

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft
13 / 2006

Kulturelle Vielfalt – Grenzen der Toleranz?

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2005
- MUSICA PRO PACE 2005
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche:

Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Dr. des. Daniela De Ridder, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Dr. Rolf Düsterberg, Literaturwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
Priv.doz. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Mohssen Massarrat, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Peter Mayer, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachhochschule Osnabrück
Prof. em. Dr. Reinhold Mokrosch, Ev. Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Alrun Niehage, Ökotoxikologie, Fachhochschule Osnabrück
Priv.doz. Dr. Thomas Schneider, Literaturwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Wulf Eckart Voß, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redakt. Mitarbeit: Andrea Dittert, Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Silke Voss

Einband: Tevfik Göktepe, Atelier für Kommunikationsdesign, unter

Verwendung der »Komposition Nr. 118« von Friedrich Vordemberge-Gildewart

(Osnabrück 1899 – 1962 Ulm) aus dem Jahr 1940. Mit freundlicher Genehmigung:

© Kunsthaus Lempertz, Köln

Mit Dank für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche an:

– die Oldenburgische Landesbank AG

– die RWE Westfalen-Weser-Ems AG

– den Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e. V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche

Universität Osnabrück, Neuer Graben / Schloss, D-49069 Osnabrück

Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 4766

ofg@uni-osnabrueck.de – www.friedensgespraeche.de

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.

1. Aufl. 2006

© 2006 Göttingen, V&R unipress GmbH mit Universitätsverlag Osnabrück.

Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany: Hubert & Co., Göttingen.

Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN 10: 3-89971-337-0

ISBN 13: 978-3-89971-337-4

ISSN: 0948-194-X

[nur Buchhandelsausgabe]

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
Editorial: <i>Toleranz – ein Ideal verblasst</i>	9

I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2005

<i>Europa quo vadis? – Regierbarkeit, Demokratie und Friedensfähigkeit der EU</i> Mit Gesine Schwan und Volker Rittberger	19
<i>Kulturelle Vielfalt – Grenzen der Duldsamkeit?</i> Mit Manfred Lahnstein und Ernst G. Mahrenholz	41
<i>Gesundheit: Ware oder öffentliches Gut?</i> Mit Ellis Huber und Karl Lauterbach.	61
<i>Wie gehen wir mit dem Fundamentalismus um?</i> Mit Karl Kardinal Lehmann und Nadeem Elyas.	81
Mart Laar, Tallinn <i>Europa sieht Deutschland: Die baltische Perspektive</i>	109
<i>Positionsbestimmung für die deutsche Außenpolitik – Schritte zu einer neuen Weltfriedensordnung</i> Mit Wolfgang Schäuble, Claudia Roth, Klaus-Peter Sieglösch	125

II. GMUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2005

Stefan Hanheide, Osnabrück » <i>Erinnerung an 1945</i> « – Olivier Messiaen: » <i>Et expecto resurrectionem mortuorum</i> « und Johannes Brahms: » <i>Ein deutsches Requiem</i> «.	149
---	-----

III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Jochen Oltmer, Osnabrück
*Aktive Intoleranz und beschränkte Duldung:
Osteuropäische Juden in der Weimarer Republik* 159

Reinhold Mokrosch, Osnabrück
Djihad – Religion und Gewalt 173

Klaus von Beyme, Heidelberg
Kulturelle Vielfalt und demokratische Konfliktbewältigung 183

IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren 207
Abbildungsnachweis 213

Aktive Intoleranz und beschränkte Duldung

Osteuropäische Juden in der Weimarer Republik

Am Jahresende 1919 wandte sich der Physiker *Albert Einstein* mit einem Artikel über »die Zuwanderung aus dem Osten« im *Berliner Tageblatt* an die deutsche Öffentlichkeit. Es »mehren sich die Stimmen«, so die Beobachtung des späteren Nobelpreisträgers, »die gesetzliche Maßnahmen gegen die Ostjuden verlangen«. Im Mittelpunkt stünden dabei »schärfste Maßnahmen, d.h. Zusammenpferchung in Konzentrationslagern oder Auswanderung aller Zugewanderten«.

Einstein warnte vor solchen weit reichenden Schritten; denn »die Gesundung Deutschlands« nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg »kann wahrlich nicht durch Anwendung von Gewalt gegen einen kleinen wehrlosen Bruchteil der Bevölkerung herbeigeführt werden«. Die Zahl osteuropäischer Juden in Deutschland, die in der deutschen politischen und publizistischen Diskussion zumeist undifferenziert und abwertend als »Ostjuden« bezeichnet wurden, werde massiv überschätzt, die Gruppe sei keineswegs, wie dauernd betont worden sei, beinahe durchgängig kriminell und politisch gefährlich. Jede Maßregel gegen die jüdischen Zuwanderer aus Osteuropa als Gruppe beruhe nicht nur auf einer falschen Einschätzung des Phänomens, sondern widerspreche auch den Grundsätzen der Humanität und der politischen Klugheit. Im Ausland müsse dies als ein neuer »Beweis ›deutscher Barbarei« aufgefasset werden und das Bemühen um die außenpolitische Re-Etablierung nach der Kriegsniederlage schwer schädigen.¹

Kriege und Bürgerkriege in Europa im Zeitraum von 1914 bis 1922 generierten zahlreiche Massenfluchtbewegungen und Massenvertreibungen. Restriktive Asylpolitik und die Verweigerung von Integration erzeugten Rechtlosigkeit, Staatenlosigkeit und Heimatlosigkeit: die zentralen Erfahrungen der Flüchtlinge mit und nach dem Ersten Weltkrieg, der das ›Jahrhundert der Flüchtlinge« einleitete.

