

MIGRATION UND VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

Bewegungen von Menschen über Grenzen und von Grenzen über Menschen waren und sind mit vielfältigen Problemen belastet. Die damit häufig verbundene freiwillige oder verordnete Begegnung verschiedener Kulturen kann entweder als Bereicherung oder Bedrohung aufgefaßt werden. Am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Osnabrücker Universität haben sich verschiedene interdisziplinäre Schwerpunkte entwickelt, die sich mit der vielfältigen und sehr komplexen Problematik von Wanderungsbewegungen auseinandersetzen. Als Auftakt zu einer neuen Veranstaltungsreihe zu verschiedenen Gebieten der Migrationsforschung fand am 1. und 2. Dezember 2000 die erste Tagung des IMIS mit dem Thema „Migration und Verwaltung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg“ statt.

Zu Hunderttausenden strömten nach 1945 die Flüchtlinge und Vertriebenen in die von den Alliierten besetzten Zonen Deutschlands. Aus der Sowjetischen Besatzungszone beziehungsweise der DDR gelangten danach besonders in den fünfziger Jahren weitere Zuwanderer nach Westdeutschland. In den sechziger Jahren warb die Bundesrepublik Deutschland „Gastarbeiter“ aus dem Ausland an, um den Arbeitskräftebedarf des „Wirtschaftswunders“ decken zu können. Bei all diesen Wanderungsströmen handelte es sich um Einwanderungsprozesse, auch wenn diese Einordnung bis heute politisch umstritten ist. Bei der Präsentation und Diskussion von Forschungsergebnissen dieser transnationalen Migrationsprozesse in historisch vergleichender Perspektive ging es besonders um Fragen der Gestaltung, Kontrolle und Steuerung dieser Bewegungen von Menschen und Grenzen.

Die Einwanderungsdiskussion in der BRD erhält immer neue Facetten, wie die jüngst zu beobachtende „Green Card“-Debatte deutlich zeigte. Das längst überfällige Einwanderungsgesetz wird administriert werden müssen: Können wir aus der Geschichte lernen? Diese erkenntnisleitende Frage stellte der Direktor des IMIS, Hans-Joachim Wenzel (Osnabrück), in den Mittelpunkt seiner Begrüßung. Welche Methoden der Verwaltung von Zuwanderung sind angemessen? Nach Wenzels Ansicht gilt es, eine sensible und vielleicht auch traditionsorientierte Verwaltungsstruktur anzumahnen, ohne dabei der Gefahr einer „Verwaltungsleitkultur“ zu erliegen.

Zuwanderung war seit jeher eine Herausforderung für die öffentliche Ordnung. Über die „Ordnung, Planung und Regelung“ dieser Bewegungen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik berichtete Joachim Oltmer (Osnabrück). In einem historisch orientierten Rückblick beleuchtete er die Verstaatlichung der Verwaltung von Zuwanderung, die vor 1914 noch überwiegend Ländersache war und halbstaatlichen Charakter besaß, während die als Kriegsbehörde eingerichtete „Reichswanderungsstelle“ ihre besondere Bedeutung als zentrales staatliches Steuerungsinstrument entwickelte. Das 1920 etablierte Reichskommissariat teilte sich die Aufgaben der Lenkung der Rück- beziehungsweise Auswanderung dann mit ihr verantwortlichen privaten Organisationen, was zu einer institutionellen Fragmentierung der Verwaltung in der Weimarer Republik führte.

„Bevölkerungsverschiebungen“ haben auch während des Zweiten Weltkrieges in Europa in vielfältigster Art und Weise stattgefunden: besonders die von Hitler zum Programm erhobenen und teilweise konkretisierten Wahnvorstellungen eines Großdeutschen Reiches veranlaßten sowohl Deutsche als auch Angehörige anderer Nationen zu Zwangswanderungen in großem Umfang. Das Ende des Zweiten Weltkrieges bedeutete aber kein Ende von Zwangswanderungen. Im Gegenteil: Prägend für das gesamte Nachkriegsdeutschland war die schwierige Aufnahme der ungefähr 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen, die infolge des Zweiten Weltkrieges ihre Heimat verlassen mußten. Das Problem ihrer Aufnahme stellte sich sowohl in den westlichen Besatzungszonen, als auch in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ). Bernhard Parisius (Aurich) skizzierte die Vielschichtigkeit der Flüchtlingsverwaltung im amerikanischen und britischen Hoheitsgebiet auf der Grundlage der mittlerweile vorliegenden Forschungsergebnisse und betonte dabei die Probleme der aus der Not geborenen Sonderverwaltungen, die schließlich in das reguläre Verwaltungssystem eingegliedert wurden.

