

Publikationsserver des Leibniz-Zentrums für  
Zeithistorische Forschung Potsdam e.V.

Archiv-Version



Leibniz-Zentrum für  
Zeithistorische  
Forschung Potsdam

Jakob Schönhagen

## EIN VERGESSENES JUBILÄUM

Das „New York Protocol“ von 1967 jährte sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal

DOI: 10.14765/zzf.dok-2591

Jakob Schönhagen, Ein vergessenes Jubiläum. Das „New York Protocol“ von 1967 jährte sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal, Archiv-Version des ursprünglich auf dem Portal Zeitgeschichte|online am 07.12.2018 erschienenen Beitrags: <https://zeitgeschichte-online.de/themen/ein-vergessenes-jubilaem>

*Dieser Text ist Teil des Dossiers „Utopien im Wandel. Zur Geschichte der Menschenrechte und des Humanitarismus im 20. Jahrhundert“, Hg. Christoph Plath. Veröffentlicht auf Zeitgeschichte|online seit dem 07.12.2018. URL: <https://zeitgeschichte-online.de/themen/utopien-im-wandel>*

zeitgeschichte | online

Copyright © 2023 Clio-online – Historisches Fachinformationssystem e.V. und Autor/in, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist zum Download und zur Vervielfältigung für nicht-kommerzielle Zwecke freigegeben. Es darf jedoch nur erneut veröffentlicht werden, sofern die Einwilligung der o.g. Rechteinhaber vorliegt. Dies betrifft auch die Übersetzungsrechte. Bitte kontaktieren Sie: <redaktion@zeitgeschichte-digital.de>. Für die Neuveröffentlichung von Bild-, Ton- und Filmmaterial, das in den Beiträgen enthalten ist, sind die dort jeweils genannten Lizenzbedingungen bzw. Rechteinhaber zu beachten.



## **Ein vergessenes Jubiläum**

Das „New York Protocol“ von 1967 jährte sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal

Jakob Schönhagen, 07. Dezember 2018

Am Ende schien es den staatlichen Repräsentanten so unverkennbar notwendig zu sein, dass sie gar nicht mehr diskutierten. Selten hat sich ein Konsens im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik klarer manifestiert als im Verlauf der Diskussionen der UN-Generalversammlung um die Verabschiedung des sogenannten [New York Protocols](#) [Geprüft am 06.12.2018] im Dezember 1966. Angesichts der Flüchtlingskrisen auf dem gesamten Globus war allen TeilnehmerInnen klar, dass sie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 überarbeiten müssten.[1]

Bis heute bildet die Konvention die Grundlage des internationalen Rechts zum Schutz für Flüchtlinge. Allerdings hatten die europäischen Vertreter sie Ende der 1940er Jahre mit zwei grundlegenden Einschränkungen konzipiert: Erstens galt nur als Flüchtling, wer vor 1951 geflohen war. Zweitens konnten die unterzeichnenden Staaten den Geltungsbereich optional auf Europa begrenzen – was sie in den darauffolgenden Jahren auch meist taten. Erst das im Januar 1967 in New York ratifizierte Protokoll hob die Restriktionen auf und gab der Konvention den universellen Charakter, den sie bis heute hat.

Im Jahr 2017 jährte sich die Verabschiedung des Protokolls zum fünfzigsten Mal. Gefeierte oder erinnert wurde das Jubiläum nicht. Zwischen den Jahrestagen des Ersten Weltkriegs, der Oktoberrevolution, der Pariser Friedensverträge, 1848, 1618 und dem Lutherjahr ging das Dokument, das bis heute 146 Staaten unterschrieben haben, schlichtweg unter. Dass es dennoch wichtig ist, sich mit seiner Entstehung auseinanderzusetzen, zeigt der Blick auf ein anderes Jubiläum.