Wie auch andere europäische Staaten fühlte sich das Deutsche Reich nach dem Ersten Weltkrieg durch die massenhafte Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen überfordert. Gering war die Bereitschaft, für diese Zuwanderergruppen Rechts- und Statussicherheit herzustellen. Gering war selbst die Bereitschaft, politische und rechtliche Instrumente zum Umgang

mit der Flüchtlingsfrage zu entwickeln. Flüchtlinge und Vertriebene unterlagen in der Weimarer Republik aufgrund politischer Erwägungen dem prekären Status der Duldung. Asyl wurde ihnen zwar nicht grundsätzlich verweigert, blieb aber permanent umstritten, beschränkt und gefährdet.

Das Beispiel der osteuropäischen Juden verdeutlicht zentrale Muster der Perzeption von Flüchtlingen im Deutschland der Zwischenkriegszeit und verweist zugleich darauf, warum ein großer Teil der Flüchtlinge Deutschland bereits in der ersten Hälfte der 1920er Jahre wieder verließ.²

I. Asyl oder Abschiebung: die frühe Weimarer Republik und die Aufnahme von Pogromflüchtlingen aus Osteuropa – Im Kontext zahlreicher Staatsbildungen nach dem Ersten Weltkrieg kam es in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa vor dem Hintergrund tief greifender wirtschaftlicher, sozialer und politischer Krisen zu schweren Pogromen, deren Zahl auf nicht weniger als 2.000 beziffert worden ist.³ Zehntausende, möglicherweise auch Hunderttausende von Juden wurden ermordet,⁴ wahrscheinlich eine halbe Million von ihnen verlor allein in Russland und der Ukraine ihre Heimat. Viele suchten den Weg über die weithin verschlossenen Grenzen nach Westen, der Völkerbund schätzte ihre Zahl 1921 auf 200.000, andere Quellen sprechen sogar von 300.000.⁵

Neben die Pogrome trat als weiterer zentraler Antriebsfaktor für die starke Abwanderung die Verschlechterung der wirtschaftlichen Position von Juden in Ost- und Ostmitteleuropa durch den Ersten Weltkrieg. Verschärfend wirkte nach Kriegsende die Etablierung neuer Zollgrenzen sowie neuer, zumeist stark inflationsgeschwächter Währungen und neuer rechtlicher Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Juden fanden sich darüber hinaus in großer Zahl unter den Flüchtlingen vor Revolution und Bürgerkrieg in Russland bzw. den bürgerkriegsinduzierten Hungersnöten zu Beginn der 1920er Jahre. Und es gab sie überdurchschnittlich häufig unter denen, die vor dem Kriegsdienst im polnisch-sowjetischen Krieg 1920/21 aus Polen flüchteten. Nicht zuletzt befand sich eine kaum bezifferbare Zahl von Juden – wahrscheinlich einige Hundert – aus Ost- und Ostmitteleuropa in Deutschland oder Österreich, weil sie als Angehörige der ehemaligen zaristischen Armee die Rückkehr aus der Kriegsgefangenschaft verweigerten.

Eine wichtige Durchgangsstation für jüdische Flüchtlinge auf dem Weg vor allem nach Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika war in der unmittelbaren Nachkriegszeit Polen, das 1921 fast 100.000 jüdische Zuwanderer aus Russland und der Ukraine beherbergte. Weitere Transitländer bildeten die Freie Stadt Danzig, deren Hafen zwischen 1920 und 1925 rund 60.000 ost- und ostmitteleuropäische Juden zur Weiterreise

nutzten, Rumänien, wo der Völkerbund 1922 rund 45.000 jüdische Flüchtlinge zählte, sowie die Tschechoslowakei und insbesondere Prag, das rund 10.000 jüdische Flüchtlinge allein innerhalb von drei Monaten Mitte 1921 als Durchreisestation nutzten.

Bald nach Kriegsende wuchs der Widerstand gegen die Aufnahme jüdischer Flüchtlinge. Die Politik der Grenzsperrungen, Zurückweisungen und Abschiebungen gewann an Bedeutung, wie das rumänische und das polnische Beispiel zeigen: Rumänien entzog dem größten Teil der jüdischen Flüchtlinge die Aufenthaltsgenehmigung und schob sie ab. Polen verhängte 1921 eine Grenzsperrung nach Osten, betrieb ebenfalls Massenausweisungen und drohte mit Abschiebungen in die Herkunftsländer.

Unterstützung kam vor allem von (amerikanisch-)jüdischen Hilfsorganisationen, seltener von Seiten des Völkerbundes.⁶

Nach Angaben des preußischen Ministeriums des Innern befanden sich 1920/21 rund 70.000 Asyl suchende Juden aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in Deutschland, als einem der zunächst wichtigsten Aufnahme-länder.⁷ Zumindest in Preußen wurde ihnen Asyl gewährt, auch wenn das ein prekärer Status blieb: Juden aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa konnten, wenn sie als »persönlich einwandfrei« von den Polizeibehörden eingestuft worden waren, »bis auf weiteres« geduldet werden. Mit der »Duldung« verband sich kein geregelter Aufenthaltsstatus, vielmehr handelte es sich um eine Art befristete Nicht-Ausweisung, also eine begrenzte Ausnahme von der allumfassenden Ausweisungskompetenz der Polizeibehörden; Ausweisungen sollten weiterhin erfolgen können, wenn jüdische Zuwanderer rechtskräftig verurteilt waren, keine angemessene Unterkunft oder »nutzbringende Beschäftigung« nachweisen konnten.

