



This is a repository copy of *Flüchtlinge als Sicherheitsrisiko im frühen Kalten Krieg*.

White Rose Research Online URL for this paper:  
<https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/225144/>

Version: Accepted Version

---

#### **Book Section:**

Gehrig, S. orcid.org/0000-0002-9339-9916 (2025) Flüchtlinge als Sicherheitsrisiko im frühen Kalten Krieg. In: Weinke, A. and Kleinlein, T., (eds.) Internationales Flüchtlingsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg: Konzepte, Akteure, Entwicklungslinien. Schriften des Historischen Kollegs (117). De Gruyter, Berlin, Germany. ISBN: 9783111669878.

---

© 2026 De Gruyter. This is an author-produced version of a book chapter published in Internationales Flüchtlingsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg: Konzepte, Akteure, Entwicklungslinien. Uploaded in accordance with the publisher's self-archiving policy.

#### **Reuse**

Items deposited in White Rose Research Online are protected by copyright, with all rights reserved unless indicated otherwise. They may be downloaded and/or printed for private study, or other acts as permitted by national copyright laws. The publisher or other rights holders may allow further reproduction and re-use of the full text version. This is indicated by the licence information on the White Rose Research Online record for the item.

#### **Takedown**

If you consider content in White Rose Research Online to be in breach of UK law, please notify us by emailing [eprints@whiterose.ac.uk](mailto:eprints@whiterose.ac.uk) including the URL of the record and the reason for the withdrawal request.

## Flüchtlinge als Sicherheitsrisiko im frühen Kalten Krieg

Sebastian Gehrig

Der Zweite Weltkrieg machte Millionen Menschen zu Flüchtlingen. Das Kriegsende setzte diesen Flüchtlingsbewegungen kein sofortiges Ende. Im geteilten Deutschland wie auch anderswo in Europa und Asien entlang der neuen Frontlinien des Kalten Krieges flüchteten Menschen auch aus ideologischen Gründen. Mit der Gründung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1949 wurden Menschen, die entweder in die Bundesrepublik oder DDR geflohen waren, zunehmend von staatlichen Stellen genau deshalb auch als Sicherheitsrisiko wahrgenommen.<sup>1</sup> Das Beispiel der frühen Bundesrepublik zeigt, dass vor allem deutsche Vertriebene von staatlichen Behörden nicht nur als Flüchtlinge vor dem Kommunismus wahrgenommen wurden. In der aufgeheizten politischen Atmosphäre des frühen Kalten Kriegs und der Angst vor kommunistischer Unterwanderung kam alsbald der Verdacht auf, dass sich kommunistische Spione unter die Flüchtlinge gemischt haben könnten.

Freizügigkeitsrechte für Flüchtlinge und deren Rechte außerhalb ihrer Heimatstaaten waren ein Hauptaugenmerk internationaler und nationaler Politik nach 1945. Das Kriegsende und die schiere Anzahl von Kriegsflüchtlingen weltweit führte zu internationalen und nationalen Initiativen, die den Status des Flüchtlings neu definieren sollten. Die Verabschiedung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge am 28. Juli 1951 durch die Vereinten Nationen, landläufig als Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bekannt, wird oft als Ausgangspunkt für einen besseren Schutz von Flüchtlingen zitiert.<sup>2</sup> Da die Konvention sich jedoch nur rückwirkend auf die Zeit vor ihrem Abschluss im Jahre 1951 bezog, blieben Beschränkungen internationaler Freizügigkeitsrechte staatliche Mittel, um die Einreise von Flüchtlingen faktisch zu beschränken oder gar zu verhindern.

Dies hatte sowohl ideologische wie ökonomische Gründe. Im Jahr 1963 stellte die *UN Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* der internationalen Staatengemeinschaft daher ein vernichtendes Urteil aus. Mehr Menschen als jemals zuvor seien

---

<sup>1</sup> Für die Migrationsbewegungen über die deutsch-deutsche Grenze siehe z.B.: Bernd Stöver: Zuflucht DDR. Spione und andere Übersiedler. München 2009; Hartmut Koschyk und Vincent Regente: Vertriebene in SBZ und DDR. Berlin 2021); Matthias Beer: Flucht und Vertreibung der Deutschen. Voraussetzungen, Verlauf, Folgen. München 2011.

<sup>2</sup> Für eine kommentierte Version der Genfer Flüchtlingskonvention siehe: Andreas Zimmermann, Felix Machts, Jonas Dörschner: The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol. A Commentary. Oxford 2011.

innerhalb ihrer eigenen nationalen Grenzen gefangen, so führte der Bericht des philippinischen Richters und Uno-Delegierten José Inglés aus. Im Umkehrschluss bedeutete dieser Bericht, dass die Ausreise oder Flucht aus dem eigenen Land seit 1945 trotz der Verabschiedung der Flüchtlingskonvention global schwieriger geworden waren. Wie Sara Dehm kürzlich gezeigt hat, errichteten industrialisierte Staaten nach 1945 neue Hürden, um es Flüchtlingen aus entkolonialisierten Gebieten der Welt zu erschweren, nach Europa oder Nordamerika zu gelangen, während westliche Staaten gleichzeitig Ostblockstaaten für die Erschwerung der Ausreise ihrer Staatsangehörigen kritisierten.<sup>3</sup>

