

## DAS INTERNATIONALE MANAGEMENT DER MIGRATION IM KURZEN 20. JAHRHUNDERT DIMITRIS PARSANOGLOU

Dieser Text skizziert die Entstehung des Managements menschlicher Mobilität im 20. Jahrhundert. Insbesondere werden die Versuche zurückverfolgt, welche auf die großen Fluchtbewegungen vor, zwischen und nach den beiden Weltkriegen erfolgten und versuchten, internationale Mobilität sowohl von Geflüchteten als auch von Migrant\*innen auf internationaler Ebene zu organisieren.

### DIE ENTSTEHUNG DER REGULIERUNG VON ARBEITSMOBILITÄT

In der Zwischenkriegszeit wurden die Grundlagen für vieles gelegt, was in der Nachkriegszeit und Gegenwart zur Regulierung von Migrationsbewegungen selbstverständlich erscheint. Anhand der Arbeitsmigration kann man die bis heute verwendeten grundlegenden Kontrollmechanismen nachverfolgen. Dabei ist anzumerken, dass bereits in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg die Dominanz des Laissez-faire-Modells ein nichtlinearer Prozess war, der zwischen Ermutigung und Entmutigung von Emigration schwankte.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts und insbesondere zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden Grenzkontrollen, Pässe, Arbeitsverträge sowie bilaterale Abkommen implementiert, die auf den vermeintlichen Bedürfnissen (nationaler) Arbeitsmärkte basierten. Diese Regulierungsmechanismen und die Institutionalisierung von Kontrolle wurden allmählich zu strukturellen Elementen der Mobilität von Migrant\*innen. In diesem Kontext kann von der Entstehung der Immigration im modernen Sinne gesprochen werden, welche sich von allen früheren Formen der Migration unterscheidet: Nämlich durch staatliche Interventionen, welche mit juristischen und administrativen Mitteln den Alltag von Individuen kontrollieren.<sup>1</sup>

Ein Mittel zur Regulierung der internationalen Mobilität war die contract labour migration (Vertragsarbeitsmigration), welche Migration insbesondere durch offizielle zwischenstaatliche Vereinbarungen regulierte. Diese schon zuvor erfundene Verwaltungsmaßnahme verbreitete sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den 1950er- und 1960er-Jahren in Europa, insbesondere in der nun ideologisch vorherrschenden Figur des Gastarbeiters. Frankreich war jener europäische Staat, der dieses Instrument vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einsetzte, um Ströme aus mehreren wichtigen Entsendeländern (Italien, Belgien, Polen, Tschechoslowakei usw.) zu Industriestandorten zu kanalisieren, welche Arbeitskräfte benötigten.<sup>2</sup>

Neben bilateralen Abkommen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen kam in der Zwischenkriegszeit auch erstmals die Idee auf, systematisch internationale Mechanismen zur Regulierung von Migration einzuführen. Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs erkannte die internationale Arbeitsorganisation - eine 1919 gegründete Sonderorganisation des Völkerbunds, die sich mit Arbeitsrecht befasst - die Bedeutung von Migration und Migrant\*innen an. Auf der Zweiten Arbeitskonferenz der amerikanischen Staaten in Havanna im Dezember 1939 mündete diese Anerkennung in die Gründung spezieller eigener Strukturen zur Ansiedlung von Migrant\*innen.

Die Zerstörung der liberalen internationalen Ordnung in der Zwischenkriegszeit und durch den Zweiten Weltkrieg sowie die Anstrengungen und Opfer, die der Krieg von allen beteiligten Staaten gefordert hatte, förderte in den unmittelbaren Nachkriegsjahren den Aufbau internationaler Institutionen.

<sup>1</sup> Gérard Noiriel: Les espaces de l'immigration ouvrière, in: Susanna Magri, Christian Topalov (Hrsg.): Villes ouvrières : 1900-1950, Paris 1989, S. 171-186

<sup>2</sup> Vgl. Gérard Noiriel: Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle, Paris 1988; Marie-Claude Blanc-Chaléard: Histoire de l'immigration, Paris 2001

Die Vereinten Nationen, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank wurden geschaffen. Die Nachkriegsära war geprägt von internationalen Organisationen, von Ängsten vor politischen Folgen der Arbeitslosigkeit, von der Kraft der Gewerkschaften sowie von der Gründung von Wohlfahrtsstaaten in Europa. Diese Faktoren führten zur raschen Akzeptanz eines hohen rechtlichen Regulierungsgrades internationaler und staatlicher Eingriffe in das Management von Migration.

