

ГЛАВА I.1

Международная политика в отношении беженцев и еврейская иммиграция под сенью национал-социализма

Сюзанна Хайм

*Я благодарна Френку Кастекеру,
Альриху Мейеру и Бобу Муру за советы
и комментарии к рукописи этой статьи.*

Большинство из примерно 500 000 евреев, проживавших в Германии на момент захвата власти нацистами в 1933 году, поначалу не рассматривали возможность эмиграции, поскольку не ожидали, что режим продержится долго. Однако уже через несколько лет это отношение изменилось. Хотя в численном выражении эмиграция из нацистской Германии не была столь масштабной по сравнению с другими потоками беженцев, она вызвала серьезные изменения в правовых системах и государственной политике основных стран убежища. Это не только повлияло на их политику управления миграцией, но и отразилось на доступе жителей к рынку труда, а также на правилах социального обеспечения.

Исключив евреев из так называемой *Volksgemeinschaft* («Народной общности»), то есть сплоченной общими целями нации. — *Примеч. ред.*) и определив их как неполноценных и имеющих меньше прав, гитлеровский режим инициировал радикальное изменение международного порядка и поставил под угрозу хруп-

кое равновесие политической системы в межвоенной Европе. Немцы вернули себе право не просто исключать «иностранцев», желающих въехать на территорию Германии, но пошли гораздо дальше и заявили, что часть их «собственного» национального населения «не немецкой крови» и, следовательно, не является частью этнической общности, что считалось необходимым условием для полноценного гражданства. Эта политика запустила серьезный кризис, вынудив другие государства разгребать последствия пересмотра немецкой концепции гражданства и решать проблемы тех, кто был вытеснен из Германии. Сложившаяся ситуация в конечном итоге повлекла за собой разрушение такого инструмента предотвращения международных конфликтов, как система защиты меньшинств, и привела к распространению авторитарных методов в демократических странах.

До тех пор пока соседние с Германией страны признавали национальные интересы и определение гражданства как основы суверенитета национальных государств и не хотели вступать в открытую конфронтацию с нацистским государством, они могли только пытаться справиться с последствиями этого германского переосмысления.

Исходя из национального понимания гражданства и предположения, что проблема беженцев носит временный характер, они рассматривали беженцев без гражданства, то есть лиц без гражданства и евреев, вынужденных покинуть Германию, как главную проблему, поскольку этих людей нельзя было никуда репатриировать. Страны, наиболее пострадавшие от наплыва беженцев, отреагировали на кризис усилением пограничного контроля, изобретением различных ограничений для беженцев, живущих в стране, и, наконец, созданием лагерей для содержания «нежелательных» приезжих.

Основной тенденцией миграционной политики была и остается защита национальной территории от нежелательной иммиграции, независимо от того, что это означало бы для беженцев или для международного климата. В сомнительных случаях

национальные интересы и общая установка на уступчивость и потакание Германии (даже до Мюнхенского соглашения 1938 года) превалировали над гуманитарными соображениями и хорошими отношениями с менее могущественными соседями. Такого рода национальный «эгоизм» также был отчасти реакцией на неспособность международных институтов справиться с кризисом. Старые инструменты управления международной миграцией, которые были достаточно эффективны в борьбе с потоками беженцев в предыдущие годы, больше не работали. Причиной тому был не только мировой экономический кризис, который изменил всю систему и значительно усложнил процесс превращения беженцев в рабочую силу. Система защиты меньшинств хотя бы наполовину соблюдалась лишь до тех пор, пока великие державы навязывали ее новым государствам, возникшим на руинах великих империй, в качестве предварительного условия их независимости. Однако германские евреи не рассматривались как национальное меньшинство (у евреев не было своих национальных автономий, они просто имели гражданство или подданство различных стран мира. — *Примеч. ред.*), и великие державы даже не пытались оказать на Германию такое же давление, какое они оказывали на более мелкие государства Центральной Европы. Именно этот факт впоследствии подтолкнул такие государства, как Польша и Румыния, последовать примеру Германии и попытаться вытеснить свое еврейское население, превратив таким образом проблему немецких беженцев в общеевропейскую. Другой традиционный инструмент международной политики в отношении беженцев, Нансеновская международная организация по делам беженцев, никогда не участвовала в оказании помощи немецким беженцам по причинам, которые станут очевидными из позднейшего изложения.

