



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Projekt 'M' - Roosevelt's Pläne zur globalen Migrationsregulierung

Heim, Susanne

Citation

Heim, S. (2007). Projekt 'M' - Roosevelt's Pläne zur globalen Migrationsregulierung. *Leidschrift : Organisatie En Regulering Van Migratie In De Nieuwe Tijd*, 22(April), 123-139. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/72826>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/72826>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Projekt 'M' – Roosevelts Pläne zur globalen Migrationsregulierung

Susanne Heim

I want to make North Africa the granary of Europe, just as it was in Roman days. We can pump desalinated water from the Mediterranean for irrigation and build air-conditioned cities in the desert. Technicians will be recruited from among the displaced persons. Steel pipe and housing materials can be manufactured as each European country converts from wartime production to peaceful economy. We will transport the men and equipment in an international fleet. We will pay high wages, probably with a withholding tax to force savings. This will encourage the technicians to bring their families. That will be one practical way to take up the slack and encourage migration and settlement. Although this will be expensive, it will be far better than the dole – just handing out billions for doing nothing.¹ (Franklin D. Roosevelt)

Halb Europa war von deutschen Truppen besetzt und Hitlers Generäle und Umsiedlungsexperten bereiteten gerade den Angriff auf die Sowjetunion vor, als US-Präsident Franklin D. Roosevelt seine Ideen für eine Nachkriegsordnung umzusetzen begann. Erste Überlegungen zum Projekt 'M' hatte der Präsident bereits im Frühjahr 1940 angestellt. Ein knappes Jahr später wurde der Anthropologe Henry Field (1902-1986), der spätere Leiter des Projekts 'M', mit vertraulichen Recherchen in Washington beauftragt. Auf Wunsch des Präsidenten fertigte Field unter anderem eine Liste aller in den USA lebenden Japaner und US-Bürger japanischer Herkunft an – als Vorbereitung für deren Inhaftierung nach dem japanischen Angriff auf Pearl Harbour.²

Nachdem er dies binnen kurzem offenbar zufrieden stellend erledigt hatte, wurde Henry Field ein Vorhaben weit größeren Ausmaßes anvertraut: das Projekt 'M', das nach Ansicht Roosevelts 'politischen Sprengstoff' barg und deswegen absolut geheim zu halten sei.³ Im Zentrum des Projekts stand

¹ Henry Field, *'M' Project for F.D.R. studies of migration and settlement* (Ann Arbor 1962) 328.

² Henry Field, *The track of man. Vol. 2: The White House years, 1941-1945. Adventures of an anthropologist* (Miami 1982) VII u. 11-14.

³ Field, *'M' project*, 3.

die Idee einer umfassenden Bevölkerungsregulierung, einer internationalen Migrationssteuerung mit dem langfristigen Ziel, die ungenutzten wirtschaftlichen Potentiale des Planeten zu entfalten – Wüsten zu bewässern und zu besiedeln und technische Großanlagen aus bislang brachliegenden Böden zu stampfen. Das ‘M’ im Projektnamen stand für Migration. Nach Roosevelts Vorstellungen war eine auf wissenschaftlicher Grundlage gesteuerte Migration die Voraussetzung um langfristig den Frieden zu sichern. Kurzfristig allerdings ging es erst einmal darum, die nach Kriegsende in Europa zu erwartende massenhafte Migration in kontrollierte Bahnen zu lenken.

Die ‘displaced persons’ waren nur eine von drei Gruppen, deren planvolle Ansiedlung in der Nachkriegszeit Roosevelt vorschwebte. Darüber hinaus beabsichtigte er auch, die ‘Überschussbevölkerung’ verschiedener europäischer und asiatischer Staaten in dünn besiedelte Regionen umzuverteilen; und schließlich sollten auch die Minderheiten, die ganz generell als ‘geopolitische Problemkinder’ angesehen wurden, in geeignete Territorien umgesiedelt werden.⁴

Vergleichbare groß angelegte Umsiedlungsvorhaben hatte es in den vorangegangenen Jahrzehnten unter wechselnden politischen Vorzeichen schon mehrfach gegeben – vom griechisch-türkischen und griechisch-bulgarischen Bevölkerungstransfer 1922/1923 über die Deportation der Kulaken in der Sowjetunion bis hin zur Umsiedlung der volksdeutschen Minderheiten in die annektierten westpolnischen Provinzen nach Kriegsbeginn. In der Regel hatten sie nicht eben zur Stabilisierung des Friedens sondern erneut zu Flucht und Vertreibung beigetragen. Die Fachleute des Projekts ‘M’ sollten nun dafür sorgen, dass Roosevelts Plänen mehr Erfolg beschieden wäre. Ihre Aufgabe bestand darin, die Erfahrungen mit bisherigen Siedlungsprojekten auszuwerten und neben den demographischen Aspekten auch die geographischen, klimatischen, ökologischen, sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen zu studieren, die für Erfolg oder Misserfolg solcher Unternehmungen als entscheidend angesehen wurden.

Field und seine Mitarbeiter sammelten in den Jahren 1942 bis 1945 Informationen über das Bevölkerungswachstum in Italien, Spanien und Burma sowie über ‘weiße Siedlungen in Afrika’; Flüchtlinge in Großbritannien und der Schweiz interessierten Roosevelts Brain Trust

⁴ Ladislav Farago, ‘Refugees. The solution as F.D.R. saw it’, *The State of the World* (June 1947) 14f u. 64.

ebenso wie die Einwanderung mexikanischer Arbeiter in die Vereinigten Staaten, die jüdische Geburtenrate in Palästina, Siedlungsmöglichkeiten in Lateinamerika, Europa und der Mandschurei oder die Gründe für den nur zögerlichen Zustrom von Juden in die autonome jüdische Sowjetrepublik Birobidschan.

Ein Dutzend ausgewählter Experten

Das Projekt 'M' arbeitete *top secret* und war dem Präsidenten direkt unterstellt. Finanziert wurde es aus dem Spezialbudget des Weißen Hauses.⁵ Die Mitarbeiter waren handverlesene Fachleute – etwa ein Dutzend Politologen, Demographen, Soziologen, Geographen sowie zahlreiche Übersetzer –, die alle die Sicherheitskontrolle des FBI durchlaufen hatten und zur Verschwiegenheit verpflichtet worden waren.⁶ Als 'rechte Hand' des Projektleiters Field fungierte der Politologe Sergei Jakobson (1901). Der gebürtige Moskauer war vor seinem Einstieg in das Projekt 'M' als Russlandexperte in der Library of Congress tätig. Auch Robert Strausz-Hupé (1903-2002) von der University of Pennsylvania gehörte zum engsten Mitarbeiterkreis.⁷ Aus Wien stammend, war er 1923 in die USA immigriert und hatte dort Politikwissenschaften mit dem Schwerpunkt internationale Beziehungen studiert. Als eine Art wissenschaftlicher Supervisor begleitete Isaiah Bowman (1878-1950), Direktor der Johns Hopkins Universität, das Projekt 'M' von Anfang an. Der Geograph und Geologe war nicht nur lange Zeit Direktor der American Geographic Society gewesen; vielmehr hatte er bereits nach dem Ersten Weltkrieg als Berater der amerikanischen Verhandlungsdelegation in Versailles an der neuen politischen Landkarte Osteuropas mitgewirkt.⁸ Im Zweiten Weltkrieg fungierte er als geographischer Berater des Präsidenten, so dass eine kontinuierliche Arbeit im Projekt für ihn nicht in Betracht kam.⁹ Doch bezeichnet ihn die *American*

⁵ Field, *'M' Project*, 3.

⁶ *Ibidem*, 4.

⁷ *Ibidem*, 2f. und Field, *The track of man*, 1f.

⁸ *American National Biography*, John A. Garraty und Mark C. Carnes ed. (Oxford, New York 1999) Vol. III, 303.

⁹ Field, *'M' Project*, 327 berichtet, dass Bowman mit Strategiediskussionen im State Department so beschäftigt gewesen sei, dass er sich nur sehr selten mit dem Projekt 'M' habe befassen können.

National Biography als 'de facto director' des Geheimprojekts,¹⁰ und Fields Team war gehalten, sich nach Bowmans Ratschlägen zu richten. Fields unmittelbarer Vorgesetzter war der Diplomat und Publizist John Franklin Carter, ein Vertrauter Präsident Roosevelts und zudem alter Bekannter Henry Fields. Beide entwickelten das Projekt in der Planungsphase gemäß den Vorgaben Roosevelts und Bowmans. Zumindest in der Frühphase des Projekts hatte Roosevelt die Idee verfolgt, nicht nur die Siedlungspolitik nach wissenschaftlichen Kriterien zu steuern, sondern auch die 'Rassenmischung'. Bestärkt wurde er darin von dem Anthropologen Ales Hrdlicka, der auf der Basis von Schädelmessungen meinte, die 'Raseneigenschaften' verschiedener Völker ermitteln zu können. Roosevelt wollte Hrdlicka an der Leitung eines neu zu gründenden Bevölkerungsinstituts beteiligen, das für eine optimale Mischung derartiger Eigenschaften bei der Neuzusammensetzung der Bevölkerung in den anvisierten Siedlungsvorhaben sorgen sollte. Aus der Institutsgründung wurde jedoch letztlich nichts, und auch aus dem Projekt M stieg Hrdlicka nach wenigen Monaten wieder aus, um seinen eigenen Forschungen nachzugehen.¹¹

Die Mitarbeiter des Projekts 'M' hatten ihre Büros im weitläufigen Labyrinth der Library of Congress. Sie beherrschten zusammen neunzehn Sprachen, darunter Chinesisch, Georgisch, Hebräisch, Ungarisch und Urdu. Reichten die eigenen Kapazitäten nicht aus, so standen ihnen auch diejenigen des Geheimdienstes OSS (Office of Strategic Services) zur Verfügung, oder sie konnten sich mit der Bitte um Unterstützung an andere Washingtoner Behörden wenden wie etwa das State Department, das Landwirtschafts- oder das Innenministerium, das FBI, Armee, Marine und Luftwaffe oder das Office of War Information.¹² Die Arbeitsunterlagen des Projekts 'M' sind aus Gründen der Geheimhaltung vernichtet worden. Wer heute etwas über Mitarbeiter, Kooperationspartner und Arbeitsweise des Projekts in Erfahrung bringen will, ist daher weitgehend auf die Schilderungen Henry Fields angewiesen.¹³ Doch die 666 Studien, die das

¹⁰ *American National Biography*, 303.

¹¹ Greg Robinson, 'Le Projet M de Franklin D. Roosevelt. Construire un monde meilleur grâce à la science ... des races', *Critique Internationale* 27 (2005) 65-82.

¹² Field, *'M' Project*, VI. In zahlreichen Studien wird dem OSS und anderen Institutionen für die Unterstützung der Recherchen gedankt.

¹³ Deren Informationsgehalt nimmt mit zeitlicher Distanz zum Projekt 'M' deutlich ab. Aus seinem anekdotenhaften Rückblick auf die White House Years, der 1982 erschien, ist dann vor allem noch zu entnehmen, dass Field bis ins hohe Alter von

Team im Laufe von drei Jahren für den internen Gebrauch zusammengestellt hat, sind erhalten. Sie wurden in einer Auflage von in der Regel 30 bis 50 nummerierten Exemplaren an Eingeweihte in den wichtigsten US-Behörden verteilt.¹⁴ Jedes Exemplar war als 'vertraulich' gekennzeichnet und von Henry Field handsigniert. Die Nummer eins einer jeden Studie wurde Präsident Roosevelt überbracht, Nummer zwei ging an Isaiah Bowman.¹⁵ Die Expertisen blieben von 1945 bis Ende der 1950er Jahre unter Verschluss, sind aber heute zur Benutzung frei gegeben und können unter dem Reihentitel *Studies of Migration and Settlement* unkompliziert zum Beispiel in der Library of Congress eingesehen werden.

Studies of Migration and Settlement

Bei weitem nicht alle Studien, die im Rahmen des Projekts erschienen, wurden eigens dafür erstellt. Vielmehr handelt es sich zum Teil um Übersetzungen von Artikeln aus Fachzeitschriften, um Vortragsmanuskripte oder Berichte, die ursprünglich für andere Zwecke verfasst wurden. In der Regel sind auch nur in diesen Fällen Autorennamen angegeben. Bei allen intern entstandenen Schriften ist lediglich 'written by

der einstigen Nähe zur Macht zehrte. In der Literatur über die Flüchtlingspolitik der USA unter Präsident Roosevelt wird das Projekt 'M' in der Regel nur beiläufig erwähnt; vgl. Richard Breitman und Alan Kraut, *American refugee policy and European Jewry 1933-1945* (Bloomington 1987) 57f; Henry Feingold, *The politics of rescue. The Roosevelt administration and the Holocaust 1938-1945* (New Brunswick 1970) 116f, David Wyman, *Paper walls. America and the refugee crisis 1938-1941* (Massachusetts 1968) 59. Etwas ausführlicher: Tommie Sjöberg, *The powers and the persecuted. The refugee problem and the Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR), 1938-1947* (Lund 1991) 75-83.

¹⁴ Einige Berichte oder Memoranden wurden lediglich in vier Exemplaren vervielfältigt, andere hatten eine Auflage von 130; doch waren das eher die Ausnahmen. Vgl. 'List of Reports, Translations, Memoranda, Lectures and Administrative Series. Disseminated November 1, 1942-December 31, 1944' (= *Studies of Migration and Settlement* M-163), 31. Dezember, 1944. Eine Liste aller 666 Studien findet sich im Verzeichnis des Nachlasses von Henry Field in der University of Miami: <http://www.library.miami.edu/archives/papers/field.html> (7.1.2007).

¹⁵ Field, *M' Project*, 4.

the Staff of 'M' Project' sowie mitunter der Name eines Informanten vermerkt.

Die *Studies of Migration and Settlement* sind in sechs Serien unterteilt, mit dem Buchstaben der jeweiligen Serie und fortlaufenden Nummern gekennzeichnet. Die T-Serie, *Translation Series*, umfasste insgesamt 122 Übersetzungen von Studien, die in anderem Kontext entstanden waren. Etwa ein Drittel dieser Schriften befassten sich mit der Sowjetunion, insbesondere mit den dortigen Bevölkerungs- und Agrarverhältnissen; zehn Untersuchungen waren allein der Mandschurei gewidmet und 16 der demographischen Situation in Japan. Themen waren unter anderem die Vieh- und Getreidezucht in Kasachstan, Kindersterblichkeit und Mutter- und Kind-Fürsorge in der Sowjetunion, die dortigen Bevölkerungsveränderungen in den Jahren 1926-1939 oder die Besiedlung entlang der Grenze zwischen der Sowjetunion und Manschukuo. Aber auch die Ansiedlung russischer Emigranten in Ecuador, Kosaken in Peru oder die holländische Kolonisation in Neu-Guinea wurden in der T-Serie abgehandelt.

Siedlungskapazitäten und -projekte bildeten den Schwerpunkt der R-Serie mit ihren insgesamt 163 'reports'. Auch hier waren die Themen breit gefächert: Die Besiedlungs- beziehungsweise Kolonisationsmöglichkeiten im Negev, in den pontinischen Sümpfen, in Nordfinland, Angola, Südbrasilien, Argentinien, Venezuela, Paraguay, Honduras, Nicaragua und in verschiedenen mexikanischen Bundesstaaten. Zehn Berichte waren dem Thema 'Population and peace in the Pacific' gewidmet, untergliedert in verschiedene Regionen.

In der L-Serie erschienen 47 Vorträge ('lectures'). Die meisten waren während eines Schulungslehrgangs über Migrationsprobleme gehalten worden, den die jüdische Hilfsorganisation HICEM im Frühjahr 1944 unter Schirmherrschaft der New School for Social Research anbot.¹⁶ Die Referate informierten über Ursprung und Charakter der modernen Migrationsbewegungen und über die gesetzliche Regulierung der Migration in verschiedenen Ländern sowie über die Arbeit von Hilfsorganisationen.

Die M-Serie ist mit 343 Memoranden die umfangreichste innerhalb der *Studies of Migration and Settlement*. Das Themenspektrum der Serie ist dementsprechend riesig und reicht vom bulgarisch-rumänischen Bevölkerungsaustausch über Siedlungsmöglichkeiten in Australien, der

¹⁶ Dies ergibt sich aus einem entsprechenden Vermerk, der jeweils auf der ersten Seite der betreffenden Studie zu finden ist.

Dominikanischen Republik, Nigeria und British Guyana bis zu Bevölkerungsbewegungen in China und demographischen Statistiken in Japan. Aber auch so aktuell anmutende Themen wie 'The trend toward an older population' beschäftigten die Demographen des Projekts.¹⁷ Hinsichtlich des publizistischen Outputs war das Projekt 'M' im Jahr 1945 besonders produktiv. Etwa die Hälfte der Expertisen der M-Serie sind im Verlauf dieses Jahres herausgegeben worden, an manchen Tagen mehrere gleichzeitig.

In immer schnellerem Rhythmus ermittelten die Migrationsexperten Bevölkerungszahlen, zeichneten Landkarten, erstellten Statistiken und arbeiteten demographische Trends heraus. Dass sie dabei einen gewissen Hang zu sozialtechnologischer Reißbrettplanung entwickelten, überrascht wenig, bedenkt man das Themenspektrum und die Vogelperspektive, aus der heraus sie den Globus in Überbevölkerungszonen, rohstoffreiche Gebiete und Zuwanderungsterritorien einteilten. Der statistische Blick, mit dem Bevölkerungsverschiebungen jedweder Art analysiert und ihre Folgen für die weitere Planung abgeschätzt werden, wirkt bisweilen befremdlich, zumindest dann, wenn es sich um die Auswirkungen beispielloser Verbrechen handelt. So taucht unter den hunderten von Studien der M-Serie auch eine mit dem Titel 'Jewish Deportations from France' auf. In nüchternem Demographen-Tonfall werden auch hier – im Mai 1945 – Bevölkerungsveränderungen protokolliert. Unter der deutschen Besatzung seien 600.000 Franzosen inhaftiert und zwischen 60.000 und 70.000 Juden aus Frankreich deportiert worden. Dass diese Deportationen in die Vernichtungslager führten, wird in der Studie nicht erwähnt.¹⁸

Die Expertisen der A-Serie, *Administrative Series*, waren vor allem Nazi-Deutschland gewidmet und den dort angewandten Techniken der Bevölkerungs- und Sozialkontrolle. Die Erfassungsbögen der Volkszählung wurden ebenso analysiert wie das deutsche Meldewesen, die deutschen Pläne für eine Entschädigung der Kriegsoffer und die nationalsozialistische Eugenik. In der Studie A-15 untersuchte Hedwig Wachenheim von der New School of Social Research das deutsche System der Sozialversicherung und sah darin unter anderem ein Instrument der Steuerung von Kaufkraft und Nachfrage.

¹⁷ 'The trend toward an older population' (= *Studies of Migration and Settlement* M-234), 12. März, 1945.

¹⁸ Vgl. Field, *M' Project*, 284.

Allein fünf der insgesamt achtzehn Studien dieser Serie befassen sich mit 'Frauen in Nazideutschland', ihren Organisationen, ihrer Erwerbstätigkeit, den sozialen und psychologischen Trends, dem Readjustment (=Neuordnungs-/Korrektur-)Programm und ihrer Moral. Ruth Kempner, Autorin dieser Studien, riet dringend dazu, die Reeducation-Programme stärker auf die deutschen Frauen auszurichten, da die alliierten Soldaten in deutschen Ortschaften bei Kriegsende ohnehin zwei Drittel weibliche Bevölkerung antreffen würden. Kempner hatte selbst bis zu ihrer Emigration 1935 als Sozialarbeiterin in Berlin gelebt. Zusammen mit ihrem Mann, Dr. Robert Kempner, der später als Ankläger in den Nürnberger Prozessen berühmt wurde, hatte sie die *Administrative Serie* der *Studies of Migration and Settlement* vorbereitet.¹⁹ So wie Ruth Kempners Betrachtungen zwischen Ekel gegenüber den vermeintlichen Kollektiveigenschaften der deutschen Frauen und pädagogischen Ratschlägen für ihre Umerziehung in Demokratinnen schwankten, so zeichneten insgesamt die Studien der A-Serie kein einheitliches Bild von Deutschland und den Deutschen. In ihnen kommt sowohl Abscheu gegenüber dem autoritären Staat als auch Bewunderung für dessen Effizienz zum Ausdruck.

In der letzten Serie von Expertisen, die im Rahmen des Projekts 'M' erstellt wurden, sind lediglich zwei Titel erschienen. Eigentlich hätten es mehr werden sollen, doch verfügte Präsident Truman am 30. November 1945 offenbar überraschend für die führenden Köpfe des Projekts dessen Einstellung. Beide Studien der F-Serie behandeln die Bevölkerungsverhältnisse der Sowjetunion. Die erste Untersuchung ist der jüdischen autonomen Sowjetrepublik Birobidschan gewidmet.²⁰ In der zweiten wird unter dem Titel 'Immigration problems of the Soviet Union' empfohlen, die durch den Krieg verursachten sowjetischen Bevölkerungsverluste durch planmäßige Einwanderung auszugleichen. Offenbar unbeeindruckt von der Geschichte der Kulaken-Deportationen und den Zwangsumsiedlungen von Minderheiten in der Sowjetunion werden die Regionen aufgelistet, in denen der Bevölkerungszuwachs untergebracht werden solle: der Ural, Sibirien,

¹⁹ Field, *M' Project*, VII.

²⁰ Bei dieser Untersuchung handelt es sich um eine geringfügig veränderte Neuauflage einer bereits in der R-Serie erschienenen Studie; vgl. Field, *M' Project*, 326 und R-48: 'Birobidzhan – an experiment in colonization'. Zusammengestellt wurde der Bericht von Mitarbeitern des Projekts 'M'.

der ferne Osten und Norden der Sowjetunion, die Wolgarepublik, die Kasachische Sowjetrepublik und Birobidschan.²¹

Die Erforschung der jüdischen Migration

In zahlreichen Studien des Projekts 'M' wurde die Situation der Juden in verschiedenen Ländern untersucht sowie die Arbeit der jüdischen Hilfsorganisationen. Die Briefe jüdischer Siedler in Lateinamerika wurden auszugsweise nachgedruckt und ausgewertet. Im Zentrum standen dabei pragmatische Überlegungen zur Umsetzbarkeit großer Siedlungsvorhaben. Welche Schwierigkeiten ergaben sich bei der Umsiedlung von Europäern in andere Kontinente? Welche Alters- und sozialen Gruppen waren am besten für eine Umsiedlung geeignet? Die Migrationsexperten kamen zu dem Schluss, dass man die Siedler möglichst unter jungen Leuten auswählen und sie ermutigen sollte, Kinder zu haben, um ihre Integration im Aufnahmeland zu fördern. Generell könnten die Flüchtlinge in den ersten zwei bis drei Jahren kaum anders als unzufrieden sein: In der Regel hätten sie ein niedrigeres Einkommen als früher und unzureichende Kenntnisse der Sprache und der Lebensbedingungen des Aufnahmelandes. Unter dem Eindruck der gegenwärtigen Schwierigkeiten neigten sie dazu, die Vergangenheit zu idealisieren. Der Kontakt zu anderen Flüchtlingen fördere den Pessimismus eher als dass er die Situation erleichtere.²²

Im Rahmen der L-Serie wurden besonders häufig verschiedene Aspekte der jüdischen Migration thematisiert, von den bürokratisch-technischen Vorbereitungen der Emigration bis hin zur Vorstellung der US-amerikanischen Einwanderungsbehörde. Und allein am 10. September 1945 brachte das Projekt sechs verschiedene Studien über die Situation der Juden in Frankreich, Belgien, Italien, Polen und Luxemburg heraus.²³

²¹ Field, *'M' Project*, 326. Die Schriften der F-Serie wurden nur noch Präsident Roosevelt und Isaiah Bowman überreicht.

²² *Studies of Migration and Settlement*, No. T-19, 'Excerpts from letters by German-Jewish emigrants', 25. Juli 1943; siehe auch M-181: 'Letters from young Jewish settlers', 22. Januar 1945.

²³ M-321: 'Restitution of Jewish property in France'; M-322: 'Rehabilitation of Jews in Belgium'; M-323: 'Jewish population in Italy', Juni 1945; M-324: 'Jewish population in Poland', Mai 1945; M-325: 'Jewish population in Luxembourg', Juni 1945; M-326: 'Rehabilitation of Jews in France'.

Das besondere Interesse für die Lebensbedingungen und Erfahrungen der jüdischen Flüchtlinge mag unter anderem damit zusammenhängen, dass unter den intellektuellen Zuarbeitern des Projekts 'M' viele emigrierte Juden waren und die Flüchtlingshilfe, die zum selbstverständlichen Thema des Projekts gehörte, vor allem von jüdischen Organisationen getragen wurde. Zudem hatte auch Roosevelt am Beispiel der jüdischen Flüchtlinge einen ersten Vorstoß unternommen, um das Instrumentarium für eine internationale Migrationsregulierung zu schaffen. Die Konferenz, zu der im Juli 1938 auf seine Initiative hin Delegierte aus 32 Staaten im französischen Kurort Evian-les-Bains zusammenkamen, markierte den Versuch, die Aufnahme der jüdischen Flüchtlinge aus dem nationalsozialistischen Deutschland international zu koordinieren. Der Versuch scheiterte. Doch wurde in Evian das Intergovernmental Committee (IGC) gegründet, das unter Leitung des Roosevelt-Vertrauten George Rublee erstmals direkt mit der deutschen Regierung über die Flüchtlingsfrage verhandelte. Damit hatte es bereits mehr erreicht als der zuständige Hochkommissar des Völkerbunds in den vorangegangenen fünf Jahren. Dessen Bemühungen um eine geregelte Emigration der Juden aus Deutschland waren wenig erfolgreich gewesen, allerdings auch vom State Department nicht gerade enthusiastisch unterstützt worden.²⁴ Mit der Konferenz von Evian zog nun das State Department, das die Konferenz vorbereitete, die Initiative an sich. Die Gründung des IGC kann als ein erster Schritt zur Errichtung einer Institution der internationalen Migrationssteuerung außerhalb des Völkerbunds und unter Regie der USA angesehen werden. Die Motive Roosevelts für diesen Schritt mögen vielfältig gewesen und das Ergebnis hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück geblieben sein.²⁵ Fest steht, dass in der

²⁴ Das State Department legte auf internationalem Terrain wert auf die Feststellung, dass der erste Hochkommissar James McDonald zwar US-Bürger sei, jedoch nicht im Auftrag der USA um Zufluchtsmöglichkeiten für die Juden aus Deutschland nachsuchte. Mit Verweis auf die staatliche Souveränität der USA hatte das State Department zudem Verhandlungen mit dem Hochkommissar über eine Aufnahme der Flüchtlinge stets abgelehnt; siehe Barbara McDonald-Stewart, *United States government policy on refugees from Nazism 1933-1940* (New York, London 1982) 146f.

²⁵ Vgl. Sjöberg, *The powers and the persecuted*, 78-81 und 95-98. Sjöberg stellt das Projekt 'M' in den Kontext der Evian-Konferenz und von Roosevelts Interesse an großen Siedlungsvorhaben. Er vermutet, dass Roosevelt mit der Siedlungsidee die Hoffnung auf eine wirtschaftliche Expansion und neue Märkte für US-Produkte verbunden habe. Die Gründung des IGC als einer von den USA beeinflussten, aber

Umgebung des Präsidenten schon damals über die Notwendigkeit groß angelegter Siedlungsprogramme nachgedacht wurde, die zunächst vor allem die Ansiedlung der europäischen Juden organisieren sollten.²⁶

Obwohl also die Beschäftigung mit den jüdischen Flüchtlingen in den *Studies of Migration and Settlement* relativ breiten Raum einnimmt, kommt die reale Situation der europäischen Juden in den frühen 1940er Jahren im Projekt 'M' nur sehr schemenhaft vor. Die Nicht-Erwähnung des Holocaust wirkt umso mehr wie eine Verdrängung je später die Memoranden erschienen sind, manche zu einem Zeitpunkt, als längst die Presse breit über die Verbrechen berichtet hatte. Verschiedene Studien enthalten mehr oder minder allgemeine Bemerkungen über die besonders hohen Opferzahlen unter der jüdischen Bevölkerung oder über Deportationen und Flüchtlingsbewegungen. Doch die Analysen des Projekts sind eindeutig auf eine Zukunft in der Nachkriegswelt hin geschrieben. Und dies entsprach durchaus auch Roosevelts Blick auf das Thema. So wie es dem Pentagon in erster Linie darum ging, den Krieg zu gewinnen, und nur sekundär darum, die von der Vernichtung bedrohten Juden zu retten, so war auch das Projekt 'M' nicht vorrangig darauf gerichtet, über den Massenmord aufzuklären, sondern ihn zu bilanzieren. Der Genozid war aus dieser Perspektive ein demographisches Ereignis wie Zwangsumsiedlungen, Flüchtlingsbewegungen oder Massendeportationen.

Institutionalisierte Migrationssteuerung

Eines der großen Themen des Projekts 'M' war die globale Migrationssteuerung, insbesondere im Hinblick auf die Zeit nach dem Zweiten

dennoch separaten Migrationsinstitution habe für Roosevelt den Vorteil gehabt, dass ein mögliches Scheitern nicht dem Weißen Haus angelastet werden würde.

²⁶ Sjöberg, *The powers and the persecuted*, 78. So hatte Roosevelt unter anderen auch Isaiah Bowman schon im Herbst 1938 um Expertisen über die Siedlungsmöglichkeiten für Flüchtlinge in Venezuela und in Afrika gebeten, Wyman, *Paper walls*, 59f. Ferner hatte der Präsident persönlich im Oktober 1939 dem IGC gegenüber seine Vorstellung dargelegt, dass die Unterbringung jüdischer Flüchtlinge aus Deutschland beziehungsweise Europa nur ein Anfang sei, es letztlich aber um Massenansiedlungen in einem der 'many vacant spaces of the earth's surface' ginge. Feingold, *The politics of rescue*, 85-87. Möglicherweise, so Feingold, habe Roosevelt damit die Unterstützung zionistischer Kreise für die Finanzierung der Siedlungsvorhaben sicherstellen wollen.

Weltkrieg. In verschiedenen Studien wurde eine Idee aus den späten 1920er Jahren wieder aufgegriffen und weiter entwickelt: Die Gründung einer internationalen Organisation, die die Aktivitäten nationaler Regierungen koordinieren und Migrationsbewegungen lenken sollte.²⁷ Eine Aufgabe dieser Institution sollte es sein, geeignete Personen für die Emigration beziehungsweise für die Siedlungsprojekte auszuwählen, sie angemessen vorzubereiten und dafür zu sorgen, dass sie in den Aufnahmeländern in Wiederaufbau- und Entwicklungsprogrammen zweckmäßig eingesetzt würden.²⁸ Die Studie M-212 'Planned migration and International Labour Office' stammte aus der Feder des Migrationsexperten Eugene Kulisher (1881-1956). Der in Russland geborene Jurist und Demograph beschäftigte sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen – er war zunächst nach Deutschland geflohen und später in die USA emigriert – mit Migrationsfragen. In den 1940er Jahren hatte er es als Experte auf diesem Gebiet zu internationalem Ansehen gebracht. Kulishers besonderes Anliegen war es, die demographischen Auswirkungen von Kriegen, Epidemien und den daraus folgenden Flüchtlingsbewegungen in die bevölkerungspolitische Diskussion einzubeziehen. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs sei davon auszugehen, dass die Zeit freier Migration endgültig vorbei sei. Wie später auch in seinem Buch *Europe on the move*,²⁹ so erläuterte Kulisher bereits im Rahmen des Projekts 'M' die Vorstellung, dass zwischen Migration und Krieg ein enger Zusammenhang bestünde und dass durch eine günstigere Verteilung der Bevölkerung die Gefahr internationaler Konflikte reduziert werden könne.³⁰

²⁷ Bereits auf der ersten Weltbevölkerungskonferenz, die 1927 in Genf stattfand, war über Probleme und Chancen einer internationalen Behörde zur Migrationskontrolle diskutiert worden. Vgl. Albert Thomas, 'International migration and its control' in: Margaret Sanger ed., *Proceedings of the World Population Conference* (London 1927) 256-265 sowie die Diskussion über den Vortrag, ibidem, 265-301. Zur Debatte um internationale Migrationsregulierung im Rahmen des Projekts 'M' siehe *Studies of Migration and Settlement* L-35: 'The International Labour Office and world migration'; L-36: 'Agencies and organizations – The International Red Cross Committee and the International Migration Service', M-32: 'International migration', M-212: 'Planned migration and International Labour Office'.

²⁸ Vgl. die Zusammenfassung der Studie M-32 in Field, *'M' project*, 163.

²⁹ Eugene Kulisher, *Europe on the move. War and population changes, 1917-47* (New York 1948).

³⁰ Vgl. Field, *'M' project*, 249f.

Obwohl im Rahmen des Projekts bisweilen die Gewalttätigkeit der nationalsozialistischen 'Umvolkungsprogramme' ebenso benannt wird wie der Zwangscharakter der stalinistischen Bevölkerungspolitik, scheinen derartige Beispiele den technokratischen Optimismus der Experten des Projekts nicht geschmälert zu haben. Dass staatlich gesteuerte Migration zur Beilegung von Konflikten, zur Bewältigung von Hunger und Unterentwicklung sowie langfristig womöglich zu allgemeinem Wohlstand beitrage, stand außer Frage. Im Unterschied jedoch zu deutschen Bevölkerungsstrategen, die von der 'Wanderung in der Hand des Staates' schwärmten, zogen Roosevelts Experten Zwangsmaßnahmen zur Realisierung der Siedlungsideen nicht in Erwägung. Die Dynamik der Siedlungsbewegung sollte, wie das Eingangszitat illustriert, durch ökonomische Anreize in Gang gesetzt werden. Umso zentraler war die Frage der Finanzierung.

In der Schriftenreihe des Projekts 'M' wurden verschiedene Institutionen vorgestellt, die für eine internationale Migrationsregulierung in Betracht kamen. Besonders prädestiniert schien das Internationale Arbeitsamt (International Labour Office = ILO). Dessen Assistant Director führte in den *Studies of Migration and Settlement* aus, dass Migrationsregulierung schon immer ein Anliegen des ILO gewesen sei. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs seien auf diesem Gebiet Aufgaben enormen Ausmaßes zu bewältigen. Millionen entwurzelter Menschen würden dann vermutlich versuchen, Europa zu verlassen. Für sie müssten Existenzmöglichkeiten aufgetan werden, indem das Ungleichgewicht zwischen Bevölkerungs- und Ressourcenverteilung neu geordnet würde. Umsiedlung der 'Überzähligen' in 'leere Räume' sah der Autor jedoch nicht als das alleinige Patentrezept an. Bisweilen müssten auch durch Kapitalinvestition in bevölkerungsreichen Gebieten neue wirtschaftliche Möglichkeiten erschlossen werden.³¹ Voraussetzung für die Lösung des Migrationsproblems – und damit auch des Flüchtlingsproblems – sei die internationale Wirtschaftsexpansion auf der Basis einer internationalen Regulierung von Kapital, Arbeit und Menschen:

³¹ 'The International Labour Office and world Migration' (= *Studies of Migration and Settlement* No. L-35), 11. Aus der Vorbemerkung geht hervor, dass es sich bei dem Text um eine Ansprache handelt, die Pierre Waselbroeck, der Assistant Director des ILO in Montreal und Chief of its Department of Employment, Labor Conditions and Migration am 12. Februar 1944 bei dem bereits erwähnten Lehrgang für Sozialarbeiter zum Thema Migration gehalten hat.

For international economic expansion it is necessary, that, when capital moves, goods should equally move. So should human beings move. These are the three main pillars of the future world economic organization: international investments organization, international trade organization and international migration organization.³²

Neben solchen Globalempfehlungen hatte Fields Team bei Kriegsende auch konkrete Antworten auf die ihm gestellte Frage vorzuweisen 'Where could the displaced millions be settled intelligently?' Als günstigste Einwanderungsländer wurden ausgerechnet solche Staaten empfohlen, die in den 1930er Jahren nur zögerlich bereit gewesen waren, die aus Deutschland beziehungsweise Europa fliehenden Juden auf-zunehmen: die USA und Kanada, ferner Argentinien, Brasilien, Bolivien, Venezuela; aber auch Nordaustralien und die Negev-Wüste sollten Umsiedler aus Deutschland, der Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Italien, Bulgarien, Griechenland, Japan und Korea aufnehmen. Die Mandschurei, eines der Lieblingsobjekte der M-Forscher, war als Aus- und Einwanderungsgebiet gleichermaßen vorgesehen. Die Dominikanische Republik hingegen, deren Vertreter auf der Konferenz in Evian die Bereitschaft erklärt hatten, 100.000 europäische Juden aufzunehmen, wurde von den Migrationsexperten als ungeeignet zur Aufnahme einer größeren Zahl von Siedlern angesehen.³³

Insgesamt müssten, so schätzten die Experten des Projekts, etwa 20.000.000 Menschen umgesiedelt werden. In einer Art Sofortprogramm zur Bewältigung der gravierendsten kriegsbedingten Missstände seien fünf Millionen Menschen beziehungsweise eine Million Familien kurzfristig unterzubringen. Dies, so hatte Roosevelt klar gestellt, sei nicht nur eine Frage der Humanität, sondern auch unter militärischen Gesichtspunkten vordringlich, um die Rebellion unzufriedener Massen zu verhindern.³⁴ Für

³² The International Labour Office and world Migration? (= *Studies of Migration and Settlement* No. L-35),15.

³³ Bereits 1947 hatte Ladislav Farago die Ergebnisse des Projekts 'M' zusammengefasst (wie Anm. 4). Als Mitglied einer Arbeitsgruppe, die sich mit psychologischer Kriegsführung gegen die Japaner befasste, hatte Farago Zugang zu den Studien des Projekts 'M'. Field, *M' project*, 3f. bezieht sich in seiner eigenen Überblicksdarstellung auf diesen Artikel von Farago, verweist aber darauf, dass er einige Fehler enthalte, insbesondere hinsichtlich der Zahlen, die in Zusammenhang mit der International Settlement Authority genannt würden.

³⁴ Field, *M' project*, 327.

ein solches Sofortprogramm würden etwa 25 Milliarden US-Dollar benötigt, 25.000 für jede anzusiedelnde Familie. Mit dem Geld sollten Aufforstungs- oder Rodungsprogramme, Be- und Entwässerungsprojekte sowie der Bau von Schulen, Bibliotheken und anderen Kultureinrichtungen finanziert werden; in manchen Gebieten müssten erst einmal Straßen gebaut und die hygienischen Bedingungen für größere Ansiedlungen geschaffen werden. Zur Koordination all dieser Projekte sei eine internationale Siedlungsbehörde (International Settlement Authority = ISA) zu schaffen, für deren Arbeit ein Jahresbudget von etwa einer Milliarde Dollar veranschlagt wurde.³⁵