Von der Verabschiedung der Flüchtlingskonvention im Jahr 1951 bis zu deren Erweiterung 1967 kam es auch in der Bundesrepublik zu neuen Konkurrenzen in der öffentlichen Wahrnehmung und Behandlung von Flüchtlingen.<sup>4</sup> Die offensive Staatsangehörigkeitspolitik der Bundesregierung als Teil der Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR machte aus Flüchtlingen mit deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit in den Augen der westdeutschen Öffentlichkeit Vertriebene.<sup>5</sup> Hauptaugenmerk bundesdeutscher Politik waren in dieser Zeit Flucht- und Migrationsbewegungen von Deutschen am Ende des Zweiten Weltkriegs innerhalb Europas. Von der Berlinblockade 1948 zur zweiten Berlin Krise im Jahr 1958, die im Bau der Berliner Mauer im Sommer 1961 kulminierte, wurde das deutsche Flüchtlingsproblem innerhalb der Bundesrepublik als Teil der ideologischen Auseinandersetzung mit dem Kommunismus behandelt. Dabei ging es um die Ausübung individueller und kollektiver Selbstbestimmungsrechte und Flucht vor neuen sozialistischen Regierungen in Osteuropa und der DDR.<sup>6</sup>

Damit kam es in Westdeutschland nach 1945 immer darauf an, welcher Status einer Person zugesprochen wurde, ob Flüchtling, Vertriebener, Staatenloser oder wirtschaftlicher Migrant (ab 1955 wurde Arbeitsmigration vor allem im Gastarbeiterprogramm organisiert). Während der Status von Flüchtlingen seit 1951 im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge zumindest rückwirkend normativ definiert war, sollten sich geflüchtete Menschen außerhalb ihres Herkunftslandes ohne dessen diplomatischen Schutz aufhalten oder sich von ihrer Heimatregierung aufgrund ihrer „Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer

---

<sup>3</sup> Sara Dehm: Contesting the Right to Leave in International Law: The Berlin Wall, the Third World Brain Drain and the Politics of Emigration in the 1960s. In: Matthew Craven, Sundhya Pahuja, Gerry Simpson (Hg.): International Law and the Cold War. Cambridge 2020, S. 159188.

<sup>4</sup> Ebd., S. 159.

<sup>5</sup> Zum Staatsangehörigkeitsrecht als Teil westdeutscher Kalter Kriegspolitik, siehe: Sebastian Gehrig: Legal Entanglements. Law, Rights, and the Battle for Legitimacy in Divided Germany, 19451989. New York/Oxford 2021, S. 7087.

<sup>6</sup> Siehe: Beer: Flucht und Vertreibung der Deutschen (wie Anm. 1).

bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ bedroht fühlen, wurden deutsche Flüchtlinge in der frühen Bundesrepublik jenseits der offiziellen Kalten Kriegsrhetorik der Regierung bald auch als politisches Sicherheitsrisiko wahrgenommen.<sup>7</sup> Aufgrund der gesonderten Behandlung von deutschen Flüchtlingen als vom Kommunismus Vertriebenen, und damit deutschen Staatsangehörigen, hat sich die historische Forschung vor allem auf die soziale Integration der Vertriebenen und den politischen Einfluss ihrer Interessensverbände konzentriert.<sup>8</sup> Sicherheitsbedenken gegenüber deutschen Flüchtlingen innerhalb der Sicherheitsorgane der Bundesrepublik nach 1949 sind hierbei bisher wenig behandelt worden.<sup>9</sup> Ähnlich wie russische Flüchtlinge nach der Oktoberrevolution oft als potentielle kommunistische Spione oder politische Aufrührer erachtet wurden, schlugen aber auch deutschen Flüchtlingen nach 1945 ideologisches Misstrauen und sicherheitspolitische Bedenken entgegen.

Dieses Kapitel spürt dieser Entwicklung skizzenhaft nach. Zunächst wird die Formulierung eines gesetzlichen Flüchtlings- und Vertriebenenbegriffs innerhalb der Bundesrepublik zwischen 1951 und 1953 vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkriegs kurz dargestellt. Bundesdeutsche Debatten gipfelten in der Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes 1953, das direkten Zugang zu Staatsangehörigkeitsrechten für Menschen ermöglichte, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit oder Volkszugehörigkeit nach ihrer Ankunft in der Bundesrepublik geltend machen konnten. Die Logiken der weitgehenden gesetzlichen Gleichsetzung von Flüchtlings- und Vertriebenenrechten für deutsche Flüchtlinge war dabei noch lange über das Jahr 1953 stark von den rassistischen Kategorien des Nationalsozialismus in der administrativen Praxis geprägt.<sup>10</sup>

Dass der direkte und unmittelbare Zugang zu vollen Bürgerrechten jedoch auch als Gefahr einer Unterwanderung der westdeutschen Gesellschaft im Geiste des Antikommunismus und

---

<sup>7</sup> Siehe: Artikel 2, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, online zugänglich unter: [https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/GFK\\_Pocket\\_2015.pdf](https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/GFK_Pocket_2015.pdf) (zuletzt aufgerufen am ???).

<sup>8</sup> Siehe z.B.: Marita Krauss: Integrationen. Vertriebene in den deutschen Ländern nach 1945. Göttingen 2008; Andreas Kossert: Kalte Heimat. Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945. Berlin 2008; Manfred Kittel: Vertreibung der Vertriebenen? Der historische deutsche Osten in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik (1961-1982). Berlin 2011; Christian Lotz: Die Deutung des Verlusts. Erinnerungspolitische Kontroversen im geteilten Deutschland um Flucht, Vertreibung und die Ostgebiete (1948-1972). Köln 2007.

<sup>9</sup> Eine der wenigen Studien zur Suche nach Spionen unter den Ostflüchtlingen ist: Keith Allen: Interrogation Nation. Refugees and Spies in Cold War Germany. Lanham/MD 2017.

<sup>10</sup> Gehrig: Legal Entanglements, S. 7087 (wie Anm. 5).