In der Aufmerksamkeitsökonomie der gegenwärtigen Jubiläumsjahre ist dem 70. Jahrestag der Menschenrechtscharta eine zentrale Stelle eingeräumt worden. Das überrascht nicht. In den vergangenen 70 Jahren sind Menschenrechte zur globalen *lingua franca* der internationalen Politik aufgestiegen. Um Menschenrechte und Menschenrechtspolitik ist ein interessantes Forschungsfeld entstanden. Dabei haben HistorikerInnen vor allem nach der Genealogie der Menschenrechte gefragt. Ob am Anfang die Französische Revolution, die

Bibel, die Griechen, der Holocaust oder doch vielleicht erst die 1970er Jahre standen, darüber hat die Zunft intensiv gestritten. Die unterschiedlichen Deutungsangebote sind kaum mehr zu überblicken.

Im Gegensatz dazu hat die Suche nach den Ursprüngen der internationalen Flüchtlingspolitik weder eine entsprechende analytische Tiefenschärfe erhalten noch ähnliche historiographische Debatten hervorgerufen.

Wie aber entstand das internationale Politikfeld, wie wir es heute kennen? Warum verästelten sich seine Strukturen? Warum kam es zu einem Neben- und Miteinander aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen? Wie entwickelten sich die Grundzüge des heutigen Rechts? Bisher dominieren zwei Erzählungen: Für einige HistorikerInnen stammen die Strukturen aus der Zeit zwischen den Weltkriegen. Für andere wiederum sind sie ein Ergebnis der unmittelbaren Nachkriegszeit. Einigkeit herrscht in folgendem Punkt: Spätestens mit der Gründung des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) 1950 und der Konvention 1951 habe die Flüchtlingspolitik ihre heutige Gestalt erhalten. Häufig fügen HistorikerInnen noch hinzu, dass dieses System anfänglich allein auf Europa begrenzt war und dass erst das Protokoll die Universalisierung des Flüchtlingsschutzes bewirkt habe.[2]

Vieles davon ist richtig. Fest steht auch: Unterforscht ist die internationale Flüchtlingspolitik mitnichten. Auffällig ist aber, dass die Bedeutung des Protokolls und seiner Entstehungsgeschichte eher konstatiert als wirklich nachgewiesen wird. Die 1950er und 1970er Jahre sind Stiefkinder der Flüchtlingsforschung. Dabei fand die Globalisierung der internationalen Flüchtlingshilfe gerade in diesen beiden Dekaden statt. Ihre bis heute gültigen Grundzüge formten sich erst in diesem Zeitraum aus.

Es ist daher verkürzt, sich auf die Flüchtlingskonvention zu fokussieren und spätere Entwicklungen zu vernachlässigen: Diesem Verständnis nach leiteten nach dem Holocaust menschenrechtliche und universelle Motive die Schaffung der heutigen Strukturen. Es lohnt sich, dieses Bild zu korrigieren und die Komplexität des Entwicklungsprozesses näher zu beleuchten. Bis in die 1940er Jahre behandelte die internationale Gemeinschaft die Flüchtlingsfrage als eine Art Ausnahmezustand, als transitorisches Phänomen, überwiegend in Europa, und nicht als dauerhaftes globales Problem. Die Entwicklungen, an deren Ende eine dem Anspruch nach universelle Flüchtlingspolitik stand und die legalistisch im *New York Protocol* 1967 kulminierte, waren weitaus vielschichtiger.

