

„Unworthy exercise in legalism and semantics“

Die Internationalisierung der Flüchtlingsfrage

Archipel der Rechtlosigkeit

Das 20. Jahrhundert wurde eingeleitet mit einem neuen Kapitel der Migrationsgeschichte. 2,5 Millionen Juden flohen aus Osteuropa, der Zerfall des osmanischen Reiches machte Hunderttausende zu Flüchtlingen und Deutschland wurde zum Auswanderungs- und Transitland auf der Reise nach Übersee. Die Bevölkerungsverschiebungen war von drei Merkmalen gekennzeichnet: erstens überschritten sich Flucht und Migration immer häufiger, denn neben den ökonomischen push- und pull-Faktoren war zunehmend politische Unterdrückung ausschlaggebend für die Entscheidung, in ein anderes Land zu gehen. Zweitens wurde Europa zum Zentrum dieser Wanderungsbewegungen. Drittens versuchten die westeuropäischen Staaten zu diesem Zeitpunkt kaum, die Flüchtlingsströme zu regulieren und zu kontrollieren. Dies veränderte sich erst mit dem Ersten Weltkrieg und der nachfolgenden Etablierung eines neuen Staatensystems. Die im Rahmen der Nachkriegsverträge festgelegten geopolitischen Veränderungen sollten vor allem nationale Ambitionen befriedigen. Die neuen Grenzen wurden ohne Mitsprache der Bevölkerung festgelegt, über ihre nationale Zugehörigkeit sollten die Menschen jedoch selbst entscheiden. Wenn sie sich nicht mit dem Staat identifizierten, dem das von ihnen bewohnte Territorium zugewiesen worden war, hatten sie zwölf Monate Zeit, das Land zu verlassen. Blieben sie im Land, so war rein rechtlich ihr Status als Minderheit anerkannt. Im Fall Polens waren zudem spezifische Schutzmaßnahmen für Juden vorgesehen. Die Klassifizierung der Bevölkerung erfolgte durch ein ausgefeiltes Passwesen, das „nach außen“ durch den Ausbau des Grenzregimes und „nach innen“ durch verwaltungstechnische und polizeiliche Maßnahmen eine effektive Kontrolle ermöglichte. Viele Menschen standen bei dem Aufbau dieser neuen Ordnung auf der Seite der Verlierer. Sie lebten von nun an in einem bislang in der Geschichte nicht definierten, äußerst fragilen Daseinszustand: sie waren staatenlos. Es reichte aus, sich zur falschen Zeit am falschen Ort aufzuhalten, um keine gültigen Papiere ausgestellt zu bekommen. Denjenigen, die vor politischer Verfolgung geflohen waren, wurde kein Schutz gewährt, denn das Asylrecht war in keiner der Konstitutionen der westlichen Staaten als Rechtsanspruch verankert. Eine Verbesserung der rechtlichen Situation der Betroffenen erfolgte erst mit der Einführung eines Passersatzsystems, dem sogenannten „Nansen“-Pass, benannt nach dem norwegischen Polarforscher Fridtjof Nansen, der sich als erster Hochkommissar des Völkerbundes explizit um die Flüchtlinge aus Russland kümmern sollte. Doch nur Frankreich und die skandinavischen Länder boten eine Legalisierung an, unter anderem, weil diese Länder ein verstärktes Interesse an Wählerstimmen und Steuerzahlern hatten.

Mitte der 1920er Jahre schien das Flüchtlingsproblem weitestgehend gelöst und Nansen schlug dem Rat des Völkerbundes vor, dass von nun an die *International Labour Organisation* (ILO) die noch ausstehenden Fragen der Beschäftigung und Niederlassung regeln sollte. Mit der nationalsozialistischen Machtübernahme in Deutschland sollte sich dieses Vorhaben jedoch als Illusion erweisen. Der mit der Reichstagsbrand-Verordnung vom 28. Februar 1933 konstituierte Ausnahmezustand

dauerte bis zum Ende des NS-Regimes an. Die Repression richtete sich zunächst in Form der „Schutzhaft“ gegen die politische Opposition – Gefängnisse und Arbeitslager waren bald mit Regimegegnern überfüllt – , und dann gegen die deutschen Juden wie der Boykott gegen jüdische Geschäftsinhaber vom 1. April 1933 und das am 7. April erlassene Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums. Im Schatten des Terrors entwickelte die nationalsozialistische Führung eine auf rassenbiologischer Grundlage basierende Ideologie und Konzepte für eine zentral gesteuerte antijüdische Politik, die mit den Nürnberger Rassegesetzen vom Sommer 1935 und der organisierten Austreibung der Juden aus Österreich im Frühjahr 1938 konsequent in die Praxis umgesetzt wurde. Von den 400.000 Menschen, die bis August 1939 den nationalsozialistischen Machtbereich verließen, waren 90% jüdischer Herkunft.

Der Völkerbund und die Flüchtlinge

Dem die Gesamtheit der Staatsangehörigen umfassenden Staatsbegriff setzten die Nationalsozialisten ein neuartiges Verständnis des Volkes entgegen, das durch einen antistaatlichen Reichsbegriff, die Idee einer europäischen Großraumordnung und einen rassenbiologischen Wertehorizont gekennzeichnet war. Der Völkerbund als eine den Staaten übergeordnete Institution wurde gleichgesetzt mit dem angeblich von jüdischer Seite formulierten Anspruch auf Weltherrschaft. Auf der 14. Sitzung des Völkerbundes 1933 verkündete Deutschland seinen Austritt aus der Staatenvereinigung. Gleichzeitig fassten die Delegierten der anderen Länder den Beschluss, einen Hohen Kommissar für Flüchtlinge (jüdische und andere) aus Deutschland einzusetzen. Durch den sich abzeichnenden Konflikt war die Stimmung bei den nächsten Sitzungen des Völkerbundes eher verhalten und der Antrag des holländischen Außenministers de Graeff auf Gewährung von Hilfe für jüdische Flüchtlinge wurde mit der Begründung abgelehnt, die deutsche Regierung könne sich durch eine aktive Intervention in diesem Bereich brüskiert fühlen. Entscheidend war hier die defensive Haltung einzelner Personen, die die mit ihrer Position verbundenen Einflussmöglichkeiten nicht zu Gunsten von Flüchtlingen nutzten.

Die nach dem Ersten Weltkrieg im internationalen Rechtsverkehr etablierte Flüchtlingsdefinition beschränkte diesen Status auf armenische und russische Flüchtlinge. Bei einem weiteren Massenexodus hätten also rein theoretisch auf der Grundlage einer Gruppendifinition weitere Legalisierungen gefordert werden können. Mit der Flüchtlingskonvention über den Status der aus Deutschland stammenden Flüchtlinge, auf die sich der Völkerbund auf seiner 17. Vollversammlung im Februar 1938 in Genf einigte, wurde diese Regelung jedoch durch ein individuell zu erwerbendes Recht ersetzt. Die Konvention über den Status der aus Deutschland stammenden Flüchtlinge (jüdische und andere) trat Ende Oktober 1938 in Kraft. Jeder Antrag wurde nun einer eingehenden Prüfung unterzogen. Der Antragsteller musste eine persönliche Gefährdung nachweisen, in der Regel durch die Vorlage offizieller Bescheinigungen. Obwohl die deutsche Regierung in vielen Fällen als Begründung für die Ausbürgerung nicht nur „deutschfeindliche Aktivitäten“, sondern auch die jüdische Herkunft der Betroffenen anführte, fand die antisemitisch motivierte Verfolgung in den Aufnahmelandern keine Berücksichtigung.

Offiziellen Verlautbarungen zufolge strebten die Staaten des Völkerbundes eine weitest gehende Gleichstellung von Flüchtlingen mit Arbeitsmigranten an, einschließlich des Rechts auf Arbeit und der Gewährung sozialer Fürsorge. Ähnlich wie die legalen

Definitionen diente auch diese Rhetorik vor allem dazu, einen politischen Konsens zu formalisieren, Handlungsrichtlinien für die einzelnen Staaten aufzustellen und darüber eine Steuerung des Flüchtlingsproblems zu ermöglichen. Das Phänomen Flucht wurde als Abstraktion behandelt, getrennt von den Fluchtursachen. Der Graben zwischen offiziellen Verlautbarungen und rechtlichen Regelungen einerseits und der Lebensrealität der Flüchtlinge andererseits vertiefte sich zunehmend.

Internationalisierung der Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges

In den Vereinigten Staaten machten sich bekannte Persönlichkeiten zu Fürsprechern der Flüchtlinge in Europa. Die Journalistin Dorothy Thompson schlug 1938 in einem Artikel in der *Foreign Affairs* vor, das Nansen-Amt, das eigentlich geschlossen werden sollte, in eine weltweite Flüchtlingshilfsorganisation umzuwandeln. Die amerikanische Arbeitsministerin Frances Perkins fordert die Erteilung von Visa für Verfolgte außerhalb der bestehenden Einwanderungsgesetze. Im April 1937 brachte der demokratische Abgeordnete Donald O'Toole einen Gesetzesvorschlag zur Asylgewährung ein und nach dem Anschluss Österreichs forderten die Abgeordneten Emanuel Celler und Samuel Dickstein in Parlamentsdebatten die unbegrenzte Einwanderung für Opfer politischer Verfolgung. Diese Stellungnahmen waren jedoch in keiner Weise mehrheitsfähig und stießen auch bei Vertretern jüdischer Organisationen durchaus auf Ablehnung. Eine schließlich auf Initiative des amerikanischen Präsidenten – gegen den Widerstand im Kongress – einberufene internationale Regierungskonferenz zur Situation der Flüchtlinge aus Deutschland und Österreich, die unter der Schirmherrschaft Frankreichs im Juni 1938 in Evian am Genfer See stattfand, weckte neue Hoffnungen. Doch das Ergebnis dieser Zusammenkunft war katastrophal. Die Grenzen blieben geschlossen, es gab keine Identitätsdokumente für Verfolgte und selbst die von den Organisationen geforderte staatliche Unterstützung der Flüchtlingshilfe wurde abgelehnt.

Trotz der spärlichen Berichterstattung in der offiziellen Presse und im Rundfunk verbreiteten in den Vereinigten Staaten Menschenrechtsgruppen und politische Initiativen über Zeitschriften und Broschüren relativ genaue Informationen über den nationalsozialistischen Völkermord in Europa. In den Straßen New Yorks fanden im Frühjahr 1942 aus Protest gegen die Massaker der Nazis in den osteuropäischen Ländern Demonstrationen mit über 20.000 Menschen statt.

Auf der vom 19. bis 26. April 1943 auf den Bermuda-Inseln stattfindenden britisch-amerikanischen Flüchtlingskonferenz bekundete die US-Regierung die Bereitschaft, den im Flüchtlingsbereich tätigen Hilfsorganisationen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Während vom State Department eine Zentralisierung der Flüchtlingshilfe unter der Schirmherrschaft des Roten Kreuzes angestrebt wurde, plädierte das auf der Evian-Konferenz gegründete *Intergovernmental Committee for Refugees* (IGCR) für eine breite Förderung bereits bestehender Initiativen. Das Bekenntnis zu einer neutralen Haltung gegenüber dem Kriegsgeschehen wurde zur unbedingten Voraussetzung für die Zuweisung finanzieller Hilfen. Organisationen mit einem dezidiert antifaschistischen Standpunkt erhielten grundsätzlich keine Fördergelder. Hauptthema der Bermuda-Konferenz war die Evakuierung von 5.000 Juden aus Spanien, einem Nebenschauplatz des Völkermords in Europa. Dieses Vorhaben war vor allem taktischen Interessen geschuldet und diente der US-Regierung als Vorwand und Legitimation für

geheimdienstliche Aktivitäten, die sie in diesem Land entfalten wollte. Ein weiterer Schwerpunkt der Operationen war die Türkei auf Grund des strategischen Zugangs zum Nahen Osten.

Im Mittelpunkt stand – unter dem Vorzeichen des Antikommunismus - die Sicherung zukünftiger Macht- und Einflussphären auf dem europäischen Kontinent. Humanitäre Hilfeleistungen für Flüchtlinge waren weltmachtpolitischen Interessen untergeordnet.

Anne Klein