Staatsschutzes gesehen wurden, zeigen einige Fallbeispiele im zweiten Teil des Kapitels.<sup>11</sup> Das Beispiel der frühen Bundesrepublik verdeutlicht somit Spannungsverhältnisse in der Entwicklung nationalen und internationalen Flüchtlingsrechts nach 1945, der Differenzierung zwischen „eigenen“ deutschen Flüchtlingen sowie ausländischen Flüchtlingen und Asylsuchenden nach Verabschiedung der internationalen Flüchtlingskonvention im Jahr 1951 und des Bundesvertriebenengesetzes 1953. Dabei standen sich im Falle der frühen Bundesrepublik eine Willkommensrhetorik für deutsche Vertriebene und Flüchtlinge und interne Regierungsbedenken einer ideologischen Unterwanderung deutscher Flüchtlinge durch Spione für den Osten gegenüber.

### **Der Flüchtlings- und Vertriebenenbegriff in der Gesetzgebung der Bundesrepublik**

Das internationale Flüchtlingsabkommen von 1951 generierte erstmals eine allgemeinere Definition des Flüchtlings und stand explizit in der Tradition des Flüchtlingskomitees des Völkerbunds.<sup>12</sup> Es wurde zunächst als eine temporär gebundene Konvention verstanden und konzipierte den Status des Flüchtlings nur rückwirkend für die Zeit vor 1951 im expliziten Kontext des Zweiten Weltkriegs und frühen Kalten Kriegs. Damit war die Konvention ein spezifisches Rechtsinstrument zur Lösung des akuten internationalen Flüchtlingsproblems, dass der Krieg und die Teilung der Welt in Ost und West verursacht hatte. Nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit wurden nach 1945 zunächst vor allem erneut Versuche unternommen, Flüchtlinge vor der Gefahr der Staatenlosigkeit zu schützen.<sup>13</sup> Der Bundesregierung war daher sehr daran gelegen, schnell neue Richtlinien für Flüchtlinge und Asylsuchende zu schaffen. Vor allem der unmittelbare Beitritt zur GFK war geeignet, einen Willen zur Einhaltung neuer internationaler Rechtsnormen zu demonstrieren und bürokratische Unabhängigkeit von alliierter Kontrolle im Bereich der Flüchtlingseinwanderung zu erlangen.<sup>14</sup> Damit versuchte die Adenauerregierung, wieder die alleinige Kontrolle über die Administrierung des deutschen Staatsvolks innerhalb der Bundesrepublik von den Alliierten zu erlangen. Gleichzeitig wurde jedoch auch an einer weiten juristischen Auslegung dieses Anspruchs gearbeitet, den westdeutschen Regierungsstellen weltweit und in Nichtanerkennung der DDR zu vertreten gedachte.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Zur westdeutschen Debatte um Staatsschutzmaßnahmen in den 1950er Jahren siehe: Dominik Rigoll: Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr. Göttingen 2013, S. 75140.

<sup>12</sup> Siehe: Artikel 1, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, online zugänglich unter: [https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/GFK\\_Pocket\\_2015.pdf](https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/GFK_Pocket_2015.pdf) (zuletzt aufgerufen am ???).

<sup>13</sup> Siehe: Mira Siegelberg: Statelessness. A Modern History. Cambridge/MA 2020.

<sup>14</sup> Patrice G. Poutrus: Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland in die Gegenwart. Bonn 2020, S. 38.

<sup>15</sup> Gehrig: Legal Entanglements, S. 3352 (wie Anm. 5).

Zeitgleiche westdeutsche Debatten um die Novellierung eines Gesetzes zur Rechtsstellung deutscher Flüchtlinge orientierten sich dabei an der GFK, gingen aber noch um einiges weiter. Nachdem zunächst die Landesverfassungen den Status von deutschen Geflüchteten unterschiedlich geregelt hatten, in Nordrhein-Westfalen zum Beispiel wurde hierbei zunächst nur der Rechtsbegriff des Flüchtlings gebraucht während in Schleswig-Holstein ein separater Status für sogenannte Evakuierte geschaffen wurde, hatte sich ab 1947 der Kernbegriff des Vertriebenen eingebürgert, um deutsche Flüchtlinge rechtlich zu beschreiben.<sup>16</sup> Bis in die frühen Fünfzigerjahre unterschied der westdeutsche Gesetzgeber dann zwischen drei Kategorien im Versuch einer bundesweiten Vereinheitlichung von bereits existierendem Landesrecht: Vertriebene, Heimatvertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge. Menschen, die aus der entstehenden DDR geflohen waren, waren bis zu diesem Zeitpunkt nur in der britischen Besatzungszone als Flüchtlinge anerkannt gewesen. In der amerikanischen und französischen Zone hatten ihnen die Verantwortlichen keine gesonderten Rechte zugesprochen. Nun wurden ihnen der Rechtsbegriff des Sowjetflüchtlings und damit ein eigener Rechtsbegriff nach Gründung der beiden deutschen Staaten zugewiesen.<sup>17</sup>

Diese bundesdeutschen Debatten spielten sich vor dem Hintergrund von Entwicklungen seit Ende des Ersten Weltkriegs ab, als Teil derer neue internationale Instrumente entstanden waren, um Flüchtlingsproblemen Herr zu werden. Dabei ging es von Beginn an um die Verhandlung von Rufen nach einer gesicherten Rechtsstellung von Flüchtlingen, die auch deren internationale Freizügigkeit einschloss, und nationalstaatlichen Interessen einer Kontrolle über die Bewegung von Menschen über Grenzen hinweg. Das Flüchtlingskomitee des Völkerbunds hatte schon am Ende des Ersten Weltkriegs internationale Rechtsinstrumente etabliert, die als Teil der Lösung spezifischer politischer und militärischer Konflikte und deren Auswirkungen auf Menschen wirken sollten. Dieser spezifische Krisenlösungsansatz sollte die Diskussion um den Status von Flüchtlingen bis in die Nachkriegszeit nachhaltig prägen. Der Völkerbund hatte in der Zwischenkriegszeit versucht, die Rückführung von Kriegsgefangenen nach Ende des Ersten Weltkriegs zu organisieren und später durch das Nansen-Komitee zur Lösung der Flüchtlingskrise nach Ende des russischen Bürgerkriegs beigetragen. Damit war ein erster

---

<sup>16</sup> Für eine Zusammenfassung dieser Entwicklung siehe: Douglas B. Klusmeyer, Demitrios G. Papademetriou: *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany. Negotiating Membership and Remaking the Nation.* New York/Oxford 2009, S. 7683.

<sup>17</sup> Siehe: Entwurf eines Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz), Drucksache Nr. 2872, 26. November 1951. Online zuänglich unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/01/028/0102872.pdf> (zuletzt aufgerufen am ???).

internationaler Versuch unternommen worden, Flüchtlingen einen rechtlichen Status und Ausweisdokumente zu garantieren.

In der Zwischenkriegszeit hatte die Einführung des Nansenpasses zum Nachweis von Staatenlosigkeit es Staatenlosen erlaubt, international aufgrund dieses Rechtsstatus zu reisen. Damit war ein gewisses Maß an Freizügigkeit für Flüchtlinge geschaffen. Zugang zum Nansenpass war jedoch begrenzt und erstreckte sich zum Beispiel nicht auf Flüchtlinge vor dem spanischen Bürgerkrieg und lange auch nicht aus dem Dritten Reich nach 1933.<sup>18</sup> Zwar bekannten sich die Mitgliedsstaaten des Völkerbunds 1924 im Abkommen über gewissen Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen zur Bekämpfung der Staatenlosigkeit, man konnte sich 1930 auf der Haager Konferenz jedoch nur auf die Bekräftigung nationaler Souveränitätsrechte zur Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen innerhalb nationaler Grenzen einigen.<sup>19</sup> Damit blieb die Lage von Flüchtlingen prekär, sobald ihnen ihr Heimatstaat ihre Rechtsstellung als Staatsangehörige aberkannte. Diese Notlage der Staatenlosigkeit hinderte vor allem deutsche Juden vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs in Europa 1939 nach Aberkennung ihrer deutschen Staatsangehörigkeit durch die Nationalsozialisten an der Erlangung von Visa und Einreisegenehmigungen in andere Länder.

Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs blieb Staaten im internationalen Recht somit die Autorität vorbehalten, auch einseitig die Aberkennung von Staatsangehörigkeitsrechten herbeizuführen. Faschistische Regierungen machten hiervon in den 1930er- und 1940er-Jahren Gebrauch, um verfolgte Menschen einseitig die Staatsangehörigkeit abzuerkennen und sie zu staatenlosen Flüchtlingen zu machen. Erst die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 schrieb eine internationale Norm in Artikel 15 fest, die jedem Menschen das Recht auf eine Staatsangehörigkeit garantieren und den willkürlichen Entzug von Staatsbürgerschaftsrechten verhindern sollte.<sup>20</sup> Diese Entwicklung, die vor dem Hintergrund von Kriegsverbrechen und der Shoah stattfand, setzte einen entscheidenden Teil des normativen Kontexts für Debatten zu Flüchtlingsrechten nach 1945, da Nationalitätsrechte in der internationalen Kategorisierung von Menschen als Flüchtlinge oder Asylsuchende, aber auch in der national spezifischen Administrierung von Menschen von überragender Bedeutung waren. Die uneingeschränkte Garantie eines Rechts auf politisches Asyl im Grundgesetz war daher eine der wichtigsten Lehren aus den Verbrechen des Nationalsozialismus. Jedoch zeigt

---

<sup>18</sup> John Torpey: *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge 2018, S. 153-162.

<sup>19</sup> Siehe: Abkommen über gewisse Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen, Völkerbund, Den Haag, 1930.

<sup>20</sup> Artikel 15, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Vereinte Nationen, 1948.

die Asylpraxis der Bundesrepublik auch, dass Asylansprüche und Rechte von Asylsuchenden aufgrund von Sicherheitsbedenken oder ideologischen Vorbehalten nach 1949 weiter basierend auf der Ausländerpolizeiverordnung von 1938 eingeschränkt werden konnten.<sup>21</sup>

Während die GFK bis 1951 den Flüchtlingsstatus neu definiert hatte, blieben diese Rechte also durch Einschränkungen der persönlichen Freizügigkeit und neue nationale Sicherheitsarchitekturen beschränkt.<sup>22</sup> Diese Beschränkungen waren immer mit der Sicherstellung nationaler Sicherheit von Staaten begründet. So besagte Artikel 9 der Konvention, dass es vertragsschließenden Staaten explizit erlaubt blieb, „gegen eine bestimmte Person vorläufig die Maßnahmen zu ergreifen, die dieser Staat für seine Sicherheit für erforderlich hält, bis dieser vertragschließende Staat eine Entscheidung darüber getroffen hat, ob diese Person tatsächlich ein Flüchtling ist und die Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen im vorliegenden Falle im Interesse der Sicherheit des Staates notwendig ist.“<sup>23</sup>

Neben dem Beitritt der Bundesrepublik zur Genfer Flüchtlingskonvention, der international Flüchtlingsrechte für deutsche Flüchtlinge sichern sollte, bemühte sich die Bundesregierung ab 1949 um die alleinige internationale diplomatische Vertretung aller deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge. Die neuen Rechtskategorien, die 1953 im Bundesvertriebenengesetz für deutsche Flüchtlinge niedergelegt wurden, sollten zum einen westdeutsche Frontlinien im Kalten Krieg gegenüber der DDR und Sowjetunion zum Ausdruck bringen, sich zum anderen aber auch in die neue westliche Bündnisrhetorik des Kalten Kriegs einfügen. Die Bundesregierung entschied sich daher für den Rechtsbegriff des Vertriebenen für alle Menschen, die „von hoher Hand veranlasst“ ihren Wohnsitz aufgeben mussten. Damit meinte die Regierung Menschen, die „als deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger seinen Wohnsitz in den deutschen Gebieten östlich der Oder-Neiße-Linie oder in den Gebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 hatte und diesen im Zusammenhang mit den Ereignissen des Zweiten Weltkrieges infolge Vertreibung (Flucht, Ausweisung oder Aussiedlung) verloren hat.“<sup>24</sup> Daneben umfasste der Vertriebenenbegriff auch Menschen, die „nach dem 30. Januar 1933 wegen ihm drohender oder gegen ihn verübter nationalsozialistischer Gewaltmaßnahmen auf

---

<sup>21</sup> Poutrus: Umkämpftes Asyl, S. 38 (wie Anm 14).

<sup>22</sup> Dehm: Contesting the Right to Leave in International Law (wie Anm. 3).

<sup>23</sup> Siehe: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, online zugänglich unter:

[https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/GFK\\_Pocket\\_2015.pdf](https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/GFK_Pocket_2015.pdf) (zuletzt aufgerufen am ???).

<sup>24</sup> Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 4080, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene (22. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz), S. 25, Online zugänglich unter:

<https://dserver.bundestag.de/btd/01/040/0104080.pdf> (zuletzt aufgerufen am ???).

Grund der politischen Überzeugung, der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung die in Absatz 1 genannten Gebiete verlassen und seinen Wohnsitz außerhalb des Deutschen Reiches genommen hat.“<sup>25</sup>

Der Begriff des Heimatvertriebenen wurde nun auf Menschen beschränkt, die „bereits vor dem 1. Januar 1938“ ihren Wohnsitz in den Vertriebenengebieten hatten.<sup>26</sup> „Wer dagegen, veranlaßt z. B. durch die besonderen Verhältnisse in der sowjetischen Besatzungszone, dieser den Rücken kehrt, weil ihm im Falle des Verbleibens besondere Gefahren drohen, ist „Flüchtling“ im Sprachsinn dieses Wortes.“<sup>27</sup> Damit wurden nun rechtlich definierte Sowjetflüchtlinge im deutsch-deutschen Kontext gesondert von Vertriebenen und Heimatvertriebenen behandelt. Symbolpolitisch wie juristisch wurde damit auch zwischen den Folgen des Potsdamer Abkommens für das besiegte Deutschland 1945 und der Teilung Deutschlands durch die Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 unterschieden.

### **Flüchtlinge als Sicherheitsrisiko im frühen Kalten Krieg**

Das Bundesvertriebenengesetz spiegelte die weitreichenden Forderungen für soziale und ökonomische Rechte für deutsche Flüchtlinge wider, die zeitgleich auch in der GFK international für Flüchtlinge niedergelegt wurden, und ging an vielen Stellen vor allem in Wiedergutmachungsfragen noch einige Schritte weiter. Am 25. April 1954 wurde die Genfer Konvention dann auch in der Bundesrepublik rechtskräftig, nachdem sechs Staaten das Abkommen voll ratifiziert hatten.<sup>28</sup> Zu diesem Zeitpunkt war die Behandlung von deutschen Flüchtlingen als Vertriebene und deutsche Staatsangehörige durch das Bundesvertriebenengesetz und expansive Regeln in der Anerkennung deutscher Staatsangehörigkeit in der Tradition des Nationalsozialismus jedoch bereits fixiert, so dass die Konvention nun nur noch auf die Rechte ausländischer Flüchtlinge für die Zeit vor 1951 in der Bundesrepublik angewendet wurde. Sollte das Bundesvertriebenengesetz aus dem Jahr 1953 die Aufnahmebereitschaft der Bundesregierung von deutschen Flüchtlingen demonstrieren, entwickelten sich neben der öffentlichen Prominenz der Vertriebenenverbände jedoch auch schnell interne Sicherheitsbedenken gegenüber deutschen Flüchtlingen als sicherheitspolitisches Problem im frühen Kalten Krieg. Wie Keith Allen gezeigt hat, wurden

---

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz), S. 6 (wie Anm. 24).

<sup>27</sup> Ebd., S. 22.

<sup>28</sup> Bundesgesetzblatt (BGB), Nr. 9, 10. Juni 1954, S. 619.

neuangekommene deutsche Flüchtlinge in westdeutschen Auffanglagern bald auch Sicherheitsüberprüfungen unterzogen, da man ostdeutsche Spione unter ihnen vermutete.<sup>29</sup>

Die antikommunistische Mobilisierung der 1950er-Jahre rückte Staatsschutzbedenken gegenüber deutschen Flüchtlingen in den Fokus ministerialer Debatten.<sup>30</sup> Dies geschah in der explosiven politischen Stimmung, die die Berlinblockade 1948 bis 1949 und die Staatsgründungen der Bundesrepublik und DDR 1949 begleitete. Manche Beamte des Bundesinnenministeriums sahen sogar die Vorbereitung eines Bürgerkriegs aus Ost-Berlin gesteuert im Gange (ebenso wie ihre Gegenüber im DDR Ministerium des Inneren).<sup>31</sup> Nach 1949 wurden damit nicht nur viele Asylsuchende, sondern auch deutsche Flüchtlinge und Menschen, die einen Rechtsstatus als deutsche Volkszugehörige in Anspruch nahmen, von den Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik als potentielle ideologische Verräter und Gefahr für die nationale Sicherheit wahrgenommen. Während Vertriebenen als deutschen Flüchtlingen automatische Rechte auf deutsche Staatsangehörigkeit zustanden, gewährte ab 1949 das verfassungsrechtlich garantierte Asylrecht für politische Flüchtlinge Menschen neue Rechte in der Bundesrepublik. Sowohl der Zugang zu Asylrechten im bürokratischen Alltag als auch der normativ festgelegte automatische Zugang zu Staatsangehörigkeit für deutsche Vertriebene und Flüchtlinge basierend auf ihrem Flüchtlingsstatus sollte sich in der bürokratischen Praxis jedoch aufgrund hartnäckiger fremdenfeindlicher und rassistischer Einstellungen aus der Zeit des Nationalsozialismus lange als bedeutend vielschichtiger und komplizierter darstellen.<sup>32</sup> Während die Bundesregierung im Umgang mit ausländischen Flüchtlingen basierend auf den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention Sicherheitsbedenken zur Einschränkung des Flüchtlingsstatus geltend machen konnte, war dies aufgrund der grundgesetzlichen Rechte von deutschen Vertriebenen und Flüchtlingen aus der DDR aufgrund deren Grundrechtschutzes nicht direkt möglich.

---

<sup>29</sup> Siehe: Allen: *Interrogation Nation*.

<sup>30</sup> Die Bundesregierung schränkte in dieser Zeit auch Freizügigkeitsrechte für Deutsche ein, wenn es um Reisen ins Ausland ging, die als Teil östlicher Propaganda eingestuft wurden. Siehe: Sebastian Gehrig: The Difficulty to Leave. Freedom of Movement and the National Security State in Cold War West Germany. *Journal of Modern European History*, Vol. 21, Issue 1 (2023), S. 133152.

<sup>31</sup> Franziska Kuschel/Dominik Rigoll: Broschürenkrieg statt Bürgerkrieg. BMI und MdI im deutsch-deutschen Systemkonflikt. In: Frank Bösch/ Andreas Wirsching (Hg.): Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus. Göttingen 2018, S. 355380, 378. Dieser Verdacht schlug sich auch im Parteiverbotsverfahren gegen die KPD nieder, siehe: Josef Foschepoth: Verfassungswidrig! Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkrieg. Göttingen 2017.

<sup>32</sup> Jannis Panagiotidis: Der Oberkreisdirektor Decides Who Is German: Jewish Immigration, German Bureaucracy, and the Negotiation of National Belonging. In: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2013), S. 503533; Poutrus: Umkämpftes Asyl (wie Anm. 14).

Sicherheitspolitische Bedenken kamen vor allem in internen ministerialen Diskussionen zwischen Bundes- und Landesministerien seit Beginn der 1950er Jahre zur Sprache. Ironischerweise war die Ausweitung deutscher Staatsangehörigkeit durch Erlasse während des Kriegs teilweise der Auslöser für gesteigerte Sicherheitsbedenken gegenüber deutschen Flüchtlingen aus dem Osten. Daneben beunruhigten die Bundesbehörden Einbürgerungen durch DDR-Behörden von Personen, die danach in die Bundesrepublik weiterflogen oder ausreisten. Bis Mitte der Fünfzigerjahre gaben westdeutsche Sicherheitsbehörden in Informationsaustauschen innerhalb der NATO an, dass mehr als 2.500 Personen jedes Jahr in Verhören oder durch Kontaktaufnahme mit der Polizei angaben, von osteuropäischen Geheimdiensten angesprochen worden zu sein.<sup>33</sup>

Schon im Jahr 1951, also im Jahr der Verabschiedung der internationalen Flüchtlingskonvention und erster Entwürfe für ein einheitliches Bundesvertriebenengesetz, zeigten kontroverse Debatten zwischen dem hessischen Innenministerium und Bonner Stellen diese sicherheitspolitischen Bedenken. In Hessen hatte man entschieden, Einbürgerungen durch DDR-Behörden anzuerkennen. Dies erregte die Aufmerksamkeit von Ernst-August Kleberg, zu dieser Zeit Unterstaatssekretär im Bundesinnenministerium und mit Staatsangehörigkeits- und Flüchtlingsfragen betraut. Nach behördlichen Absprachen zwischen der Bundes- und Landesebene setzte Kleberg in den folgenden Jahren durch, dass vor allem alle DDR-Einbürgerungen einer juristischen Prüfung unterzogen wurden mussten.<sup>34</sup> Dies sollte während der 1950er Jahre zu einer größeren Anzahl von oft geheimen Einzelfallprüfungen führen, da vor allem viele Flüchtlinge aus den neuen Gebieten Polens nach Absprachen zwischen der DDR und Polen zunächst in die DDR ausreisten und dort neue Papiere erhielten. In den kommenden Jahren würden sich Klebergs Bedenken vor allem gegen diese Personengruppe verhärten. In Konsultation mit dem Königsberger Kreis und dem Untersuchungsausschuss freiheitlicher Juristen (UfJ) kam er zu der Überzeugung, dass alle DDR-Einbürgerungen als unzulässig behandelt werden müssten.<sup>35</sup> Dies hatte zum Einen mit der Nichtanerkennungspolitik der Bundesrepublik zu tun, fußte zunehmend jedoch auch auf Berichten des Verfassungsschutzes und der Organisation Gehlen, dass polnische, tschechoslowakische, sowjetische und ostdeutsche Geheimdienste Spione unter den Flüchtlingen eingeschleust hatten, die nach Einwanderung als deutsche Staatsangehörige oder deutsche Volkszugehörige Industrie und Politik im Alltag ausspionieren und unterwandern

---

<sup>33</sup> NATO Archives, C-M (62) 1, 6. Januar 1962.

<sup>34</sup> Bundesarchiv (BArch), B106/73195, Memorandum, Arbeitsgruppe der Innenministerien.

<sup>35</sup> Gehrig: Legal Entanglements, S. 7173 (wie Anm. 5).

sollten. Diese Sicherheitsbedenken gingen weit über die oft zitierte Befürchtung der Einschleusung kommunistischer Kader zur Unterstützung der KPD hinaus.

Kleberg und sein Ministerium führten daher eine unauffällig auf lokaler und Landesebene durchzuführende Sicherheitsüberprüfung aller Flüchtlinge aus dem Osten ein, wobei man sich zunächst auf Menschen mit DDR-Papieren konzentrierte. Beispiele zur Legitimierung einer solchen Verwaltungspolitik waren frühe Fälle wie zum Beispiel der eines vormaligen polnischen Soldaten aus dem Jahr 1951, der zunächst im Krieg staatenlos geworden war, dann durch Mitgliedschaft in der kommunistischen Partei zunächst einen ostdeutschen Pass und dann nach Einreise in die Bundesrepublik westdeutsche Papiere erhalten hatte, und schließlich der Spionage verdächtigt und verhaftet worden war. Wenig später würde er ausgewiesen werden.<sup>36</sup> Daneben wurden zunehmend auch Personen in dieses System miteingeschlossen, die aufgrund ihrer politischen Überzeugung und Ablehnung des Kommunismus in der Bundesrepublik Schutz suchten. Auch hier nahmen sicherheitspolitische Überlegungen überhand, die in diesem Personenkreis östliche Spione vermuteten.

Zeitgleich führte die Vorbereitung des Vertriebenengesetzes von 1953 und die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts in den Jahren 1954 und 1955 dazu, dass das Bundesinnenministerium auch begann, im Krieg eingebürgerte Menschen als Sicherheitsrisiko anzusehen. Die Unterzeichnung des Flüchtlingsabkommens von 1951 durch die Bundesrepublik und dessen Inkrafttreten am 25. April 1954 in Westdeutschland erlaubte ausdrücklich Einschränkungen des Flüchtlingsstatuts und der in der Konvention festgelegten Flüchtlingsrechte, sollten nationale Sicherheitsinteressen berührt sein. Gesetzgebungspläne sahen zu dieser Zeit vor, dass in die Gruppe der Heimatvertriebenen auch Menschen einbegriffen sein sollten, die etwa 1941 als Teil der Einbürgerung von sogenannten Volksdeutschen oder auf Erlass Heinrich Himmlers 1944 als deutschstämmig angesehen wurden, um zum Wehrdienst herangezogen werden zu können.<sup>37</sup> Diese Gruppen wurden nun zunehmend als Sicherheitsrisiko wahrgenommen, da man sie als anfällig für die Rekrutierung durch östliche Geheimdienste erachtete. Während der Status der Vertreibung auf der einen Seite nationale Rechte für als deutsch angesehene Menschen generierte, zeigt selbst die Behandlung dieser Flüchtlingsgruppe, dass aufgrund von Sicherheitsbedenken im frühen Kalten Krieg gravierende Unterschiede zwischen verschiedenen Personengruppen gemacht wurden, was oft auch zur Versagung von Staatsangehörigkeits- oder Flüchtlingsrechten führte.

---

<sup>36</sup> BArch, B106/73195, Briefwechsel Königsteiner Kreis.

<sup>37</sup> Gehrig: Legal Entanglements, S. 7476 (wie Anm. 5).

Am beunruhigendsten erschienen jedoch Fälle von deutschen Ehepaaren, die nach Kriegsende zunächst in der sowjetischen Besatzungszone verblieben waren. Durch ihre deutsche Herkunft und den öffentlichen Diskurs um kommunistische Vertreibung Deutscher nach Westen war es solchen Menschen möglich, sich schnell in die westdeutsche Gesellschaft zu integrieren. Die Bundesanwaltschaft vermutete, dass östliche Geheimdienste Netzwerke unter Vertriebenen und Flüchtlingen aufbauten, um geheime westdeutsche und NATO-Informationen in die DDR und andere osteuropäische Länder zu schmuggeln. So zum Beispiel in gravierenden Fällen, die das Bundesverteidigungsministerium und die Weitergabe geheimer NATO-Papiere und deren Transport in die DDR durch DDR-Flüchtlingsnetzwerke betrafen.<sup>38</sup>

Wie die Akten der Generalbundesanwaltschaft zeigen, kam es bis Ende der Fünfzigerjahre zu einer gehobenen Anzahl von Hoch- und Landesverratsverfahren. Im Zusammenspiel mit dem berüchtigten Dritten Strafsenat des Bundesgerichtshofs, der auch für die Einschränkung politischer Aktivitäten der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) verantwortlich zeichnete, untersuchte die Generalbundesanwaltschaft in diesen Strafsachen oft Menschen, die selbst einen Flüchtlings- oder Vertriebenenhintergrund hatten oder in einem weiteren Familienzusammenhang über die deutsch-deutsche Grenze standen. Untersuchungen von Gefahren für die nationale Sicherheit erstreckten sich dabei auch auf Wirtschaftsspionage. Neben der Aufdeckung von östlichen Versuchen der Unterwanderung westlicher Militärstrukturen wurden auch Spionagefälle bekannt, die westdeutsche Kernindustrien wie die Stahlindustrie und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl betrafen. Einige dieser Fälle zeigten auf, dass sich diese Verdachtsfälle immer auch im weiteren Kontext des Kalten Kriegs entwickelten. So zeigten die Ermittlungsarbeiten auf, dass diese Fälle nicht auf ost- und westdeutsche Geheimdienste beschränkt blieben, sondern sich oft mit geheimdienstlichen Aktivitäten alliierter Dienste verbanden. In der aufgeheizten Stimmung der frühen fünfziger Jahre beunruhigte westdeutsche Stellen außerdem zunehmend, dass Sowjetzonenflüchtlinge, die von westdeutschen Stellen rekrutiert worden waren, sich als Doppelagenten entpuppten. In einzelnen Fällen waren solche Menschen sogar an der Planung von Entführungen von westlichen Sicherheitsbeamten in die DDR beteiligt.<sup>39</sup> Der berühmteste Fall in diesem Zusammenhang war die angebliche Entführung des Verfassungsschutzpräsidenten Otto John, die die Bundesrepublik im Sommer 1954 in Atem hielt.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> BArch, B362/3506, Strafsache wegen Landesverrats.