## Erste Weichenstellungen am Ende der 1940er Jahre

Am Anfang stand eine Reduzierung. Noch während des Zweiten Weltkriegs hatten die UN das Problem der *Displaced Persons* (DP) und der Flüchtlinge als eines der zentralen Probleme der Nachkriegszeit ausgemacht. Der Konsens war eindeutig: Man müsse Flüchtlinge besser schützen als in der Zwischenkriegszeit. Um das Problem zu lösen, schuf die Staatengemeinschaft zwei Organisationen. Damit gewann das Politikfeld an Konturen, Qualität und Umfang, zumal sich nun auch die USA beteiligten. Die Bemühungen konzentrierten sich aber wie in der Zwischenkriegszeit weiterhin auf Europa. Gemeinsam mit dem alliierten Oberkommando repatrierte die *UN Relief and Rehabilitation Administration* bis 1946 sieben Millionen Menschen. Als sich immer mehr Geflüchtete weigerten, in ihre osteuropäischen Länder heimzukehren, etablierten die UN 1947 die *International Refugee Organization* (IRO). Die von der Sowjetunion boykottierte IRO war als zeitlich begrenzte, aber umfassende Migrationsorganisation konzipiert. Bis 1952 siedelte sie 1,2 Millionen Geflüchtete in 25 Ländern an.

Wie die Quellen zeigen, tauchte bereits in den ersten Sitzungen der IRO die Frage auf, wie die Vereinten Nationen in der Zukunft Flüchtlingshilfe gestalten sollten.[3] Krisen schienen mittlerweile überall aufzutreten. Über 60 Millionen Menschen sollen weltweit nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Flucht gewesen sein.[4] Eine globale Organisation zur Lösung des unverkennbar weltweiten Problems erschien dringlich, und wurde immer wieder gefordert. Schließlich ersetzten die Vereinten Nationen die IRO jedoch durch eine Doppelstruktur aus UNHCR und Flüchtlingskonvention. Damit reduzierten sie die internationalen Maßnahmen massiv. Beide waren als Aufräumarbeit für das Problem der *Displaced Persons* ausschließlich in Europa konzipiert, nicht aber als ein dauerhaftes System. Beide sollten sicherstellen, dass die Aufnahmestaaten ihren Pflichten gegenüber Flüchtlingen nachkamen. Somit beauftragten die Vereinten Nationen die Asylländer, die Geflüchteten zu versorgen – und nicht die internationale Gemeinschaft. Zugespitzt formuliert, bedeutete dies eine Re-Nationalisierung internationaler Flüchtlingshilfe. Festgelegt wurde ein Recht auf Schutz, nicht auf Asyl.

Diese Entwicklungen wirken nur aus der Vogelperspektive wie die Ergebnisse eindeutiger Entscheidungen. In der realpolitischen Praxis jedoch waren die jeweiligen Festlegungen mühsam ausgehandelte Minimalkompromisse der Staatengemeinschaft, der Staaten selbst, zivilgesellschaftlicher Gruppen und internationaler Expertengremien. Diese Vielstimmigkeit prägt die internationale Debatte gewissermaßen bis heute.

Zwei Motive aber bestimmten die Argumentationslinien der westlichen Entscheidungsträger.[5] Erstens beeinflusste ein profundes Sicherheitsbedürfnis die diskutierten Konzepte. Diese Sicherheit sollte besonders in Europa gewährleistet werden. Der Kontinent galt als zentral für die Nachkriegsordnung, seine Stabilität durch das Problem der *Displaced Persons* aber als extrem gefährdet. Diese gefühlte Sicherheitsbedrohung passte zu den Koordinaten der internationalen Politik, die mittlerweile durch den Kalten Krieg bestimmt wurden. Zweitens forderten die meisten Akteure, große Hilfsmaßnahmen zu beenden – auch wenn die UN 1950 für palästinensische Flüchtlinge eine weitere temporäre Ad-Hoc-Organisation schufen. Das Kernproblem: Flüchtlingshilfe war zu teuer. Das Budget der IRO war größer als das der restlichen UN und ihrer Spezialorganisationen zusammengenommen. Eleanor Roosevelt hatte in der UN-Generalversammlung bereits im November 1949 betont: „Alle Mitglieder sind aus finanziellen Gründen nicht bereit, die IRO zu verlängern.“[6] Der UNHCR – heute mit über 11.500 Mitarbeitern und einem Budget von 7,7 Milliarden Dollar, 1950 aber lediglich mit 300.000 Dollar und 30 Mitarbeitern ausgestattet – entstand letztlich als Sparmaßnahme. Trotz der offenkundigen Universalität des Flüchtlingsproblems reduzierten die UN die Flüchtlingshilfe auf Europa – mit weitreichenden Folgen.

