Jan Philipp Sternberg

Auswanderungsland, Zuwanderungsland

Die Doppelrolle der Migrationspolitik in der frühen Bundesrepublik

Zur Vor- und Parallelgeschichte der bundesdeutschen Arbeitskräfteanwerbung der 1950er bis 1970er Jahre gehört die Auswanderung aus der frühen Bundesrepublik. Diese andere Seite der Medaille Migration ist bislang weit weniger ausführlich untersucht worden als die Zuwanderung.¹ Im Folgenden soll die Wahrnehmung der migratorischen Realität in der Nachkriegszeit in den Mittelpunkt gerückt, nach Denkmustern im politischen wie medialen Umgang mit Auswanderung gesucht und nach dem Einfluss dieser Denkmuster auf die Vorstellungen der Bundesregierung in diesem Politikfeld gefragt werden.² Gesucht werden soll zudem nach Zusammenhängen zwischen der politischen Wahrnehmung dieser Migrationsbewegung und der Politik der Arbeitskräfteanwerbung. Denn auch wenn die Hochphase der Zuwanderung aus den Mittelmeerländern erst unmittelbar nach dem hier untersuchten Zeitraum von 1949 bis 1961 beginnt, besteht bei der politischen Beschäftigung und Planung eine zeitliche und institutionelle Parallelität beider Felder.

Die bundesdeutsche Migrationspolitik spielte in diesem Zeitraum eine Doppelrolle. In internationalen Verhandlungen über Wanderungsabkommen und in den Wanderungsorganisationen trat die junge Republik teils als Auswanderungsland, teils als Zielland auf. Im Folgenden soll gezeigt werden, zu welchen Konflikten innerhalb der Bundesregierung diese Doppelrolle führte.

Das Jahr 1961 markiert in vierfacher Hinsicht einen Wendepunkt in der Migrationsgeschichte der Bundesrepublik. Der Bau der Berliner Mauer ab dem 13. August durch die DDR brachte die innerdeutsche Wanderung zum Erliegen. Seit Gründung der DDR 1949 bis zum Mauerbau waren 3,6 Millionen Menschen von dort in den Westen gegangen.³ In der Bundesrepublik herrschten 1961 Vollbeschäftigung und Arbeitskräftemangel; in diesem Jahr fiel die Zahl der registrierten Arbeitslosen auch im Jahresdurchschnitt erstmals unter ein Prozent. Parallel dazu sank die Anzahl der Abwanderer aus der Bundesrepublik auf einen historischen Tiefstand von unter 30000.⁴ Die Politik der Arbeitskräfteanwerbung erfuhr ihre endgültige Etablierung durch das Abkommen mit der Türkei, das am 31. Oktober 1961 in Kraft trat. Es war, nach Vereinbarungen mit Italien, Griechenland und Spanien, das vierte Abkommen dieser Art.

Der Wendepunkt des Jahres 1961 aber hat eine migrationspolitische Vorgeschichte, die bis in die frühen 1950er Jahre zurückreicht. Die Formulierung einer bundesdeutschen Anwerbe- und Zuwanderungspolitik verschränkt sich hier mit einem Politikfeld, das in

¹ Neben der Pionierstudie von Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961*, Osnabrück 1995 ist für dieses Thema zentral: Alexander Freund, *Aufbrüche nach dem Zusammenbruch. Die deutsche Nordamerika-Auswanderung nach dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen 2004. Zu einzelnen Zielländern: Karin Nerger-Focke, *Die deutsche Amerikaauswanderung nach 1945. Rahmenbedingungen und Verlaufsformen*, Stuttgart 1995 und Bettina Biedermann, *Eine bezahlte Passage. Die Auswanderung von Deutschen nach Australien in den 1950er Jahren*, Marburg 2006.

² Vgl. Jan Philipp Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik. Denkmuster und Debatten in Politik und Medien 1945–2010*, Paderborn 2012.

³ Vgl. Steinert, *Migration*, S. 128; Siegfried Bethlehem, *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1982, S. 26.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik* (1963), S. 191*. Zusammenstellung bei Freund, *Aufbrüche*, S. 440.

den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine für deutsche Verhältnisse ungewöhnlich große Rolle spielte: der Auswanderungspolitik. In den ersten zehn Jahren nach ihrer Gründung 1949 war die Bundesrepublik sowohl Auswanderungsland als auch Zuwanderungsland. Die Abwanderung allein ins außereuropäische Ausland war beträchtlich – 779 700 Deutsche verließen zwischen 1949 und 1961 die Bundesrepublik. Die Hauptzielländer waren Kanada, die USA und Australien.⁵ Gegenüber den millionenfachen Zuwanderungen der Ost-West-Migration aus der DDR in die Bundesrepublik, der Spätaussiedler und Ostblock-Flüchtlinge und schließlich der Arbeitskräfteanwerbung aus Süd- und Südosteuropa nehmen sich die Abwandererzahlen allerdings eher gering aus. Mit bis zu 90 400 Abwanderern jährlich (1952) sind sie dennoch die höchsten im 20. Jahrhundert, übertroffen nur von der Abwanderung im Krisenjahr 1923, als 115 000 Menschen aus Deutschland abwanderten.

Auch in anderen west- und nordeuropäischen Ländern (Niederlande, Skandinavien, Großbritannien) gab es in den 1950er Jahren beträchtliche Auswanderungen. Alexander Freund betrachtet die Zeit als „letzte Phase des industriellen nordatlantischen Migrationssystems“⁶, das durch den wirtschaftlichen Aufschwung in Nordwesteuropa Ende der 1950er Jahre zum Erliegen kam. Zugleich veränderte die beginnende europäische Integration die Wanderungen innerhalb des Kontinents, die Grundsteine für die Freizügigkeit und den europäischen Arbeitsmarkt wurden gelegt.

1. Rahmenbedingungen bundesdeutscher Wanderungspolitik in der Nachkriegszeit

Die interkontinentale Wanderung seit Kriegsende war geprägt von besonders starker staatlicher Einflussnahme. Dazu gehörten eine Reihe bilateraler Abkommen, multilaterale Wanderungsorganisationen der Vereinten Nationen (UN) sowie das auf Betreiben der USA 1952/53 außerhalb der UN konstituierte Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM), die heutige International Organization for Migration (IOM). Seinen Ursprung hat dieses Wanderungssystem in der Flüchtlingsverwaltung der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Displaced Persons (DPs), also ehemalige Zwangsarbeitskräfte, Kriegsgefangene und Holocaust-Überlebende aus ganz Europa, wurden in Deutschland von UN-Organisationen betreut. Zunächst trug diese den Namen UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), ab 1946 IRO (International Refugee Organization). Der Schwerpunkt der IRO wandelte sich unter den Vorzeichen des Kalten Kriegs von der Repatriierung in die meist osteuropäischen Heimatländer der DPs zur Weiterwanderung nach Übersee. Hierfür unterhielt die IRO eigene Lager und charterte Schiffe, meist umgebaute US-Truppentransporter.⁷ Um ihren Arbeitskräftebedarf zu decken, der mit dem „Koreaboom“ ab 1950 noch einmal stark anstieg, subventionierten zudem die überseeischen Haupteinwanderungsländer USA, Kanada und Australien Passagen für Europäer. Auch die Bundesregierung verpflichtete sich schließlich durch den Beitritt zum ICEM, staatliche Zuschüsse für die Überfahrt zu zahlen. Für die meisten Deutschen war eine subventionierte

⁵ In die USA gingen 384 700 Deutsche, nach Kanada 234 300, nach Australien 80 500; vgl. ebenda.