Сегодня новые формы миграционного и пограничного контроля иницируются согласованными действиями министров внутренних дел (или государственных секретарей) либо международными встречами специальных полицейских сил. Однако

в 1930-е годы создание инструментов миграционного контроля едва ли было скоординированным процессом принятия решений. Правительства, как правило, разрабатывали (миграционную) политику независимо друг от друга, а зачастую и вопреки друг другу. Однако иногда миграционная политика корректировалась на региональном уровне, и обычно национальные интересы не определялись враждебно по отношению к другим государствам. Было предпринято несколько попыток решить кризис беженцев с помощью международных соглашений. Основными шагами на пути к скоординированному на международном уровне решению кризиса беженцев, о которых пойдет речь в этой главе, были:

- учреждение поста Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев (еврейских и других), прибывших из Германии в октябре 1933 года;
- Временное соглашение о статусе беженцев, прибывающих из Германии, подписанное в 1936 году;
- официальная конвенция, определяющая некоторые основные права беженцев, — была утверждена два года спустя, в феврале 1938 года;
- Эвианская конференция в июле 1938 года — последняя попытка найти международное решение кризиса беженцев до начала войны.

В то время как некоторые историки рассматривают эти соглашения как свидетельство существенного прогресса в достижении международного консенсуса, большинство авторов отвергают Лигу Наций как слабый институт, неспособный предложить беженцам какую-либо существенную защиту. Рассмотрение исключительно этих попыток найти новый консенсус по миграционным правилам, однако, ограничило бы анализ классическим набором аспектов международной политики, таких как международные институты, соглашения и дипломатические усилия, другими словами, официальным режимом беженцев. Различные косвенные средства, используемые для ограничения и контроля

миграции, а также сами беженцы, их институты и их реакция на миграционные ограничения были бы проигнорированы. Тем не менее, международный режим для беженцев сформировался скорее в результате сочетания многих формально не связанных между собой действий по защите предполагаемых национальных интересов (Германии или других стран), чем действий международных институтов.

Помимо официальных структур, существовало то, что я назвала неформальным международным регулированием в отношении беженцев. На различных уровнях и в различных учреждениях — от еврейских общин до гестапо — политика в отношении беженцев формировалась субъектами, которые формально не были ни взаимосвязаны, ни скоординированы. Тем не менее их действия часто были взаимозависимы и оказывали влияние на то, что происходило на международном уровне. Приведу лишь несколько примеров: барьеры, установленные в странах убежища для защиты национального рынка труда или интересов определенных профессиональных групп, изменили миграционные потоки и часто вынуждали беженцев, недавно прибывших в одну страну, к дальнейшей эмиграции. Путем создания лагерей содержания под стражей и милитаризации контроля над морскими путями администрация Британской подмандатной территории приняла ответные меры против попыток сионистов нелегально вывезти евреев из Германии в Палестину. Гестапо с помощью создания специального управления валютного контроля (Центральное имперское управление по расследованию валютных операций (*Devisenfahndungsamt*)) было создано Германом Герингом в 1936 году. Оно подчинялось гестапо — Тайной государственной полиции и имело главной целью предотвращение вывоза эмигрантами и евреями из Германии валюты. Должность главного валютного инспектора занял лично Рейнхард Гейдрих, который в мае 1941 года, в силу того что эмиграция из Германии прекратилась, распустил управление. — *Примеч. ред.*) и других инструментов пыталось контролировать передвижения, контакты и действия беженцев и вынуждало

евреев, которые хотели покинуть страну и вывезти свои активы, обходить ограничительные законы и положения.