<sup>39</sup> BArch, B362/2837, Ermittlungsverfahrensakten.

<sup>40</sup> Für die zahlreichen geheimdienstlichen Entführungsversuche im frühen Kalten Krieg siehe: Arthur L. Smith: Kidnap City. Cold War Berlin. Westport/CT 2002.

Das Dilemma deutsch-deutscher Familienbeziehungen zwischen Flüchtlingen und Familienmitgliedern, die in der DDR wohnhaft waren, wurde somit aus sicherheitspolitischen Überlegungen zu einem Problem. Bis zum Bau der Berliner Mauer und der Schließung der deutsch-deutschen Grenze stellten Familienbesuche und Reisen von der Bundesrepublik in die DDR und in die andere Richtung Gelegenheiten dar, geheime Informationen aus Westdeutschland in den Osten zu schmuggeln. Obwohl die Bundesregierung an der Pflege von deutschen Familienbeziehungen über die Grenzen des Kalten Krieges hinweg interessiert war, war die Sorge groß, dass solche gegenseitigen Besuche auch zu Kurierdiensten missbraucht werden konnten.<sup>41</sup>

## Schlussbemerkungen

Während sowohl in Überlegungen zur Entwicklung des Flüchtlingsstatus im internationalen Recht als auch im nationalen Recht das Bundesvertriebenengesetz von 1953 ist hier ein gutes Beispiel der Akt der politischen Verfolgung und Vertreibung Rechte generieren sollte, sah die historische Realität der Implementierung solcher neuer Rechtsnormen ob international oder national—oft sehr viel komplizierter aus und war von vielschichtigen lokalen politischen Interessen geprägt. In der Atmosphäre der radikalen antikommunistischen Mobilisierung westlicher Gesellschaften nach 1945 bis in die Sechzigerjahre waren es vor allem ideologisch geprägte Sicherheitsbedenken, die eine Vergabe von Flüchtlings- oder Staatsangehörigkeitsrechten nach Flucht bremsten.<sup>42</sup> Diese sicherheitspolitischen Bedenken gegenüber Flüchtlingen gingen in der Möglichkeit der legitimen Versagung von Flüchtlingsrechten aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen auch explizit in die Genfer Konvention von 1951 ein und erlaubten es unterzeichnenden Staaten, Menschen aufgrund von Sicherheitsbedenken Flüchtlingsrechte zu versagen.

Somit mag es produktiv sein, die Entwicklung internationaler Rechtsnormen wie der des Flüchtlingsrechts, neben dem Studium der Debatten und Konflikte innerhalb internationaler Organisationen und dem Einfluss wichtiger individueller Akteure und Netzwerke, auch im Kontext nationaler Rechts- und Politikgeschichte zu lesen, da diese Kontexte oft weiterführende Erklärungen zum Verhalten nationaler Delegationen in internationalen Verhandlungen und internationalen Koalitionsbildungen in der Ausformulierung neuer

---

<sup>41</sup> BArch, B362/1595, Strafsache.

<sup>42</sup> Andrea Friedman hat diese Logiken zum Beispiel auch für das Beispiel der USA gezeigt. Siehe: Andrea Friedman: *Citizenship in Cold War America: The National Security State and the Possibilities of Dissent*. Amherst/MA 2014.

internationaler Rechtnormen und Konventionen liefern kann. Nationale und regionale sicherheitspolitische und später wirtschaftliche Vorbehalte gegen die schnelle oder direkte Anerkennung des Flüchtlingsstatus, was im Falle der Bundesrepublik ab den 1970er-Jahren mit dem Anstieg von Anträgen auf politisches Asyl auch zur Aufweichung der Verfassungsnorm zum Asylstatus und der gesetzlichen Ausformung des „kleinen“ und „großen“ Asyls führte, entwickelten sich oft im Zusammenhang mit den Debatten um persönliche Freizügigkeit über nationale Grenzen hinweg und der Bekämpfung der Staatenlosigkeit.

Während sich mehr und mehr Staaten nach 1945 und 1967 in der Erweiterung der internationalen Flüchtlingskonvention verpflichteten, Flüchtlingen international formulierte und national garantierte Rechte zu gewähren, nutzten Regierungen immer wieder, wie der eingangs erwähnte Inglés schon 1963 kritisierte, Beschränkungen der persönlichen Freizügigkeit im Versuch, die Vergabe solcher Rechte de facto einzuschränken oder Flucht zu verhindern. In der Behandlung des Einzelnen standen somit diese Rechtsnormen nach 1945 in einem Spannungsverhältnis und konnten von nationalen Regierungen strategisch in der Vergabe oder Zurückweisung eines Rechtsstatus an Individuen gebraucht werden. Hierbei wurden Bedenken der nationalen Sicherheit in Zeiten des frühen Kalten Kriegs wiederholt zur Begründung herangezogen, um die Anerkennung des Flüchtlings- oder Asylstatus in Einzelfällen einzuschränken oder nicht anzuerkennen. Während neben der Ausweitung internationaler Flüchtlingsnormen nach 1945 auch ein Recht auf Staatsangehörigkeit und persönliche Freizügigkeit schon 1948 in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen niedergelegt wurde, zeigt die Rechtsentwicklung auf nationaler wie regionaler Ebene, zum Beispiel im Zusammenhang mit der europäischen Menschenrechtskonvention und deren Protokollen, wie solche internationale Normen durch nationale und regionale Gesetzgebung gleichzeitig immer eingeschränkt blieben. Die frühe Bundesrepublik und ihre zum Teil von antikommunistischen Sicherheitsbedenken getriebenen Flüchtlingspolitik ist hier nur ein spezifisches Beispiel der Spannungsverhältnisse zwischen internationalem und nationalem Recht und der juristischen Klassifizierung von Flüchtlingen nach 1945.