### **Die (Wieder-)Entdeckung eines globalen Problems**

Die so geschaffenen Fakten prägten fortan die Wahrnehmung. Das globale Problem geriet in Vergessenheit. Blickt man in die Quellen, so war das Bild vom Flüchtling im Westen Mitte der 1950er nahezu ausschließlich mit den europäischen *Displaced Persons* verknüpft – trotz Hilfsmaßnahmen auf anderen Kontinenten.

Flüchtlingskrisen traten nämlich weiterhin auf. Insbesondere die Debatten um die 250.000 algerischen Flüchtlinge, die während des Algerienkriegs vor der französischen Armee nach Tunesien und Marokko flohen, verschoben den Flüchtlingsdiskurs. Besonders wichtig wurde dabei ein Moment um 1960. Für die Akteure kam den Quellenbegriffen folgend hierbei das „alte Flüchtlingsproblem“ zu seinem Ende. Die „neuen Flüchtlingsprobleme“ außerhalb Europas anzugehen, erschien nun umso dringlicher.[7] Beispielhaft notierte das US-State Department 1961: „In Europa ist das Flüchtlingsproblem reduziert. Aber jüngste Ereignisse

zeigen, dass sich Flüchtlinge nun weltweit manifestieren und dauerhaft ein internationales Problem bleiben werden.“[8]

Dem UN-Weltflüchtlingsjahr 1959 kam dabei wahrnehmungsgeschichtlich ein bedeutender Stellenwert zu. NGOs sammelten Informationen und schufen so Wissen über unterschiedlichste Flüchtlingskrisen. Diese fassten sie nun erstmals unter dem Sammelbegriff „Flüchtlingsproblem“ und deuteten sie als Ausdruck einer grundlegenden, strukturellen Problematik. Insbesondere die Diskussionen innerhalb der UN verdeutlichen, dass sich dabei semantische und symbolische Muster entwickelten, die eine neue Sprache über Geflüchtete entstehen ließ. Die Grundannahme, dass Fluchtbewegungen immer wieder und weltweit auftreten würden, stellte fortan den diskursiven Boden dar, auf dem sich alle beteiligten Akteure bewegten: Anfang der 1960er Jahre entdeckten die Vereinten Nationen ein Weltproblem.

Diesem Verständnis nach handelte es sich bei Flüchtlingen nun um ein „universales“, „dauerhaftes“, „weltweites“ Phänomen. Die Problematik bedürfe daher umfassender institutioneller Rahmung und müsse flexibel angegangen werden. Eine derart globale Handhabung entsprach aber kaum den vorausgegangenen Reaktionen der Staatengemeinschaft. Ende der 1940er Jahre hatte sie die Hilfe für Geflüchtete massiv zurückgefahren. Dadurch hatte sich ein höchst polyzentrisches Feld ausgebildet, das sich aus temporären internationalen wie nationalen, staatlichen und nichtstaatlichen (Ad-Hoc-)Organisationen zusammensetzte. Der UNHCR nahm darin eine nachgeordnete Rolle ein. 1963 stimmte dieser sein Konzept auf die neuen Begebenheiten ab. Fortan sollte er „schnell und dynamisch“ als „Katalysator“ und Dachorganisation agieren, bei der alle Hilfe zusammenlief. Hierdurch entstand ein auf Dauer angelegtes System. Erstmals stimmten alle UN-Mitglieder dafür, das Kommissariat zu verlängern.[9]

Bis sich diese Grundstrukturen in der Praxis niederschlugen, sollte aber noch einige Zeit verstreichen. Erst während des Bürgerkriegs in Pakistan nahm der UNHCR die Rolle ein, die er auch heute noch hat. 1971 koordinierte er dabei die internationale Hilfe für die 10 Millionen Vertriebenen, die vor der pakistanischen Armee nach Indien geflohen waren.