⁶ Vgl. Alexander Freund, Die letzte Phase des industriellen nordatlantischen Migrationssystems: Das Beispiel der deutsch-kanadischen Arbeitswanderung in den 1950er Jahren, in: German Canadian Yearbook 17 (2002), S. 1–36, hier S. 1.

⁷ Vgl. Wolfgang Jacobmeyer, Ortlos am Ende des Grauens: „Displaced Persons“ in der Nachkriegszeit, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München ³1993, S. 367–374 und ders., Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer: die displaced persons in Westdeutschland 1945–1951, Göttingen 1985.

Passage damals die einzige Möglichkeit, nach Übersee zu gelangen, da die D-Mark noch nicht uneingeschränkt konvertierbar war.

Im interkontinentalen Migrationssystem der Nachkriegszeit hatten die Einwanderungsländer generell die bessere Verhandlungsposition. Wenn sie durch bestehende Wanderungsbeziehungen und eigene Wanderungsprogramme ausreichend Migranten anwerben konnten, waren bilaterale Abkommen über die Steuerung der Auswanderung, wie die Bundesrepublik sie wünschte, nicht zu erreichen. Die USA und Kanada beispielsweise hatten kein Interesse, ihre Anwerbungen von bilateralen Vereinbarungen begrenzen zu lassen.⁸ Australien hingegen musste den Bekanntheitsvorsprung der traditionellen Zielländer deutscher Auswanderer aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert aufholen. Auf das Haupteinwanderungsland USA, das in dieser Epoche zeitweise 90 Prozent der deutschen Auswanderer aufnahm, folgten damals mit weitem Abstand Kanada, Brasilien und Argentinien, erst dann kam Australien.⁹ Daher war Australien das einzige Land, mit dem die Bundesrepublik ein Wanderungsabkommen als Auswanderungsland abschließen und sich so eine Kontrolle über die Wanderung dorthin sichern konnte.¹⁰

2. Traditionslinien deutscher Auswanderungspolitik

Auswanderungspolitik entwickelte sich in Deutschland, im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern wie Italien oder den Niederlanden, nie zu einem zentralen Politikfeld, mit dem in großem Stil sozial- oder arbeitsmarktpolitische Ziele erreicht werden sollten. Eine finanzielle Förderung der Auswanderung aus Staats- und Gemeindegeldern gab es im 19. Jahrhundert zwar in einzelnen deutschen Staaten, unter anderem in Baden in den 1840er Jahren.¹¹ Nach der Reichsgründung 1871 wurde demgegenüber eine politische Beschäftigung mit Auswanderung verhindert; besonders nach dem Wiederanstieg der überseeischen Auswanderung in den 1880er Jahren befürchteten Reichskanzler Bismarck und agrarisch-konservative Kreise aus dem von „Leutenot“ geprägten Nordosten, durch das Reden über Auswanderung diese erst recht zu befördern und so eine unerwünschte „Massenflucht“ hervorzurufen.¹²

Solche Befürchtungen ziehen sich – wie andere Traditionen der eher unwilligen deutschen amtlichen und publizistischen Beschäftigung mit Auswanderung – bis in die Bundesrepublik hinein. In den 1950er Jahren ging es deutschen Politikern und Ministerialen unter anderem darum, das Thema möglichst aus den Medien herauszuhalten und einmal eingegangene internationale Verpflichtungen in der Migrationspolitik mit möglichst geringer öffentlicher Wirkung zu erfüllen. Denn die Bundesrepublik war in einer Zwickmühle: Einwanderungsländer wie die USA sahen die Unterstützung der Auswanderung aus Deutschland als Teillösung des Flüchtlingsproblems. Wenn die Bundesregierung diesen Weg komplett abgelehnt hätte, wäre auch keine politische und finanzielle Unterstützung bei der Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen zu erhalten gewesen.¹³ Andererseits warn-

⁸ Vgl. Steinert, Migration, S.144.

⁹ Vgl. Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, Deutschland, in: dies./Pieter C. Emmer/Leo Lucassen (Hrsg.), Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn ³2010, S.141–170, hier S.147.

¹⁰ Vgl. Steinert, Migration, S.144.

¹¹ Vgl. Wilhelm Mönckmeier, Die deutsche überseeische Auswanderung, Jena 1912, S.231.

¹² Vgl. Klaus J. Bade, „Amt der verlorenen Worte“: das Reichswanderungsamt 1918–1924, in: Zeitschrift für Kulturaustausch 39 (1989), S.312–325, hier S.313.

¹³ Vgl. Herma Karg, Die Einwanderung der Heimatvertriebenen als Problem der amerikanischen Innenpolitik 1945 bis 1952, Diss. Konstanz 1979.

ten Demographen, Wirtschaftswissenschaftler und Politiker schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor einem Mangel an Facharbeitskräften, der den deutschen Wiederaufbau gefährden könne.

Die Bundesrepublik betrieb – ein Novum in der deutschen Geschichte nach 1871 – in den Nachkriegsjahren eine aktive Auswanderungspolitik. Zugleich erschien es allerdings auch den bundesrepublikanischen Politikern am sichersten, dieses Politikfeld möglichst klein zu halten, um so wenig Auswanderung wie möglich hervorzurufen. Migrationspolitik blieb – trotz einer Anzahl von Äußerungen und Planungen auch in der Reihe der Bundesminister der Adenauer-Kabinette – zum großen Teil eine Domäne von Spezialisten in der Ministerialbürokratie, in kirchlichen Hilfsorganisationen sowie in wissenschaftlichen und publizistischen Zirkeln. Fast alle von ihnen hatten in den 1950er Jahren bereits lange Erfahrung auf diesem Gebiet. Einige waren in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus in der „Reichsstelle für das Auswanderungswesen“ tätig gewesen, andere in der NS-Volkstumsforschung und Bevölkerungspolitik, und auch die kirchlichen Akteure und Auswandererberater kamen 1945 nicht jungfräulich zu diesem Themenfeld.

Generell stand die politische Beschäftigung mit der Auswanderung in den verschiedenen Staatsformen seit 1848 mithin unter dem Primat der Furcht; der Furcht davor, durch eine offene staatliche Beschäftigung mit der Migrationsthematik eine als zu hoch empfundene, volkswirtschaftlich und bevölkerungspolitisch unerwünschte Auswanderung erst hervorzurufen. Befürchtet wurde, dass die „Falschen“ das Land verließen (also je nach zeitgenössischem Schwerpunkt der Diskussion zum Beispiel die Kinderreichen, die Facharbeitskräfte, die Hochqualifizierten). Diese Dominanz der Furcht war beileibe nicht ausschließlich bei der Diskussion um Auswanderung anzutreffen. Wie aus der Einwanderungsgeschichte der Bundesrepublik ersichtlich, prägte sie ähnlich und mitunter weit stärker auch die Zuwanderungsseite des Migrationsdiskurses. Hier trat ebenso die Furcht vor den „Falschen“ in den Vordergrund, in diesem Falle den „falschen“ Einwanderern (den Niedrigqualifizierten, „Unintegrierbaren“, aus kulturellen und religiösen Gründen Problematisierten). Als Folge dieser Furcht entstand ein Selbstverständnis von vor allem staatlichem Handeln, das einer Illusion von Steuer- und Verhinderbarkeit der Migration nachhing und diese Illusion über alle politischen Zäsuren hinweg verfolgte. Gesetzliche Regelungen wurden oft im Gang durch die Institutionen lange verschoben; in zwei Fällen, 1897 und 1975, wurde ein seit Jahrzehnten geplantes Auswanderungsgesetz erst dann verabschiedet, als die Abwanderung sich wieder auf historischen Tiefständen befand. Eine Analogie in dieser historischen Verspätung liegt im Zeitpunkt der Verabschiedung des ersten Zuwanderungsgesetzes der Bundesrepublik im Jahr 2004 mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2005 – exakt zu dem Zeitpunkt, da sich die Einwanderung an einem Tiefpunkt befand und die Statistiker einen negativen Migrationssaldo registrierten.¹⁴