### DIE „GEBURT“ DER FLÜCHTLINGE

Im Jahr 1951 wurde im UNO-Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen eine sehr spezifische Definition von „Flüchtling“ formuliert, die bis heute gültig ist<sup>3</sup>. Darüber hinaus wurde das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) geschaffen. Die formale Geschichte von Flüchtlingen sowie des internationalen Schutzes von Flüchtlingen beginnt jedoch in der Zwischenkriegszeit. Als die europäischen Reiche nach der Oktoberrevolution und dem Ersten Weltkrieg zusammenbrachen, gründete der Völkerbund 1921 das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UN Refugee Agency). Der norwegische Wissenschaftler und Nobelpreisträger Fridtjof Nansen wurde zum „Hochkommissar für Flüchtlingsfragen“ – gemeint waren vor allem russische Flüchtlinge – ernannt, ein Mandat, das später auf Armenier\*innen, Assyrer\*innen, Türk\*innen und Griech\*innen ausgedehnt wurde. Unter der Führung von Nansen bot das Hochkommissariat Millionen von ehemaligen Kriegsgefangenen und Flüchtlingen aus Russland Hilfe an.

Der Völkerbund widmete sich auch sexueller Sklaverei und half, die Flüchtlingsfrage im Rahmen des griechisch-türkischen Bevölkerungsaustauschs von 1923 zu entschärfen. Eine der Erfindungen in diesem Bereich war 1922 der Nansen-Pass, der erste international anerkannte Ausweis für Staatenlose und Flüchtlinge.

Mehrere Institutionen wurden gegründet, um die Aufgaben des Hohen Kommissars zu übernehmen: Das „Internationale Nansen-Büro für Flüchtlinge“ (1931-1938), das Büro des „Hochkommissariats für Flüchtlinge aus Deutschland“ (1933-1938) und bei der Konferenz von Évian das „Zwischenstaatliche Komitee für Flüchtlinge“ (1938-1947).

Diese Initiativen wurden gegründet, um die massiven Fluchtbewegungen zu bewältigen. Das größte Ausmaß hatten zweifellos die Bevölkerungsbewegungen im Zuge des Zerfalls des Osmanischen Reiches. Dieser Prozess begann im 19. Jahrhundert mit der Bildung des ersten Nationalstaats (Griechenland) auf dem Boden des Osmanischen Reichs und führte allmählich – nicht linear, aber irreversibel – zum vollständigen Zusammenbruch des Osmanischen Reichs. An seiner statt entstanden mehrere Nationalstaaten. Eine der Hauptkomponenten des Zerfalls war die Verdrängung von Bevölkerungsgruppen, die nicht in die neu geschaffenen, als homogen gedachten Gebiete passten.

Auch wenn der erzwungene Bevölkerungstransfer noch nicht offen als geeignete Methode zur Konsolidierung der neu gegründeten Nationalstaaten akzeptiert wurde, kam die Methode bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts während der Balkankriege zur Anwendung, und zwar zwischen Griechenland, Bulgarien und Rumänien. Der „Bevölkerungsaustausch“ fand seine erste große Anwendung in der Beendigung des griechisch-türkischen Konflikts von 1923. Nach einer dreijährigen Militärpräsenz in Anatolien (1919-1922) wurden griechische Truppen von den Jungtürken zurückgedrängt. Die griechisch-orthodoxe Bevölkerung, vor allem aus der Region Izmir/Smyrna, wurde gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Die Zahl der Vertriebenen im September 1922 wird auf 750.000 geschätzt.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (Hrsg.): Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Article 1 Abs. 2, Genf 1951

<sup>4</sup> See Henry Morgenthau (in collaboration with French Strother): I was sent to Athens, Garden City, New York 1929

Der darauf folgende Aufruhr und die zunehmenden Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und Staaten, die aus einem dominanten intoleranten Impuls und aus dem Wunsch nach nationaler/ethnischer Homogenität resultieren, führten zur Konvention von Lausanne im Januar 1923. Diese Konvention und der unterzeichnete Vertrag sahen „einen obligatorischen Austausch von türkischen Staatsbürgern griechisch-orthodoxer Religion, die im türkischen Hoheitsgebiet ansässig sind und von griechischen Staatsangehörigen muslimischer Religion im griechischen Hoheitsgebiet“ vor. Insgesamt waren in den Transfer über 1,5 Millionen Menschen aus beiden Nationen involviert. Es war der bisher größte Bevölkerungsaustausch dieser Art.<sup>5</sup>