## **Geschichte und Gegenwart: Flüchtlingspolitik und das *New York Protocol***

Erst aber musste sich die Welt verändern: Das *New York Protocol* wurde möglich, als sich die Zusammensetzung der Weltgemeinschaft grundlegend wandelte. Relativ rasch hatte die restriktive Flüchtlingskonvention nicht mehr den globalen Gegebenheiten entsprochen. Um 1960 begannen daher erste Bemühungen, das System des Schutzes den nun weltweiten Flüchtlingskrisen anzupassen. Als allzu dringlich empfand das damals rein westlich geprägte UNHCR-Exekutivkomitee eine Aktualisierung der Konvention aber nicht.

In der sich wandelnden UN-Gemeinde allerdings ließen sich derartige Positionen nicht mehr ohne Gegenstimmen halten. Die Dekolonisation hatte die UN-Vollversammlung in ein Plenum verwandelt, in dem der globale Süden die Mehrheit besaß. Hinzu kam, dass sich die Koordinaten humanitärer Politik in den 1960er Jahren grundsätzlich veränderten – auch im Bereich der Flüchtlingspolitik: Vor allem die zahlreichen Flüchtlingskrisen auf dem afrikanischen Kontinent demonstrierten den Beteiligten, dass Notlagen auch außerhalb Europas auftreten könnten und internationaler Hilfe bedürften. Leid wurde dadurch zunehmend zu einer globalen Kategorie. Appellationen zivilgesellschaftlicher Organisationen an ein globales Gewissen hatten so immer wirkmächtigere Folgen. Seine ikonographische Zuspitzung fand dieser Prozess für die Flüchtlingshilfe in der präzedenzlosen Bildreihe zum Leid vietnamesischer Boatpeople Ende der 1970er Jahre.

Wie die empirischen Befunde zeigen, verhallten die Forderungen, die *Genfer Flüchtlingskonvention* zu aktualisieren, lange ungehört. Als die 1963 konstituierte Organisation für Afrikanische Einheit allerdings eine eigene Konvention ankündigte, fürchtete der UNHCR um sein erarbeitetes Monopol im Bereich des Flüchtlingsschutzes. Erst daraufhin lud das Kommissariat Rechtsexperten für 1965 zu einem Kolloquium nach Bellagio. Deren Vorschläge, die zeitlichen und geographischen Restriktionen der Flüchtlingskonvention durch ein eigenständiges Protokoll aufzuheben, erschienen der eingangs erwähnten UN-Generalversammlung im Dezember 1966 dann als so überfällig, dass die Repräsentanten nicht mehr diskutierten. Menschenrechtliche Überlegungen führten die Diskutanten auch hierbei höchstens als Nebenargument an.[10]

In den zwei Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg folgte die internationale Flüchtlingspolitik somit keiner großen Linie, sondern vielmehr einer Politik der Diagonalen, die versuchte, diametral unterschiedliche Anforderungen zu vereinbaren. Verstetigtes Krisenmanagement

war die Folge. Dadurch entstand ein System der Aushilfen und Versatzstücke, das den Zeitgenossen eben als genau das erschien, was es war: ein unübersichtliches Gebilde, entstanden aus den Überbleibseln vergangener Ad-Hoc-Lösungen, gekennzeichnet durch die Pluralität unterschiedlichster Ansätze und das Fehlen eines übergeordneten konzeptionellen Ansatzes.[11]

Gleichsam entwickelten sich dadurch die Grundstrukturen unseres heutigen internationalen Systems aus Flüchtlingshilfe, -schutz und -politik. Mit der besonderen Volte, dass die Universalisierung der Flüchtlingshilfe zu einem Zeitpunkt stattfand, in dem sich relativ wenige Menschen auf der Flucht befanden. Sicherheitsbedürfnisse und Pragmatismus, letztlich auch politischer Druck des globalen Südens, spielten bei der Entwicklung der Flüchtlingspolitik also eine größere Rolle als menschenrechtliche Bestrebungen. Auf Massenflucht im Ausmaß der Nachkriegszeit oder etwa der aktuellen Situation hatten die Vereinten Nationen diese Strukturen nicht ausgelegt.

