

Die Fremden und die Eigenen

Wie der Historiker Ulrich Herbert die Ausländerpolitik in der deutschen Geschichte beschreibt

von Klaus J. Bade

Ausländer waren niemals nur willkommene Arbeitskräfte. Stets waren sie auch Objekte wirtschafts- und bevölkerungspolitischer Kalkulationen sowie Zielscheibe völkischer und rassistischer Diffamierungen. Ulrich Herbert zeichnet in seinem neuen Buch vom Kaiserreich bis zur Ära Kohl die Geschichte einer Politik nach, deren Ambivalenzen bis heute wirksam sind. Immer noch schwankt die öffentliche Debatte über die allgemeine Ausländerpolitik zwischen Integration und Abwehr, Arbeitskräftebedarf und Überfremdungsangst, Toleranz und Ausgrenzung. Auf der Suche nach einer zeitgemäßen Gestaltung der Ausländerpolitik kann das Buch des Freiburger Zeithistorikers Ulrich Herbert wichtige Orientierungshilfen bieten.

Die Diskussion um Zuwanderung und Integration war in Deutschland lange überschattet durch ethnonationale Sichtblenden, defensive Erkenntnisverweigerung, ökonomische, soziale und kulturelle Ängste. Dauerhaft starke Zuwanderungen wecken, das zeigt die Geschichte in vielen Variationen, nicht selten kulturalistisch bzw. nativistisch als Identitätsprobleme umschriebene soziale Ängste. Sie sind immer ernst zu nehmen, weil sie handlungsbestimmende Beschreibungsformen gesellschaftlicher Realitäten sind.

Mit ihren lange anhaltenden Ängsten und Abwehrhaltungen in der Einwanderungssituation standen die Deutschen in Europa durchaus nicht allein. Aber sie haben aus historischen Gründen eine prekäre Selbstbeschreibung, die es nicht eben leichter macht, die nötigen Spielregeln für Einwanderung und Eingliederung zu formulieren.

"Massenwanderungen", resümiert Ulrich Herbert am Ende seines Buches, "sind ebenso wie die damit verbundenen innenpolitischen Auseinandersetzungen, insbesondere die Spannungen zwischen Zuwanderern und sozial schwachen Einheimischen, keine Sonderentwicklungen, sondern der Normalfall. Sich darauf einzustellen, ist weniger ein Gebot der Moral, sondern der Klugheit."

Auf dem langen Weg zur Einsicht in diesem Normalfall sind wir durch dieses Buch einen wichtigen Schritt weitergekommen. Es stammt aus der Feder eines besonders sachkundigen Autors: Er hat sich als Historiker zuerst einen Namen gemacht mit der Geschichte des düstersten Kapitels der Ausländerbeschäftigung - dem "Ausländereinsatz" in der nationalsozialistischen "Fremdarbeiterpolitik". Er hat sich dann als Leiter großer Forschungsprojekte anhand der Akten mit der Geschichte der deutschen Ausländerpolitik und mit der Integration großer Nationalitätengruppen innerhalb der Ausländerbevölkerung in Deutschland beschäftigt. Derzeit erarbeitet Ulrich Herbert zusammen mit Karin Hunn den Band über "Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern" für die vom Bundesarbeitsministerium und vom Bundesarchiv herausgegebene "Geschichte der deutschen Sozialpolitik" nach 1945. All diese Kenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit dem komplizierten Thema sind diesem Buch zugute gekommen, das eine grundlegende Neubearbeitung von Ulrich Herberts 1986 erstmals erschienener "Geschichte der Ausländerbeschäftigung" ist.

Das Buch beschreibt in nüchterner, unpräziser Diktion die Geschichte der individuellen und organisierten, der freiwilligen und erzwungenen Zuwanderungen nach Deutschland, die Behandlung der ausländischen Arbeitskräfte, die von der Ausbeutung auf Zeit bis zur Integration auf Dauer reichte. Und es geht um den innenpolitischen Dauerkonflikt um die Ausländerpolitik seit den 1970er-Jahren, den es, um andere Streitpunkte, aber auch schon vor dem Ersten Weltkrieg gab.

Die ersten drei Teile des Buches gelten der Entwicklung von 1880 bis zum Vorabend des Ersten Weltkriegs (I), von der Kriegswirtschaft des Ersten bis zum Vorabend des Zweiten Weltkriegs (II) und schließlich der nationalsozialistischen Kriegswirtschaft (III). Die beiden letzten Teile verfolgen die Entwicklung vom Beginn der Gastarbeiterpolitik bis zum Anwerbestopp von 1973 (IV) und von dort bis in die 1990er-Jahre mit einem Ausblick auf aktuelle Fragen (V). Das alles ist gut geschrieben, stets problemorientiert in der Sache und differenziert im Urteil. Keine Frage, dies ist für sein Feld ein grundlegendes Buch.