## ZWEITER WELTKRIEG UND VERTREIBUNG(EN)

Obwohl das nationalsozialistische Deutschland keine umfassende Auswanderungs- oder Vertreibungspolitik verfolgte, sondern die Durchführung eines konsequenten Vernichtungsplans, fanden mehrere massive Flucht- und Vertreibungswellen statt. Die erste Welle begann mit Hitlers Machtergreifung im Jahr 1933 und den ersten antisemitischen Maßnahmen. Eine zweite Welle folgte nach den Nürnberger Gesetzen von 1935, die Ehen und außerehelichen Verkehr zwischen „Juden“ und „Deutschen“ untersagten und diejenigen, die nicht „deutschen Blutes“ waren, zu Untertanen erklärte, während die „Arier“ Reichsbürger\*innen waren. Die letzte große Fluchtwelle begann unmittelbar nach dem Novemberpogrom am 9. und 10. November 1938, der unter anderem den Beginn des Holocausts signalisierte. Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs wurden die Möglichkeiten zur Emigration massiv erschwert, bis 1941 die Emigration endgültig verboten wurde und der systematische Völkermord an den deutschen und europäischen Jüdinnen und Juden begann.

Dennoch setzte sich die Flucht von Jüdinnen und Juden und anderen verfolgten Gruppen fort, da „die Deutschen trotz aller Bemühungen, alle Personenbewegungen zu kontrollieren, dazu niemals vollständig in der Lage waren.“<sup>6</sup>

Die mit Abstand größte Emigrant\*innengruppe waren Jüdinnen und Juden – darunter Jüdinnen und Juden aus Österreich, das nach dem Anschluss von 1938 Teil Deutschlands wurde, und aus der Tschechoslowakei, die nach dem Münchner Abkommen desselben Jahres ebenfalls dem Deutschen Reich einverleibt wurde. Die Zahl der Jüdinnen und Juden, die das von Deutschland kontrollierte Mitteleuropa verließen, betrug mindestens 450.000 bis 600.000 Personen<sup>7</sup>. In umgekehrter Richtung wurden ungefähr 370.000 „Reichsdeutsche“ und 350.000 „Volksdeutsche“ aus den sowjetisch besetzten baltischen Staaten, größtenteils unfreiwillig, nach Deutschland übersiedelt.<sup>8</sup> Noch höher war die Zahl der ausländischen Arbeiter\*innen, die als Zwangsarbeiter\*innen nach Deutschland deportiert wurden: 1944 wurden sie auf 7 Millionen Menschen geschätzt, etwa ein Fünftel der gesamten Arbeitskraft des Reichs.<sup>9</sup>

Die Nachkriegskonsolidierung der Weltordnung und ihrer nationalen Komponenten erforderte einen weiteren unfreiwilligen Transfer von Menschen. Intensive Flüchtlingsprobleme zwangen zu einer globaleren und organisierteren Reaktion. Die Zeit für die Schaffung systematischer Mechanismen für die internationale Regulierung der Mobilität schien gekommen zu sein.

## FAZIT

Auf der rechtlichen und institutionellen Basis, die Staaten und internationale Organisationen in der Zwischenkriegszeit etabliert hatten, wurde der Widerspruch zwischen Kontrolle und Bewegungsfreiheit zu einem dauerhaften Element der Nachkriegszeit.

<sup>5</sup> Vgl. Michael R. Marrus: Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert, Berlin 2002

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Klaus J. Bade: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000

<sup>8</sup> Alfred J. Rieber: Repressive Population Transfer in Central, Eastern and South-eastern Europe: A Historical Overview, in: Alfred J. Rieber (Hrsg.): Forced Migration in Central and Eastern Europe, 1939-1950, London/Portland 2000, S. 1-27.

<sup>9</sup> Vgl. Marrus

Da in den Ostblockländern eine Beschränkung für die Emigration ihrer Bürger\*innen eingeführt und daher ein Großteil der Ost-West-Migrationen gestoppt wurde, setzten sowohl die Entsendeländer als auch die Aufnahmeländer der westlichen Welt auf das Prinzip der „Freizügigkeit“ als Merkmal ihrer Außenpolitik, um kommunistische Länder zu diskreditieren. Im Kontext des Kalten Kriegs sollte das „Zwischenstaatliche Komitee für Europäische Auswanderung (ICEM)“, 1980 umbenannt in „Zwischenstaatliches Komitee für Migration (ICM)“ und 1989 in „Internationale Organisation für Migration (IOM)“, eine Rolle als Vermittler zwischen „Aussendenden oder Herkunftsstaaten“ und „Aufnahmeländern“ und als Moderator der Bewegung von „Überschussbevölkerung“ einnehmen.

#### ZUM WEITERLESEN

Klaus J. Bade: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000

Michael R. Marrus: Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert, Berlin 2002