„Es ist essentiell, kein Netz auszuwerfen, das unter seinem eigenen Gewicht reißt und ständig geflickt werden muss“, hatte Louis Henkin, US-Vertreter bei den Diskussionen zur Flüchtlingskonvention und dem *New York Protocol*, bereits im August 1950 gewarnt.[12] Ziemlich genau 66 Jahre später verabschiedeten im September 2016 alle 193 UN-Mitgliedsstaaten einstimmig die *New York Declaration on Refugees and Migrants*.<sup>[13]</sup> Der darin geforderte globale Flüchtlingspakt soll grundlegende Reformen bringen. Insbesondere die Konvention und das Protokoll stehen zur Debatte. Auch heute wieder erscheint den Mitgliedsstaaten der Handlungsbedarf offenkundig. Den Menschenrechten wollen sie dieses Mal eine wichtige Rolle zuweisen. Es soll mehr als nur Flickarbeit werden.

---

## Literatur

[1] Vgl.: Third Committee, UNGA, 1447-1450th meeting, 5.-7.12.1966, A/C.3/SR.1447-1450.

[2] Vgl. für den fragmentierten Forschungsstand: Matthew Frank/Jessica Reinisch (Hg.) *Refugees in Europe, 1919-1959. A Forty Years' Crisis?*, London 2017.

[3] Der Artikel basiert auf vorläufigen Forschungsergebnissen. Diskussionen: AN: AJ/43/102, 175, 117, 422, 461; Third Committee, UNGA, 256-264th; 325-332th meeting, 7.-15.11.1949; 24.11-1.12.1950.

[4] Vgl.: Peter Gatrell: *The Making of the Modern Refugee*, New York 2013.



[5]Vgl.: Memo to America – The DP Story. The final report of the US DP Commission, Washington 1952; Records relating to IRO and DP Commission, NARA/RG 59, 1946-52, Box 1-30; Events leading to the replacement of the IRO by the UNHCR, NAK/FO 371/95927-34.

[6] Elenao Roosevelt, Third Committee, UNGA, 260th meeting, 11.11.1949, A/C.3/SR.260.

[7] Zitate: UNHCR Executive Committee, 3.-7. Sitzung: 1960-1962; Records of the Third Committee UNGA, 1001-1006th meeting, 6.-31.10.1960, 1112-1117th meeting, 22.-28.11.1961.

[8] NARA, RG 59, Box 512, UNHCR, Cable Charles Owsley an State Department, 6.4.1961.

[9] Statement UNHCR Felix Schnyder, Ninth Session of the ExCom, UNHCR, 18.-22.4.1963.

[10]Vgl.: Documents Protocol to the Status of Refugees, in: UNHCR Archives, Fonds 11, Series 1, Box 293; Paul Weis: Background, Bodleian Library, PW/HC/BSN/13.

[11] Edward Kennedy: US Assitance to refugees throughout the world, Findings of the Subcommittee to Investigate Problems connected with refugees and escapees, US Senate, Washington 1969.

[12] Louis Henkin, 12.8. 1950, in: ECOSOC, 11th session, Social Committee, 172nd meeting, E/Sr.172.

[13] [Global Campact on Refugees](#). Abgerufen am 7. Dezember 2018.

---

**Zitation:** Jakob Schönhagen, Ein vergessenes Jubiläum. Das „New York Protocol“ von 1967 jährte sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal, in: Zeitgeschichte-online, 07.12.2018, URL: <https://zeitgeschichte-online.de/themen/ein-vergessenes-jubilaem>