

Gedruckt aus Mitteln
der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Geschichte
der internationalen
Flüchtlingspolitik
1945 - 1972

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

Druck: Hubert & Co, Göttingen

ISBN 978-3-8353-5369-5

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 — Binnenflüchtlinge und staatliche Hilfsprogramme 100 — Die vielfältigen Ansätze nichtstaatlicher Akteure 105
6. Das amerikanische Jahrzehnt 115
Flüchtlingshilfe im Kalten Krieg 115 — Die Sorge vor der Überbevölkerung 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 Flüchtlingshilfe 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 Arbeitsmigration 154 — Flucht in Asien in den 1950er und 1960er Jahren 156 — Fluchtbewegungen in Afrika 158 — Verkehrte Welt? Die Revolutionierung der internationalen Politik durch die Dekolonisation 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 »unpolitisches« Norfalleinheit 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 — Flüchtlingshilfe 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 humanitäre 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 Bevölkerungswachstum 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 Kampagnentätigkeit 295 — »Die Reporter sind Missionare«: Die Folgen der Aufmerksamkeit 298
5. Flüchtlingshilfe in der Praxis 306
Das humanitäre Selbstverständnis des UNHCR 306 — Die Konjunkturen 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 Flüchtlinge 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 Zeitschriften 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).