Auswanderungspolitik wurde in der deutschen Tradition größtenteils in der Negation betrieben, durch das Unterlassen staatlichen Handelns. Dennoch wurde in allen deutschen Regierungen und Öffentlichkeiten über Auswanderung geredet. Es wurden Debatten über ihren Schaden und Nutzen geführt, über ihre Steuerbarkeit, zu bevorzugende Zielländer sowie nationalitätenpolitische Hoffnungen und Befürchtungen. Auswanderung wurde als „Sicherheitsventil“ und „Export der Sozialen Frage“ begrüßt, als nationaler „Aderlass“ und „Unglück für das Reich“ abgelehnt, Abwanderer wurden in einer Mischung aus nationalkulturellem und kameralistischem Denken als kostenlos an fremde Mächte verschleuderter „Kulturdünger“¹⁵ bezeichnet. Viele dieser Debatten kreisten um Illusionen – etwa

¹⁴ Vgl. Bade/Oltmer, Deutschland, S.169.

¹⁵ Die „Formel vom Kulturdünger“ (Ernst Ritter, Das Deutsche Auslands-Institut in Stuttgart 1917–1945. Ein Beispiel deutscher Volkstumsarbeit zwischen den Weltkriegen, Wiesbaden 1976, S.7) geht

um die kaum realisierbare Hoffnung, einen Teil der überwiegend auf die USA gerichteten Auswanderung des 19. Jahrhunderts in die Kolonien des deutschen Kaiserreichs in Afrika zu lenken oder alternativ „informelle Kolonien“ durch eine geschlossene Siedlung Deutschstämmiger in Südamerika entstehen zu lassen.

Durch die ideelle Kontinuität zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik und eine personelle Kontinuität der Auswanderungsexperten der Weimarer Republik, des NS-Staats und der frühen Bundesrepublik hielten sich die traditionellen Auswanderungsdiskurse bis in die 1950er Jahre hinein, um erst dann unter den Gegebenheiten neuer Migrationssysteme auszulaufen. Institutionell und personell etwa stand das 1947 gegründete „Ständige Sekretariat für das Auswanderungswesen“, nach Gründung der Bundesrepublik umbenannt in „Bundesamt für Auswanderung“¹⁶, in der Tradition des „Reichsamts“ bzw. der „Reichsstelle für das Auswanderungswesen“ von 1918 bis 1944. Die Debatten um Auswanderung in der Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs waren stark von diesen Traditionen geprägt und belastet. Der Migrant der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde mit einem Blick betrachtet, der sich im 19. Jahrhundert entwickelt hatte.

3. Wahrnehmung von Auswanderung in der Nachkriegszeit

Traditionell wurden Auswanderer in der Hochphase der überseeischen Massenauswanderung „mehr oder weniger [als] Abtrünnige“ betrachtet, konstatierte die katholische Auswanderer-Beratungsorganisation St.-Raphaels-Verein 1960 rückblickend.¹⁷ Dies blieb auch in der frühen Nachkriegszeit so. Deutsche Politiker betrachteten Auswanderung mehrheitlich mit Argwohn und als eine mögliche Schädigung des Wiederaufbaus. Doch die ökonomischen Argumente waren nicht die einzigen, eine moralische Komponente kam hinzu. Auch der Publizist Ernst Friedländer verstand beispielsweise die Rede von der „Schicksalsgemeinschaft“ in seinem Aufruf „Bleibe im Lande!“¹⁸ 1947 als moralischen Appell. Er schrieb: „Das heute gültige ‚Bleibe im Lande!‘ mit dem neuen Zusatz ‚und nähre dich schlecht und recht‘, oder auch ganz ohne Zusatz, hat nicht den Sinn eines Befehls oder der Feststellung einer unbedingten sittlichen Pflicht. Es ist nicht mehr als ein guter Rat, bei dem allerdings mehr Liebe beteiligt ist für den, der ihn befolgt, als für den, der ihn mißachtet.“

Von einer deutschen „Schicksalsgemeinschaft“, der sich der Einzelne nicht entziehen dürfe, sprachen auch Politiker wie Carlo Schmid (SPD) in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats 1948. „Soll man es da den Leuten ermöglichen, sich von der Mühsal, für die vergangenen 14 Jahre zahlen zu müssen, zu drücken, wenn sie die Möglichkeit dazu haben?“, fragte er. Schmid ging es jedoch bei seiner Beschwörung dieser „Schicksalsgemeinschaft“ mitnichten allein um die Furcht vor der Abwanderung von Vermögenden in zeitgenössische „Steuerparadiese“. Sätze wie „Wir alle haben eine Schuldverpflichtung zu übernehmen, die auf uns allen liegt. Es widerstrebt meinem moralischen Empfinden, wenn Leute sich um diese Pflicht herumzudrücken versuchen“¹⁹, zielen auf ein allgemeines

zurück auf eine Schrift des Frankfurter Arztes Wilhelm Stricker, Die Verbreitung des deutschen Volkes über die Erde. Ein Versuch, Leipzig 1845. Stricker beklagt die Assimilationsbereitschaft der Deutschen im Ausland. Stricker schreibt (S.IV) von „Wehmut, daß solche Kräfte zersplittert werden und für die Nation untergegangen sind, daß die Bevölkerung auswärtigen Staaten nur als Dünger dient, durch die fremde, oft üppige Saaten desto üppiger wachsen“.

¹⁶ Seit 1960 Teil des Bundesverwaltungsamts.

¹⁷ Jahresbericht 1960, St.-Raphaels-Verein, Archiv des Raphaels-Werks, Hamburg.

¹⁸ Ernst Friedländer, Bleibe im Lande!, in: Die Zeit, 21.8.1947.

¹⁹ Eberhard Pikart/Wolfram Werner (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Bd.5/I, Boppard 1993, S.102.

Misstrauen gegenüber jenen, die das Leben im zerstörten Nachkriegsdeutschland gegen eine vermeintlich einfachere Existenz im Ausland eintauschen wollten.

Schmid referierte in seiner Rede die Argumente von einer Schädlichkeit der Auswanderung, wie sie auf Tagungen staatlicher und kirchlicher Auswanderungsexperten seit 1946 immer wieder vorgetragen wurden. Dazu gehörte vor allem die Befürchtung, dass die Zusammensetzung einer möglichen Abwanderung aus Deutschland nach Alter und Berufsgruppen ungünstig sein würde und damit für den Wiederaufbau von Nachteil. Denn durch die Toten des Zweiten Weltkriegs sei der Altersaufbau der Gesellschaft aus den Fugen geraten: „Namentlich die Altersklassen, die die arbeitsfähigen Arbeitskräfte [sic] umfassen, sind stark dezimiert worden. Das sind aber gerade jene Altersgruppen, aus denen heraus üblicherweise viele ausgewandert sind.“²⁰ Die soziale Lage Westdeutschlands werde durch Auswanderung nicht verbessert „Die Passivposten nimmt uns niemand ab.“²¹ Solche Formulierungen waren keine Seltenheit. Rückblickend fasste Heinrich Maas, Bremer Senatskommissar für das Auswanderungswesen, die Befürchtungen der ersten Nachkriegsjahre in einem Vortrag 1954 so zusammen: „Wir bleiben auf dem ‚Sozialgepäck‘ hängen.“²²