Ganz im Vordergrund steht dabei die Geschichte von Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik. In den Band über die 1980er- und 1990er-Jahre wird auch die Geschichte von Flucht und Asyl, Flüchtlings- und Asylpolitik einbezogen. Nur beiläufig gestreift werden, durchaus im Sinne der thematischen Begrenzung, die Integration der Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg und die Geschichte der Zuwanderung und Integration der Aussiedler und Spätaussiedler, die allerdings heute zu 75 Prozent Zuwanderung von - vornehmlich russischen - Ausländern nichtdeutscher Herkunft ist und insoweit auch in den Zusammenhang der Ausländerpolitik gehört.

Das Buch bietet einen gut strukturierten Einblick in einen zentralen Teilbereich der deutschen Migrationsgeschichte, die im 19. und 20. Jahrhundert geprägt war durch den säkularen Wandel vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland:

Das Missverhältnis im Wachstum von Bevölkerung und Erwerbsangebot war im 19. Jahrhundert die wichtigste Schubkraft der millionenstarken deutschen Übersee-Auswanderung gewesen. Am Jahrhundertende wurde es aufgefangen durch das rapide Wirtschaftswachstum im hochindustriellen Kaiserreich. Die überseeische Auswanderung ging scharf zurück und die Angebot-Nachfrage-Spannung auf dem Arbeitsmarkt kehrte sich geradewegs um.

Leutenot in der Landwirtschaft, Arbeiternot in Industrie, Straßen- und Kanalbau steigerten seit den 1890er-Jahren die Saisonwanderungen ausländischer Wanderarbeiter nach Deutschland zur Massenbewegung. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs gab es nach amtlichen Schätzungen rund 1,2 Millionen von ihnen im Reich. Die wichtigsten Gruppen stellten Polen (Zentralpolen/Galizien) und Italiener. Die meisten arbeiteten in Preußen.

Ein aus der preußischen Sorge vor "Polonisierung" (Max Weber) geborenes System der restriktiven Wanderungskontrolle hielt die Ost-West-Wanderung in der Landwirtschaft in den Bahnen der Saisonwanderung. Es zwang die Auslandspolen aber auch in den nichtlandwirtschaftlichen Bereichen zu jährlicher Rückkehr in der winterlichen Karenzzeit, damit aus Arbeitswanderern keine Einwanderer würden. Zugelassen waren sie in den mittleren und westlichen preußischen Provinzen ohnehin nur in landwirtschaftlichen Betrieben und deren Nebenbetrieben, um sie an einer Vermischung mit den aus dem preußischen Osten abgewanderten "Ruhrpolen" zu hindern.

In der Weimarer Republik lief die Ausländerbeschäftigung auf niedrigerem Niveau fort und endete fast ganz zur Zeit der Weltwirtschaftskrise. Sie nahm auch im nationalsozialistischen Deutschland von 1933 bis 1938 zunächst nur verhalten zu, wobei

Herbert die klar erkennbaren Kontinuitäten bis in die NS-Zeit hinein herausarbeitet, bis hin zum Weg zur nationalsozialistischen Ausländereinsatz-Politik.

Seit 1939 mündete die Ausländerbeschäftigung in Deutschland in die bald millionenfache Sklaverei von deportierten "Fremdarbeitern", aber auch von Kriegsgefangenen in der NS-Kriegswirtschaft, die auch durch den organisierten "Verbrauch" von KZ-Häftlingen gestützt wurde. Die überlebenden Opfer der nationalsozialistischen "Ausländereinsatz"-Politik stellten nach Kriegsende das Gros der zehn bis zwölf Millionen Displaced Persons (DPs). Diese Kapitel bieten den nötigen Überblick und Einblick, der vielen in der Diskussion um die Zwangsarbeiterentschädigung heute noch immer fehlt.

Herbert leuchtet dieses rassistische Herrschafts- und Ausbeutungssystem von den verschiedensten Seiten aus. Das reicht von der wirtschaftlichen Ersatzfunktion über die Entschärfung sozialer Spannungen innerhalb der deutschen Klassengesellschaft durch Verlängerung der sozialen Hierarchie nach unten bis hin zu mentalen Folgelasten für die deutsche Seite. Sie resultierten aus der fraglosen Akzeptanz dieses Ausbeutungssystems innerhalb der deutschen Grenzen und belasteten unbewusst noch lange das Verhältnis der Deutschen im Westen zum Thema Zuwanderung.

Der deutsch-italienische Vertrag von 1955 markierte, nur zehn Jahre nach dem Ende der nationalsozialistischen Ausländereinsatz-Politik, schon den Auftakt zur amtlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ins Land des Wirtschaftswunders. Der Mauerbau im Osten beschleunigte im Westen nur den Weg zum Einwanderungsland wider Willen; denn die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde nach dem Ende des Zustroms aus der DDR 1961 um so mehr forciert.

Gastarbeiter wurden sie im öffentlichen (nicht im amtlichen) Sprachgebrauch genannt, in Abgrenzung zu den "Fremdarbeitern" im nationalsozialistischen und zu den ausländischen Wanderarbeitern im kaiserlichen Deutschland. Bis zum Ölpreisschock von 1973 und dem dadurch ausgelösten Anwerbestopp dauerte die Anwerbung im Westen. Rund 14 Millionen kamen in dieser Zeit, etwa elf Millionen davon kehrten zurück. Der Rest blieb, zog die Familien nach und lebte zum Großteil schon in den späten 1970er-Jahren in einem gesellschaftlichen Paradox - einer Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland.

Damit begann die Geschichte der defensiven Erkenntnisverweigerung unter der Tabu-Formel: "Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland." Verschärft wurde die Anti-Einwanderungsdebatte, als die Zahlen von asylsuchenden Flüchtlingen im Westen 1980 erstmals die magische Grenze von 100 000 im Jahr überstiegen und im Vereinigungsprozess schließlich explodierten.

Man hätte sich in diesem Zusammenhang für die Zeit der beiden deutschen Nachkriegsstaaten etwas mehr Berücksichtigung der Ausländer- und Asylpolitik in der DDR gewünscht. Sie war im Vergleich zu der in der Bundesrepublik weniger bedeutend, da hat Ulrich Herbert fraglos Recht. Sie nahm im Vergleich zu anderen RGW-Staaten aber doch eine Spitzenstellung ein und ist auch für das aktuelle Problem der "Ausländerfeindlichkeit ohne Ausländer" in den neuen Bundesländern als vom Westen nicht geteilte Erfahrung nach wie vor von Belang.

Den Höhepunkt des politischen Kriegs um Migrationsfragen bildeten die Auseinandersetzungen um den Asylkompromiss von 1993, der vieles änderte - auch in der Aussiedler- und Ausländerpolitik - und deshalb besser Migrationskompromiss heißen sollte.

Seitdem ist Deutschland auf dem Weg vom informellen zum formellen Einwanderungsland deutlich fortgeschritten: Ein informelles Einwanderungsland war die Bundesrepublik spätestens seit Beginn der 1980er-Jahre schon im sozialen und kulturellen, wenn auch noch nicht im rechtlichen Sinne.

Das hat sich schrittweise geändert durch die Reform des Ausländerrechts von 1990 mit ihren Einbürgerungserleichterungen (aber auch anderweitigen Erschwerungen) und vor allem durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 2000 mit der Einführung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land.

Was für den Übergang zum formellen Einwanderungsland noch fehlt, ist aktive Einwanderungspolitik, rechtlich gerahmt und fundiert durch eine umfassende Einwanderungsgesetzgebung, die sich auf transparente und gesellschaftlich vermittelbare Konzepte stützen muss. Dazu finden heute endlich Migrations- und Integrationskonzepte der verschiedensten Seiten Gehör, und es zeichnet sich zu aller Erstaunen ein Konsens in zentralen Gestaltungsfragen ab.

Das aber zeigt, dass weniger die Sache das Problem war als der politische Umfang damit. In der Konfrontation mit den gesellschaftspolitisch brisanten Themen Migration und Integration führte der deutsche Weg von der defensiven Erkenntnisverweigerung über die politische und rechtliche Akzeptanz der Einwanderungssituation zur ideellen Konkurrenz um die Gestaltung durch aktive Migrations- und Integrationspolitik.

Das Buch von Ulrich Herbert zeichnet diesen schwierigen Weg nach und gibt damit Sicherheit für die Ortsbestimmung heute. Es leistet damit zugleich einen Beitrag, das wichtige Thema Migration fester im deutschen Geschichtsbild zu verankern. Und es zeigt, dass das eigentlich "Unnormale" an dem deutschen Weg in Sachen Migration und Integration vor allem der lang anhaltende Mangel war, das Normale an der Situation zu erkennen und zu akzeptieren. Auch deswegen kann dieses Buch nur empfohlen werden.

Klaus J. Bade ist Professor für Neueste Geschichte und Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück. Zuletzt erschien bei C. H. Beck in München sein Buch "Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart" (510 S., 58,90 Mark). Zur Zeit arbeitet Klaus J. Bade am Wissenschaftskolleg in Berlin

Ulrich Herbert: **Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland**. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. C. H. Beck, München 2001. 442 S. 58 Mark.

Artikel erschienen am Sa, 26. Mai 2001