Das preußische Innenministerium schränkte Anfang November 1919 die Ausweisungsbefugnis der Polizeibehörden gegen die jüdischen Flüchtlinge aber weiter ein und schuf damit die Rechtsgrundlage für eine bedingte Asylgewährung: Eine Ausweisung bei Wohnungs- und Erwerbslosigkeit sollte dann nicht erfolgen,

»[...] wenn eine der anerkannten jüdischen Hilfsorganisationen die Fürsorge für den Betreffenden derart übernimmt, dass er der öffentlichen Armenpflege oder der Erwerbslosenfürsorge nicht zur Last fällt.«

Mit der Einschaltung der jüdischen Hilfsorganisationen verlor die Duldung etwas von ihrem prekären Charakter.⁸

Das aus dem Erlass des preußischen Innenministeriums sprechende zentrale Paradoxon einer Asylpolitik, die vor allem mit Ausnahmeregelungen innerhalb der Ausweisungspolitik operierte, blieb unauflöslich: Wenn

jüdischen Zuwanderern aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa Asyl geboten wurde, weil die Herkunftsländer sie nach einer Abschiebung aus dem Reich nicht aufnehmen wollten, erwies sich auch die Ausweisungskompetenz gegenüber den ›lästigen‹, weil erwerbs- und/oder wohnungslosen jüdischen Zuwanderern als stumpfe Waffe. Faktisch hatte der Hinweis auf die Ausweisung ›lästiger‹ jüdischer Zuwanderer offensichtlich nur eine Legitimationsfunktion: Die Fürsorgepflicht des preußischen Staates gegenüber Ausländern, deren Ausweisung unmöglich war, konnte negiert und die Verantwortung jüdischen Wohlfahrtsverbänden übertragen werden.

Trotz seiner beschränkten Asyl-Offerten war dieser preußische Erlass sehr umstritten. In einer nur wenige Tage nach der Veröffentlichung des preußischen Erlasses anberaumten Besprechung der zuständigen preußischen und Reichsressorts wurde der preußischen Staatsregierung vorgehalten, geltendes Recht zu brechen. Der Vertreter des Reichsinnenministeriums führte aus:

»Mit Sicherheit sei zu erwarten, dass die Aussicht, auch bei unerlaubter Überschreitung der Reichsgrenze in Preußen geduldet zu werden, für die Ostjuden in erhöhtem Maße einen Anreiz zur unerlaubten Einwanderung nach Deutschland bilden werde.«

Insofern bedeute »die in Preußen getroffene Regelung eine große Gefahr für die einheimische Bevölkerung« – eine Auffassung, der sich die anderen Reichsressorts und die beteiligten außerpreußischen Ländervertreter angeschlossen.

Gestützt wurde diese Position durch eine stellenweise nachgerade zynische Expertise des *Reichswanderungsamtes*, das die von Preußen betonte »Gefahr für Leib und Leben« anzweifelte: »Die von den verbotswidrig eingewanderten Ostjuden stets vorgeschützte Pogromgefahr im Abwanderungsland bestehe entweder überhaupt nicht oder nur in einer Form, für welche die Bezeichnung ›Pogrom‹ nicht zutrefte.«

Anzunehmen sei vielmehr, dass die Zuwanderung der osteuropäischen Juden

»[...] durch praktische Gründe veranlaßt werde. In Deutschland sei trotz der dort herrschenden Not die Lebenshaltung ungleich billiger und bequemer als in den östlichen Randstaaten. Auch seien dort die jüdischen Elemente, welche sich mit unerlaubten Geschäften befaßten, gegenwärtig bei weitem nicht so eingeengt, wie z.B. in Polen, wo Betrügereien weniger durch die Behörden als vielmehr durch Selbsthilfe der Bevölkerung geahndet würden.«

Resümierend hob das Reichswanderungsamt hervor:

»Flucht vor persönlichen Gefahren für Leben und Eigentum und Fahnenflucht dienten in der großen Mehrzahl der Fälle lediglich als Vorwand für die verbotswidrige Einwanderung nach Deutschland.«⁹

In der publizistischen Diskussion wurde der preußische Erlass vom November 1919 sehr unterschiedlich aufgenommen; er fand Wohlwollen in jüdischen Zeitungen und Zeitschriften, während er in antisemitischen Organen scharf kritisiert wurde, weil er ein Ausnahmerecht für jüdische Zuwanderer schaffe und sie durch die Einbindung jüdischer Hilfsorganisationen staatlicher Autorität entziehe.¹⁰

Preußen ließ dennoch im Grundsatz nicht von seiner Politik einer beschränkten Asylgewährung ab, reagierte aber durchaus auf die amtliche und veröffentlichte Kritik: Ein Erlass des preußischen Innenministers vom 1. Juni 1920 betonte das Erfordernis einer schärferen Überwachung aller Asylsuchenden, Übertretungen deutscher Gesetze und Verordnungen seien strikt zu ahnden. Das preußische Staatsministerium kam darüber hinaus bei seinen Beratungen am 8. Oktober 1920 zu der Auffassung, noch stärker verdeutlichen zu müssen, dass das Asyl für Juden kein Sonderrecht bedeute. Der darauf folgende Erlass des preußischen Innenministers vom 17. November 1920 hob denn auch hervor, dass Preußen keineswegs eine Privilegierung jüdischer Zuwanderer aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa anstrebe. Auch wenn ihnen »ein Asylrecht grundsätzlich« nicht versagt werden könne, so betonte das Innenministerium, setzte die

»Gewährung eines solchen Asylrechts [...] aber voraus, daß dadurch nicht wesentliche Lebensinteressen des eigenen Landes beeinträchtigt werden. Diese Voraussetzung ist heute nicht mehr unbeschränkt gegeben«.

