, Empire; Gatrell, Making, S. 22 f.

25 Vgl. Kleist, Protection; Orchard, Right, S. 45-71; Price, Rethinking Asylum; Suhrke/Zolberg/Aguyao, Refugee Movements; Sassen, Flüchtlinge; dies., Paradox; Schlichte, Flucht; Soguk, States and Strangers; Haddad, Society; Die Netherlands Organization for Scientific Research (NWO) erforscht aktuell diese frühen Politiken vor dem 19. Jahrhundert, vgl. <http://inventionoftherefugee.com/> (11.9.2021).

dem 19. Jahrhundert entstand. Erst dann entwickelten Staaten Mechanismen, um tatsächlich bürokratisch und polizeilich überprüfen zu können, wer das eigene Territorium betrat. Erst hier bildeten sich ein staatlicher Zugriff auf Ein- und Auswanderung sowie Staatsbürgerschaftsregelungen heraus. Pässe wurden überhaupt erst im Ersten Weltkrieg flächendeckend eingeführt.²⁶

Das 19. Jahrhundert.

Politisches Asyl und die dunkle Seite der Nationalstaaten

Bis zum 18. Jahrhundert gab es in Europa etwa eine Million Menschen, die aus religiösen Gründen geflohen waren. Nach der Reconquista der Iberischen Halbinsel beispielsweise hatte Spanien im Laufe des 16. Jahrhundert über 300.000 Muslime ausgewiesen. Im Zuge der Christianisierung vertrieb der spanische Staat dann 200.000 Juden, die portugiesischen Juden mussten 1497 ihre Heimat verlassen. Am Ende des 17. Jahrhunderts schließlich wies Frankreich mindestens 200.000 Hugenotten aus. Die Aufnahmestaaten investierten teilweise viel Geld, um diese unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen zu versorgen. Ein grundlegendes Flüchtlingsrecht entstand dabei aber nicht.²⁷ Das änderte sich im 19. Jahrhundert, als sich die europäische Staatenwelt nationalisierte. Staaten verrechtlichten und bürokratisierten nun ihre Einwanderungsbestimmungen und etablierten asylrechtliche Auslieferungsabkommen. Das Ideal des homogenen Nationalstaats begünstigte ethnische Säuberungen, und es entstanden erste transnationale humanitäre Hilfsprogramme.

In dieser Zeit veränderten sich in Europa die Ursachen von Flucht und Vertreibung.²⁸ Die religiöse Verfolgung der Frühen Neuzeit verlor rasch an Bedeutung, politische Fluchtursachen wurden wichtiger. Die Revolutionen 1776 und 1789 bildeten den Auftakt für ein Jahrhundert, in dem immer wieder politische Exilanten in anderen Ländern Zuflucht suchten. Nach dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg gingen Hunderttausende britische Loyalisten ins Exil nach Großbritannien, nach Kanada, in den noch weitgehend unbewohnten Westen der späteren USA und nach Florida, das noch nicht zu den USA gehörte.²⁹ Nach der Französischen Revolution wanderten 150.000 Personen in die USA und in mehrere europäische Staaten aus, die größte Emigranten-Gemeinde bildete sich mit 25.000 Franzosen in London.³⁰ Nach dem gescheiterten polni-

26 Vgl. Noiriel, Tyrannei; Gosewinkel, Staatsbürgerschaft; Torpey, Passport; Reiter, Politisches Asyl; Caestecker, Belgium.

27 Vgl. Marrus, Flüchtlinge, S. 12 f.; Ther, Außenseiter, S. 41-73; Orchard, Right, S. 45-71; Lachenicht, Hugenotten; Bahlke (Hg.), Glaubensflüchtlinge; Smiles, The Huguenots; Stanwood, The Global Refuge.

28 Ausnahme Osterhammel, Verwandlung, S. 465-565.

29 Vgl. Marrus, Flüchtlinge, S. 21-35; Ther, Außenseiter, S. 179-204; Jasanoff, Liberty's Exiles; Pestel, Kosmopoliten; Noiriel, Tyrannei, S. 14-28.

30 Vgl. Ther, Außenseiter, S. 179-183; Bade, Europa, S. 189 f.