Epilog

Eine solche Behörde wurde nie gegründet. Die Materialien des Projekts 'M' wurden nach dessen Ende der International Refugee Organization (IRO) zur Verfügung gestellt, das Geheimprojekt selbst geriet in Vergessenheit. Dennoch wäre es falsch, das Projekt als fixe Idee Roosevelts abzutun. Dass der Zweite Weltkrieg viele Millionen Menschen heimatlos machen würde, war spätestens bei seiner Ausweitung 1941 abschbar; und das Problem, was mit diesen Menschen geschehen sollte, beschäftigte noch während des Krieges neben Roosevelts Expertenstäben sowohl britische Politikberater als auch den Völkerbund beziehungsweise später die Vereinten Nationen.³⁶ Nach 1945 erlebten Demographie und Migrationsforschung einen wahren Boom. Bevölkerungsdaten und -prognosen waren ebenso gefragt wie Strategien und Instrumente der Migrationslenkung. Der Europarat schuf noch in den frühen 1950er Jahren das Amt eines Sonderbeauftragten für Bevölkerungsüberschüsse, und die Frage, wie Flüchtlinge in Arbeitskräfte zu verwandeln seien und ob dieses besser mit den Mitteln der 'Kredithergabe' oder des 'Bevölkerungstransfers' geschehe, war das Forschungsthema von Sozialwissenschaftlern in den USA ebenso wie im Europa der Nachkriegszeit.³⁷ Nicht zuletzt spielte diese Frage auch bei der Kontroverse um den Marshallplan eine Rolle. Die unter Fachwissen-

³⁵ Vgl. Farago, 'Refugees', 64.

³⁶ Vgl. Michael R. Marrus, *Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert* (Berlin 1999) 335-338.

³⁷ Vgl. Susanne Heim, Ulrike Schaz, *Berechnung und Beschwörung. Überbevölkerung – Kritik einer Debatte* (Berlin 1996) 91-105.

schaftlern gängige und in populärwissenschaftlichen Publikationen in hoher Auflage verbreitete Ansicht, dass ein 'Bevölkerungsdruck' in Europa die Ursache des Zweiten Weltkriegs gewesen sei, verlieh der Forderung nach einem 'Weltbevölkerungsprogramm' zusätzliche Überzeugungskraft.³⁸

Man kann davon ausgehen, dass die Arbeitsergebnisse des Projekts 'M' diese Diskussion mit beeinflusst haben, in manchen Fällen auch die Nachkriegsplanung.³⁹ Denn etliche der Autorinnen und Autoren, deren Studien für das Projekt ausgewertet, übersetzt und vervielfältigt wurden, waren ausgewiesene Fachleute, die auf ihrem jeweiligen Spezialgebiet als Politikberater fungierten oder selbst in leitenden Positionen politische Aufgaben übernahmen: Der Ökonom und Statistiker Frank Notestein (1902-1983), Leiter des Office of Population Research an der Princeton University, der 1946 zum Leiter der Population Division der UN avancieren sollte sowie die Demographin Irene Taeuber (1906-1974), Kollegin Notesteins in Princeton; außerdem Kingsley Davis (1908-1997), Warren Thompson (1887-1973) und Frank Lorimer (1894-1985) die von den späten 1940er Jahren an zu den Wegbereitern der US-Bevölkerungspolitik in Lateinamerika und Asien zählten. Sripati Chandrasekhar, im Projekt 'M' Experte für Demographie und Bevölkerungstransfer in Asien, wurde unter Indira Gandhi zum indischen Familienplanungsminister, der die Sterilisation als Methode zur Bekämpfung der 'Überbevölkerung' favorisierte.⁴⁰

Um die Querverbindungen zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den 'Machern' des Projekts 'M' genauer nachzuvollziehen, müsste man mehr Informationen haben, als Henry Field preiszugeben bereit war. In einem Punkt allerdings hat er ganz offen über den Einfluss des Geheimprojekts auf die praktische Politik beziehungsweise die Kriegsführung berichtet: Im Frühjahr 1943 habe er von seinen Mitarbeitern Hinweise erbeten, welche strategisch wichtigen Ziele für eine Bombardierung in Frage kämen. Den Schriften deutscher Geostrategen um Karl Haushofer hätten seine Leute dann, so Field, entnommen, dass Japan,

³⁸ Guy Irving Burch, Elmer Pendell, *Population roads to peace or war* (Washington 1945); vgl. auch Heim, Schaz, *Berechnung und Beschwörung*, 146-151; dort Näheres zur bevölkerungspolitischen Debatte in den USA nach Ende des Zweiten Weltkrieges.

³⁹ In der Diskussion über die Flüchtlingspolitik der Vereinten Nationen wurde 1951 explizit auf das Projekt 'M', das damals ja noch als geheim eingestuft war, Bezug genommen, vgl. Fred W. Riggs, 'Das Welt-Flüchtlingsproblem', *Europa-Archiv* (20.3.1951) 3807-3818, hier 3815.

⁴⁰ Vgl. Robinson, 'Le Projet M'.

um gegen die USA oder andere mächtige Staaten Krieg zu führen, auf die Phosphatvorkommen der Insel Nauru im Südpazifik angewiesen sei. Er, Field, habe daraufhin dem Präsidenten die Bombardierung des Hafens von Nauru empfohlen. Nach einigen Tagen habe er ein Dankeschreiben Roosevelts erhalten – zusammen mit der Nachricht von der 'erfolgreichen' Bombardierung Naurus.⁴¹

Fünfzehn Jahre später kaufte die australische Regierung die Pazifikinsel wegen ihrer Phosphatminen. Nachdem heute die strategisch wichtigen Rohstoffvorkommen erschöpft sind, hat die Regierung in Canberra kürzlich eine neue Nutzungsmöglichkeit für das Eiland gefunden. Die verarmte Insel dient als Abschiebeterritorium für Flüchtlinge, die an der rigiden australischen Einwanderungspolitik scheitern.⁴² Eine derartige Arbeitsteilung zwischen armen und reichen Staaten hatten sich auch die weitsichtigsten Experten des Projekts 'M' noch nicht vorstellen können.

⁴¹ Field, *The track of man*, 8f.

⁴² Vgl. die Berichterstattung über den norwegischen Frachter *Tampa*, der im August 2001 433 Boat people aufgenommen hatte, die versuchten, von Indonesien nach Australien zu fliehen; Berliner Zeitung vom 31.8.2000, 3.9.2000, 4.9.2000, 17.9.2000 und 20.9.2001.