В этой главе кризис беженцев 1930-х годов будет проанализирован как история развития национальных и межнациональных инструментов контроля над миграцией. Этот процесс необходимо рассматривать как с формальной, или институциональной, так и с неформальной точки зрения. Такое разграничение двух уровней делает ранее невидимых участников, таких как отдельные беженцы и организации по оказанию помощи, узнаваемыми в качестве субъектов международной политики; оно также основано на комплексном понимании миграционной политики, выходящей далеко за рамки прямых средств контроля миграции.

Верховный комиссар — новый институт на хрупком фундаменте

Когда в 1933 году началась принудительная миграция из Германии, не существовало международной организации, «по определению» отвечающей за беженцев. Традиционная структура Лиги Наций по делам беженцев, Нансеновская международная организация по делам беженцев, не была уполномочена заниматься какой-либо новой группой. Ее миссия ограничивалась русскими беженцами (после революции, Гражданской войны и последующего голода). Распространение ее мандата на новые группы беженцев потребовало бы внесения поправок в соглашение о создании организации, как это пришлось делать, в частности, в отношении армянских беженцев в 1920-х годах. Такую поправку было бы трудно получить, и она в любом случае не устроила бы советское правительство, которое отвергло бы Нансеновскую организацию за ее якобы антисоветскую политику поддержки русских беженцев. Однако Лига Наций не только надеялась вовлечь Советский Союз в процесс по разрешению нового кризиса с беженцами, но и хотела, чтобы он присоединился к ней, — что и произошло в 1934 году. Уси-

ление значения Нансеновской организации угрожали бы этим надеждам. Как бы то ни было, в начале 1930-х годов Лига Наций в значительной степени утратила свой авторитет. В то же время Европа все еще боролась с экономическим кризисом, и беженцы рассматривались в основном как нежелательное бремя, а не как преимущество для внутренних рынков труда.

Другим международным институтом, традиционно занимавшимся миграционной политикой, была Международная организация труда (МОТ, *International Labour Organization, ILO*), которая рассматривала проблему беженцев на одной из своих международных конференций летом 1933 года, но только в той мере, в какой она затрагивала национальные рынки труда. Глава МОТ Альберт Томас рассматривал проблему беженцев в целом как вопрос расселения «избыточного населения», а контроль над миграцией — как основу «рациональной демографической политики». МОТ заказала исследование по этой проблеме. Однако, согласно немецким источникам, Генеральный секретарь Лиги Наций даже не считал резолюцию МОТ по беженцам из Германии достойной доведения до сведения стран — членов Лиги.

Дискуссии о необходимости создания нового учреждения для беженцев из Германии начались весной 1933 года, но ни одна страна не настаивала на этом, поскольку такой шаг мог оскорбить немецкое правительство. Немцы обычно утверждали, что евреи, покидающие Германию, не были лицами без гражданства (обычными подопечными Нансеновской организации) или вообще беженцами, поскольку, по данным Министерства иностранных дел Германии, они уехали из Германии в страхе потерять свои привилегии. Германия все еще была членом Лиги Наций и могла наложить вето на любые действия Лиги в отношении беженцев, такие как учреждение должности Верховного комиссара. Осенью 1933 года Германия вышла из Лиги, но любое аннулирование членства вступало в силу только через два года. Обеспокоенные снижением авторитета Лиги, Генеральный секретарь, а также многие члены Лиги надеялись, что немцы отменят свое реше-

ние, если намеченные реформы международной организации будут соответствовать их требованиям. Таким образом, среди членов Лиги существовал консенсус в отношении того, что инициатива по созданию нового учреждения, занимающегося беженцами, прибывающими из Германии, не имеет шансов, если правительство Германии не даст на это согласия, по крайней мере молчаливого. Спустя долгое время и с большой неохотой голландское правительство наконец выступило с инициативой создания института Верховного комиссара по делам беженцев из Германии, при этом неоднократно подчеркивая для немцев, что это следует рассматривать не как критику Германии, а исключительно как меру самообороны.