4. Who should stay and who should go? Arbeitsmarkt- und Bevölkerungspolitik in der frühen Bundesrepublik

In den Debatten über Auswanderungspolitik der ersten Nachkriegsjahre vermischen sich arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitische Argumentationen, die oft in den aufgestellten Kategorien von „erwünschter“ und „unerwünschter“ Auswanderung nur schwer zu trennen sind. So sagte Bundesvertriebenenminister Theodor Oberländer (BHE) in einem Vortrag 1954: „Unser Volk muß heute einfach dahin arbeiten, daß es in seiner Altersstruktur einigermaßen gesund bleibt. Man kann nicht jedes Jahr 80 000 junge arbeitsfähige Menschen auswandern lassen.“²³ Und zwei Jahre zuvor hatte Bundesinnenminister Robert Lehr (CDU) im Bundestag erklärt: „Jede Abwanderung wertvollen Volkstums, wertvoller deutscher Volksangehöriger [ist] höchst unerwünscht.“

Ausgangspunkt solcher Debatten war stets die bereits dargestellte „abnorme“ Bevölkerungsstruktur Nachkriegsdeutschlands durch die Kriegstoten und den Flüchtlingszustrom. Westdeutschland sei überbevölkert, einem Mangel an jungen Männern stehe ein „Frauenüberschuss“ der 20- bis 40-Jährigen gegenüber. Bundesrepublikanische Politiker wollten vorzugsweise Bauern und Landarbeitskräfte ziehen lassen und zogen die Familienauswanderung der Einzelwanderung vor. Die Einwanderungsländer hingegen suchten junge Arbeitskräfte ohne Anhang, am besten qualifizierte Facharbeitskräfte. Diese Wünsche wiederum kollidierten mit einer in bundesdeutschen politischen Kreisen weitverbreiteten Furcht vor einem Facharbeitermangel, die nicht erst unter den Vorzeichen des „Wirtschaftswunders“, sondern bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit, bei hohen Arbeitslosenzahlen und einer erst mühevoll in Gang kommenden Wirtschaft, die Diskussion beherrschte.

Besonders deutlich drückte es bereits im September 1950 Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard in einem Brief an seinen Ministerkollegen im Arbeitsressort, Anton Storch

²⁰ Ebenda.

²¹ Ebenda, S.104.

²² Eigenbericht des Rotariers Maas über seinen Vortrag: Deutsche Auswanderung in der Nachkriegszeit, gehalten am 18.1.1954 vor dem Rotary-Club Bremen, Staatsarchiv Bremen, 4,35/4-803/00/01/1.

²³ Theodor Oberländer, Die Überwindung der deutschen Not, Darmstadt 1954, S.29f. [Abdruck eines Vortrags vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Hamburg vom 12.3.1954].

(beide CDU), aus: „Wie ich hörte, haben sich bei den zahlreich vorhandenen Auswanderer-Beratungsstellen u.a. eine recht bedeutende Anzahl von Facharbeitern für die Auswanderung gemeldet. Eine derartige Entwicklung, die auch nur in einem begrenzten Umfang wertvollste deutsche Arbeitskräfte, zumal der jüngeren Jahrgänge, durch Auswanderung endgültig aus der deutschen Produktion abzieht, kann nur mit großer Sorge betrachtet werden, weil die Existenz unseres Volkes mehr denn je von der wirtschaftlichen, insbesondere der industriellen Leistungsfähigkeit abhängt.“²⁴

Erhard wollte die Arbeitsverwaltung nutzen, um einen möglichen Abfluss qualifizierter Arbeitskräfte kontrollieren und, wenn möglich, verhindern zu können. Die Arbeitsämter, so der Wirtschaftsminister, hätten „die Registrierung der auswanderungsbereiten Personen zu überprüfen, um rechtzeitig deren Berufszugehörigkeit und Verwendungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaft festzustellen“. Sie sollten alles daran setzen, „auswanderungsbereite hochqualifizierte Arbeitskräfte bevorzugt in offene Stellen der einzelnen Industriesparten zu vermitteln“.²⁵ Der Gedanke einer Steuerung und Kontrolle der Auswanderung nach volkswirtschaftlichen Kriterien verfiel auch beim Arbeits- und bei anderen Ressorts und wurde die 1950er Jahre hindurch immer wieder diskutiert. „Wenn das Ausland sich nur bereitfinden würde, Fachkräfte und voll arbeitsfähige Personen aufzunehmen, die nicht mehr Erwerbsfähigen aber von der Auswanderung auszuschließen, dann müßten wir dagegen Einspruch erheben. Denn auf diese Weise würde das Mißverhältnis in der Bundesrepublik zwischen den produktiven Kräften und dem ‚sozialen Gepäck‘ der Rentenempfänger nur noch vergrößert. Wir brauchen gerade die Fachkräfte selbst, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu werden“.²⁶ So argumentierte Vertriebenenminister Hans Lukaschek (CDU) 1950 und war mit dieser Haltung mit den meisten seiner Kabinettskollegen auf einer Linie.

Den damit aufgeworfenen Interessenkonflikt entschieden aber meistens die Einwanderungsländer für sich. Weitere politische Komplikationen traten hinzu. Die Auswanderung war als Teillösung des Flüchtlingsproblems gedacht, doch die einflussreichen Vertriebenenverbände wehrten sich gegen die Propagierung von überseeischer Auswanderung, da sie der Forderung nach Rückkehr in die Gebiete östlich von Oder und Neiße den Boden entziehen würde. Sie protestierten mit dem Slogan „Nicht auswandern – rückwandern“²⁷ beziehungsweise „Wir wollen nicht auswandern, sondern heimwandern“²⁸ schnell und lautstark gegen ein „Weitergeschicktwerden“ ins Ausland. Sie verwiesen darauf, dass ihr Verbleib in Westdeutschland als Wartestellung zu verstehen sei und damit der Forderung nach einer Rückgabe der Ostgebiete Nachdruck verliehen werden konnte, und fanden Gehör in der Politik.

Begrüßt wurde hingegen die Auswanderung „Volksdeutscher“, also von Flüchtlingen und Vertriebenen aus den ehemals deutschen Siedlungsgebieten Ost- und Südosteuropas. Begründet wurde das mit einer vermeintlich mangelnden Integrationsfähigkeit. Die „Volksdeutschen“ wurden in solchen Überlegungen aus der Nachkriegsgesellschaft exkludiert; pauschal wurde ihnen ein Interesse an Abwanderung unterstellt. Die Trennung in „er-

²⁴ Bundesminister für Wirtschaft an Bundesminister für Arbeit, 20.9.1950, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 149/1470.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Hans Lukaschek, Auswandern oder nicht?, in: Wirtschaftsdienst 30 (1950), H.5, S.3.

²⁷ So die Parole des „Tags der Heimat“ im Oktober 1949; vgl. Steinert, Migration, S.136; siehe auch Eugen Gerstenmaier, Wort an die Heimatlosen der Welt, 25.12.1949, Süddeutscher Rundfunk; sowie Rückwanderung statt Auswanderung, in: Die Welt, 27.12.1949.

²⁸ So Bundesverkehrsminister Hans-Christoph Seebohm (Deutsche Partei) am 8.10.1950, zitiert nach: Heimattage in Köln und Berlin, in: Die Welt, 9.10.1950.

wünschte“ und „unerwünschte“ Auswanderung beinhaltete auch eine bevölkerungspolitische Komponente. Sie zeigt sich in einem Ausdruck wie „Sozialgepäck“ oder „soziales Gepäck“, den zum Beispiel Vertriebenenminister Lukaschek und, wie bereits erwähnt, der Bremer Politiker Heinrich Maas verwendeten. Freund mutmaßt, „daß Maas und seine Kollegen“, wenn sie durch die Abwanderung bestimmter Bevölkerungsteile einen „Abbau demographisch-ethnisch-beruflicher ‚Überschüsse‘“ erreichen wollten, „nicht lediglich um die Finanzen des Sozialstaates besorgt waren“.²⁹ Um die These zu verschärfen: Ihnen ging es um eine Bereinigung der „abnormen“ Situation der „Zusammenbruchsgesellschaft“, einer Rückkehr zu einer „seßhaften“ Gesellschaft, die durch Krieg, Evakuierung, Flucht und Vertreibung aufgelöst worden war³⁰, durch eine weitere selektive Migration: eine Bevölkerungsverschiebung vorzugsweise solcher Gruppen, die aus der Konkursmasse vorangegangener – nationalsozialistischer – Bevölkerungsverschiebungen stammten. Durch die Verschiffung der „Entwurzelten“ nach Übersee wäre eine Integration „problematischer“ Gruppen im verkleinerten Deutschland nicht mehr nötig, ein homogener idealisierter Vorkriegszustand wäre hergestellt.

Funktioniert hat weder die bevölkerungs- noch die arbeitsmarktpolitische Steuerung der Auswanderung. Zwar konnten durch die restriktiv umgesetzte finanzielle Förderung die Abwandererzahlen relativ niedrig gehalten werden (es gab die 1950er Jahre hindurch weit mehr Anfragen bei Beratungsstellen als realisierte Auswanderungspläne), doch wer ging, war überdurchschnittlich jung und gut ausgebildet.

5. Die 1950er Jahre als migrationspolitische Zeitenwende – Parallelen zwischen Auswanderungs- und Anwerbepolitik

Bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten Vertreter der Länder erste Grundzüge einer Auswanderungspolitik formuliert. Noch war eine legale Ausreise aus den alliierten Besatzungszonen verboten, noch nahmen die Einwanderungsländer keine Deutschen auf. Die Fachleute und Politiker, die am 4. Dezember 1946 in Hamburg zusammensaßen, befürchteten jedoch eine massenhafte Flucht aus dem zerstörten Deutschland, die einen Mangel an arbeitsfähigen Fachleuten für den Wiederaufbau hervorrufen könnte. Sie wünschten daher größtmögliche Kontrolle und Restriktion bei künftigen Wanderungen. Über ein „generelles Auswanderungsverbot mit jeweiligen Ausnahmestimmungen“ wurde nachgedacht, dann aber eine „Genehmigungspflicht“ favorisiert.³¹ Die Teilnehmer der Hamburger Tagung waren sich einig, dass eine internationale Zusammenarbeit „bei Lenkung, Auswahl, Kontrolle und Auswertung“ der Wanderungsbewegungen erreicht werden müsse, um „Substanzverlusten“ entgegenzusteuern, die „wirtschaftlich und arbeitsmäßig kaum ersetzbar“ wären.³² Deutsche Auswanderungspolitiker hofften also, mit der Einführung von Kriterien wie „erwünschter“ und „unerwünschter“ Auswanderung Einfluss auf die künftige Zusammensetzung der westdeutschen Bevölkerung erlangen zu können. Hauptsächlich wurde dabei arbeitsmarkt- und sozialpolitisch argumentiert: „Das Verhältnis zwischen produzierenden Personen und den von ihnen unterhaltenen hat sich in Deutschland so ungünstig gestaltet, daß eine Abwanderung arbeitender Kräfte, die nicht

²⁹ Freund, *Aufbrüche*, S. 188.

³⁰ Vgl. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001, S. 200.

³¹ Tagung des Länderausschusses für das Auswanderungswesen in der britischen Zone, 4.12.1946 in Hamburg, Staatsarchiv Hamburg, 131-I II, 533.

³² Ebenda.

die entsprechende Zahl zu unterhaltender Personen mitnehmen, dies Verhältnis noch weiter verschlechtert. Daher kann eine Auswanderung nur tragbar werden, bei der ein voll arbeitsfähiger Auswanderer mindestens drei zu versorgende Personen mitnimmt.“³³

Nach der Gründung der Bundesrepublik wirkten die Zielvorstellungen der ersten Nachkriegsjahre weiter. Bundeskanzler Konrad Adenauer beantwortete eine Anfrage der südafrikanischen Regierung, die 1949 800 Bergleute für den Goldbergbau suchte, in einer Notiz an Bundesarbeitsminister Anton Storch mit der Maxime: „Wir müssen gerade die jungen arbeitsfähigen Leute im Lande behalten.“³⁴ Eine grundsätzliche Ablehnung der Auswanderung aber konnte sich die Bundesregierung auch diplomatisch nicht leisten. So lavierten sich die Vertreter von insgesamt acht Ministerien, die sich am 14. Januar 1950 zu einer „Besprechung betreffend grundsätzliche Fragen einer Auswanderung“ im Bonner Innenministerium trafen, zu einer „mittleren Lösung“³⁵, wie es Bundesinnenminister Gustav Heinemann (CDU) ausdrückte. Die Teilnehmer waren sich weitgehend einig. Eine Genehmigungspflicht sei rechtlich nicht möglich, eine Ablehnung der Auswanderung würde im Ausland nicht verstanden. Der Vertreter des Bundesarbeitsministeriums betonte, mit einer Massenemigration sei selbst bei starkem „Auswanderungsdrang“ nicht zu rechnen, da die Aufnahmebereitschaft der Einwanderungsländer gering sei. Er kalkulierte allerdings mit Zahlen, die in den Folgejahren deutlich übertroffen werden sollten: Er rechnete mit jährlich 25 000 deutschen Arbeitsmigranten innerhalb Europas und einer Überseeauswanderung in gleicher Höhe. Vor 1933 seien im Jahresdurchschnitt 40 000 Menschen ausgewandert, insofern wären diese Zahlen „normal“; „grundsätzliche Bedenken gegen eine Auswanderung“³⁶ würde das Arbeitsministerium daher nicht erheben.

Mit dem steigenden Arbeitskräftebedarf im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs während des Koreakriegs, des sogenannten Koreabooms, suchten ab 1950 besonders die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien verstärkt Arbeitskräfte auf dem deutschen Markt. Das deutsche „restriktionistische Denken“³⁷ musste hier zwangsläufig teilweise aufgegeben werden, wollte man die Verbündeten der nur teilsouveränen Bundesrepublik nicht vor den Kopf stoßen.

Die Politik der „mittleren Lösung“, so vage sie auch war, begann nur wenige Jahre nach Gründung der Bundesrepublik erste Risse aufzuweisen. Ein sich ab 1952 abzeichnender Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen, die hohen Kosten für geförderte Auswanderung sowie ein schwelender Ressortstreit in der Bundesregierung führten zu einer Revision der Auswanderungspolitik.³⁸ Zunehmend brach sich dabei auch die Erkenntnis Bahn, dass es sich auch um ein Definitionsproblem handelte: Die Bundesrepublik hatte es nun immer weniger mit permanenter Auswanderung und immer mehr mit verschiedenen Formen meist temporärer grenzüberschreitender Migration zu tun. Ab 1952/53 traten vermehrt Konflikte zwischen den Auswanderungspolitikern im Bundesinnenministerium (BMI) und dem Amt für Auswanderung auf der einen Seite sowie dem Bundesarbeitsministerium (BMA) und der Bundesanstalt für Arbeit auf der anderen Seite auf. Die einen sahen Auswanderung vor allem als potenzielles Problem der inneren Sicherheit und machten Politik nach überkommenen Traditionslinien, die auf Lenkung und Dämpfung des Auswanderungsinteresses durch staatliche und kirchliche Beratungsstellen zielte, die anderen verstanden sich zunehmend als bevölkerungspolitische Sachwalter des „Wirtschaftswunders“

³³ Tätigkeitsbericht Ständiges Sekretariat für Auswanderungsfragen 1949, S. 13f.

³⁴ Adenauer an Storch, 21.12.1949, BAArch, B 136/8840.

³⁵ Besprechung betreffend grundsätzliche Fragen einer Auswanderung, 14.1.1950, BAArch, B 149/1470.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Steinert, Migration, S. 134.

³⁸ Vgl. ebenda, S. 240.

und wollten in Vorbereitung eines europäischen Arbeitsmarkts mehr und mehr Kompetenzen an sich ziehen.

In diesem Konflikt zeigt sich die migratorische Umbruchzeit der 1950er Jahre: Auf der einen, dem Innenministerium zugerechneten Seite steht, idealtypisch gesprochen, die als dauerhaft verstandene Überseewanderung im Familienverband. Auf der anderen, der Arbeitsverwaltung zugerechneten Seite steht der Aufbau eines transnationalen Arbeitsmarktsystems. Dieses fand – neben zahlreichen auf Zeit angelegten Auswanderungsvorhaben Deutscher – seine bedeutendste Ausprägung in den Anwerbeverträgen, die verschiedene europäische Länder ab Anfang der 1950er Jahre abschlossen. Die Bundesrepublik folgte 1955 mit dem Abschluss eines Vertrages mit Italien, dem ersten von vielen. Die Ära der „Gastarbeiter“-Zuwanderung begann und erreichte ihre Hochphase nach dem Mauerbau 1961. Die Auswandererzahlen blieben bis Ende der 1950er Jahre auf relativ hohem Niveau und sanken dann rapide.

Das BMA versuchte beharrlich und schließlich mit gewissem Erfolg einen stärkeren Einfluss auf Auswanderungsfragen auf Kosten des federführenden Innenministeriums zu bekommen. Das Kernargument, das zudem die Zeitenwende im Migrationsgeschehen verdeutlicht, lautete: Auswanderung sei nicht mehr wie in früheren Zeiten Siedlungs- oder selbstorganisierte, „spontane“ Einzel- und Familienauswanderung, die „polizeilich“ geregelt werden musste und daher in die Zuständigkeit des Innenministeriums fiel. Die grenzüberschreitende Migration der Nachkriegszeit sei im Gegensatz dazu immer stärker eine „nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geplante und durch bilaterale oder multilaterale zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelte Anwerbung und Wanderung von Arbeitskräften“.³⁹ Während Auswanderung also besonders im BMI ausschließlich als permanente Ansiedlung aufgefasst wurde, betrachteten Arbeitsministerium und Arbeitsverwaltung Migration ausschließlich als temporäre Schwankung auf einem sich erst noch entwickelnden internationalen Arbeitsmarkt.

Auch in der Zuwanderungspolitik standen sich Innen- und Arbeitsministerium sowie Arbeitsverwaltung von den 1950er bis in die 1970er Jahre immer wieder konfliktreich gegenüber. Das Innenministerium vertrat, auch gegenüber dem Wirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt, eine restriktive Linie bei der Anwerbepolitik, stellte die Wahrung von Sicherheit und Ordnung vor arbeitsmarktpolitische Belange.⁴⁰ Die Position des Arbeitsministeriums wandelte sich von einem Fokus auf Kontrolle des deutschen Arbeitsmarkts durch zurückhaltende Handhabung der Zuwanderung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung sozialer Belange. Im Gegensatz zur Auswanderungspolitik aber waren Arbeitsministerium und Arbeitsverwaltung von Beginn an für die Ausländerbeschäftigung zuständig.⁴¹ Zunächst, im Februar 1952, unterstützten besonders die Innenminister einiger Bundesländer, dass die „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ vom 23. Januar 1933 wieder in Kraft gesetzt wurde.⁴² Sie sollte „dem Schutze des deutschen Arbeitsmarktes“ dienen und eine unerwünschte Zuwanderung in die noch von hoher Arbeitslosigkeit in verschiedenen Bundesländern geprägte Bundesrepublik „eindämmen“. In den folgenden drei Jahren

³⁹ Aufzeichnung betr. Wanderungsfragen vom Standpunkt der ressortmäßigen Zuständigkeit, 11.8. 1952, BAArch, B 149/8594.

⁴⁰ Vgl. Karen Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, S.123–144, hier S.143.

⁴¹ Vgl. ebenda.

⁴² Vgl. Barbara Sonnenberger, Verwaltete Arbeitskraft: die Anwerbung von „Gastarbeiterinnen“ und „Gastarbeitern“ durch die Arbeitsverwaltung in den 1950er und 1960er Jahren, in: Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten, S.145–174, hier S.149.

vollzog sich die Wende zu einer staatlichen Förderung der Anwerbung, bei der die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) als eine der letzten Stellen der ersten Anwerbevereinbarung mit Italien zustimmte.⁴³

Zeitgleich begann der Gegenwind gegen die bis dato hauptsächlich vom BMI verantwortete Auswanderungspolitik zuzunehmen. Er wehte von verschiedenen Seiten. Arbeitgeberverbände, Betriebe und Gewerkschaften befürchteten einen negativen Effekt der Auswanderung auf den Arbeitsmarkt und nahmen eine ablehnende Haltung ein.⁴⁴ Mit der 1952 gegründeten BAVAV in Nürnberg trat zudem ein neuer Akteur auf den Plan, der forderte, dass die Arbeitsämter in die auswanderungspolitischen Entscheidungen und in die Auswahl der Abwandernden einbezogen werden sollten. Diese Möglichkeiten waren jedoch im geschilderten internationalen Umfeld eng begrenzt.

Die Bundesanstalt nutzte in diesem Zeitraum ihre Medienkontakte, um vor der Gefahr der Auswanderung für den Arbeitsmarkt zu warnen. Präsident Julius Scheuble prognostizierte in einem dpa-Interview im August 1952 eine Arbeitslosenzahl von unter einer Million „in absehbarer Zeit“⁴⁵ – am 1. Juli 1952 waren noch 1,16 Millionen Menschen arbeitslos gewesen. Es „mache sich bereits ein Facharbeitermangel in der Bundesrepublik bemerkbar“, weswegen die Bundesanstalt „nicht mehr an der Auswanderung von Fachleuten interessiert“⁴⁶ sei. Die Bürokraten aus dem Bundesamt für Auswanderung, das dem BMI unterstellt war, beschwerten sich daraufhin beim Bundesinnenminister über diesen Alleingang. Nicht, weil sie eine andere Meinung zur Abwanderung von Facharbeitskräften gehabt hätten; aber Franz Wolff, Leiter des Bundesamts und einer der dienstältesten Auswanderungsbeamten, befürchtete, die BAVAV wolle sich über die Presse einen Einfluss auf die Auswanderungspolitik verschaffen.⁴⁷

Besonders aufgefallen war Wolff der gute Kontakt des Frankfurter Landesarbeitsamts-Mitarbeiters Valentin Siebrecht zur Deutschen Zeitung und Wirtschafts-Zeitung, wo Siebrecht gelegentlich unter dem Kürzel V.S. zu migrationspolitischen Themen schrieb. Unter der Überschrift „Auswandern – mit Vorsicht“ wurden die Leser im März 1953 darauf hingewiesen, dass ein europäischer Arbeitsmarkt vor der Tür stehe und diese Entwicklung auch Auswirkungen auf überseeische Wanderungen habe. Die Auswanderungspolitik müsse darauf achten, dass „nicht die Abwanderung von Menschen ermöglicht wird, die wir in wenigen Jahren in Deutschland und Europa bitter nötig haben werden“.⁴⁸ An der Person des publizistisch aktiven Volkswirtschaftlers Siebrecht können personelle Parallelen zwischen Auswanderungs- und Anwerbepolitik beziehungsweise -administration festgemacht werden: Siebrecht war als Direktor des Arbeitsamtsbezirks Südbayern (1957–1972) maßgeblich an der Verwaltung der „Gastarbeiter“-Politik beteiligt, wobei er 1964 auch öffentlich die Konzeptionslosigkeit der Ausländerbeschäftigungspolitik der Bundesregierung kritisierte.⁴⁹ In der Diskussion um Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemein-

⁴³ Vgl. ebenda, S.150.

⁴⁴ Vgl. Steinert, Migration, S.244 und Besprechung über Durchführung der Anwerbung und Vermittlung nach dem Ausland, Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Nürnberg, 25.8.1952, BArch, B 149/1511.

⁴⁵ Auswanderung interessiert nicht mehr, dpa, zitiert nach: Volksblatt Berlin-Spandau, 10.8.1952.

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Bundesamt für Auswanderung (Wolff) an BMI, 16.8.1952, BArch, B 106/9157.

⁴⁸ V.S., Auswandern – mit Vorsicht, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, 25.3.1953.

⁴⁹ Valentin Siebrecht, Die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Frankfurter Hefte (1964), Nr.8, S.557–566, hier S.566: „Man muß auf lange Sicht disponieren, die Probleme der Ausländerarbeit in dem größeren Rahmen unserer gesellschaftlichen Entwicklung sehen“; vgl. auch Karin Hunn, „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“ Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2005, S.180f.

schaft (EWG), die auch italienische Arbeitnehmer betraf, setzten sich die Arbeitsverwaltung und auch Siebrecht persönlich 1965 für eine weiter bestehende Kontrolle über den Arbeitsmarkt ein – „die Freizügigkeitsvereinbarung sollte auf keinen Fall auf weitere Länder ausgedehnt werden. Der deutsche Arbeitsmarkt muß wenigstens insoweit überschaubar und regulierbar sein.“⁵⁰ Diese Form von Kontrolle wünschte die Arbeitsverwaltung auch auf dem Feld der Auswanderung deutscher Arbeitskräfte, hatte hier aber weit weniger Möglichkeiten.

Neben der Arbeitsverwaltung schaltete sich auch die Legislative in die Auswanderungspolitik ein. Im März 1954 beschloss der Haushaltsausschuss des Bundestags, die Mittel für die Auswanderung von Kriegsfolgenhilfeempfängern für 1955 um eine Million DM, von 7,65 Millionen auf nun 6,65 Millionen, zu senken.⁵¹ Im Hintergrund mag bereits die laufende Diskussion um die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland eine Rolle gespielt haben. Den Protokollen zu entnehmen ist vor allem der wachsende Unmut über die Auswanderungspolitik des Innenministeriums und insbesondere die gescheiterten, von einer bundeseigenen Gesellschaft verantworteten Siedlungsvorhaben in Chile.⁵² Der Haushaltsausschuss des Bundestags forderte von der Exekutive eine Erklärung der Linien der bundesdeutschen Auswanderungspolitik.

Eine daraufhin von Franz Wolff für das BMI verfasste⁵³ Denkschrift⁵⁴ fasste auf 58 Seiten plus Anlagen den Stand der Auswanderungspolitik seit dem Ersten Weltkrieg zusammen, enthielt aber kaum Konzepte für den künftigen Umgang mit Migration. Wolff wies aber auf den sich durch die Überalterung der Bevölkerung und die mögliche Wehrpflicht verschärfenden Arbeitskräftemangel hin und bezeichnete die Auswanderung von Fach- und Landarbeitskräften als „unerwünscht“.⁵⁵ Generell aber könne Auswanderung als „natürlicher Teil der Bevölkerungsbewegung“ nicht eingeschränkt werden. Die Bundesregierung sei daher verpflichtet, potenzielle Migranten über die staatlichen und kirchlichen Auswanderer-Beratungsstellen zu informieren. Es war eine Bestätigung der auf Kontrolle und Abwehr gerichteten Auswanderungspolitik der Zwischenkriegszeit, die vom Reichswanderungsamt bzw. nach 1924 der Reichsstelle für das Auswanderungswesen in Zusammenarbeit mit konfessionellen Organisationen wie der Diakonie oder dem katholischen St.-Raphaels-Verein implementiert wurde. Wolff lobte die Arbeit der nach dem Krieg schnell wiedererentstandenen Auswanderer-Beratungsstellen⁵⁶ in der traditionellen Diktion als „Sieb, in dem völlig aussichtslose oder phantastische Auswanderungsabsichten aufgefangen werden“, verwies auf die alte Verbalhornung des Reichswanderungsamts der Zwischenkriegszeit als „Reichswarnungsamt“⁵⁷ und nannte auch die gängige Bezeichnung der Beratungsstellen als „Abratungsstellen“ als „Bestätigung für die richtige Auffassung ihrer Aufgabe“.⁵⁸

⁵⁰ Valentin Siebrecht, Unsere Ausländer – pro und contra!, in: Der Arbeitgeber 16 (1965), S.286–292, hier S.290; vgl. auch Sonnenberger, Arbeitskraft, S.168f.

⁵¹ Deutscher Bundestag (DBT), 2.Wahlperiode (WP), Haushaltsausschuss, 25.Sitzung, 23.3.1954, DBT-Parlamentsarchiv.

⁵² Vgl. ebenda und Bericht von Ministerialdirigent Hopf (BMI) an Staatssekretär I, 23.3.1954, Sitzung Haushaltsausschuss, BArch, B 106/20580.

⁵³ Vgl. Brief von Franz Wolff an Oberregierungsrat a.D. M. Lichter: „Inhalt der Denkschrift, der, wie Du Dir denken kannst, aus meiner Feder stammt“, BArch, B 106/9288.

⁵⁴ Denkschrift des BMI über die Auswanderungspolitik, Bonn, Endfassung Januar 1955, BArch, B 106/20581.

⁵⁵ Ebenda, S.57.

⁵⁶ Vgl. Jan Philipp Sternberg, Fernweh verwalten. Staatliche und kirchliche Auswanderer-Beratungsstellen nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten, S.345–376.

⁵⁷ Vgl. Bade, Amt.

⁵⁸ Denkschrift des BMI über die Auswanderungspolitik, Bonn, Endfassung Januar 1955, BArch, B 106/20581, S.12.

Im BMA stieß Wolffs Denkschrift auf herbe Kritik. Dabei vermischte sich ein Streit um Zuständigkeiten mit einer, wie oben erwähnt, grundsätzlich anderen Definition von aktueller grenzüberschreitender Migration. „Dass die Auswanderung alten Stils heute kaum noch existiert, dass die Auswanderung heute auf einer Anwerbung bestimmter Arbeitskräfte beruht, kommt nicht genügend zum Ausdruck“⁵⁹, kritisierte wiederum BMA-Unterabteilungsleiter Bernhard Ehmke. Ein zweijähriger Arbeitsvertrag im Ausland sei eben keine Auswanderung, sondern grenzüberschreitende Arbeitssuche. Hier aber sei das Arbeitsministerium zuständig, das Innenministerium habe sich nur um den „Gesichtspunkt der Bevölkerungspolitik“⁶⁰ zu kümmern. In einem Schreiben an seinen Vorgesetzten kritisierte Ehmke in scharfen Worten das „niedrige Niveau“ der Denkschrift des Innenministeriums, die hauptsächlich vom Gedanken getragen sei, die Zuständigkeit des BMI für die Auswanderungspolitik zu erhalten. Eine mögliche Einbindung der Arbeitsämter in die Steuerung der Migration werde nicht erwähnt, stattdessen die Notwendigkeit der Auswanderer-Beratungsstellen „in geradezu kindlicher Art begründet“.⁶¹ Die Denkschrift solle möglichst in den Akten verschwinden und in der Öffentlichkeit nicht bekannt werden.⁶²

Verbunden mit der Sorge um Engpässe auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt und einem wachsenden Unverständnis, dass die vermeintlich überflüssige und wirtschaftsschädliche Auswanderung mit Millionenbeträgen unterstützt wurde, verbunden auch mit einem lange schwelenden Kompetenzstreit in der Bundesregierung, wird in den Konflikten 1954/55 eine Zeitenwende in der Wahrnehmung der Migration aus Deutschland überdeutlich: Mit einer als permanent verstandenen „Auswanderung alten Stils“ würde man es nach dem Ende der unmittelbaren Nachkriegszeit und dem baldigen Auslaufen der Flüchtlingswanderungsprogramme nicht mehr zu tun haben, eher mit dem Beginn eines internationalen Arbeitsmarkts. Eine wirksame Kontrolle und Steuerung der Migration aus Deutschland war aber, so das Dilemma der Arbeitsmarktpolitiker, kaum noch möglich.

Zu Zeiten des sich verschärfenden Arbeitskräftemangels in der Bundesrepublik gab es „erwünschte“ Auswanderer nur noch in ethnisch, national oder durch ihr Geschlecht exkludierten Gruppen: Die Auswanderung von jungen Frauen erschien wegen des bestehenden „Frauenüberschusses“ noch „vertretbar“⁶³, erwünscht und förderungswürdig sei die Ansiedlung von (meist „volksdeutschen“) Vertriebenen bauerlicher Herkunft im Ausland, von noch in Deutschland verbliebenen DPn und Neuflüchtlings aus Osteuropa, den, wie es in damals noch ungewohnter Diktion hieß, „sogenannten Asylsuchenden“.⁶⁴ Im Haushaltsausschuss des Bundestags argumentierten die Vertreter des BMI bei der Vorstellung der Wolffschen Denkschrift im Februar 1955, dass Auswanderungsfragen bereits „sehr vorsichtig“⁶⁵ behandelt würden und die Abwanderung von solchen Personen nicht gefördert werden könne, bei denen es sich „um Kräfte handele, auf die das Inland bei seiner Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage angewiesen“⁶⁶ sei. Die Auswanderung bedürftiger Kriegs-

⁵⁹ Vermerk von Ehmke, 12.11.1954, BArch, B 149/1470.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Ehmke an Petz, Abteilungsleiter II, 5.2.1955, BArch, B 149/1470.

⁶² Ebenda.

⁶³ Vgl. Oberregierungsrat Dr. Helmut Zöllner (BAVAV), Gedanken zur Festlegung einer Auswanderungspolitik der Bundesrepublik, Nürnberg, 8.2.1954, BArch, B 149/1470.

⁶⁴ Wolff (BMI), DBT, 2.WP, Haushaltsausschuss, 62.Sitzung, 17.2.1955, DBT-Parlamentsarchiv. „Gerade sie, die aus Gebieten jenseits des Eisernen Vorhangs kämen, zeigten deutlich das Bestreben, zwischen ihren Aufenthaltsort und den Eisernen Vorhang möglichst ein Weltmeer zu legen. Die USA würden solchen Neuflüchtlings insofern helfen, als sie durch das US-Escapee-Program Arbeitsstellen oder sonstige Existenzmöglichkeiten in anderen Ländern für diese Personenkreise suchten.“

⁶⁵ Ministerialdirigent Dr. Kitz (BMI), DBT, 2.WP, Haushaltsausschuss, 62.Sitzung, 17.2.1955, DBT-Parlamentsarchiv.

⁶⁶ Ebenda.

folgenreichempfänger werde zwar gefördert, allerdings sei das Bundesamt für Auswanderung damit beauftragt worden, dass Facharbeitskräfte und Menschen, die in Mangelberufen beschäftigt seien, nicht unterstützt würden.⁶⁷

Der Einfluss des BMA und der Bundesanstalt für Arbeit auf die Auswanderungspolitik nahm nach dem Eklat um die Denkschrift zu. Anträge auf Wanderungsunterstützung wurden daraufhin zum Beispiel für Australien-Auswanderer ab Oktober 1955 vom Bundesamt für Auswanderung nur noch genehmigt, wenn der Antragsteller keinen „Mangelberuf“ laut einer Liste der Bundesanstalt ausübte.⁶⁸ Ab Januar 1956 wurden bei Wanderungen über das ICEM auch keine unverheirateten Männer unter 25 Jahren unterstützt, ab März 1956 nur noch Empfänger von Kriegsfolgenhilfe oder anderen Sozialleistungen.⁶⁹

Die Auswanderungsfreiheit konnte wegen der im Grundgesetz garantierten Freizügigkeit politisch nicht eingeschränkt werden; Steuerungsmöglichkeiten gab es in der frühen Bundesrepublik nichtsdestoweniger. Da in den 1950er Jahren viele deutsche Auswanderungswillige die hohen Überfahrtskosten in überseeische Zielländer nicht aufbringen konnten, spielte die über das ICEM oder andere Vereinbarungen subventionierte Auswanderung eine wichtige Rolle. Restriktiv handhabte die Bundesregierung die Möglichkeiten finanzieller Unterstützung für Auswanderer; ledige Männer wurden von Anfang an geringer unterstützt als Familien, im Laufe der 1950er Jahre wurde die Gruppe der Auswanderungsinteressierten, die Unterstützung bekommen konnten, kontinuierlich verkleinert. Obwohl keine Zahlen vorliegen, wie viele Wanderungswillige von ihrem Vorhaben Abstand nahmen, weil sie die Reisekosten nicht tragen konnten, geht Freund davon aus, dass die „restriktive Finanzierung [...] sicherlich vielen Deutschen eine Auswanderung unmöglich gemacht“ hat und sich zudem die traditionelle Hoffnung der Wanderungspolitik erfüllt habe, dass die Beratungsstellen „nicht wenige in ihrer Entscheidung Schwankende“ von einer Abwanderung abgebracht hätten.⁷⁰

Nach 1956, als das letzte spezielle Flüchtlingswanderungsprogramm der USA ausgelaufen war, nahm die Zahl der auswandernden Deutschen stark ab. Auch die geförderten Wanderungen über das ICEM wurden rapide weniger (1956 noch 32 672, 1957 dann nur noch 20 389, 1958: 7 428, 1959: 12 999, 1960: 13 828, 1961: 7 252 Personen).⁷¹ Zu einer Zeit, da die Bundesregierung damit begann, Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben, stieß es zunehmend auf Unverständnis, gleichzeitig die Auswanderung zu subventionieren. Das bedeutete aber zugleich den fast kompletten Verzicht auf das Feld der Auswanderungspolitik. Eine Steuerung der Migration aus Deutschland (außer im sehr begrenzten Rahmen über die Beratungsstellen) war nun erst recht nicht mehr möglich. Da Ministerien und Behörden sich bemühten, auch gegenüber der Presse kaum noch – sei es steuernd oder warnend – das Auswanderungsthema anzuschneiden⁷², wurde für längere Zeit kaum noch über die Migration aus Deutschland geredet oder publiziert. In fast ebenso stiller Weise, hier vor allem im Sinne von politischer Realitätsverweigerung gemeint, wandelte sich die Bundesrepublik in den kommenden Jahrzehnten vom „Arbeitseinfuhrland“ zum Einwanderungsland.

⁶⁷ Wolff (BMI), DBT, 2. WP, Haushaltsausschuss, 62. Sitzung, 17.2.1955, DBT-Parlamentsarchiv.

⁶⁸ Vgl. Steinert, Migration, S. 248.

⁶⁹ Vgl. ebenda.

⁷⁰ Freund, Phase, S. 9.

⁷¹ Vgl. Steinert, Migration, Tabelle S. 249.

⁷² Vgl. ebenda, S. 250f.