

Frank Bösch

ENGAGEMENT FÜR FLÜCHTLINGE

Die Aufnahme vietnamesischer »Boat People« in der Bundesrepublik

In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreichten nur wenige nichteuropäische Flüchtlinge die Bundesrepublik. Dies änderte sich seit 1978/79. Bilder von überfüllten Flüchtlingsbooten in Südostasien, die gegenwärtigen Aufnahmen aus der Mittelmeer-Region ähneln, förderten nun ein vielfältiges Engagement in Politik, Medien und Gesellschaft. Die Bundesrepublik nahm in wenigen Jahren rund 30.000 Flüchtlinge aus Südostasien auf, weitere folgten durch Familienzusammenführungen. Diese durften als »Kontingentflüchtlinge« im Rahmen einer quotierten Übernahmevereinbarung ohne Asylantrag einreisen und wurden größtenteils auf Staatskosten eingeflogen. Während Migranten bis dahin eher als temporäre »Gastarbeiter« galten, finanzierte der Staat nun umfangreiche Integrationsprogramme, da von einer Rückkehr nicht ausgegangen wurde. Viele Deutsche unterstützten die Flüchtlinge aus Südostasien mit Spenden und engagierter Hilfe. Parallel dazu wuchs jedoch ab 1980 in größeren Teilen der Öffentlichkeit die Angst vor Ausländern und »Wirtschaftsasylanten«. Zur Debatte stand in dieser Phase, in welchem Maße sich die Bundesrepublik für nichteuropäische Flüchtlinge öffnen sollte.

Der vorliegende Aufsatz analysiert, wie die aus damaliger und heutiger Sicht unerwartet große Flüchtlingshilfe gegenüber den vietnamesischen »Boat People« aufkam und ihre starke Dynamik gewann. Untersucht wird, welche Rolle zivilgesellschaftliche Gruppen, die staatliche Bürokratie, politische Parteien sowie Medien dabei spielten und wie diese bei der konkreten Aufnahme von Flüchtlingen interagierten. Dabei wird erstens gezeigt, dass anfangs vor allem öffentlicher Druck die sozialliberale Regierung zu einer Aufnahme der Indochina-Flüchtlinge bewegte, sich dann aber zivilgesellschaftliches und staatliches Handeln wechselseitig ergänzten. Das zweite Argument lautet, dass der öffentliche Druck insbesondere durch mediale Kampagnen

und durch christdemokratische Initiativen aufkam, die entschieden für die Aufnahme der Flüchtlinge eintraten. Eine wichtige Rolle spielte dabei, so die dritte These, dass die »Boat People« diskursiv mit der deutschen Nachkriegsgeschichte verbunden wurden – speziell mit der Vertreibung der Deutschen am Ende des Zweiten Weltkriegs. Viertens zeigt der Aufsatz, wie Techniken der Flüchtlingsaufnahme und neue Formen humanitärer Hilfe entstanden, die sich als zivilgesellschaftlicher und bürokratischer Wandel interpretieren lassen.

Die »Vietnam-Solidarität« wird bisher, auch in der Forschung, mit der »68er«-Bewegung verbunden.¹ Über die Unterstützung von Vietnamesen nach dem Ende des dortigen Kriegs (1975) liegen hingegen bislang nur einzelne Studien zu den USA und Ostasien vor; die bundesdeutsche Aufnahme der »Boat People« wurde kaum untersucht.² Auch größere Studien zur deutschen Ausländerpolitik oder Migrationsgeschichte sparten die Aufnahme der Flüchtlinge aus Indochina weitgehend aus.³ Erste Annäherungen brachten jüngst zwei Aufsätze, die sich mit dem Selbstverständnis des humanitären Engagements von »Cap Anamur« sowie dessen Konkurrenz zum Deutschen Roten Kreuz (DRK) befassen, jedoch weniger mit der Flüchtlingsaufnahme.⁴ Grundlage meines Textes sind zum einen die Archivakten der beteiligten Ministerien, Parteien, Organisationen und Behörden (wie der Botschaften in Indochina, des Auswärtigen Amts, des Kanzleramts, des Innenministeriums, des Deutschen Bundestags und der Parteivorstände), zum anderen die Unterlagen von Hilfsorganisationen (insbesondere »Cap Anamur«), Medienquellen sowie einzelne Zeitzeugengespräche, unter anderem auch mit dem im Mai 2016 verstorbenen Begründer von »Cap Anamur«, Rupert Neudeck.⁵

-
- 1 Vgl. Claudia Olejniczak, *Die Dritte-Welt-Bewegung in Deutschland. Konzeptionelle und organisatorische Strukturmerkmale einer neuen sozialen Bewegung*, Wiesbaden 1999; Dorothee Weitbrecht, *Aufbruch in die Dritte Welt. Der Internationalismus der Studentenbewegung von 1968 in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2012, S. 156-161.
 - 2 Den besten Überblick gibt bislang folgender kurzer Artikel: Julia Kleinschmidt, Die Aufnahme der ersten »boat people« in die Bundesrepublik, in: Deutschland Archiv Online, 26.11.2013, URL: <<http://www.bpb.de/170611>>. Knapp: Olaf Beuchling, Vietnamese Refugees in Western, Central, and Northern Europe since the 1970s: The Examples of France, Great Britain, and Germany, in: Klaus J. Bade u.a. (Hg.), *The Encyclopedia of Migration and Minorities in Europe. From the 17th Century to the Present*, Cambridge 2011, S. 730-734; ausführlicher: Court Robinson, *Terms of Refuge. The Indochinese Exodus and the International Response*, New York 1998; Nghia M. Vo, *The Vietnamese Boat People, 1954 and 1975–1992*, Jefferson 2006; zu Hongkong: Yuk Wah Chan (Hg.), *The Chinese/Vietnamese Diaspora: Revisiting the Boat People*, New York 2011.
 - 3 Vgl. etwa Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001; Jenny Pleinen, *Die Migrationsregime Belgiens und der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen 2012.
 - 4 Vgl. Michael Vössing, Competition over Aid? The German Red Cross, the Committee Cap Anamur and the Rescue of Boat People in South East Asia, in: Johannes Paulmann (Hg.), *Dilemmas of Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford 2016, S. 345-370; Patrick Merziger, The »Radical Humanism« of »Cap Anamur«/»German Emergency Doctors« in the 1980s: a Turning Point for the Idea, Practice and Policy of Humanitarian Aid, in: *European Review of History/Revue européenne d'histoire* 23 (2016), S. 171-192.
 - 5 Vgl. dessen Selbstsicht: Rupert Neudeck, *In uns allen steckt ein Flüchtling. Ein Vermächtnis*, München 2016.

1. Gedrängte Bundesregierung, treibende Opposition

Die Bundesrepublik Deutschland nahm in den ersten drei Jahrzehnten ihres Bestehens kaum nichteuropäische Flüchtlinge auf. Das liberale bundesdeutsche Asylrecht wurde in der Praxis restriktiv ausgelegt; die Zahl der Anträge und Aufnahmen blieb gering. Bis 1979 gingen insgesamt lediglich 230.000 Asylanträge ein (also weniger als Anfang der 1990er-Jahre pro Jahr). Nur 57.000 davon wurden bewilligt und weniger als 15.000 Asylberechtigte eingebürgert.⁶ Stattdessen kamen Millionen *deutscher* Flüchtlinge in die Bundesrepublik: zunächst die Vertriebenen aus den ehemals deutschen Gebieten im Osten, dann Menschen aus der DDR und zunehmend »Aussiedler« aus Ostmitteleuropa, die ebenfalls ihre kommunistische Heimat verließen. Großzügig ließ die Bundesrepublik zudem nach den Aufständen von Ungarn 1956 und Prag 1968 Flüchtlinge ins Land.⁷ Darüber hinaus genehmigte sie in den 1970er-Jahren kleinere Kontingente für Chilenen und Argentinier, die vor den dortigen Diktaturen flohen. Der Menschenrechtsdiskurs förderte dies ebenso wie das Bedürfnis, sich damit auf internationaler Ebene als demokratischer Staat zu profilieren.⁸

Nach dem Rückzug der USA aus Vietnam und der Einnahme des Landes durch die Truppen des kommunistischen Nordens 1975 kam es zu einer ersten Fluchtwelle in Indochina. Die Bundesregierung reagierte darauf mit Hilfsmaßnahmen, die jedoch weniger die Solidarität mit den fliehenden Vietnamesen als vielmehr die Solidarität mit den USA ausdrückten. Die USA, die nun zahlreiche vietnamesische Flüchtlinge aufnahmen, drängten die Bundesrepublik, sie dabei zu unterstützen – »as a matter of solidarity«, wie es intern hieß.⁹ Charakteristisch für die Bundesrepublik war, dass sie zwar sofort großzügige finanzielle Hilfen einleitete, jedoch kaum nichteuropäische Flüchtlinge aufnahm. Der Innenminister sagte die Übernahme von 3.000 südvietnamesischen Flüchtlingen zu, aber nur 1.000 Plätze wurden nach Länderschlüssel verteilt und deutlich weniger Menschen tatsächlich aufgenommen.¹⁰ Als im November 1978 weltweit Bilder von ertrinkenden »Boat People« Politik und Bürger mobilisierten, hatten die USA bereits 164.000 Indochina-Flüchtlinge aufgenommen, Frankreich 43.000, die Bundesrepublik trotz ihrer Ankündigung lediglich 1.300.¹¹

6 Daten der Bundesregierung in: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/4278, 20.6.1980, S. 1; Plenarprotokoll 8/217, 14.5.1980, S. 17474.

7 Vgl. Patrice G. Poutrus, Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er bis zu den 1970er Jahren, in: *Geschichte und Gesellschaft* 35 (2009), S. 135-175.

8 Auch mit Blick auf Chile: Jan Eckel, *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*, Göttingen 2014, S. 592-644.

9 Demarche Botschafter USA, 11.9.1975, in: Bundesarchiv/Koblenz (BA/K) B 136 16709; Vermerk Ref. 513, 26.9.1975.

10 Aufstellung 7.5.1981, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA) ZA Bd. 127380.

11 Daten 1.12.1979, in: BA/K B 136 16709.

Aufgrund ihres militärischen Einsatzes in Vietnam fühlten die USA und Frankreich zweifelsohne eine besondere Verantwortung, entsprechend zu helfen. Dennoch war die restriktive Haltung der Bundesregierung bemerkenswert. Ein internes Schreiben der Ministerialbürokratie betonte 1978 etwa deutlich, die Bundesrepublik sei »nicht geeignet zur Aufnahme größerer Menge an Flüchtlingen«, und die bewilligte Quote sei die »äußerste Grenze«.¹² Auch die sozialliberalen Regierungsvertreter teilten diese Position. Selbst in den internationalen Verhandlungen mit den Staaten der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) und der UN Ende der 1970er-Jahre führten Bundeskanzler Helmut Schmidt und Außenminister Hans-Dietrich Genscher immer wieder an, dass die Bundesrepublik durch die vielen Vertriebenen und Aussiedler aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, durch Asylbewerber und weitere Ausländer schon zu stark belastet sei, um Vietnamesen aufnehmen zu können.¹³ Dabei verwiesen sie darauf, dass allein 1978 bereits 58.000 Aussiedler und 33.000 Asylbewerber in die Bundesrepublik gekommen seien. Auch im Kabinett und in öffentlichen Reden hob die Regierung derartige Zahlen hervor, um weitere Flüchtlingsaufnahmen abzublocken.¹⁴ Zudem war sie beunruhigt, dass trotz des Anwerbestopps für Gastarbeiter (1973) die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer Ende der 1970er-Jahre anstieg.