Der zweite Vortrag der Sektion „Flüchtlinge und Vertriebene in den beiden deutschen Staaten zwischen Kriegsende 1945 und dem Bau der Mauer 1961“ war der SBZ/DDR gewidmet. Auch hier existierten Sonderbehörden für die seit Herbst 1945 offiziell als „Umsiedler“ bezeichneten Vertriebenen. Arnd Bauerkämper (Berlin) schilderte die Entwicklung dieses zunächst polykratisch zu charakterisierenden administrativen Systems während der Vorherrschaft der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) bis zur Etablierung und Auflösung der „Zentralverwaltung für deutsche Umsiedler“ (ZVU). Schnell wurde auch hier – ebenso wie in den westlichen Zonen – Integration als Assimilation aufgefaßt: aus den neu Hinzugekommenen sollten Neubürger ohne Sonderinteressen werden, die mit der einheimischen Bevölkerung verschmelzen.

In der Bundesrepublik Deutschland machte das Wort vom „Wunder der Eingliederung“ schnell Karriere. Nicht zufällig korrespondiert dieser Begriff mit dem des „Wirtschaftswunders“ der fünfziger Jahre: Das schnelle Wirtschaftswachstum und die berufliche Integration von Millionen Arbeitskräften bedingten einander. Daß dieser in der Rückschau als Erfolg zu verbuchende Prozeß allerdings nicht nur mit Hilfe von Glauben und Hoffnung gelang, erläuterte Mathias Beer (Tübingen). In seinem Beitrag über das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte beschrieb er nicht nur die kontroverse Entstehungsgeschichte der Behörde, sondern ebenso deren Steuerungspolitik, die maßgeblich die notwendigen sozialstaatlichen Maßnahmen in der Bundesrepublik beeinflußt hat.

Die Zuwanderung von Flüchtlingen aus der SBZ/DDR bildete in Zeiten des Kalten Krieges ein besonders heikles Moment der Ost-West-Politik. Das mit dem Notaufnahmegesetz von 1950 verbundene Bemühen, den Zustrom quantitativ zu steuern und gleichzeitig politisch Bedrohten Zuflucht zu gewähren, schilderte Helge Heidemeyer (Bonn). Letztlich besaß das mit zahlreichen Problemen belastete Verfahren keine „abschreckende“ Wirkung. Dennoch hielten die Verantwortlichen am Notaufnahmeverfahren fest: Indem es den politischen Druck in der DDR verdeutlichte, erfüllte es seine Funktion als Instrument im Kalten Krieg.

Die „Gastarbeiter“ lösten die Flüchtlinge und Vertriebenen in den sechziger und siebziger Jahren in der BRD in der Rollenzuweisung als „Fremde“ ab. Auf die Anwerbung von Arbeitsmigranten in den Ursprungsländern folgten oft Sammeltransporte in Gemeinschaftsunterkünfte. Diese Form der Einreise wurde von der Bundesanstalt für Arbeit klar bevorzugt, da die Aufnahme der Migranten dadurch exakt gesteuert werden konnte: Über die „Verwaltete Arbeitskraft“ referierte Barbara Sonnenberger (Marburg) zum Auftakt der Sektion „Ausländische Arbeitswanderer und Asylsuchende in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1960er Jahren“. Trotz einer finanziellen Förderung – z. B. von Familienwohnungen – blieb die Politik der zentralen bundesdeutschen Arbeitsbehörde nicht auf eine langfristige gesellschaftliche Integration der „Gastarbeiter“ ausgerichtet, sondern orientierte sich ausschließlich am volkswirtschaftlichen Ziel der Vollbeschäftigung. Karen Schönwälder (Berlin) stellte anschließend allerdings das weithin geläufige Bild des kollektiven Schweigens in bezug auf die Arbeitsmigration in Frage. Vielmehr war sowohl die öffentliche Debatte als auch die Diskussion in der politischen Führung erheblich intensiver als bisher angenommen. Innerhalb der Bundesregierung und zwischen Bund und Ländern gab es heftige Kontroversen um Umfang, Kontrolle und Steuerung des Zuwanderungsprozesses. Zu einer schlüssigen Gesamtkonzeption bundesdeutscher Migrationspolitik ist es trotz allem nicht gekommen.

„Gäste“, nicht dauerhafte Mitbürger sollten die „Fremden“ sein, und überhaupt: „Das Boot ist voll“. Solche populistischen Äußerungen sind bis heute immer wieder Ausdruck der Abschottung gegenüber Asylsuchenden. Thomas Scheffer (Stuttgart) zeigte in seiner Analyse der Makro- und Mikrosteuerung im aktuellen Asylverfahren eindrucksvoll, wie es die spezifische Verfahrensweise ermöglicht, potentiell jeden Bewerber ablehnen zu können.

Bevor Bernhard Santel (Solingen) und Michael Bommers (Osnabrück) in der letzten Tagungssektion „Interdisziplinäre und vergleichende Perspektiven“ die Themen „Föderalismus“ beziehungsweise „Organisation“ behandelten, ging Hannelore Oberpenning (Osnabrück) noch einmal ins Detail. Ihre Untersuchung der in den fünfziger Jahren gegründeten Flüchtlingssiedlung Espelkamp im Kreis Lübbecke in Nordrhein-Westfalen, die in den siebziger und achtziger Jahren zur bevorzugten Ansiedlung von Aussiedlern auserkoren wurde, zeigt, daß sich bei den „erfolgreich integrierten“ Deutschen Wahrnehmungshorizonte verschoben hatten: jetzt benahmen sie sich den Aussiedlern gegenüber, wie sie selbst in den vierziger und fünfziger Jahren von den Einheimischen behandelt worden waren: mit Distanz und Ablehnung. Die ehemaligen Außenseiter, die Flüchtlinge und Vertriebenen, hatten sich etabliert, waren zu „Einheimischen“ geworden.

Die am letzten Tag vorgestellten laufenden Arbeitsvorhaben zur historischen Migrationsforschung – zumeist Teilprojekte des Graduiertenkollegs „Migration im modernen Europa“ am IMIS – streiften noch einmal die beiden Themenkomplexe der ersten beiden Sektionen. Die zumeist noch in einer frühen Entstehungsphase begriffenen Arbeiten behandeln u. a. Auswirkungen der Flüchtlings- und Vertriebenenwanderung auf das Gesundheitswesen (Andea Riecken), die Aussiedlerpolitik der BRD in den fünfziger und sechziger Jahren (Michaela Dälken) und die „Repatriierung“ der Deutschen aus der Sowjetunion in die DDR (Nicole Hirschler).

„Expertenkonferenz fordert Einwanderungsministerium“: mit dieser Schlagzeile einer Tageszeitung überraschte Tagungsleiter Jürgen Oltmer die Teilnehmer zum Schluß der überaus anregenden Konferenz. Mag der betreffende Journalist vielleicht ein bißchen zu stark zugespitzt haben, im Kern hat er einen zentralen Punkt getroffen: Flüchtlings-, Vertriebenen- oder Aussiedlerpolitik ist ohne spezifische Administration undenkbar, sei es nun in Form von Sonder- oder Regelbehörden. Auf die Schwierigkeiten, Defizite und Chancen der bisherigen Struktur der Migrantenverwaltung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg detailliert hingewiesen zu haben, kann als beachtenswerter Erfolg des fachübergreifenden Treffens festgehalten werden und verstärkt die Erwartung auf die Fortführung der geplanten Tagungsreihe des Osnabrücker Instituts.