Deshalb könne die Gewährung von Asyl nicht davon abhängig gemacht werden, ob und inwieweit die zugewanderten Juden Verfolgungen ausgesetzt gewesen seien; vielmehr müsse das Interesse des Aufnahmelandes im Vordergrund stehen. »Lästige«, weil polizeilich auffällige oder erwerbs- und wohnungslose, nicht durch jüdische Wohlfahrtsorganisationen unterstützte jüdische Zuwanderer seien deshalb auch weiterhin unverzüglich auszuweisen.

In Erweiterung des rund ein Jahr zuvor in Kraft getretenen preußischen Asylerrlasses war das preußische Innenministerium darum bemüht, die kritisierte, vermeintlich zuwanderungsfördernde Wirkung der Duldung zu

entschärfen und zugleich das Paradoxon einer Asylpolitik aufzulösen, die vor allem mit Ausnahmeregelungen innerhalb der Ausweisungspolitik operierte: Falls eine Ausweisung nicht möglich sei, müsse eine Unterbringung in Internierungslagern erfolgen, die im Frühjahr 1921 eingerichtet worden waren.¹¹ Das waren jene ›Konzentrationslager‹, deren Aufbau Albert Einstein Ende 1919 befürchtet hatte. Die Internierung galt nicht als Strafe, sondern als »Unterbringung in einem Sammellager«, die ein »Untertauchen in den Großstädten und den dicht bevölkerten Industriebezirken« verhindern sollte. Als Internierungslager standen für diesen Zweck in Preußen entsprechende Anlagen in Cottbus-Sielow (Provinz Brandenburg), Stargard (Pommern) und Eydtkuhnen (Ostpreußen) zur Verfügung.

Im Juli 1923 wurden die Internierungen in Sammellagern schließlich aus Kostengründen untersagt, die Sammellager selbst geschlossen. Bis dahin hatte die preußische Polizei immer wieder auf diese Einrichtungen zurückgegriffen, um osteuropäische Juden und Angehörige anderer Flüchtlingsgruppen ohne richterlichen Beschluss zu maßregeln.

II. Antisemitismus, Anti-Integrationspolitik und die Forcierung der Abwanderung ausländischer Juden — In der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Krise der unmittelbaren Nachkriegszeit nahmen antisemitische Deutungsmuster in der Bevölkerung erheblich zu.¹² In der politischen und publizistischen Diskussion wurden Juden – zumal die zumeist abschätzig als ›Ostjuden‹ angesprochenen ost-, ostmittel- und südosteuropäischen jüdischen Zuwanderer – immer häufiger verantwortlich gemacht für Kriegsniederlage, Revolution, Versailler Vertrag, Wirtschaftskrise und die als eine ›Schwäche‹ der jungen Demokratie interpretierten Auseinandersetzungen um die Neuformulierung von innen- und außenpolitischen Zielvorstellungen in den Jahren von 1919 bis 1923.

Solche weit verbreiteten antisemitischen Ressentiments und Projektionen wurden von antidemokratischen und völkisch-antisemitischen Gruppierungen instrumentalisiert. Nach Kriegsende waren die Juden »die geborenen Sündenböcke für die militärische Niederlage Deutschlands« und deren Folgen.¹³ Im Vergleich zur Vorkriegszeit wurde in Deutschland zudem der Antisemitismus radikaler, verschärften sich aktionistische, antisemitische Aktivitäten deutlich. Offene Gewalt gegen Juden (Straßenkrawalle, Überfälle, Geiselnahmen und Terroranschläge) geriet in der frühen Weimarer Republik zu einem zentralen Element der »Straßenpolitik« (*Thomas Lindenberger*).¹⁴ Das wirkte zurück auf eine deutlich restriktivere Politik gegenüber jüdischen Zuwanderern.¹⁵

Die Politik der Reichs- und der preußischen Behörden gegenüber jüdischen Asylsuchenden konzentrierte sich in der Hyperinflationsphase seit Herbst 1922 immer stärker auf die *Internationalisierung* der Asylfrage.

Schon im Erlass des preußischen Innenministeriums vom 17. November 1920 hatten die beiden zentralen migrationspolitischen Stichworte gegenüber jüdischen Zuwanderern gelautet: »1. Sperrung der Grenze gegen Zuwanderung, 2. Beförderung der Abwanderung«. Jüdische Zuwanderer sollten veranlasst werden, »sich in anderen Ländern ein Fortkommen zu suchen, die wirtschaftlich besser stehen als wir«. ¹⁶ Insbesondere in einer Förderung der Abwanderung sah beispielsweise das Reichsamt für Arbeitsvermittlung auch das wünschenswerte Hauptarbeitsgebiet jüdischer Hilfsorganisationen. ¹⁷

Das Problem der Förderung der Abwanderung jüdischer Asylsuchender veranlasste Ende Dezember 1922 den preußischen Innenminister *Carl Severing*, die Aufmerksamkeit des Reichsaußenministers *Friedrich v. Rosenberg* »auf die vom innen- und außenpolitischen Standpunkt gleichbedeutende Frage der Osteinwanderung zu lenken«. Zwar sei seit 1921 die Zuwanderung von Asylsuchenden aus dem Osten zurückgegangen. Allerdings müsse auch davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Flüchtlinge in Deutschland verblieben sei, worunter »in erster Linie – zwar nicht zahlenmäßig, aber äußerlich am ehesten erkennbar und am heftigsten umstritten – die Ostjuden stehen«. Die Rückwanderungschancen könnten aufgrund der weiterhin bestehenden Fluchtgründe als minimal eingeschätzt werden. Eine Weiterwanderung in die USA oder nach Palästina sei häufig an Kapitalmangel gescheitert. Aus Sicht Severings drohte das Reich die Rolle »als Brücke von Ost nach West« für jüdische Migranten zu verlieren und mehr zu werden als ein reines Transitland: Von zentraler politischer Bedeutung sei deshalb die Frage, »wie Deutschland in seiner Schwäche und Armut davor bewahrt bleiben kann, nicht nur als Brücke, sondern geradezu als Kessel zu dienen, aus dem Einwanderer sich weder vorwärts noch rückwärts bewegen können«.