Die internationalen Medienbilder aus Südostasien erschütterten jedoch seit November 1978 diese Abwehrhaltung. Die Fotos ähnelten dabei jenen, die später ab 2013 von Flüchtlingen im Mittelmeer kursierten: heillos überfüllte alte Boote, die sanken, oder Familien in gedrängten Lagern. Die Flüchtlingszahlen stiegen seit Ende 1978 besonders in den Lagern in Thailand, Singapur und Malaysia dramatisch an; Schätzungen beliefen sich insgesamt auf über 1,5 Millionen Menschen.¹⁵ Viele flohen zunächst vor den kommunistischen Kollektivierungen in Vietnam, den Umerziehungslagern oder der Armut, dann auch wegen des chinesischen Einmarsches in Vietnam 1979 und der Angst vor erneuten Kämpfen. Viele Flüchtlinge aus Vietnam waren chinesischstämmig und verließen das Land, weil sie nach Chinas Intervention noch stärker rassistisch und ökonomisch diskriminiert wurden. Zugleich führte 1979 der vietnamesische Einmarsch in Kambodscha dazu, dass von hier aus weitere Menschengruppen flohen: Rote Khmer, die nach dem Sturz des mörderischen Regimes Rache fürchteten, oder auch Menschen, die Hunger und Krieg entkommen wollten. In der öffentlichen Wahrnehmung galten die Flüchtlinge jedoch vornehmlich als Vietnamesen.

Diese äußerst komplexe Lage verdichteten die Medienbilder seit Ende 1978 in einfache Botschaften. Besonders die Fotos von dem Schiff »Hai Hong« im November 1978, die internationale Nachrichtenagenturen verbreiteten, förderten weltweit staatliche, mediale und zivilgesellschaftliche Hilfsaktionen. Sie zeigten ein abgewracktes

12 Nestroy/AA an Bundesministerium der Finanzen, 11.3.1978, in: PA AA ZA Bd. 107397.

13 Vgl. etwa Gespräch EG/ASEAN Brüssel, 21.11.1978, in: PA AA ZA Bd. 107398; Helmut Schmidt an UN-Generalsekretär Waldheim, 24.5.1979, in: PA AA ZA Bd. 110380.

14 Protokoll Kabinettsitzung, 6.12.1978, Punkt B, URL: <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1978k/kap1_1/kap2_50/para3_8.html>.

15 Zur Aufnahme in den Nachbarländern und weltweit vgl. Supang Chantanavich/E. Bruce Reynolds (Hg.), *Indochinese Refugees. Asylum and Resettlement*, Bangkok 1988.



Vietnamesische Flüchtlinge auf dem Deck des Frachters »Hai Hong«, 22. November 1978.
In der Datenbank der Bildagentur picture alliance trägt dieses Foto den Titel »Vietnamese Syrians«.
(picture alliance/AP Photo/Jeﬀ Robbins)

Schiff mit 2.500 Menschen an Bord, das seit Wochen ohne Versorgung unterwegs war und dessen Anlandung in Malaysia verweigert wurde. Verschiedene Staaten reagierten direkt. Kanada erklärte sich sofort bereit, einige hundert Menschen von der »Hai Hong« ins Land zu holen und zehntausende weitere aufzunehmen; schließlich wurden es 200.000.¹⁶ Die USA intensivierten ihre ohnehin großzügige Aufnahme nun ebenfalls.¹⁷ In Frankreich traten Intellektuelle, darunter Gulag- und Holocaust-Überlebende, für eine Aufnahme der »Hai Hong«-Flüchtlinge und die Rettung der »Boat People« insgesamt ein, ebenso die bürgerliche Regierung unter Giscard d'Estaing.¹⁸ Großbritannien, das bis dahin nur einige hundert Flüchtlinge aufgenommen hatte, erhöhte 1979 seine Kontingente auf 10.000 und schuf Aufnahmelager.¹⁹ Die deutsche Bundesregierung bot der UN-Flüchtlingshilfe hingegen zunächst nur einen großen finanziellen Beitrag zur Versorgung der Notleidenden auf der »Hai Hong« an.²⁰ Wie bislang üblich, wollte die Bundesrepublik mit Geld helfen, nicht mit der Aufnahme von Menschen.

Dass wenig später jedoch zehntausende Flüchtlinge mit Lufthansa- und Bundeswehrmaschinen eingeflogen wurden, hatte verschiedene Ursachen. Eine Schlüsselrolle spielte die CDU/CSU, was angesichts ihrer späteren Asylpolitik durchaus erklärungsbedürftig ist. Ihre Bundestagsfraktion drängte Außenminister Genscher nach der Veröffentlichung der Bilder von der »Hai Hong«, die finanzielle Hilfe für die Flüchtlinge zu erhöhen und ihnen bevorzugt Asyl zu gewähren.²¹ Am 24. November 1978 machte zudem der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) einen für deutsche Verhältnisse spektakulären Vorstoß: Nachdem er im Familienkreis die Fernsehbilder von der »Hai Hong« gesehen habe, so Albrechts Erklärung, beschloss er sofort, 1.000 »Boat People« aus Vietnam nach Niedersachsen einfliegen zu lassen.²² Neben Flüchtlingen von der »Hai Hong« waren darunter, auf Genschers Bitte, auch 450 Menschen, die von einem deutschen Frachter zeitgleich aus dem Meer gerettet worden waren. Albrechts konservativer Innenminister Wilfried Hasselmann flog sogar selbst nach Asien, um den Flüchtlingstransport aus den Lagern

16 Dara Marcus, *Saving Lives. Canada and the Hai Hong*, in: *bout de papier* 28 (2014), S. 24-27.

17 Dennis Gallagher, *United States and the Indochinese Refugees*, in: Chantanavich/Reynolds, *Indochinese Refugees* (Anm. 15), S. 230-248, hier S. 231.

18 Eleanor Davey, *Idealism beyond Borders. The French Revolutionary Left and the Rise of Humanitarianism, 1954–1988*, Cambridge 2015, S. 169; Dan Nguyen Thrieu, *Indochinese Refugees in France. A Study and Some Comparison with Australia*, Victoria 1982, S. 294.

19 Robinson, *Terms of Refuge* (Anm. 2), S. 146-150.

20 Genscher sagte am 16.11.1978 eine halbe Million DM besonders für »Hai Hong«-Flüchtlinge zu: Genscher an Schmidt, 30.11.1978, in: PA AA ZA Bd. 107397.

21 Werner Marx (CDU/CSU-Fraktion) an Genscher, 24.11.1978, in: PA AA ZA Bd. 107397; CDU/CSU-Fraktion, Pressedienst, 24.11.1978, und Möllemann, fdk-Tagesdienst (freie demokratische Korrespondenz), 23.11.1978, in: BA/K B 136 16709.

22 Zur (internationalen) Aufnahme: Vermerke Ref. 513 AA, 17.11. und 30.11.1978, in: PA AA ZA Bd. 107397. Albrechts Begründung öffentlich in: [o.A.] Vietnam-Flüchtlinge. Erlösende Tat, in: *Spiegel*, 4.12.1978, S. 60ff.



Christdemokratisches Engagement: Ministerpräsident Ernst Albrecht (rechts) und Innenminister Wilfried Hasselmann (links) begrüßten vietnamesische Flüchtlinge in Niedersachsen, 3. Dezember 1978.
(picture alliance/AP Photo/Helmuth Lohmann)

medienwirksam zu begleiten, zusammen mit 19 Journalisten.²³ Bei der Ankunft in der Bundesrepublik wurden die Flüchtlinge feierlich und mit großer Medienbegleitung durch Ministerpräsident Albrecht begrüßt, der sie anschließend auch in Lagern und Kommunen besuchte.

Derartige Inszenierungen setzten ein Signal der Solidarität, das über die gegenwärtig vieldiskutierten Selfie-Bilder von Angela Merkel mit Flüchtlingen hinausging. Albrechts eigenständiges Handeln zeigte der Bundesregierung, den Medien und der Bevölkerung, was möglich war. Albrecht selbst hatte bis dahin keine persönlichen Verbindungen nach Südostasien; er begründete seinen Einsatz mit christlicher

²³ Bericht MdB Köster, 5.12.1978, und Botschaft Jakarta an Verteidigungsministerium, 29.12.1978, in: PA AA ZA Bd. 107398.

Nächstenliebe.²⁴ Auch in den folgenden Jahren blieb Albrecht derjenige Spitzenpolitiker, der sich für eine großzügige Aufnahme der Vietnam-Flüchtlinge am stärksten engagierte. Andere CDU-Politiker traten anfangs nicht minder deutlich für sie ein. In Bundestag und Presse forderten sie eine rasche Aufnahme von mehr Indochina-Flüchtlingen und erhöhten in den von ihnen regierten Bundesländern die Kontingente. Ebenso drängten CDU-Abgeordnete den Außenminister, das deutsche Rettungsschiff »Cap Anamur« diplomatisch und finanziell zu unterstützen; andere verlangten Hilfsmittel für eine Rettungsaktion der Franzosen.²⁵ Bundestagspräsident Richard Stücklen (CSU) plädierte 1979 sogar für die Aufnahme von Flüchtlingen von ausländischen Rettungsschiffen wie der französischen »Île de Lumière«.²⁶ Ebenso forderten auf der europäischen Ebene Konservative, Liberale und die Christdemokraten in der Europäischen Volkspartei (EVP) die Entsendung von Transportschiffen zur Rettung von Flüchtlingen.²⁷

Es blieb nicht bei Worten. Tatsächlich nahmen CDU-regierte Länder anfangs mehr »Boat People« auf. Vor allem das christdemokratisch regierte Niedersachsen war dauerhaft das Bundesland, das Vietnamesen überdurchschnittlich generös eine Zuflucht bot. Das von Lothar Späth (CDU) regierte Baden-Württemberg verdoppelte 1979 die zugeteilte Aufnahmequote, gab gesondert Gelder für ein Hilfsschiff des DRK und richtete ein Koordinationsbüro für private und öffentliche Initiativen ein.²⁸ Ebenso stellten die unionsregierten Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bayern rasch Plätze über die vereinbarten Quoten hinaus bereit, und einzelne CDU-regierte Städte, wie Frankfurt am Main unter dem Oberbürgermeister Walter Wallmann, beschlossen Anfang 1979 ein eigenes Kontingent für 250 »Boat People«.²⁹ Die Sozialdemokraten agierten hier zurückhaltender. Unter den SPD-regierten Ländern nahm lediglich Hessen anfangs Flüchtlinge über die Quoten hinaus auf, später vor allem Nordrhein-Westfalen unter Johannes Rau. SPD-Bundestagsabgeordnete monierten, dass die Vietnam-Flüchtlinge so schnell kämen, während die quotierten 500 Flüchtlinge aus der Militärdiktatur in Argentinien auf sich warten ließen.³⁰ Welche Flüchtlinge präferiert wurden, war somit weltanschaulich konnotiert.

Die christdemokratische Unterstützung der »Boat People« ging mit Solidaritätsaktionen in ihrem Milieu einher, die eher an diejenigen linker Gruppen erinnerten. Der Ring Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS) organisierte 1979 die Spendenaktion »Helft den Vietnamesen«, und die Junge Union warb mit Aktionen für Wohnraum, Arbeit sowie Patenfamilien für vietnamesische Flüchtlinge und verkaufte Reis,

24 Siehe Anm. 22 sowie Ernst Albrecht, *Erinnerungen, Erkenntnisse, Entscheidungen. Politik für Europa, Deutschland und Niedersachsen*, Göttingen 1999, S. 55-58.

25 Wissmann an Schmidt, 4.7.1981, in: BA/K B 136 16710; Rupert Neudeck (Hg.), *Wie helfen wir Asien? oder »Ein Schiff für Vietnam«*, Hamburg 1980, S. 84.

26 AA an Stücklen, 26.7.1979, in: PA AA ZA Bd. 110383.

27 AA, 20.7.1979, in: BA/K B 136 16710.

28 Lothar Späth (MP BaWü) an van Well (StS AA), 31.7.1979, in: PA AA ZA Bd. 110380.

29 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/133, 26.1.1979, S. 10565.

30 Ref. 213, 17.1.1979, in: BA/K B 136 16709; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/127, 17.1.1979, S. 9933f.

um Spenden einzunehmen. Zudem forderte die Junge Union unter ihrem Vorsitzenden Matthias Wissmann eine fünffache Erhöhung der Aufnahmezahlen auf 50.000 und eine »Luftbrücke« mit Spenden.³¹ Politische Arbeit und zivilgesellschaftliches Engagement gingen besonders beim »Vietnam-Büro e.V.« ineinander über, das die CDU-Abgeordneten Elmar Pieroth und Matthias Wissmann im April 1979 gründeten. Der spendenfinanzierte Verein sammelte Hilfsgelder, übermittelte medizinische Hilfe und besorgte anscheinend recht erfolgreich Jobangebote für die eingeflogenen Vietnamesen.³² Vergleichbares Engagement zeigte das sozialdemokratische Umfeld nicht. Auch die Sichtung der Vorstandsprotokolle und Presseerklärungen der Grünen ergab keinen Hinweis, dass sie die Aufnahme der »Boat People« und die Integration von Flüchtlingen thematisierten.³³

Dass die Christdemokraten, die bisher kaum für die Aufnahme nichteuropäischer Flüchtlinge eingetreten waren, sich nun so nachdrücklich für Zwangsmigranten einsetzten, hatte mehrere Ursachen. Entscheidend war zunächst, dass die Vietnamesen vor einem kommunistischen Regime flohen. Die christdemokratischen Klagen über »Schießbefehle gegen die im Meer treibenden oder an Land gehenden Flüchtlinge«³⁴ waren assoziativ mit der Flucht aus der DDR verbunden. Die Bilder von überfüllten Booten, Lagern mit Kindern und vergewaltigten Frauen erinnerten viele Christdemokraten zudem an die Vertreibung aus den früheren deutschen Ostgebieten seit 1945. Schon 1975 hatten mehrere Christdemokraten deshalb Hilfe für die Vietnamesen angemahnt: »Wir Deutschen wissen am besten, was ein Flüchtlingsschicksal bedeutet«, und daher sei, so der damalige Fraktionsvorsitzende Karl Carstens, »der Ruf nach Hilfe für die leidenden Menschen in Vietnam in der Bundesrepublik so weit hörbar«.³⁵ 1979 plädierte der CDU-Fraktionsvorsitzende Helmut Kohl ebenfalls mit Verweis auf die deutsche Fluchterfahrung für höhere Aufnahmequoten.³⁶

In der Debatte von 1979 waren es bezeichnenderweise oft CDU/CSU-Vertriebenen-sprecher wie Herbert Hupka und Herbert Czaja, die die Situation in Vietnam anprangerten und die Bundesregierung aufforderten, »diese Vertreibung genauso zu verurteilen wie die Vertreibung von Millionen Deutscher aus ihrer Heimat 1945/46« (Hupka).³⁷ Zudem konnte sich die CDU/CSU bei den »Boat People« moralisch als

31 Flugblätter (etwa JU-Schreiben an Funktionsträger der JU, 11.8.1979) in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) 04-007-471-4 und 07-001-532.

32 Zur Arbeit des Vietnam-Büros: MdB Pinger (CDU) an AA, 16.8.1979, in: PA AA ZA Bd. 110380; Presseerklärung Vietnam-Büro, 5.7.1979, in: ACDP 04-007-471-4; Elmar Brok, Deutschland-Union-Dienst (DUD) Nr. 149, 7.8.1979, S. 4; Wolfgang Hoffmann, Im Netz der Bürokratie, in: ZEIT, 23.11.1979.

33 Vorstandsprotokolle der Grünen 1979–1981, in: Archiv Grünes Gedächtnis B I.1. 543ff. Ich danke dem Archivmitarbeiter Robert Camp für eine zusätzliche Prüfung.

34 So Walter Althammer, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/161, 21.6.1979, S. 12854.

35 Vgl. Scherl, CDU/CSU-Pressemitteilung, 26.3.1975; offener Brief MdB Pfeffermann an Bundeskanzler, CDU/CSU-Pressemitteilung, 1.4.1975; Karl Carstens, 8.4.1975 in der Fraktionssitzung, 9.4.1975 im Deutschen Bundestag.

36 Kohl, Fraktionsprotokoll CDU, 19.6.1979, S. 3, in: ACDP VIII-001-1057/1; ebenso in CDU/CSU-Fraktion, Pressedienst, 22.6.1979.

37 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/161, 21.6.1979, S. 12850 (Hupka) und S. 12861 (Czaja).

Verfechterin der Menschenrechte positionieren, nachdem die Solidarität mit (Nord-)Vietnam im Zuge der Studentenbewegung zum Schlüsselthema der Linken geworden war und dann die Sozialdemokraten den Menschenrechtsdiskurs gegenüber Südafrika und lateinamerikanischen Diktaturen für sich entdeckt hatten. Der SPD und der Linken hielten die Christdemokraten nun eine einseitige Solidarität vor.³⁸ Generell korrespondierte das christdemokratische Engagement mit der Reform der CDU in den 1970er-Jahren, die nun vielfach an Aktionsformen der Linken anknüpfte. Dazu zählten innerparteiliche Programmdebatten, der Ausbau einer aktiven Mitgliederbasis und die Mobilisierung des bürgerlichen Milieus. Zudem versuchte die Partei die Hoheit über öffentliche Begriffe und Debatten dort zu erlangen, wo sie eine Dominanz der Linken ausmachte.³⁹ Bedeutsam war schließlich, dass die Vietnamesen und Ostasiaten als fleißig und vergleichsweise gebildet galten. Für Flüchtlinge aus Afrika oder Afghanistan entwickelte sich dagegen keine derartige Solidarität oder gar Aufnahmebereitschaft, selbst wenn sie ebenfalls vor dem Kommunismus flohen und einzelne Medien Opferbilder zeigten.

Die Bundesregierung wurde nicht nur von der Opposition und einzelnen Bundesländern zur Aufnahme getrieben, sondern auch von ihren internationalen Bündnispartnern. So drängte der US-Außenminister Ende 1978 erneut die Bundesregierung, mehr Vietnamesen ins Land zu lassen.⁴⁰ Zudem forderte vor allem die UNO eine verstärkte Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik. Bereits während eines Treffens in Genf am 11. Dezember 1978, das auf Einladung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) stattfand, wurde eine Erhöhung der Flüchtlingskontingente durchzusetzen versucht. In den Gesprächen mit 34 Regierungsdelegationen, zu denen auch Vietnam zählte, wurde die vergleichsweise geringe Aufnahmezahl der Bundesrepublik international sichtbar.⁴¹

Impulse gab besonders die UN-Indochina-Konferenz, die am 20./21. Juli 1979 in Genf stattfand und höhere Aufnahmezahlen beschließen sollte. Schon zuvor richtete der UNO-Generalsekretär Kurt Waldheim an die Bundesrepublik die Forderung, die Quote auf mindestens 10.000 Flüchtlinge anzuheben. Die bundesdeutsche Ministerialbürokratie versuchte dies zu verhindern und nannte in den Unterlagen zur Vorbereitung mit Verweis auf die vielen Aussiedler und Asylbewerber 4.000 zusätzliche Plätze als Maximum.⁴² Im Laufe der Konferenz gelang es der UNO jedoch, die internationalen Aufnahmeplätze von 125.000 (Mai 1979) auf 260.000 zu steigern. In diesem Rahmen sagte auch die Bundesregierung die Aufnahme von insgesamt 10.000 Flüchtlingen zu und versprach eine Erhöhung der humanitären Hilfe auf

38 Vgl. ebd., S. 12852f.; Strauß, Bayerischer Landtag, 24.7.1979, in: BA/K B 136 16710.

39 Vgl. Martina Steber, *Die Hüter der Begriffe. Politische Sprachen des Konservativen in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1980*, Berlin 2017 (angekündigt für August).

40 Außenminister Vance/USA an Genscher, 16.11.1978, und Genscher an Schmidt, 30.11.1978, in: PA AA ZA Bd. 107397.

41 Bericht an AA, 12.12.1978, in: PA AA ZA Bd. 107398.

42 Waldheim an Schmidt, 2.7.1979, und Vorlage AA, 3.7.1979, in: BA/K B 136 16710, und 16.7.1979, in: BA/K B 106 69007.

32 Millionen DM;⁴³ die USA nahmen dagegen nun jeden Monat 14.000 Flüchtlinge aus Indochina auf. Vietnam hatte zwar kurz vorher dem UNHCR versprochen, jeder dürfe ausreisen, wenn er nicht wehrpflichtig, straffällig, »Geheimnisträger oder in wichtigen Funktionen tätig und derzeit nicht zu ersetzen« sei.⁴⁴ Eingelöst wurde dies nicht, sodass die illegale Flucht weiter zunahm. Auf legalem Weg kamen in den folgenden zwei Jahren lediglich rund 400 Vietnamesen im Rahmen von Familiennachzügen in die Bundesrepublik.⁴⁵ Internationale Abkommen konnten somit nicht verhindern, dass die Mehrheit den lebensgefährlichen Weg über das Wasser riskierte.

2. Journalisten als Akteure bei der Rettung

Politiker und erste Hilfsaktionen wurden regelmäßig von Journalisten begleitet, die dann auch eigenständig in die Lager reisten. Ihre bildreichen Berichte standen in der Tradition des politisch engagierten Journalismus des Vietnam- und des Biafra-Kriegs und versuchten, die Politiker und die Bevölkerung zur Hilfe zu mobilisieren.⁴⁶ Die Agentur-Fotografen, die die einflussreichen frühen Bilder von der »Hai Hong« machten, waren Profis wie Eddie Adams, der bereits im Vietnam-Krieg ikonische Bilder aufgenommen hatte, oder wie Alain Dejean, der fast zeitgleich Khomeinis Revolution im Iran ins Bild setzte. Die Visualisierung der Schiffbrüchigen eignete sich besonders für eine überparteiliche Bildsprache. Die Not auf See stand für archetypische Ängste. Die Flüchtlinge auf dem Meer erschienen staaten- und grenzenlos und damit vom ideologischen Hintergrund der Kriege in Vietnam und Kambodscha losgelöst. Dass viele Flüchtlinge Kinder waren, unterstrich visuell den überparteilichen Handlungsbedarf. Die Rettungssituation erlaubte es Fotojournalisten zudem, weltweit verständliche Bilder aufzunehmen. Auch der Begriff »Boat People« unterstrich diese Dekontextualisierung, da er im Unklaren ließ, ob es sich um von Kommunisten verfolgte sino-vietnamesische Händler oder um Rote Khmer aus Kambodscha handelte. Die Bezeichnung »Boat People« grenzte sich von zunehmend negativ besetzten Begriffen wie »Asylant«, »Flüchtling« oder »Ausländer« ab und ließ die Fluchtmotive offen.⁴⁷

Auffällig war das große zivilgesellschaftliche Engagement der Journalisten selbst. Dies galt besonders für die Mitarbeiter der »ZEIT«. Die Hamburger Wochenzeitung hatte zunächst wie andere Medien »solidarisch« über das Elend auf den Booten und

43 Vermerk für Kabinettssitzung, 24.7.1979, in: BA/K B 136 16710.

44 AA, 13.2.1979, in: PA AA ZA Bd. 110832.

45 Botschaft Hanoi, 20.10.1981, in: BA/K B 136 29942.

46 Lasse Heerten, A wie Auschwitz, B wie Biafra. Der Bürgerkrieg in Nigeria (1967–1970) und die Universalisierung des Holocaust, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 8 (2011), S. 394–413; Florian Hannig, Mitleid mit Biafranern in Westdeutschland. Eine Historisierung von Empathie, in: *WerkstattGeschichte* 68 (2015), S. 65–78.

47 B. Martin Tsamenyi, The »Boat People«: Are they Refugees?, in: *Human Rights Quarterly* 5 (1983), S. 348–373, hier S. 348.

in den Lagern berichtet. So reiste ihr Redakteur Josef Joffe in das Lager auf der malayischen Insel Pulau Bidong, das mit 40.000 Menschen überfüllt war, und schickte anschließend seine ausführlichen Berichte an Bundeskanzler Schmidt, um ihn zum Eingreifen zu bewegen; er sei »als Reporter abgefahren, aber als Parteigänger wiedergekommen«. ⁴⁸

Im Anschluss daran entwickelte die »ZEIT« eine eigene Initiative, um eine gesonderte Überführung von 250 Flüchtlingen in die Bundesrepublik außerhalb des deutschen Aufnahmekontingents zu erreichen. Die Stadt Hamburg versprach sofort die zusätzliche Aufnahme, wenn die Spendenaktion der Zeitung das Geld für Betreuung und Sprachkurse aufbrächte. Unter der Überschrift »Helft den Flüchtlingen« warb die Herausgeberin Marion Gräfin Dönhoff äußerst erfolgreich für die Aktion, auch hier mit Verweis auf die deutsche Vertreibung. ⁴⁹ Bereits in den ersten zwei Monaten sammelte die »ZEIT« fast 2,2 Millionen DM Spenden, die sie für Flugkosten, Medizin und ein Notkrankenhaus in Vietnam, für Helfer, die Erstausrüstung in Hamburg und eine Aufstockung der Sozialhilfe einsetzte. ⁵⁰ Unter Begleitung ihrer Journalisten und von DRK-Mitarbeitern holte die »ZEIT« schließlich 274 Menschen mit einer Maschine der Bundeswehr und einem Linienflugzeug nach Hamburg und finanzierte Sozialhelfer für weitere Flüchtlinge. ⁵¹ Die »ZEIT« schuf so die Ereignisse, über die sie selbst exklusiv berichtete.

Damit organisierte und bezahlte das Medienunternehmen über eingeworbene Spenden politische Aufgaben, die eigentlich in staatlicher Hand lagen. Zugleich trieb es Politiker an, ebenfalls tätig zu werden. Möglich war dies nur durch eine Zusammenarbeit von Medien, zivilgesellschaftlichen Gruppen, kommunaler Bürokratie und dem Auswärtigen Amt, das die Aus- und Einreise organisierte. Durch die Medienaktion wuchs das zivilgesellschaftliche und kommunale Engagement. Firmen und Bürgermeister stellten im Anschluss an die Aktion Arbeitsplätze für Vietnamesen zur Verfügung, Arbeiter und Musiker spendeten Tageseinnahmen, und zahlreiche Familien boten Adoptionen an. Ebenso kam es neben Kleiderspenden zu Wohltätigkeitsaktionen, und die »ZEIT« berichtete, dass deutsche Vertriebene nun Vietnamesen zum Essen einladen. ⁵² In anderen Städten führten Medienberichte zu ähnlichen Reaktionen. Nachdem etwa der »Kölner Stadtanzeiger« über die Ankunft von 34 Indochina-Flüchtlingen berichtet hatte, gingen neben zahlreichen Geld- und Sachspenden auch 44 Adoptionsanträge, 26 Patenschaftsangebote, 35 Arbeitsplatz-Offerten und 25 Wohnungshinweise ein. ⁵³

48 Joffe an Schmidt, 13.7.1979, in: BA/K B 136 16710; Josef Joffe, Stehplatz in der Hölle, in: *ZEIT*, 6.7.1979; [o.A.] Barbarei in Vietnam, in: *ZEIT*, 22.6.1979.

49 Vgl. Marion Gräfin Dönhoff, Völkerwanderung des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *ZEIT*, 27.7.1979, sowie die dann wöchentlich folgenden Berichte über die Aktion.

50 Vgl. [o.A.] Flüchtlingshilfe, in: *ZEIT*, 28.9.1979.

51 Vgl. Marion Gräfin Dönhoff, In eine neue Heimat, in: *ZEIT*, 17.8.1979.

52 Vgl. [o.A.] Hilfe für Flüchtlinge aus Vietnam, in: *ZEIT*, 3.8.1979; Gabriele Venzky, Und nun die Halskestraße, in: *ZEIT*, 31.8.1979.

53 *Kölner Stadtanzeiger*, 13.9.1979. Weitere Presseartikel in: BA/K B 106 69008.



Journalisten begleiteten die Rettungsaktionen und warben mit dramatischen Bildern und Berichten für die Aktionen der »Cap Anamur«.

(aus: stern, 16.10.1980, S. 20-29, hier S. 22f.; Foto: Klaus Meyer-Andersen)

Damit zeigten Teile der Gesellschaft eine Willkommenskultur, die von der Bundesregierung weniger sichtbar gepflegt wurde. Neben der Analogie zur deutschen Vertreibung und der kommunistischen Bedrohung dürfte dabei auch die zeitgleiche deutsche Ausstrahlung der US-Serie »Holocaust« im Januar 1979 eine Rolle gespielt haben, die emotionalisierende Opferbilder zeigte und die einst unterbliebene Hilfe thematisierte. International wurde der Holocaust nun zu einem geschichtspolitischen Argument, den Indochina-Flüchtlingen zu helfen. Von »Juden des Ostens«, »Juden Asiens«, der »Endlösung« war etwa die Rede.⁵⁴ Eine 15-jährige Hauptschülerin schrieb der Regierung einen Brief, den ein Parlamentarischer Staatssekretär anführte und der im Rechtfertigungspathos der Zeit argumentierte: »Das Elend der Vietnam-Flüchtlinge ist ja genau wie Holocaust. [...] In der Hitler-Zeit hat keiner den Mund aufgemacht und wenn, dann wurde derjenige vergast. Da konnte keiner helfen. Doch

54 [O.A.] »Die Juden des Ostens – ohne ein Israel«, in: *Spiegel*, 25.6.1979, S. 116-124 (das Titelzitat wurde einem »europäischen Diplomaten in Fernost« zugeschrieben); Dönhoff, Völkerwanderung (Anm. 49); [o.A.] Kein Ruhmesblatt, in: *ZEIT*, 30.7.1982.

jetzt muß man helfen.«⁵⁵ Die CDU-Abgeordneten des »Vietnam-Büros« verwendeten sicherlich übertriebene Zahlen: »Untätig zu bleiben, macht uns mitschuldig an einem neuen Holocaust, denn in der Zwischenzeit ertrinken nach Schätzungen etwa 2.000 Menschen pro Tag.«⁵⁶ Der Einsatz für die »Boat People« wirkte wie eine Kompensation für die zeitgleich diskutierten Morde an den europäischen Juden während der NS-Herrschaft. Gerade in Frankreich waren es aber auch viele Holocaust-Überlebende, die sich nun für die Flüchtlinge engagierten; so kam der führende Aktivist Bernard Kouchner aus einer deutsch-jüdischen Familie, und Joelle Eisenberg, eine vor den Nationalsozialisten geflohene Jüdin, half in Vietnam als Ärztin.⁵⁷

3. »Cap Anamur« und die zivilgesellschaftliche Vietnam-Solidarität

Die Hilfe für die »Boat People« war in gewisser Weise eine Verkehrung der linken Vietnam-Solidarität der 1960er-Jahre. Der Protest gegen den Vietnam-Krieg hatte bekanntlich die Studentenbewegung maßgeblich politisiert und eine Solidarität mit den Opfern US-amerikanischer Kriegsführung aufgebracht, die weit über die »68er«-Bewegung hinausreichte. Mit dem Sieg des kommunistischen Nordens nahm jedoch das Interesse der Linken an Vietnam ab, da sich der Traum von der Revolution in der Realität eines sozialistischen Verwaltungsstaats auflöste, der von Korruption, Lagern und Armut geprägt war. Die Flüchtlingswelle zwang die Linke vielmehr, sich mit dem realen Vietnam auseinanderzusetzen. Die prominenten Köpfe der US-amerikanischen Antikriegsbewegung deuteten dies unterschiedlich: Einen offenen Brief der Folk-Sängerin Joan Baez, die angesichts der Flüchtlinge die Menschenrechtsverletzungen in Vietnam anprangerte, wollten viele Weggefährten nicht unterschreiben, und Jane Fonda warf ihr sogar vor, CIA-Quellen aufzusitzen.⁵⁸ Ein breites Engagement gab es dagegen in Frankreich, wo viele Intellektuelle wie Michel Foucault und Jean-Paul Sartre und auch Linke wie Daniel Cohn-Bendit und André Glucksmann nach den Bildern der »Hai Hong« Hilfsmaßnahmen unterstützten.⁵⁹ Gemeinsam mit einzelnen bürgerlichen Politikern unterstützten sie das Komitee »Un bateau pour le Vietnam«, das dort Menschen retten und sie mit ehrenamtlichen Ärzten versorgen sollte. Dem entzog sich lediglich die parteikommunistische Linke.

Die wichtigste bundesdeutsche Initiative, der von dem Kölner Rundfunk-Journalisten Rupert Neudeck ins Leben gerufene Verein »Ein Schiff für Vietnam«, war eine direkte Adaption dieser französischen Aktion und eigentlich als europäisches Projekt

55 Rede Parl. Staatssekretär BMI von Schoeler, 23.–27.9.1979, in: PA AA ZA Bd. 110381.

56 Presseerklärung Vietnam-Büro, 5.7.1979, in: ACDP 04-007-471-4.

57 Rupert Neudeck, *Exodus aus Vietnam. Die Geschichte der »Cap Anamur« II*, Bergisch Gladbach 1986, S. 65.

58 Vgl. Larry Clinton Thompson, *Refugee Workers in the Indochina Exodus, 1975–1982*, North Carolina 2010, S. 146.

59 Zur Einordnung vgl. David Drake, *Intellectuals and Politics in Post-War France*, New York 2016, S. 153.

konzipiert. Auch Neudeck gelang es mit zahllosen kleinen Spenden und breiter öffentlicher Unterstützung, ein großes Frachtschiff zu mieten und zur Flüchtlingsrettung umzubauen, die berühmte »Cap Anamur«. Bis 1982 rettete die »Cap Anamur« 9.507 »Boat People« aus dem Meer, die dann größtenteils in die Bundesrepublik kamen. 888 weitere Menschen wurden bei einem erneuten Einsatz 1986 geborgen (mit dem Nachfolgeschiff »Cap Anamur II«).⁶⁰ Rund 35.000 Menschen wurden zudem von den ehrenamtlichen Ärzten und Krankenpflegern an Bord medizinisch versorgt. Wie ich im Folgenden argumentiere, stand diese Aktion für einen Wandel des zivilgesellschaftlichen Engagements, das sich weniger durch weltanschauliche »Solidarität« als durch Ad-hoc-Aktionen auszeichnete.

Bezeichnenderweise stammte Neudeck (1939–2016) nicht aus der »68er«-Bewegung. Er hatte zwar seit Ende der 1950er-Jahre mit Unterbrechungen studiert und wurde 1972 mit einer Arbeit über »Politische Ethik bei Jean-Paul Sartre und Albert Camus« in Philosophie promoviert, war jedoch nicht in der Anti-Vietnamkriegsbewegung oder politischen Gruppen aktiv. Vielmehr war er ein katholisch geprägter Journalist, den die Medienbilder von den ertrinkenden Flüchtlingen aufrüttelten. Dass er selbst im Alter von sechs Jahren mit seiner Familie aus Danzig hatte fliehen müssen und nur knapp die dann versenkte »Wilhelm Gustloff« verpasst hatte, prägte seinen Entschluss, gerade in Flüchtlingsfragen aktiv zu werden.⁶¹ Und eben das dürfte die breite Akzeptanz seines Engagements gefördert haben.

Die bei »Ein Schiff für Vietnam« praktizierte Solidarität unterschied sich markant von den linksalternativen »Dritte Welt«-Gruppen der Zeit. Erstens hatte sie ein überparteiliches Fundament. Zu den medienwirksamen Unterstützern zählten nicht nur eher linke Intellektuelle wie Heinrich Böll, Alfred Biolek, Dieter Hildebrandt oder Rudi Dutschke, sondern ebenso christdemokratische Politiker und Journalisten wie Norbert Blüm, Richard Stücklen, Franz Alt oder Klaus von Bismarck. Auch eine klare Trennung zur etablierten Politik bestand somit nicht. Markant war vielmehr die stärkere Ausblendung von politischen Kontexten zugunsten einer »radikalen Humanität« (Neudeck), die aktionistisch die Rettung von Menschenleben anstrebte.⁶²

Zweitens besaß »Ein Schiff für Vietnam« eine schlanke personenzentrierte Organisationsform. Sie basierte weder auf Basisgruppen in einzelnen Universitätsstädten noch auf einem professionellen Apparat wie bei Greenpeace, sondern agierte im Wohnzimmer des Ehepaars Neudeck in einem Reihenhaushaus in Troisdorf nahe Köln/Bonn. Entscheidungen traf Neudeck meist schnell allein, sodass es rasch zu Zerwürfnissen mit Teilen des Vereinsvorstandes kam. Neudecks oft formulierte Abneigung gegen Bürokratien ging damit so weit, dass er selbst ohne Apparat ehrenamtlich nach Feierabend seine Aktionen plante, mit Politikern stritt oder Ärzte auswählte.⁶³

60 Daten nach: Vermerk Sachstand AA, 21.10.1982, in: PA AA ZA Bd. 127363, sowie Eigenangaben »Cap Anamur«.

61 Diese Selbstdarstellung bestätigte sich in einem Gespräch des Verfassers mit Rupert Neudeck (10.3.2016).

62 Dies unterstreicht: Merziger, *The »Radical Humanism«* (Anm. 4).

63 Gespräch mit Rupert Neudeck (10.3.2016).

Drittens war diese kleine Hilfsorganisation gesellschaftlich breit verankert. Sie nutzte die Medien der Populärkultur für ihre Zwecke und förderte dadurch zivilgesellschaftliches Engagement. So wurden Fußbälle für »Cap Anamur« versteigert, die Spieler aller Bundesligavereine eigens unterschrieben hatten.⁶⁴ Musiker wie Udo Jürgens gaben Konzerte für »Cap Anamur« im Fernsehen, der Zirkus Roncalli ließ vietnamesische Flüchtlingskinder singen, und das Musik-Label EMI veröffentlichte eine Schallplatte mit Schlager-Stars wie Heino, Roy Black und Howard Carpendale, bei deren Verkauf jeweils zwei DM an »Cap Anamur« gingen. Die Aktionen waren somit eher in der breiten Konsumgesellschaft verankert als in den verrauchten Hinterzimmern der »Dritte Welt«-Gruppen. Damit standen sie für einen Trend, der sich zeitgleich auch bei der westlichen Anti-Apartheid-Bewegung abzeichnete.⁶⁵

Viertens war die enge Kooperation mit den etablierten Massenmedien entscheidend für den Erfolg von »Cap Anamur. Deutsche Not-Ärzte e.V.«, wie sich der Verein »Ein Schiff für Vietnam« rasch neu benannte. Als Journalist wusste Neudeck Medienlogiken zu bedienen. Schon seine erste Pressekonferenz veranstaltete er zusammen mit Heinrich Böll, um Aufmerksamkeit zu generieren. Auf fast allen Rettungsfahrten der »Cap Anamur« waren Journalisten dabei, und auch die Ärzte, die dort ehrenamtlich halfen, berichteten anschließend oft in ihren Heimatblättern darüber. Gerettete Flüchtlinge trugen »Cap Anamur«-T-Shirts, quasi als Beleg für die Spender.⁶⁶

Den Durchbruch bei den Spenden brachte ein Fernsehbeitrag des ARD-Magazins »Report« von Franz Alt am 24. Juli 1979: Nach einem ausführlichen Bericht über die noch recht unbekanntere Aktion »Ein Schiff für Vietnam« nannte er – ohne vorher die Genehmigung des Intendanten eingeholt zu haben – ein Spendenkonto, auf das in kurzer Zeit rund 2,2 Millionen DM eingingen, was den Schiffseinsatz erst ermöglichte.⁶⁷ Auch in den folgenden Jahren blieb Franz Alt ein wichtiger öffentlicher Förderer, etwa mit Artikeln und Spendenaufrufen in der »BILD«-Zeitung. Presseverlage wie Gruner + Jahr oder Springer (in »Hörzu«) erklärten sich zudem bereit, kostenlosen Anzeigenplatz über einen längeren Zeitraum zur Verfügung zu stellen. Dort hieß es reißerisch mit einem Kinderbild: »Jede Minute stirbt ein Flüchtling aus Vietnam. [...] Hunderttausende Kinder, Frauen und Männer sind bereits ertrunken oder verhungert.«⁶⁸ Bis Anfang November 1979 ging so die unerwartet große Summe von 6,8 Millionen DM ein.⁶⁹ Der Geldsegen trieb wiederum langfristig die Hilfsaktionen von »Cap Anamur« an. Ab 1980 half der Verein auch in anderen Teilen Asiens und Afrika – und hilft bis heute in Krisengebieten, die durch Verfolgungen, Flucht und Hunger gekennzeichnet sind.

64 Unterlagen im Archiv Cap Anamur Köln (Ordner Presse).

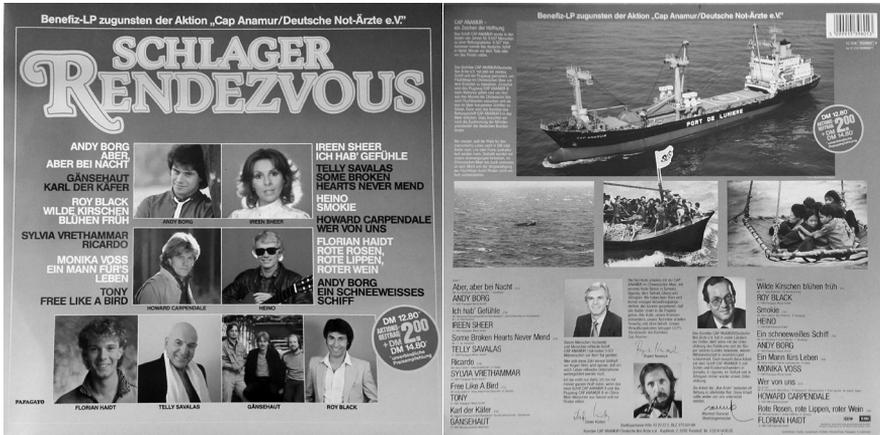
65 Vgl. das Themenheft »Apartheid und Anti-Apartheid – Südafrika und Westeuropa«, hg. von Knud Andresen und Detlef Siegfried, *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 13 (2016) H. 2.

66 Zeitungsausschnitt mit Flüchtlingen in Düsseldorf, in: Pressemappe Archiv Cap Anamur.

67 Skript Franz Alt/Report, 7.8.1979, in: Archiv Cap Anamur. Vgl. auch Franz Alt, Vietnam-Flüchtlinge und die Schere im Kopf, in: Neudeck, *Wie helfen wir Asien?* (Anm. 25), S. 148.

68 Archiv Cap Anamur.

69 Vgl. Finanzübersicht, 20.2.1980, in: Archiv Cap Anamur.



Flüchtlingshilfe und Populärkultur: Die Benefiz-Schallplatte »Schlager Rendezvous«

Diese Rettungsaktionen waren im linksalternativen Milieu umstritten. Einzelne Linksintellektuelle, die einst gegen den amerikanischen Einsatz in Vietnam protestiert hatten, lehnten sie ab. Der Schriftsteller Peter Weiss beklagte besonders vehement die »Verleumdung der vietnamesischen Regierung« und rechtfertigte die dortigen Lager mit den Worten: »Um das Leben von 50 Millionen Menschen zu schützen, müssen einige Zehntausende, die die Nation gefährden, in Gewahrsam gehalten werden.«⁷⁰ Auch der Theologe Helmut Gollwitzer, der sich gegen den Vietnam-Krieg engagiert hatte, sprach relativierend von einer Flucht »der Oberschicht und der chinesischen Händler.«⁷¹ Während die »taz« die »Cap Anamur«-Aktionen eher unterstützte, wetterte die linke Zeitschrift »konkret«: »Viele der Boat-People sind Schwarzhändler, Zuhälter und US-Kollaborateure, die sich gegen Geld Tickets für den Weg zu neuen Ufern kaufen.«⁷² Damit benutzte »konkret« fast wortgleich den SED-Duktus des »Neuen Deutschland«.⁷³ Heinrich Böll, der sich für die Flüchtlinge engagierte, hielt dem im Sinne des neuen überparteilichen humanitären Engagements entgegen: »Ich würde auch einen ertrinkenden Zuhälter retten. [...] Ich hätte sogar den Massenmörder Eichmann aus dem Wasser gezogen.«⁷⁴

Zugleich grenzten sich diese Rettungsaktionen auch deutlich von jenen etablierter Hilfsorganisationen wie dem Deutschen Roten Kreuz ab. Entsprechend kam es zu harten Auseinandersetzungen. Auf der einen Seite wandte sich das DRK gegen spontan gegründete kleine Vereine wie »Ein Schiff für Vietnam«, die sich durch »unqualifizierte

70 Peter Weiss, Noch einmal Vietnam, in: *konkret* 9/1979, S. 6ff.; vgl. auch: *Frankfurter Rundschau*, 16.8.1979.
 71 Helmut Gollwitzer, Teilbare Humanität?, in: Neudeck, *Wie helfen wir Asien?* (Anm. 25), S. 170.
 72 [O.A.], Ein Schiff gegen Vietnam, in: *konkret* 9/1981, S. 20ff. Dazu: *tageszeitung*, 14.12.1981.
 73 Vgl. Klaus-Dieter Pflaum, Hetze mit Krokodilstränen gegen das Volk von Vietnam, in: *Neues Deutschland*, 5.7.1979, S. 6.
 74 Heinrich Böll im Interview, »Auch einen Zuhälter retten«, in: *Spiegel*, 19.10.1981, S. 87-92, hier S. 90.

Einsätze«, »unseriöse Berichterstattung« und »mangelnde Koordinierungsbereitschaft« auszeichneten und sogar mitverantwortlich für den Flüchtlingsstrom seien, so der DRK-Präsident.⁷⁵ Umgekehrt hielt Neudeck dem DRK vor, eine »gefräßige und bürokratische Institution« zu sein, die trotz immenser staatlicher Zuwendung keine echten Hilfsaktionen betreibe.⁷⁶ Denn das mit Staatsgeldern finanzierte DRK-Schiff »Flora«, das ebenfalls im südchinesischen Meer im Einsatz war, beschränkte sich auf Versorgungsfahrten und punktuelle medizinische Hilfe. Die »Cap Anamur« rettete hingegen systematisch Flüchtlinge aus dem Wasser, zeitweilig sogar mittels Hubschraubersuche.

Die »Cap Anamur« agierte ohne staatliche Hilfe und legitimierte ihr Handeln mit dem Auftrag der Spender. Dennoch war sie auf staatliche Unterstützung bei der Aufnahme und Einreise der Flüchtlinge angewiesen. Anfangs war ihre Beziehung zur Regierungsbürokratie noch kooperativ, dann zunehmend konfrontativ. Da die »Cap Anamur« unter bundesdeutscher Flagge fuhr, war die Bundesrepublik formal verpflichtet, die schiffbrüchigen Flüchtlinge aufzunehmen. Entsprechend schickte die »Cap Anamur« fortlaufend Meldungen an das Auswärtige Amt, wie viele Menschen an Bord in die Bundesrepublik auszufliegen seien. Neudeck startete seine Hilfsaktion ohne jede Vorkenntnisse und umging bürokratische Regeln ganz pragmatisch. Schon bei der Ausfahrt des Schiffes von Japan brach er gesetzliche Vorschriften und wurde entsprechend in Singapur festgesetzt.⁷⁷ In den Botschaften häuften sich zudem die Klagen aus den angrenzenden Ländern. Singapur und Malaysia verweigerten schließlich der »Cap Anamur« die Anlandeerlaubnis und machten das Rettungsschiff dafür verantwortlich, dass immer mehr Menschen aus Vietnam flohen. Dies und besonders eine spendenfinanzierte Reislieferung der »Cap Anamur« nach Vietnam führten zudem zu diplomatischen Spannungen, da die ASEAN-Nachbarstaaten die Aktionen als offizielle bundesdeutsche Unterstützung für Vietnam bewerteten.⁷⁸

Das Auswärtige Amt (AA) führte viele spannungsreiche Gespräche mit Neudeck.⁷⁹ Dennoch ermöglichte erst die Unterstützung durch das AA die Aufnahme der Flüchtlinge, wobei vor allem Genscher die »Cap Anamur« lange gewähren ließ – wohl auch aus Angst vor negativer Presse. Das AA regelte die Formalitäten und das Ausfliegen der »Boat People« und setzte fast drei Jahre lang mit Anfragen an die Bundesländer eine schrittweise Erhöhung der Kontingentplätze durch. Trotz der Spannungen kann man deshalb von einem Ineinandergreifen aus bürokratischer Hilfe und zivilgesellschaftlichem Engagement sprechen.

75 Vgl. Kurzprotokoll Unterausschuss humanitäre Hilfe, 13.2.1980, Deutscher Bundestag, in: Archiv Cap Anamur; vgl. zu diesem Konflikt: Vössing, *Competition over Aid?* (Anm. 4), S. 355f.

76 Kurzprotokoll Unterausschuss humanitäre Hilfe, 27.2.1980; Rupert Neudeck, *Ein Boot für Vietnam*, in: ders., *Wie helfen wir Asien?* (Anm. 25), S. 70-145, hier S. 139.

77 Konsul Loer/Cope an Neudeck, 13.10.1979, in: PA AA ZA Bd. 110383.

78 Abt. 3 VS-Vermerk, Januar 1981 an AA, in: PA AA ZA Bd. 127380.

79 Vorlage für Genscher zur Bewertung der »Cap Anamur« von Ministerialdirektor Gorenflos, 26.11.1980, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980*, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, bearbeitet von Tim Geiger, Amit Das Gupta und Tim Sztatowski, München 2011, S. 1778.

4. Vom Lager zur Aufnahme: Flucht- und Rechtswege

Die sozialliberale Bundesregierung wurde somit von vielen Seiten angetrieben, schrittweise die Kontingente für Indochina-Flüchtlinge zu erhöhen – von Medien und zivilgesellschaftlichen Gruppen, von politischer Opposition und internationalen Bündnispartnern. Ob ein Flüchtling aus Vietnam die Bundesrepublik erreichte, hing von bürokratischen Regeln, von Entscheidungen einzelner Akteure und von Zufällen ab. In Vietnam zahlten fast alle Flüchtlinge ca. 3.000 Dollar an Fluchthelfer und korrupte Beamte, um in die Übergangslager in den Nachbarstaaten gebracht zu werden.⁸⁰ Die Flucht dorthin war extrem risikoreich. Wie viele Menschen bei der Überfahrt auf See ertranken, ist unklar; einige Studien nennen sechsstelligen Zahlen, realistisch sind mindestens hohe fünfstelligen.⁸¹ Die Boote wurden zunehmend durch Piraten überfallen, und Frauen wurden vergewaltigt; bei Gegenwehr folgten oft Ermordungen. Erreichten die Flüchtlinge die Lager, so war die Weiterreise in ein bestimmtes Land für sie nur dann steuerbar, wenn sie dort enge Verwandte nachweisen konnten oder für dieses Land in Vietnam gearbeitet hatten. Das galt in vielen Fällen für die USA und für Frankreich, zunächst aber kaum für die Bundesrepublik. Ansonsten mussten sie auf Kontingentplätze warten, auf die sie verteilt wurden. Auch hier konnten Flüchtlinge auf die Wahl ihrer neuen Heimat nur einen begrenzten Einfluss nehmen.

Die Aufnahmeverfahren der Bundesrepublik waren besonders komplex, da Bundesländer- und Parteiinteressen abgestimmt werden mussten. Wenn ein deutsches Schiff wie die »Cap Anamur« einige Flüchtlinge rettete und in die Bundesrepublik überführen wollte, meldete es dies über die jeweiligen Botschaften dem Auswärtigen Amt, das dann das Bundesministerium des Innern (BMI) verständigte, das wiederum alle Landesregierungen um Zustimmung zur entsprechenden Erhöhung der Kontingente ersuchen musste. Deren Antworten wurden schließlich über das BMI und AA kommuniziert.⁸² Später musste außerdem die Zustimmung mehrerer Bundesministerien eingeholt werden, die an der Finanzierung beteiligt waren. Dies alles konnte dauern. Eine Lösung wäre es gewesen, die Kontingente für Flüchtlinge aus Indochina grundsätzlich zu erhöhen, um derartige Einzelanfragen zu vermeiden. Gegenüber solchen Spielräumen hatten jedoch die Bundesregierung und die Mehrheit der Bundesländer Bedenken.

Die Bundesregierung formulierte zunächst drei primäre Aufnahmekriterien: die Zusammenführung mit engeren Familienangehörigen; bereits bestehende Bezüge zur Bundesrepublik, etwa die Arbeit für die Botschaft oder für deutsche Unternehmen; und die Rettung durch Schiffe mit deutscher Flagge.⁸³ In allen drei Fällen war die Zahl der Flüchtlinge schwer zu kalkulieren. Aus diesem Grund ließen viele Länder und der Bund ihre eigentlich zugesagten Quotenplätze lange unbesetzt, um sie im Falle des

80 Vgl. Botschaft Hanoi an AA, 8.12.1978, in: PA AA ZA Bd. 107398.

81 50.000 schätzt: Thompson, *Refugee Workers* (Anm. 58), S. 169.

82 Vgl. neben der entsprechenden Korrespondenz des AA und BMI: Ablaufschema 1979, in: BA/K B 136 16710.

83 Sachstand AA, 28.6.1979, in: PA AA ZA Bd. 110380; Aufstellung BMI, 9.9.1981, in: BA/K B 136 29942.

Familiennachzugs auffüllen zu können. Im September 1979 waren deshalb etwa ein Drittel der Plätze (4.500) nicht vergeben, zwei Jahre später waren über 2.000 von 28.129 Quotenplätzen unbesetzt.⁸⁴ In die Höhe getrieben wurde die Zahl der Quotenplätze durch die Rettungen der »Cap Anamur« und durch die Medienberichte zu überfüllten Lagern.

Ähnlich schwer kalkulierbar war die Aufnahme von Schiffbrüchigen. Das Seevölkerrecht erwies sich als Schleusentor für die Aufnahme der »Boat People« in der Bundesrepublik, da ein Kapitän bei lebensbedrohlicher Gefahrenlage auf See verpflichtet ist, die Geretteten aufzunehmen, zu versorgen und in den nächsten sicheren Hafen zu bringen. Daraus leitet sich zwar kein Recht zur Aufnahme im Heimatland des Rettungsschiffes ab, aber moralisch erschien es kaum vertretbar, die von einem deutschen Schiff Geretteten wieder in Vietnam abzusetzen, wo ihnen Strafen drohten. Da die Nachbarländer zunehmend die Aufnahme verweigerten und den Frachtschiffen bei längeren Flüchtlingstransporten große Kosten entstanden, konzidierte die Bundesregierung bereits im Spätsommer 1978 eine Flüchtlingsaufnahme von Schiffen mit bundesdeutscher Flagge, wenn kein anderes Land sie übernahm. Auf der Genfer Flüchtlingskonferenz im Juli 1979 wurde dies erneut bestätigt, und auch andere westliche Industrieländer bekräftigten dieses Vorgehen.⁸⁵ Bei deutschen Schiffen, die mit Flaggen von Ländern wie Panama fuhren (um Löhne und Steuern zu sparen), musste hingegen individuell die Aufnahme verhandelt werden.

Kompliziert war auch die Verteilung der Flüchtlinge, die von deutschen Schiffen gerettet wurden. Oft wollten sie lieber in die USA oder nach Frankreich gehen, wo ihre Verwandten lebten, die Sprachbarrieren geringer waren und bereits eine vietnamesische Community existierte. An Bord und in den Lagern mussten also Übersetzer aushandeln, wer in welches Land emigrieren wollte oder durfte. Erschwerend kam hinzu, dass die asiatischen Nachbarländer zunehmend eine feste Bestätigung verlangten, dass die Bundesrepublik oder ein anderes Land die Flüchtlinge tatsächlich aufnehmen würde, bevor sie von Bord in deren Durchgangslager durften. Derartig komplexe Fragen konnten nur mit Unterstützung der bundesdeutschen Botschaften vor Ort gelöst werden.

Die Frage, ob eine tatsächliche Seenot vorlag, war schwer zu beantworten, und die Entscheidung darüber lag im Ermessen des Kapitäns. Oft waren die Boote noch fahrtüchtig, und die Seenot war eher absehbar als akut. Auch hier konnten Flüchtlinge aktiv ihre Aufnahme beeinflussen: Sie hissten Fahnen mit SOS, und einzelne deutsche Schiffe meldeten, Flüchtlinge hätten ihr Boot neben ihnen versenkt, um ihre Aufnahme zu erzwingen. Andere berichteten, sie hätten ein Boot zwei Mal abgeschleppt, es sei aber immer wieder zu einer deutschen Bohrinsel vor Vietnam gefahren, um sich anschließend »retten« zu lassen.⁸⁶ Zudem kam es bei der Flüchtlingsrettung zu Konflikten mit vietnamesischen Sicherheitskräften: Als die deutschen Schiffe »Nordertor« und »Alexanderturm« im Juli 1979 ein Flüchtlingsboot gen Singapur

84 Abt. 3 AA, 19.9.1981, in: PA AA ZA Bd. 127380.

85 Vgl. AA an BMI, 22.1.1981, in: PA AA ZA Bd. 127380.

86 DDG Hansa/Bremen an AA, 21.6.1979, in: PA AA ZA Bd. 110383; dort weitere Berichte.

abschleppten, erzwang ein vietnamesisches Marineschiff durch Schüsse vor den Bug die Übergabe des abgeschleppten Boots, obwohl es sich außerhalb vietnamesischer Gewässer befand.⁸⁷ Dies alles führte dazu, dass die Flüchtlingsrettung von vielen Kapitänen als Belastung empfunden wurde und der Vorwurf aufkam, diese würden Fluchtboote systematisch ignorieren.

Die Flüchtlinge, denen nach ihrer Rettung eine Weiterreise in ein Drittland zugesichert wurde, kamen in Durchgangslager, die dem jeweiligen Land und dem Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) unterstanden. Hier durften sie bei einer Ausreisezusage bis zu drei Monate bleiben, teilweise auch sechs Monate, bis das Drittland die Flüchtlinge überführte. Da die Zeit im Zwischenlager zunehmend länger dauerte, führte dies zu Konflikten zwischen den Transitländern und den bundesdeutschen Botschaften.⁸⁸ Während die USA und Frankreich eine systematische Ausreise aus den Lagern betrieben, nahm die Bundesrepublik häufiger auf See gerettete Menschen auf, was deren Einreise legitimierte. In absoluten Zahlen akzeptierte die Bundesrepublik mehr Indochina-Flüchtlinge als andere europäische Länder; gemessen an den Einwohnerzahlen nahmen kleine Nachbarländer wie Belgien und die Niederlande jedoch mehr Menschen auf.

Auch die Auswahl von Flüchtlingen aus den Lagern spielte sich 1979 erst schrittweise ein. Einzelne Bundesländer wollten anfangs »ihre Flüchtlinge« selbst auswählen und formulierten Wünsche über deren Ausbildung und Alter.⁸⁹ Schließlich akzeptierten sie, dass die bundesdeutschen Botschaftsvertreter und Hilfsorganisationen einerseits meist weniger qualifizierte Flüchtlinge berücksichtigten, die länger in den Lagern waren, andererseits solche mit guter Berufsausbildung.⁹⁰ Generell etablierte sich 1979 die Regelung, die ausgewählten Flüchtlinge sollten einen »Querschnitt« des Lagers bilden – im Hinblick auf Alter, Bildung und Wartezeit, um die Integrationschancen zu verbessern. Zur Versorgung der Menschen in den Aufnahmelagern erhöhte die Bundesrepublik 1979 ihre Mittel für humanitäre Hilfe im Ausland deutlich: insgesamt von 23 auf 64 Millionen DM. Den größten Teil bildeten im Rahmen der Flüchtlingshilfe Zuweisungen an internationale Organisationen wie das Rote Kreuz und die Welthungerhilfe, den UN-Flüchtlingskommissar, zudem das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche sowie den katholischen Caritasverband.⁹¹ Damit setzte die Politik auf große Organisationen, während kleinere zivilgesellschaftliche Initiativen wie »Cap Anamur« keine Unterstützung erhielten.

87 Botschaft Hanoi und Singapur an AA, 2.7., 4.7. und 6.7.1979, Vermerk AA, 16.7.1979, in: PA AA ZA Bd. 110383.

88 Sachstand AA, 26.6.1981, in: PA AA ZA Bd. 127380; Botschaft Manila an AA, 19.3. und 21.9.1982, in: PA AA ZA Bd. 127381.

89 AA Dr. Heide-Bloech (Ref. 513) an Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, 2.1. und 9.1.1979; Botschaft Bangkok, 20.1.1979, in: PA AA ZA Bd. 110832.

90 Vermerk Heide-Bloech, 18.1.1979; Hamburger/AA, 15.1.1979; Botschaft Manila an AA, 16.1.1979, in: PA AA ZA Bd. 110832.

91 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1978 bis 1981. Deutscher Bundestag, Drucksache 9/2364, 23.12.1982, S. 10f.

Den Transfer von Flüchtlingen nach Deutschland finanzierte und organisierte die Bundesregierung. Das Auswärtige Amt kümmerte sich um die Einreiseformalitäten und den Flug. Anfangs flogen verschiedentlich Politiker gemeinsam mit Flüchtlingsgruppen oder holten diese am Flughafen ab, um sich selbst in Szene zu setzen. Nach ihrer Ankunft kamen die Flüchtlinge in zentrale Durchgangslager wie Friedland in Niedersachsen oder Bergkamen in Nordrhein-Westfalen, wo sie wiederum vor allem von Wohlfahrtsverbänden betreut wurden. Die Weiterleitung an die spätere Wohnsitzgemeinde erfolgte dann unter Berücksichtigung verwandtschaftlicher Beziehungen in der Bundesrepublik.⁹² Bei der Aufnahme in den Kommunen trugen die Sozialämter die Hauptlast bei der Wohnungsbeschaffung und -ausstattung, wofür sie meist sehr erfolgreich Spendenauftrufe betrieben.

Auch hier war das Zusammenspiel von Bürokratie und zivilgesellschaftlichem Engagement entscheidend. Ein Beispiel: Der Ort Westerstede in Nordwest-Niedersachsen wollte 20 bis 30 Vietnamesen aufnehmen. Da die Kommune aber erst ab 50 Personen den dringend nötigen Übersetzer vom Land bezahlt bekam, erhöhte sie die Zahl entsprechend. Der Leiter des Sozialamts organisierte dann die Hilfe zusammen mit der lokalen Bevölkerung, die zahllose Sachspenden tätigte und die Flüchtlinge bei der Eingewöhnung in den Alltag unterstützte: »Hausfrauen helfen den Frauen bei jenen in Fernost zwar unbekanntem, hierzulande aber hochwichtigen Dingen – dem Anbringen von Gardinen«, beobachtete etwa eine Journalistin.⁹³ Jede vietnamesische Familie erhielt in Niedersachsen eine einmalige Summe von 1.000 DM sowie monatlich von der Kommune 1.200 DM, wobei die Miete abgezogen wurde. Arbeiten durften die Flüchtlinge bereits nach einem halben Jahr. Zugleich setzten die Bundesländer alle auf verbindliche umfangreiche Sprachkurse, die sofort starteten. Damit förderte die Bundesrepublik die Integration der Indochina-Flüchtlinge stärker als andere Länder.

Die Kosten, die für die soziale und sprachliche Integration anfielen, waren erheblich. Allein für den Ausbau der Sprachförderung für die 13.000 Indochina-Flüchtlinge im Jahr 1979 wurden 176 bis 200 Millionen DM veranschlagt, danach knapp 30 Millionen DM pro Jahr.⁹⁴ So lagen die Integrationskosten bei rund 15.000 DM pro Flüchtling im ersten Jahr, bei 2.300 DM in den folgenden Jahren. Im Fall von Kontingenterhöhungen mussten daher verschiedene Bundesministerien größere Beträge freigeben. Anfang 1981 kalkulierten sie etwa die Aufnahme weiterer 5.000 Flüchtlinge mit 100 Millionen DM, davon 5 Millionen DM für den Transport, 68 Millionen DM für die Sprachförderung, 25 Millionen DM für die Beihilfe zur Eingliederung und 1 Million DM für BaFög.⁹⁵ Auch dies unterstreicht, dass sich die Bundesregierung trotz vieler Bedenken in starkem Maße für die Integration der Vietnamesen einsetzte.

92 Vgl. neben der allgemeinen Korrespondenz des BMI: Ablaufschema 1979 (Anm. 82).

93 Ruth Herrmann, Zuflucht, keine Heimat, in: *ZEIT*, 6.7.1979, S. 7.

94 Unterlagen zum Programm der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge, in: BA/K B 126 77251.

95 Vgl. Protokoll Kabinettsitzung, 28.5.1980, Ref II C4, 28.4.1980, und II C4 an BMI, 23.1.1981, in: BA/K B 126 77251.

Im Unterschied zur vermeintlich nur temporären Aufnahme von Migrant*innen, wie sie bei den »Gastarbeitern« im Vordergrund stand, ging man bei den Indochina-Flüchtlingen gleich davon aus, dass sie dauerhaft bleiben würden.

Um die vollen sozialen Leistungen zu erhalten, stellten die ersten Indochina-Flüchtlinge stets Asylanträge, obwohl dies im Rahmen der Kontingentaufnahme eigentlich nicht nötig war. Der Begriff »Kontingentflüchtling« war für die Behörden jedoch kein klarer rechtlicher Status. Deshalb verabschiedete das Bundeskabinett am 29. August 1979 das »Programm der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge«, um sie mit anerkannten Asylbewerber*innen gleichzustellen. Die »Boat People« erhielten nun eine befristete Arbeitserlaubnis für fünf Jahre, die verlängert werden konnte und nach acht Jahren unbefristet sein sollte. Ebenso bekamen sie Bafög, Eingliederungshilfe ins Berufsleben sowie soziale Beratungs- und Fördermaßnahmen.⁹⁶ Dabei argumentierte das Bundesministerium des Innern, »wer Kontingentflüchtling ist, sei vielmehr eine politische Entscheidung des Bundes und der Länder, unter bestimmten Voraussetzungen Menschen aus Krisengebieten als Kontingent aufzunehmen«.⁹⁷ Dies unterstrich, dass die Flüchtlinge aus Indochina gegenüber anderen Asylbewerber*innen privilegiert aufgenommen wurden.

5. Grenzen der Aufnahmebereitschaft

Ab Ende 1980, also nach gut zwei Jahren, begann die anfangs breite Solidarität mit den Vietnam-Flüchtlingen zu kippen. Dies erklärt sich nicht nur durch die übliche Ermüdungserscheinung, an denen Hilfsaktionen meist schon deutlich früher leiden. Während die einen weiterhin Menschen aus vollen Booten retteten, entdeckten andere nun eine »Das Boot ist voll«-Rhetorik. Das lag zunächst an den Asylbewerberzahlen, die 1980 anstiegen und den Überfremdungsdiskurs stärkten. Zudem führte die wachsende Arbeitslosigkeit im Zuge der Wirtschaftskrise 1980 zu einer verstärkt ausländerfeindlichen Stimmung. Insbesondere die CSU brachte nun erstmals den Begriff des »Wirtschaftsasyllanten« auf. Zudem wurde sich die Bundesrepublik darüber bewusst, dass trotz des »Gastarbeiter-Stopps« 1973 die Zahl der Migrant*innen durch Familiennachzug wuchs und dass diese dauerhaft blieben. Laut Umfragen nahm dabei in der Bevölkerung in wenigen Jahren die Auffassung zu, die »Ausländer« sollten in ihre Heimat zurückkehren.⁹⁸ Viele CDU-Politiker machten sich vermehrt die Magnettheorie zu eigen, wonach die aktive Hilfe, wie »Cap Anamur« sie betrieb, die Flüchtlingszahlen ansteigen lasse. Medienberichte erwähnten nun häufiger, viele Vietnamesen

96 Programm der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge (im Kabinett am 29.8.1979 verabschiedet), in: BA/K B 136 16710 und B 126 77251.

97 Protokoll BMI/Landesflüchtlingsverwaltungen, 25.9.1979, in: BA/K B 126 77251.

98 Vgl. hierzu Herbert, *Ausländerpolitik* (Anm. 3), S. 241-247, S. 262-272.



SPiegel-Cover 25/1980.

Im Heft hieß es (S. 32):

»Wird Westdeutschland überflutet von einer Fremdenwelle, müssen Massenzentren für die Asylanten oder gar Grenzrichter, die kurzen Prozeß machen? Der Mißbrauch der Asylbestimmungen heizt die Überfremdungsdebatte an und bedroht eine Verfassungsgarantie, die zum Besten der bundesdeutschen Rechtsordnung gehört.«

dauerhafte Integration der Ausländer, andererseits beschloss sie Rückkehrhilfen und eine verschärfte Abgrenzung gegenüber neuer Zuwanderung. Im Kabinettsprotokoll vom 11. November 1981 hieß es unter anderem: »Der Bundeskanzler [Schmidt] weist in der Beratung nachdrücklich darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden wolle. Schon jetzt hätten einige Stadtteile in Großstädten einen Ausländeranteil von 20% bis 30%. Dies sei jedoch auch im Interesse einer Integration nicht mehr verkraftbar.«¹⁰² Sowohl die asiatischen Erstaufnahmeländer als auch die weiterführenden Aufnahmeländer wie die Bundesrepublik formulierten nun restriktivere Regelungen, wodurch die Flüchtlingszahlen 1981/82 sanken, wie das Auswärtige Amt zufrieden feststellte.¹⁰³ Zugleich musste die

würden aus ökonomischen Gründen fliehen, was die Solidarität minderte.⁹⁹ 1981 weigerten sich fast alle Bundesländer, weitere »Cap Anamur«-Flüchtlinge aufzunehmen, weil ihre Durchgangslager mit Asylbewerbern ausgelastet seien.

Im Vergleich zu den türkischen »Gastarbeitern« waren die Vietnamesen nur eine kleine Gruppe, deren Aufnahme jedoch eine große Medienöffentlichkeit erreichte. Entsprechend traf auch sie der Hass der »Neuen Rechten«, die sich in Wehrsportgruppen und politischen Netzen formierte.¹⁰⁰ Bereits 1980 wurden zwei Vietnamesen, die mit der »Cap Anamur« und der »ZEIT« in die Bundesrepublik gekommen waren, durch einen rechtsradikalen Brandanschlag getötet. Die beiden Täter entstammten der neonazistischen »Deutschen Aktionsgruppe«, die auch Anschläge auf eine Auschwitz-Ausstellung in Esslingen, auf eine Äthiopier-Unterkunft in Lörrach und auf ein Durchgangslager in Zirndorf verübt hatte.¹⁰¹

In der sozialliberalen Bundesregierung setzte sich eine doppelte migrationspolitische Strategie durch: Einerseits förderte die Regierung eine

99 Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 29.8.1981; Späth ist empört, in: *Frankfurter Rundschau*, 12.11.1981.

100 Zu diesem Wandel: Gideon Botsch, *Die extreme Rechte in der Bundesrepublik 1949 bis heute*, Darmstadt 2012, S. 86-91.

101 Vgl. G.V., Sie haben wieder Angst, in: *ZEIT*, 29.8.1980; Michael Schwelien, Das zweite Todesopfer, in: *ZEIT*, 5.9.1980; Frank Keil, Verbrannt und vergessen, in: *tageszeitung (Nord/Hamburg)*, 22.8.2014.

102 TOP 4, Kabinettsprotokoll am 11.11.1981, URL: <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1981k/kap1_1/kap2_48/para3_4.html>.

103 Vermerk Sachstand AA, 21.10.1982, in: PA AA ZA Bd. 127363.

Bundesrepublik mehr »De-facto-Flüchtlinge« dulden, die als Asylbewerber abgelehnt worden waren, aber aus humanitären Gründen nicht in ihre heimischen Krisengebiete zurückgeschickt wurden.¹⁰⁴

Dieser Stimmungswechsel hatte auch Folgen für die Aufnahme der Indochina-Flüchtlinge. Bereits am 5. Juni 1981 einigte sich die Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten auf Regelungen, um die Aufnahme weiterer Flüchtlinge durch die »Cap Anamur« zu unterbinden.¹⁰⁵ Das Bundeskabinett legte danach per Umlaufverfahren fest, die Regierung werde »ab 15. Juni 1981 bis auf weiteres keine Aufnahmezusagen mehr für Flüchtlinge abgeben, deren Bergung auf eine systematische Such- und Rettungstätigkeit von Schiffen unter deutscher Flagge zurückgeht.«¹⁰⁶ Anfang März 1982 beschlossen die Regierungschefs endgültig, dass derartige Seenotflüchtlinge nur noch aufgenommen würden, wenn die Bundesländer *einstimmig* ein entsprechendes Kontingent bereitstellten; lediglich Niedersachsen beharrte auf einer Sonderaufnahme.¹⁰⁷ Zudem kamen die Ministerpräsidenten im Oktober 1981 in Bad Kreuznach überein, auch sonst keine weiteren Indochina-Flüchtlinge aufzunehmen, mit Ausnahme von Familienzusammenführungen.¹⁰⁸

Diese Entscheidungen, aber auch der öffentliche Stimmungswechsel und das Abflauen der Spendengelder sorgten für das vorläufige Ende der »Cap Anamur«-Aktionen. Am 11. Juni 1982 erklärte Neudeck schließlich der Bundesregierung, dass er die Seerettung einstelle und das Schiff mit den letzten 285 Flüchtlingen an Bord nach Hamburg zurückfahre. Diese Flüchtlinge erhielten zwar keine Kontingentplätze mehr, aber zumindest sofort Asyl – wiederum aus Angst vor negativen Medienmeldungen.¹⁰⁹ Erneut war es das Land Niedersachsen, das großzügig die »Boat People« aufnahm, während Bayern dies nach dem gültigen Länderschlüssel mit dem Hinweis verweigerte, es habe nach den Aufständen in Ungarn 1956 und in der ČSSR 1968 bereits 6.000 Asylbewerber mehr aufgenommen als vorgesehen.¹¹⁰ Tatsächlich lag Bayern nun mit 11.000 Aufnahmen unter der vorgesehenen Quote.

Von einer einheitlichen oder gar dauerhaften Unterstützung der »Boat People« durch die Christdemokraten kann man insofern nicht sprechen. Neudeck versuchte in den folgenden Jahren vergeblich, die neue christlich-liberale Bundesregierung für weitere Rettungsaktionen zu gewinnen. Wie zuvor die Sozialdemokraten verwies Kohls Regierung auf die hohe Belastung durch Ausländer, Aussiedler, Flüchtlinge aus der

104 Pleinen, *Migrationsregime* (Anm. 3), S. 139f.

105 Etwas verkläusliert: Staatssekretär Fröhlich (BMI), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/44, 16.6.1981, S. 2494.

106 Ref. 32 an Chef BK, 16.7.1981, in: BA/K B 136 16711.

107 Ergebnisprotokoll Besprechung Bundeskanzleramt mit Regierungschefs der Länder, 5.3.1982, in: PA AA ZA Bd. 127363; Vermerk Sachstand AA, 21.10.1982, in: ebd.

108 Beschluss Ministerpräsidentenkonferenz 28.–30.10.1981, in: BA/K B 136 29942.

109 Ref. V II2 Vorlage Minister AA, 20.7.1982, in: BA/K B 106 90292; Vermerk BMI, 9.6.1982, in: BA/K B 106 127147.

110 Ref. V II2 Vorlage Minister AA, 20.7.1982, in: BA/K B 106 90292.



Bei der Rückkehr der »Cap Anamur« in den Hamburger Hafen, 27. Juli 1982
(picture-alliance/Sven Simon)

DDR und aus Osteuropa.¹¹¹ Nur Niedersachsen unter Ernst Albrecht zeigte weiterhin seine Bereitschaft, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, stieß aber auf den Widerstand des Bundesinnenministeriums.¹¹² Die Medien hingegen hatten längst andere Themen entdeckt. Als 1986 ein neues Schiff namens »Cap Anamur II« ausfuhr und im Rahmen einer deutsch-französischen Kooperation 888 Flüchtlinge aus dem südchinesischen Meer rettete (siehe das Coverfoto dieses Hefts), interessierte dies Journalisten kaum noch. Erneut waren es die Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die einige hundert Plätze anboten, das von Oskar Lafontaine (SPD) regierte Saarland hingegen nur sechs Plätze und Bayern keinen einzigen.¹¹³ Der Föderalismus ermöglichte und blockierte die Aufnahme der Flüchtlinge gleichermaßen.

111 Vgl. Bundeskanzleramt an Länder, 27.11.1984; Ernst Albrecht an Kohl, 8.11.1983; Kohl an Albrecht, 31.1.1984; BMI an Kanzleramt, 27.12.1983, alle in: BA/K B 136 32967; Entwurf Schreiben Kohl an Ministerpräsidenten, Juni 1983, Konzept Telttschik, 23.6.1983, in: BA/K B 136 29942.

112 Albrecht an Kohl, 2.7.1984; AA an BMI, 9.7.1984, in: BA/K B 136 32967.

113 Neudeck, *Exodus aus Vietnam* (Anm. 57), S. 38, S. 58, S. 80f., S. 116.

Rupert Neudeck und Ernst Albrecht wurden unter den Vietnamesen in der Bundesrepublik lange Zeit geradezu als Helden verehrt und auf den Treffen der »Boat People« bis zu ihrem Tod als Überväter bejubelt. Die Flüchtlinge selbst sprechen meist sehr positiv über ihre Aufnahme in der Bundesrepublik.¹¹⁴ Im Vergleich zu anderen Migranten gelang die Integration der Vietnamesen sehr gut. Eine Studie zu Vietnamesen in Hamburg zeigte etwa, dass sie sich in den 1990er-Jahren mehrheitlich selbst finanziell versorgen konnten, dass viele bereits Eigenheime besaßen und die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen hatten.¹¹⁵ 2013 besuchten 64 Prozent der Jugendlichen mit vietnamesischem Migrationshintergrund das Gymnasium (einschließlich der ostdeutschen Nachkommen der Vertragsarbeiter), dagegen lediglich 42 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund.¹¹⁶

6. Fazit und Ausblick

Die Aufnahme der Indochina-Flüchtlinge Ende der 1970er-Jahre steht für einen gewissen Wandel in der bundesdeutschen Migrationsgeschichte. Hier kam es zu einer aktiv betriebenen Integration nichteuropäischer Flüchtlinge, bei der man von deren dauerhaftem Verbleib ausging. Angetrieben wurde die Aufnahme der Indochina-Flüchtlinge durch eine zunächst breite Solidarität in der Bevölkerung sowie durch Journalisten, die selbst maßgeblich zu Akteuren wurden und Flüchtlinge in die Bundesrepublik holten. Die zivilgesellschaftliche Unterstützung trieb Politiker und Bürokratie an, die in einigen Fällen dann selbst die Initiative ergriffen. Markant war dabei das parteiübergreifende Engagement, vor allem auch von bürgerlich-konservativen Protagonisten, ebenso die Handlungsmacht einzelner Akteure. Die Erinnerung an die Vertreibung der Deutschen, aber auch die zeitgleiche Rezeption der Fernsehserie »Holocaust« förderten dies. Die aktive Solidarität mit politisch Verfolgten lässt sich somit nicht auf die Moralpolitik von Liberalen und Linken verengen. Vielmehr wandelte sich das Engagement in dieser Phase: Statt der roten Fahne folgten nun viele pragmatisch der Fahne des Roten Kreuzes, und statt der Lektüre der Mao-Bibel gewann die konkrete Hilfe an Bedeutung. Die wachsende Zahl eher unpolitischer Zivildienstleistender oder Absolventen eines »Freiwilligen Sozialen Jahrs« steht in dieser Linie. »Cap Anamur« erwies sich zudem als wichtiger Vorläufer jener kleinen NGOs im Internet-Zeitalter, die von wenigen Personen spendenfinanziert betrieben werden und freiwilliges Engagement im Ausland vermitteln. Neudecks Verein selbst

114 Vgl. etwa Ly My Cuong/Barbara Ming, *Zeit der Heuschrecken. Die Geschichte eines Boatpeople-Kindes*, Grevenbroich 2010.

115 Olaf Beuchling, *Vom Bootsflüchtling zum Bundesbürger. Migration, Integration und schulischer Erfolg in einer vietnamesischen Exilgemeinschaft*, Münster 2003, S. 87, S. 109f.

116 Bernhard Nauck/Birger Schnoor, *Against all odds? Bildungserfolg in vietnamesischen und türkischen Familien in Deutschland*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 67 (2015), S. 633-657.

engagierte sich bereits seit Anfang der 1980er-Jahre in zahlreichen Krisenregionen, die deutlich weniger öffentliche Aufmerksamkeit fanden – und damit auch weniger Unterstützung.

Die Aufnahme der Vietnamesen war zudem ein Vorgeschmack auf die große Zuwanderung von Flüchtlingen aus nichteuropäischen Ländern, die Anfang der 1990er-Jahre einen ersten Höhepunkt erreichte und erneut mit Anschlägen, verschärften Asylgesetzen und Hilfsaktionen einherging. In vielerlei Hinsicht erinnert die Aufnahme der »Boat People« schließlich vor allem an den Umgang mit Flüchtlingen aus Syrien in den letzten Jahren. Dieser begann 2013/14 ebenfalls mit einer Welle zivilgesellschaftlicher und medialer Unterstützung, auch bei vielen Christdemokraten. Wie bei den Indochina-Flüchtlingen wurden Syrer nach den dramatischen Bildern per Flugzeug in Sicherheit gebracht, und die Aufnahmekontingente für sie wurden erhöht. Wiederum kamen die ersten 5.000 syrischen Kontingentflüchtlinge in Hannover an, wo der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) sie begrüßte.¹¹⁷ Und ähnlich wie zuvor bei den Vietnamesen war die Aufnahmebereitschaft vermutlich zunächst deshalb größer als bei anderen Ethnien, weil die Syrer medial glaubhaft als Verfolgte präsent waren und im Vergleich mit Afrikanern als gebildeter und integrationsfähiger galten. Auf die erste Solidaritätswelle folgten angesichts zunehmender Asylbewerberzahlen auch aus anderen Ländern in beiden Fällen rechtspopulistische Ressentiments und migrationspolitische Einschränkungen. Wieder drängten internationale Absprachen auf eine verteilte Aufnahme, die dann scheiterte. Ebenso zeigte sich in den letzten Jahren erneut, wie gespalten die Deutschen im Umgang mit Fremden sind, dass dies aber nicht in einfachen Links-Rechts-Schemata aufgeht.

Für zusätzliches Bildmaterial siehe die Internet-Version unter <http://www.zeithistorische-forschungen.de/1-2017/id=5447>.

Prof. Dr. Frank Bösch

Zentrum für Zeithistorische Forschung

Am Neuen Markt 1 | D-14467 Potsdam

E-Mail: boesch@zzf-potsdam.de

117 Eva Marie Kogel/Marcel Leubecher, Erste syrische Flüchtlingsgruppe erreicht Hannover, in: *Welt*, 11.9.2013.