Тот факт, что никто не хотел идти на конфронтацию с немцами, привел к компромиссу, который с самого начала ослабил Управление Верховного комиссара. Во время предварительных обсуждений немецкий представитель в Лиге дал понять, что Германия воздержится от своего права вето только в том случае, если новый орган по делам беженцев не будет официальным учреждением Лиги. Таким образом, антиеврейская политика Германии не могла стать темой для обсуждения на Генеральной ассамблее Лиги. Эта просьба имела далекоидущие последствия: вновь созданная Верховная комиссия оставалась учреждением, не подотчетным самой Лиге, а комиссар не имел права отчитываться о своей деятельности перед Генеральной ассамблеей Лиги. Таким образом, Верховная комиссия оставалась несколько маргинальным институтом в кругах Лиги. Это «дистанцирование» даже приобрело конкретную форму с предложением Генерального секретаря Лиги Жозефа Авеноля, чтобы комиссар проживал в Лозанне, на известном удалении от штаб-квартиры Лиги в Женеве. Из-за нежелания стран — членов Лиги финансировать новое учреждение оно поддерживалось почти исключительно за счет частных средств, в основном еврейских организаций. Верховный комиссар получил из фонда Лиги 25 000 швейцарских франков на организационные цели, но это был всего лишь займ, который должен был быть погашен в течение года. Такими

ограничениями Авеноль надеялся успокоить немцев, которые собирались покинуть Лигу.

В итоге первым Верховным комиссаром был назначен Джеймс Г. Макдональд, гражданин США. Его выбрали в основном потому, что эта кандидатура могла бы быть принята немцами. Макдональд имел тесные контакты с Германией и выражал свои симпатии к этой стране, защищая ее от обвинений в военных зверствах в ходе Первой мировой войны. На самом деле правительство США выступало против назначения гражданина США на пост Верховного комиссара, опасаясь, что это может подорвать иммиграционную политику Соединенных Штатов. Инициаторы создания нового института в рамках Лиги надеялись, что этот выбор позволит привлечь Государственный департамент США к усилиям по решению проблемы беженцев, даже несмотря на то, что США не являются членом Лиги. При поддержке Американской ассоциации внешней политики, председателем которой он был в течение многих лет, Макдональд в течение нескольких месяцев лоббировал создание Высшей комиссии. Однако в основном на него оказывали давление еврейские организации, и в определенном смысле создание отдельного учреждения, занимающегося вопросами беженцев, было их достижением.

Хотя Верховный комиссар не был подотчетен Генеральной ассамблее Лиги, он должен был отчетываться перед руководящим органом. В состав Комиссии входили представители 12 государств: Бельгии, Великобритании, Дании, США, Франции, Италии, Нидерландов, Польши, Швеции, Швейцарии, Чехословакии и Уругвая. Большинство правительств ожидали без огромных заявлений, что их представители сделают все возможное, чтобы направить беженцев в другие страны. Реальный интерес к деятельности Верховной комиссии проявили только страны, принявшие значительное количество беженцев, но они лишь хотели использовать ее как инструмент для избавления от «своих» беженцев. Франция, например, была

убеждена, что единственная задача Верховного комиссара — расселение: быстрая эвакуация беженцев из принимающих стран. Французский делегат Анри Беранже выразился прямо: «Франция — это “коридор”, а не “пристанище»» («La France c'est un passage, pas un garage»).

Помимо руководящего органа, для оказания влияния на политику Верховного комиссара был создан Консультативный совет, состоящий из представителей организаций, занимающихся оказанием помощи беженцам. Несмотря на конкуренцию между различными организациями, Совет играл важную роль в оказании поддержки беженцам в практических вопросах. Более того, наиболее влиятельные организации в Совете, такие как Американский еврейский объединенный распределительный комитет (*American Jewish Joint Distribution Committee, AJDC*, «Джойнт» — организация, оказывающая помощь евреям, живущим за пределами США, которые находятся в опасности или испытывают нужду), Палестинское еврейское колонизационное общество (*Palestine Jewish Colonization Association, PICA*, или *JCA*), сыграли важную роль в финансировании Верховного комиссара, в то время как государства, представленные в руководящем органе, отказались нести какое-либо финансовое бремя. Одной из главных проблем, которую должен был решить Макдональд, был перевод еврейской собственности из Германии, что позволило бы еврейским эмигрантам начать новую жизнь за границей. Главным препятствием, мешавшим деятельности Верховного комиссара, был тот факт, что ему не хватало поддержки со стороны государств — членов Лиги, а немцы отказались даже принять его. Они утверждали, что их антиеврейская политика была внутренним делом не только из принципа, но и потому, что они не желали идти на какие-либо компромиссы в вопросе экспорта еврейских активов, поскольку, согласно их антисемитской пропаганде, евреи достигли своего богатства только за счет эксплуатации и обмана германских неевреев. В результате Макдональд практически ничего не мог сделать для ускорения решения этой конкретной