Severing bezog dieses Eingeständnis des Scheiterns auch auf die von ihm selbst eingeleiteten Maßnahmen:

»Zwar habe ich versucht, die Grenzen nach Möglichkeit zu sperren [...], auch habe ich es unternommen, durch scharfe Überwachung, Paßkontrollen und Razzien, Kontrollen ihrer Wohnungen usw. einen gewissen Druck auf die sich im Inland aufhaltenden Fremden auszuüben, um sie zum freiwilligen Verlassen des Landes zu veranlassen.«

Das alles aber habe »unzureichend bleiben müssen gegenüber Gefahren, die uns aus dem Zustrom von Leuten fremden Stammes, denen in Deutschland Gastfreiheit und Asylrecht geboten wird, drohen«.

Der geringe Beitrag der vom Innenministerium steuerbaren, vornehmlich polizeilichen Maßnahmen zur Eingrenzung des Problems verweise auf das außenpolitische Handlungsfeld: Nur ein verstärktes Maß an internationaler Abstimmung könne, so die Einschätzung Severings, die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland reduzieren.

Mehrere außenpolitische Wege waren aus seiner Sicht gangbar: Eine Verständigung mit den Herkunftsstaaten werde Rückwanderung und Abschiebung erleichtern. Vertragliche Regelungen mit Sowjetrussland, Polen, Lettland, Litauen und Estland seien deshalb dringend erforderlich. Internationale Regelungen unter Beteiligung des Völkerbundes müssten zu einer Lastenteilung in der Asylzuwanderung führen, indem Flüchtlingsströme von den deutschen Grenzen ferngehalten und in andere Länder umgeleitet würden. Staatenlose seien vom Völkerbund mit Pässen zu versorgen. Außerdem sei eine »Wiedererschließung der Auswanderungsländer« anzustreben.¹⁸

Die migrationspolitischen Handlungsspielräume blieben 1922/23 allerdings sehr beschränkt, wie Reichsaußenminister v. Rosenberg nach Verhandlungen mit dem Berliner Büro des Hohen Flüchtlingskommissars des Völkerbundes dem preußischen Innenminister mitteilte. Gespräche über ein Rücknahmeübereinkommen mit der UdSSR seien längst angelaufen, mit einem zügigen Abschluss könne aber nicht gerechnet werden, weil die sowjetische Regierung weiterhin umfangreiche Ausweisungen von Regimegegnern vornehme und keinerlei Interesse an einer massenhaften Rückwanderung ehemaliger russischer Staatsangehöriger habe. »Die Hoffnung auf Unterbringung russischer Flüchtlinge in anderen Ländern durch Vermittlung des Völkerbundes erscheint aussichtslos.« Verhandlungen mit den Einwanderungsländern auf dem amerikanischen Kontinent werde das Auswärtige Amt nicht anstreben: Es sei bemüht, die Einwanderungsbedingungen deutscher Auswanderer zu verbessern, die Einbeziehung der Frage ausländischer Auswanderer aus Deutschland gefährde dabei den Verhandlungserfolg.¹⁹

Trotz der erheblichen Schwierigkeiten, die mit Weiterwanderungen in die USA und in westeuropäische Staaten sowie mit Rückwanderungen verbunden waren, sank die im Ersten Weltkrieg und in der unmittelbaren Nachkriegszeit deutlich angestiegene Zahl der ausländischen Juden in Deutschland Anfang der 1920er Jahre rasch wieder ab. Hintergründe waren die antisemitischen Ausschreitungen, die zunehmend restriktivere Asylpolitik und die angespannte wirtschaftliche Lage der frühen Weimarer Republik. 1920/21 scheint die Abwanderung nach Frankreich und Belgien stark angestiegen zu sein, wobei eine Konzentration auf die kriegszerstörten Regionen in Nord- und Nordostfrankreich sowie Westflandern festgestellt werden konnte.²⁰

Die Monate der deutschen Hyperinflation 1922/23 und das Stabilisierungsjahr 1924 führten zu weiteren starken Rück- und Weiterwanderungen,²¹ allein bis zu 14.000 Juden aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa sollen zwischen Ende 1922 und Anfang 1924 das rheinisch-westfälische Industriegebiet in Richtung Frankreich und Belgien verlassen haben.²²

Bei der Volkszählung 1925 wurden im Reich rund 108.000 ausländische Juden gezählt. Damit hatte sich ihre Zahl im Vergleich zur vorangegangenen Volkszählung von 1910 um lediglich 30.000 erhöht, obwohl doch 100.000 bis 105.000 allein zwischen 1914 und 1921 zugewandert sein sollen.²³ Unter den ausländischen Juden lag der Anteil der aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa Zugewanderten bei rund 80% (86.000).

Bis zur Volkszählung 1933 sank [!] die Zahl der ausländischen Juden um rund 10.000 auf 98.000. Von diesen waren 90% (88.000) ost-, ostmittel- und südosteuropäischer Herkunft.

Die vom preußischen Innenminister geforderte Internationalisierung des jüdischen Flüchtlingsproblems ergab sich tatsächlich zu Beginn der 1920er Jahre. Allerdings war in diesem Kontext nicht der Völkerbund ausschlaggebend, den Severing 1922 ins Feld geführt hatte: Die starke Abwanderung von jüdischen Asylsuchenden aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa seit 1920/21 wurde durch jüdische Hilfsorganisationen forciert und organisiert. Das im Januar 1918 eingerichtete *Arbeiterfürsorgeamt der jüdischen Organisationen Deutschlands* (AFA) bemühte sich nicht nur um Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Juden im Inland, sondern auch im Ausland, wobei hier offensichtlich auch die Organisation oder doch Vermittlung illegaler Grenzübertritte nach Westeuropa zum Arbeitsprogramm vornehmlich der westdeutschen Außenstellen gehörte.²⁴ In den Kontext der zunehmenden Arbeitsvermittlung ins Ausland und der Forcierung von Auswanderung gehört auch die Tatsache, dass das Arbeiterfürsorgeamt und andere jüdische Fürsorgeeinrichtungen seit 1920 – vor dem Hintergrund zunehmender finanzieller Probleme der Organisationen während der Inflation in Deutschland – abhängiger wurden von Mitteln jüdisch-amerikanischer Hilfsorganisationen.²⁵ Damit einher ging die Tatsache, dass Fürsorge und Arbeitsbeschaffung immer mehr als Angebote für jüdische Asylsuchende verstanden wurden, »denen es aus Mangel an Mitteln oder aus anderen Gründen nicht möglich ist, Deutschland in kurzer Zeit wieder zu verlassen«,²⁶ deren Ziel aber auf Dauer die Auswanderung sein sollte.

Dem entsprach eine weitere Internationalisierung der Hilfe für jüdische Auswanderer: Das Anwachsen der Zahl der Asyl suchenden Juden in Europa, der Kapitalmangel der europäischen Organisationen und die im Vergleich zur Vorkriegszeit wesentliche Einschränkung der Auswanderungsmöglichkeiten führten im September 1921 zur Gründung des Verei-

nigten Komitees für jüdische Auswanderung / *United Committee for Jewish Emigration* durch europäische und amerikanische jüdische Hilfsorganisationen auf Initiative der amerikanischen *Hebrew Sheltering and Immigrant Aid Society* (HIAS). Aufgabe dieser vor allem aus amerikanischen Mitteln finanzierten neuen Institution, die ihre Zentrale in Berlin unterhielt, war es, Auswanderung aus Europa zu organisieren, dabei rechtliche und finanzielle Hindernisse zu beseitigen sowie Einwanderungsmöglichkeiten in Übersee zu erschließen.²⁷

III. *Fazit: Prekäres Asyl durch beschränkte Duldung in der Weimarer Republik* – Deutschland entwickelte sich nach dem Ende des Ersten Weltkriegs zum wichtigsten europäischen Zielland für Flüchtlinge, Vertriebene und Umsiedler. Diese Position trat das Reich seit 1922/23 an Frankreich ab. Neben der wirtschaftlichen und sozialen Krisenlage trugen migrationspolitische Entscheidungen dazu bei. Die deutsche Anti-Integrationspolitik zeigte sich an einem Verbleiben der Flüchtlinge in Deutschland nie interessiert und bot weder rechtliche noch wirtschaftliche Integrationshilfen. Es gelang den Interessenvertretern der Flüchtlingsgruppen und dem preußischen Innenministerium, das zunächst eine asylfreundliche Politik vertrat, nicht, einen Asyldiskurs zu etablieren. Reichsinnenministerium und Reichsarbeitsministerium akzeptierten keine rechtliche Sonderstellung von Flüchtlingen gegenüber anderen Zuwanderern. Flüchtlinge wurden in der Weimarer Republik nur geduldet; die Abschiebungskompetenz der Polizeibehörden blieb, nachdem die asylfreundlichere preußische Politik Anfang der 1920er Jahre an Bedeutung verlor, faktisch uneingeschränkt.

Die Überforderung vieler europäischer Aufnahmestaaten und ihr weiterhin geringes Interesse an der Integration von Flüchtlingen in der Zwischenkriegszeit hatten zur Ausprägung erster Ansätze internationaler Lastenteilung gegenüber dem europäischen Flüchtlingsproblem geführt. Das war der Hintergrund für den – sehr zögernden – Beginn der Initiativen des Völkerbunds zur Etablierung supranationaler Flüchtlingshilfsorganisationen. Die nationalsozialistische Austreibung von Hunderttausenden sollte allerdings bald beweisen, dass diese Ansätze in der Internationalisierung der Flüchtlingspolitik vollkommen unzureichend waren.

Die ohnehin protektionistischen Tendenzen der Zuwanderungs- und Asylpolitik in den europäischen Staaten der 1920er Jahre wurden angesichts der globalen ökonomischen Desintegration in der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren noch übertroffen. Das 1933 vom Völkerbund in Lausanne eingerichtete *Hochkommissariat für Flüchtlinge aus Deutschland* war deshalb in einer sehr schwachen Position. Alle weiteren zwi-

schenstaatlichen Initiativen blieben am Ende ebenfalls mehr oder minder folgenlos.

Erst nach einem weiteren weltweiten Krieg mit neuen Strömen von Flüchtlingen und Vertriebenen sollte es gelingen, die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlingspolitik zu forcieren sowie die Position von Flüchtlingen und Vertriebenen im Recht der einzelnen Staaten und im Völkerrecht zu verbessern. Die Erfahrung der nationalsozialistischen Diktatur, des Zweiten Weltkriegs und der mit ihm verbundenen, viele Millionen Menschen umfassenden Flüchtlingsströme verdeutlichten die Notwendigkeit neuer Regelungen. In der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* der Vereinten Nationen von 1948 wurde erstmals ein individuelles Asylrecht festgeschrieben. Artikel 14, Absatz 1 der UN-Menschenrechtserklärung lautet: »Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.«²⁸

Aber auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurde nur der geringste Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen von Asylregelungen erfasst. Im 19. und 20. Jahrhundert erfolgte die Aufnahme zumeist aufgrund von Regelungen jenseits des Asylrechts. Dabei handelte es sich in der Regel um Normen des Kriegsfolgenrechts (insbesondere im Kontext der beiden Weltkriege) oder um Einwanderungs- und Zuwanderungsgesetze (vor allem im 19. Jahrhundert und im Frankreich der Zwischenkriegszeit). Im Deutschland der Weimarer Republik aber wurden Flüchtlinge – soweit sie nicht deutsche Staatsangehörige waren oder wegen ihrer ›Deutschstämmigkeit‹ einen besonderen Status hatten – weder durch Asylregelungen privilegiert noch in der Regel durch Zuwanderungs- oder Einwanderungsgesetze aufgenommen. Ihr Status blieb damit äußerst prekär und in hohem Grade von innen- und außenpolitischen Opportunitäten abhängig.

-
- 1 Albert Einstein: Die Zuwanderung aus dem Osten. In: Berliner Tageblatt und Handels-Zeitung, 30. Dezember 1919.
 - 2 Die Belege sind im Folgenden auf ein Mindestmaß beschränkt. Insgesamt s. Jochen Oltmer: Migration und Politik in der Weimarer Republik. Göttingen 2005, S. 219-269.
 - 3 Zusammenfassend: Heiko Haumann: Geschichte der Ostjuden. 4. Aufl. München 1998, S. 186-204 – Frank Golczewski: Polnisch-jüdische Beziehungen 1881-1922. Eine Studie zur Geschichte des Antisemitismus in Osteuropa. Wiesbaden 1981, S. 181-264 – Dietrich Beyrau: Antisemitismus und Judentum in Polen 1918-1939. In: Geschichte und Gesellschaft 8 (1982), S. 205-232, hier S. 217-228.
 - 4 Allein im russischen Bürgerkrieg sollen in Süd- und Zentralrussland rund 31.000 Juden Opfer von Pogromen geworden sein, die alle beteiligten Bürgerkriegsparteien zu verantworten hatten. Die Zahl der Opfer wiederum lag nach Schätzungen in der Ukraine und in Weißrussland wesentlich höher und soll bei 180.000 bis 200.000 gelegen haben, vgl. Matthias Vetter: Antisemiten und Bolschewiki. Zum Verhältnis von Sowjetsystem und Judenfeindschaft 1917-1939. Berlin 1995, S. 28-62.
 - 5 Eugene M. Kulischer: Jewish Migrations. Past Experiences and Post-War Prospects. New York 1943, S. 24f.

- 6 Michael R. Marrus: *The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century*. New York / Oxford 1985, S. 72-80 – Ezra Mendelsohn: *The Jews of East Central Europe between the World Wars*. Bloomington 1987.
- 7 Trude Maurer: *Ostjuden in Deutschland 1918-1933*. Hamburg 1986 – Ludger Heid: *Maloche – nicht Mildtätigkeit. Ostjüdische Arbeiter in Deutschland 1914-1923*. Hildesheim 1995.
- 8 Preußisches Ministerium des Innern: Runderlaß vom 1. Nov. 1919, Bundesarchiv Berlin (BArch B), R 3901 (RAM), Nr. 571 – Ari Sammartino: *Suffering, Tolerance and the Nation: Asylum and Citizenship Policy in Weimar Germany*. In: *Bulletin of the German Historical Institute Washington, DC* (2003), Nr. 32, S. 103-115, hier S. 107f.
- 9 Niederschrift über das Ergebnis der am 10. Nov. 1919 auf Einladung des Reichsministeriums des Innern im Reichsratssitzungssaal des Reichstags abgehaltenen Beratung, betreffend fremdenpolizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung der Zuwanderung von Ausländern, BArch B, R 3901 (RAM), Nr. 571.
- 10 Maurer (Anm. 7), S. 282f.; Heid (Anm. 7), S. 147-152.
- 11 Preußisches Ministerium des Innern: Runderlaß vom 17. Nov. 1920, BArch B, R 3901 (RAM), Nr. 761.
- 12 Werner Jochmann: *Die Ausbreitung des Antisemitismus in Deutschland 1914-1923*. In: *Ders.: Gesellschaftskrise und Judenfeindschaft in Deutschland 1870-1945*. Hamburg 1988, S. 99-170, hier S. 154f.
- 13 Heinrich-August Winkler: *Die deutsche Gesellschaft der Weimarer Republik und der Antisemitismus*. In: Bernd Martin / Ernst Schulz (Hg.): *Die Juden als Minderheit in der Geschichte*. München 1981, S. 271-289, hier S. 273; sowie mit ähnlichem Tenor: Avraham Barkai: *Jüdisches Leben in seiner Umwelt*. In: Michael A. Meyer (Hg.): *Deutsch-jüdische Geschichte in der Neuzeit*. Bd. 4: *Aufbruch und Zerstörung 1918-1945*, München 2000, S. 50-73, hier S. 50-53.
- 14 Dirk Walter: *Antisemitische Kriminalität und Gewalt. Judenfeindschaft in der Weimarer Republik*. Bonn 1999, S. 27-37 – Saul Friedländer: *Die politischen Veränderungen der Kriegszeit und ihre Auswirkungen auf die Judenfrage*. In: Werner E. Mosse (Hg.): *Deutsches Judentum in Krieg und Revolution 1916-1923*. Tübingen 1971, S. 27-65, hier S. 49-60.
- 15 Reiner Pommerin: *Die Ausweisung von ›Ostjuden‹ aus Bayern 1923*. Ein Beitrag zum Krisenjahr der Weimarer Republik. In: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 34 (1986), H. 3, S. 311-340 – Ludger Heid: *Die Ausweisungen von ›Ostjuden‹ aus dem Ruhrgebiet*. In: Arno Herzig / Karl Teppe / Andreas Determann (Hg.): *Verdrängung und Vernichtung der Juden in Westfalen*. Münster 1994, S. 29-43 – Shalom Adler-Rudel: *Ostjuden in Deutschland 1880-1940*. Zugleich eine Geschichte der Organisationen, die sie betreuten. Tübingen 1959, S. 114-119 – Yfaat Weiß: *Homeland as Shelter or as Refuge? Repatriation in the Jewish Context*. In: *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte* 27 (1998), S. 195-219, hier S. 206.
- 16 Preußisches Ministerium des Innern: Runderlaß vom 17. Nov. 1920 (Anm. 11).
- 17 Reichsamt für Arbeitsvermittlung in Berlin an Reichsarbeitsministerium, 13. Nov. 1922, BArch B, R 3901 (RAM), Nr. 786.
- 18 Preußischer Minister des Innern Severing in Berlin an Reichsaußenminister v. Rosenberg in Berlin, 27. Dez. 1922, BArch B, R 3901 (RAM), Nr. 786; s. hierzu auch die Rede Severings vor dem preußischen Landtag am 29. Nov. 1922: »Ich möchte an dieser Stelle den Völkerbund darauf aufmerksam machen, daß Deutschland und Preußen diesen Flüchtlingsstrom nicht aufnehmen kann. Wenn die Einrichtung des Völkerbundes überhaupt einen Sinn hat, muß er sich mit dieser eminent praktischen Aufgabe beschäftigen«; zit. nach: *Die Einwanderung aus dem Osten*. In: *Vossische Zeitung*, 30. Nov. 1922.
- 19 Reichsaußenminister v. Rosenberg in Berlin an preußischen Innenminister Severing in Berlin, 20. Feb. 1923, BArch B, R 3901 (RAM), Nr. 786.
- 20 Arbeiterfürsorgeamt der jüdischen Organisationen Deutschlands in Berlin an Reichsarbeitsministerium in Berlin, 4. Aug. 1923, BArch B, R 3901 (RAM), Nr. 786.
- 21 Maurer (Anm. 7), S. 71.
- 22 Doron Niederland: *Leaving Germany – Emigration Patterns of Jews and Non-Jews during the Weimar Period*. In: *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte* 27 (1998), S. 169-194, hier S. 171.
- 23 Heinrich Silbergleit: *Die Bevölkerungs- und Berufsverhältnisse der Juden im Deutschen Reich*. Bd. 1: *Freistaat Preußen*. Berlin 1930, S. 38, 41-46, 108f.

- 24 Ludger Heid: Harry Epstein – Ein Anwalt der Ostjuden in der Zeit der Weimarer Republik. In: Walter Grab / Julius H. Schoeps (Hg.): Juden in der Weimarer Republik. Stuttgart/Bonn 1986 (Studien zur Geistesgeschichte, Bd. 6), S. 276-304, hier S. 288.
- 25 Mark Wischnitzer: Die Tätigkeit des Hilfsvereins in den Nachkriegsjahren mit besonderer Berücksichtigung der Auswandererfürsorge. In: Festschrift anlässlich der Feier des 25jährigen Bestehens des Hilfsvereins der deutschen Juden. Berlin 1926, S. 47-58, hier S. 55f. – Yehuda Bauer: My Brothers's Keeper. A History of the American Jewish Joint Distribution Committee 1929-1939. Philadelphia 1974, S. 16f.
- 26 Alfred Marcus: Die ostjüdische Durchwanderung. In: Sozialistische Monatshefte 17 (1921), S. 342-344 – Fritz Mordechai Kaufmann / Werner Senator: Die Einwanderung der Ostjuden. Eine Gefahr oder ein sozialpolitisches Problem. Berlin 1920 (Schriften des Arbeiterfürsorgeamtes der jüdischen Organisationen Deutschlands), S. 18f., 22f.
- 27 Vereinigtes Komitee für jüdische Auswanderung ›Emigdirekt‹, Entstehung und Tätigkeit 1921-1925. Berlin 1926 – Mark Wischnitzer: To Dwell in Safety. The Story of Jewish Migration since 1800. Philadelphia 1948, S. 149-151 – Shalom Adler-Rudel: Die allgemeine jüdische Wanderung. In: Jüdische Arbeits- und Wanderfürsorge 1 (1927), Nr. 3-4, S. 57-62, hier S. 59-61.
- 28 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution 217 (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Vom 10. Dez. 1948. Abgedruckt in: Bruno Simma / Ulrich Fastenrath (Hg.): Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz, München 1992, S. 5-10, hier S. 7.