проблемы и, как следствие, уделял больше внимания другим аспектам проблемы беженцев.

В 1935 году, после двух разочаровывающих лет пребывания на посту, Джеймс Макдональд подал в отставку. Он не смог договориться с немецким правительством и не добился особых успехов в содействии расселению беженцев в зарубежных странах. Макдональд — не единственный, кто был разочарован результатами собственной работы. Некоторые видные еврейские лидеры выразили недовольство его «безынициативностью и слабыми усилиями» и прокомментировали, что Макдональд «поставил себе в заслугу реальную помощь, оказанную еврейскими организациями». Задолго до его отставки, в сентябре 1934 года, организации по оказанию помощи в Великобритании и Франции рассматривали возможность прекращения финансирования бюджета комиссара и хотели, чтобы он ушел в отставку. После отставки Макдональд, тем не менее, продолжал заниматься работой с беженцами; он стал членом Консультативной комиссии по делам беженцев при президенте США, а после Второй мировой войны служил послом США в Израиле.

Ограничение труда и политика лишения собственности

В первые месяцы пребывания Гитлера на посту канцлера соседние страны принимали беженцев и пытались разместить их, хотя бы на временной основе. Когда нацистское правительство оказалось более стабильным, чем предполагалось вначале, и стало ясно, что беженцы еще долго не вернутся в Германию, отношение общества к ним в принимающих странах стало более враждебным. Из-за экономического кризиса и высокого уровня безработицы беженцы рассматривались прежде всего как угроза национальным рынкам труда. Поэтому одними из первых мер по ограничению притока беженцев стали ограничения именно на доступ к рынку труда. В ряде стран трудоустройство иностранцев должно было быть одобрено государством, и оно не

разрешалось при наличии местных работников. В конце декабря 1934 года один из сотрудников Верховного комиссара сообщил о ксенофобской атмосфере в Нидерландах, основанной на «общем ощущении... что в течение нескольких лет страну заполонили иностранцы, которые нечестно конкурируют на рынке труда». В то время как Министерство иностранных дел Нидерландов выразило сочувствие положению беженцев из Германии, «департаменты экономики и социального обеспечения в настоящее время ведут своего рода экономическую войну с иностранной рабочей силой, что, конечно же, является очень прискорбным разрывом с либеральными традициями страны». В Дании правительство высказало аналогичные опасения по поводу конкуренции, которую немецкие беженцы представляют для датских безработных. В начале 1935 года сотрудник Верховной комиссии сообщил из Австрии, что «только в очень редких случаях выдавались разрешения на трудоустройство беженцев из Германии». По словам представителя Американского еврейского объединенного распределительного комитета осенью 1934 года, в нескольких европейских странах весьма усилилась ненависть к иностранцам и беженцам. Иногда даже некоторые представители еврейских общин в странах убежища занимали позицию против беженцев, опасаясь, что их собственное положение может пострадать с ростом антисемитизма, якобы спровоцированного огромным количеством еврейских беженцев из Германии.

Ужесточение политики ограничений в странах убежища сопровождалось эскалацией нацистской антиеврейской политики, направленной на то, чтобы вытеснить еще больше евреев из рейха. После беспорядочной череды злодеяний в первые месяцы правления режима сотрудники СД и гестапо, стремившиеся найти решение так называемого еврейского вопроса и постепенно взявшие на себя инициативу в руководстве антиеврейской политикой в нацистской Германии, сосредоточились на принуждении молодых евреев к эмиграции. В 1934 году СД изложила свою позицию в следующем заявлении: