SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Migration, Staat und Nation: Wechselbezüge im historischen Wandel

Oltmer, Jochen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Oltmer, J. (2007). Migration, Staat und Nation: Wechselbezüge im historischen Wandel. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Migration und ethnische Minderheiten 2007/2, 9-31. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-205909

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Migration, Staat und Nation: Wechselbezüge im historischen Wandel

Jochen Oltmer

Zusammenfassung/Abstract

Staaten grenzen Bevölkerungen voneinander ab und kategorisieren sie in Untertanenverbände bzw. Staatsbevölkerungen. Das hat tiefgreifende Folgen für die Entwicklung der Migrations- und Integrationssituation. Dem Beitrag geht es am deutschen Beispiel um die langfristig wirksamen Wechselwirkungen der Entwicklung von Staatsverständnis und Staatsform, der Genese des nationalen Integrationsprozesses seit dem späten 19. Jahrhundert mit den vielgestaltigen Wandlungen der Migrationsverhältnisse.

Staatliche Rahmungen und Einflussnahmen fördern, steuern oder begrenzen entscheidend die Möglichkeiten der Realisierung und Gestaltung von Migrationsoptionen von Individuen und Gruppen. Staaten können räumliche Bevölkerungsbewegungen und deren Begleit- und Folgeerscheinungen als wirtschaftliche, gesellschaftliche, rechtliche, kulturelle und/oder innen- bzw. außenpolitische Probleme wahrnehmen. Art und Grad dieser Problemperzeption orientieren sich dabei an der staatlichen Selbstzuschreibung von Verantwortungsbereichen und Aufgabenstellungen sowie an den damit verbundenen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Zielvorstellungen.

Der langwährende und tiefgreifende Wandel von Staatlichkeit und Staatsverständnis, von Staatsform und Staatstätigkeit, von staatlicher Legitimation und staatlicher Repräsentation bedingte in der europäischen Geschichte der Neuzeit die Veränderung staatlicher Perzeptionsmuster von Migration. Die konkrete Umsetzung der Selbstzuschreibungen von Aufgabenstellungen und der daraus resultierenden Zielvorstellungen in staatliche Reaktionen auf und aktive Interventionen in Migrations- und Integrationsverhältnisse wiederum war in der langen historischen Perspektive abhängig von verschiedenen staatlichen Handlungskompetenzen und Handlungsspielräumen, vom verfügbaren Institutionengefüge und den vorhandenen bzw. für geeignet gehaltenen Instrumentarien, die sich zum Teil auch erst in der Auseinandersetzung mit den Gestaltungsbereichen ausbildeten (s. insgesamt: Bade/Oltmer [2008]).

Bei alldem wirkte ein vielfältiges Spannungsfeld von Wechselbezügen zwischen Staat und Migration. Das galt nicht nur für die Tatsache, dass Migrationsbewegungen auf restriktive Interventionen (zum Beispiel Aus- oder Zuwanderungsverbote bzw. -beschränkungen), auf staatliche Zwangsmaßnahmen (zum Beispiel Ausweisungen, Vertreibung, Flucht) oder umgekehrt auf attrahierende Maßnahmen (zum Beispiel Zuwanderungspolitik zur Gewerbeförderung, Ansiedlungspolitik) reagierten oder auch nicht (illegale Zuwanderung bzw. aufenthaltsrechtliche Illegalität). Hinzu kam, dass in bestimmten staatlichen Ausgangsräumen aus spezifischen (zum Beispiel religiös-kulturellen) Gründen direkt oder indirekt erzwungene Auswanderungen zeitgleich in anderen staatlichen Räumen aus den gleichen, aber auch aus anderen Gründen (Gewerbeförderung, Technologietransfer, Landerschlie-

ßung) umworbene Zuwanderergruppen umfassen konnten (zum Beispiel Hugenotten, Waldenser, Salzburger). Daraus wiederum konnten sich auf ganz anderen Ebenen lagernde zwischenstaatliche Probleme ergeben, die ihrerseits auf die entsprechenden staatlichen Handlungsspielräume rückwirkten (zahlreiche historische und aktuelle Beispiele: Bade 2000; Bade/Oltmer 2003; Bade/Emmer/Lucassen/Oltmer 2007).

Zuwanderungs- und Auswanderungsförderung oder -begrenzung einerseits und Integrationsförderung oder -behinderung andererseits konnten aber auch verursacht oder doch mitbestimmt werden durch die nicht intendierten bzw. unerwünschten Folgen von keineswegs auf die Migrations- und Integrationsverhältnisse zielenden Interventionen, deren wanderungsbestimmende, integrationsfördernde oder -behindernde Kraft erst spät oder auch gar nicht erkannt wurde, bis hin zu Fehlsteuerungen in Gestalt der im Sinne der erstrebten Ziele kontraproduktiven Folgen von bewussten, direkten migrations- und integrationspolitischen Interventionen. Staatliche Reaktionen und Interventionen können damit also auch Wanderungsbewegungen hervorrufen, die wiederum als Problem perzipiert werden und zu Handlungsdruck führen mit der möglichen Folge staatlicher Interventionen in die selbst hervorgerufenen Migrationsverhältnisse.

Im Europa der Neuzeit bedeuteten der Ausbau und die zunehmende Konzentration staatlicher Herrschaftsgewalt mit dem Ziel der Machtstärkung nach außen und der Loyalitätssicherung nach innen eine weit reichende Umformung der politischen Grundordnungen. Die Entwicklung souveräner moderner Staatlichkeit ging mit dem Prozess der Konstituierung der Staatsbevölkerung und dem Prozess der Territorialisierung einher (Überblicke: Schulze 1995; Breuer 1998; Reinhard 2007). Territorialisierung bedeutet Unabhängigkeit und Abgrenzung nach außen. Damit verbunden waren im Prozess der Staatsbildung die Entstehung zunehmend festgefügter staatlicher Grenzen und die langfristige Etablierung staatlicher Grenzregime; denn erst mit der Entwicklung von Territorialstaaten konnten vor dem Hintergrund des mit der Territorialisierung verbundenen Prozesses der Konstituierung von Staatsbevölkerungen Migrationen als grenzüberschreitende Bewegungen perzipiert werden bzw. erst seither wurden immer weiter verfeinerte Kategorien entwickelt, die die Zulassung oder Abweisung auswandernder eigener Untertanen bzw. Staatsangehöriger sowie die Zulassung oder Abweisung von Zuwanderern an den Grenzen mit ihren stetig ausgebauten Kontrollsystemen ermöglichten. Zulassung und Abweisung von Zuwanderergruppen unterlagen staatlichen Vorstellungen über die regionale, kulturelle und religiös-konfessionelle Passfähigkeit von Gruppen. Mit der Nationalisierung staatlicher Herrschaft im 19. Jahrhundert wurden diese Vorstellungen überlagert durch nationale bzw. ethno-nationale Orientierungsmuster.

Territorialisierung war durch eine erhebliche Verminderung der Zahl staatsförmiger Herrschaftsgebilde gekennzeichnet und mündete seit dem frühen 19. Jahrhundert in die Etablierung nach Homogenisierung strebender Nationalstaaten. Die Aufklärung, vor allem dann aber die Amerikanische und die Französische Revolution bedeuteten für die Legitimation von fürstlicher Macht und monarchischem Prinzip eine fundamentale Herausforderung. Das bald als ‚liberal' bezeichnete Modell einer ständelosen, auf Volkssouveränität und Gewaltenteilung ruhenden Herrschaft drängte seit dem Ende des 18. Jahrhunderts in der Diskussion um die legitime Form staatlicher Herrschaft in den Vordergrund. Die Forderung nach Freiheit und Gleichheit aller Teile einer vorgestellten Nation erwies sich als hochgradig mobilisierend und integrierend. Die Debatte um die Rechtfertigung von Regierungsgewalt einer nationalen Bürgergesellschaft nahm aufklärerische Vorstellungen über den Gesellschaftsvertrag auf, forderte geschriebene Verfassungen und eine weitreichende Rechtskodifikation mit dem Ziel der Begrenzung von Herrschaft. Der langwährende Konflikt von Herrschern und Be-

herrschten um die Begrenzung von Willkür und die Entpersönlichung von Herrschaft mündeten in den Rechts- und Verfassungsstaat, der die europäische Entwicklung seit dem 19. Jahrhundert prägte.

Mit der langsamen Ablösung ständischer Bindungen verbunden war der Wandel vom ‚Untertanen' zum ‚Staatsbürger': Aus dem vielfältig persönlich gebundenen Untertanen des fürstlichen Territorialstaats wurde der persönlich freie Staatsbürger, dessen Rechte und Pflichten dem Staat gegenüber über die Institution Staatsangehörigkeit vermittelt wurden. Industrialisierung und Demokratisierung gingen in den einzelnen europäischen Staaten, unterschiedlich und phasenverschoben ausgeprägt, einher mit der Nationalisierung staatlicher Herrschaft und mit der Entwicklung nationaler Identitäten. Ergebnis war die Homogenisierung der Gruppe persönlich freier Staatsbürger mit wachsenden politischen Partizipationschancen, die vor allem im Zuge der Demokratisierung staatlicher Herrschaft seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts an Bedeutung gewannen.

Die Kodifizierung von Staatsangehörigkeitsregelungen bedingte die Entwicklung von je nach staatlichem Selbstverständnis und den damit verbundenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, rechtlichen, politischen und kulturellen Zielen ausgeprägten Vorstellungen über die Ein- und die Ausbürgerung und damit über den staatlichen Umgang mit den Rechten von ‚Ausländern'. Mit der Etablierung der Bindung des persönlich freien Staatsbürgers an den Staat über die Institution der Staatsangehörigkeit eng verflochten war die Frage von Verleihung bzw. Entzug von Staatsangehörigkeit als rechtlichem Problem. Es wurde zumeist in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch die Einführung von Staatsangehörigkeitsgesetzen und später durch den Abschluss von Staatsangehörigkeitsverträgen zwischen den einzelnen Staaten geregelt (Gosewinkel 2001; Fahrmeir 2000; Nathans 2004; Trevisiol 2006). Die Nationalisierung staatlicher Herrschaft führte dabei zu Tendenzen von Einschluss/Integration und Ausschluss – Ausschließungstendenzen betrafen jene autochthonen oder allochthonen Minderheiten, die sich nicht als zur Nation gehörig betrachteten oder als nicht zugehörig betrachtet wurden. Muster der Nationalisierung staatlicher Herrschaft wirkten sich aber nicht nur insofern aus, als bestimmte Gruppen, die als nicht zugehörig perzipiert wurden, außerhalb des Verbandes der Staatsangehörigen zu verbleiben hatten bzw. ihrer Aufnahme erhebliche Barrieren entgegenstanden. Umgekehrt konnten andere Gruppen, die als zugehörig galten, einen privilegierten Zugang zur Staatsangehörigkeit erhalten.

Am deutschen Beispiel sollen im Folgenden die Wechselwirkungen der Entwicklung von Staatsverständnis und Staatsform, der Genese des nationalen Integrationsprozesses seit dem späten 19. Jahrhundert mit den vielgestaltigen Wandlungen der Migrationsverhältnisse ausgeleuchtet werden.

1 Nationale Integration, Minderheitenpolitik und Migration im deutschen Kaiserreich

Das deutsche Kaiserreich von 1870/71 kann als Kompromiss zwischen den konstitutionellen Vorstellungen der bürgerlich-liberalen Nationalbewegung und den politischen Perspektiven der monarchisch-autoritären Eliten verstanden werden. Das politische System war durch das Nebeneinander von (starken) autoritären und (schwächeren) demokratischen Elementen sowie von (starken) föderalen und (schwächeren) unitarischen Elementen gekennzeichnet. Partikulare Herrschaftsgewalt verlor dabei an Gewicht: Das galt nicht nur, weil die Kompetenzen und Handlungsspielräume von Reichsbehörden und Reichsverwaltung wuchsen und das Rechtssystem sowie der Justizapparat reichseinheitlich geordnet wurden, sondern auch, weil sich das Amt des Kaisers von der Bundespräsidialgewalt zum Reichsmonarchen verschob und auch innerhalb des Parteisystems ‚reichische'

Orientierungen und Organisationsformen an Bedeutung gewannen (im Überblick: Ullmann 1996; Loth 1997).

Mit diesen politischen gingen nationale Integrationsprozesse einher. Zur Absicherung der Legitimität staatlicher Herrschaft entwickelte sich die innere Nationsbildung zu einem zentralen Projekt der politischen Eliten des Reiches. Das galt vor allem angesichts der Ablehnung der kleindeutschen Staatsgründung unter preußischer Hegemonie durch jene weiten Teile der Bevölkerung, die sich als politische, konfessionelle oder nationale Minderheiten verstanden. Die zentrale Integrationsfunktion übernahm der Nationalismus als Mobilisierungsideologie, der umso mehr Wirkung entfalten konnte, je stärker sich ein politischer Massenmarkt etablierte. Nationale und nationalistische Vorstellungen wurden vor allem durch Schule, Militär und Publizistik verbreitet und konsolidiert. Der im deutschen Kaiserreich seit den 1870er Jahren verbandlich ‚organisierte Nationalismus' fügte dem ein neues, politisch und ideologisch schlagkräftiges Element hinzu, das die Massenwirksamkeit nationaler und nationalistischer Vorstellungen durch neue propagandistisch-manipulative Methoden noch wesentlich erhöhte (Dann 1996: 169–218; Wehler 2001: 62–88).

Der ‚organisierte Nationalismus' begann in Deutschland als antisemitische Bewegung und entwickelte sich zu einem allgemeinen Kampfinstrument gegen ethnische, kulturelle und nationale Minderheiten. Nationale und nationalistische Abgrenzung zielte mithin nicht nur auf die außenpolitischen Gegner des eigenen Nationalstaates, sondern zugleich auch auf Gruppen innerhalb der eigenen Grenzen: Autochthone und allochthone Minderheiten wurden als Gefahr für innere Sicherheit, Gesellschaft und Kultur der Nation verstanden. Ergebnis der Durchsetzung des nationalstaatlichen Homogenisierungsprojekts waren zum einen Muster restriktiver Minderheitenpolitik und zum andern Elemente der Etablierung von Zuwanderungsschranken gegenüber ausländischen Staatsangehörigen oder die Aufrichtung formeller bzw. informeller Integrationsbarrieren, um die vorgeblichen, als sehr negativ verstandenen Folgen von Minderheitenbildungen zu verhindern oder zu minimieren.

Für die Perzeption von Migration hatte das im Deutschen Reich vor allem für die Polen als größter nationaler Minderheit weitreichende Folgen. Zwar unterlagen sie nicht rechtlichen Migrationsbarrieren in Gestalt einer Einschränkung ihrer Freizügigkeit im Innern, doch führte ihre Einordnung als ‚Reichsfeinde' auch bei den starken Ost-West-Binnenwanderungen von Polen (‚Ruhrpolen') zur Aufrichtung von informellen Integrationsbarrieren, die ein Ergebnis des nationalstaatlichen Homogenisierungsprojekts waren (Kleßmann 1978; Murzynowska 1979; Murphy 1983, Stefanski 1992).

Folgenreicher noch war die Perzeption der polnischen Minderheit in Deutschland als ‚Reichsfeinde' für die Zuwanderung von Auslandspolen ins Reich, die seit den 1880er Jahren an Dynamik gewann: Preußen-Deutschland hatte sich vor dem Ersten Weltkrieg zum zweitwichtigsten „Arbeitseinfuhrland" der Erde nach den Vereinigten Staaten von Amerika entwickelt (Ferenczi 1930: 21). In der Hochkonjunkturperiode seit den 1890er Jahren war die Zahl der in der deutschen Wirtschaft beschäftigten Ausländer sehr stark angestiegen und erreichte vor dem Ersten Weltkrieg eine Höhe von rund 1,2 Millionen. Die stärkste Zuwanderergruppe bildeten Polen aus Russisch-Polen und dem österreichischen Galizien, die vornehmlich in der ostelbischen Landwirtschaft beschäftigt wurden. Eine Einwanderung polnischer Arbeitskräfte nach Preußen schien die zu den ‚Reichsfeinden' gezählte preußisch-polnische Minderheit zu stärken und damit die von den zuständigen preußischen Behörden als große Gefahr gesehene Wiederaufrichtung eines selbständigen polnischen Staates gegen die Teilungsmächte Preußen, Österreich-Ungarn und Russland befördern zu können. Dabei ging es nicht nur um die polnische Minderheit im Osten, sondern auch um die seit den 1880er Jahren stark ange-

wachsene, vor allem in städtisch-industriellen Erwerbsbereichen beschäftigte Minderheit der ‚Ruhrpolen'.

Ein seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert etabliertes differenziertes System der Kontrolle ausländischer Arbeitskräfte zielte auf eine scharfe Beobachtung und Regulierung der polnischen Zuwanderung aus Russland und Österreich-Ungarn. Diese preußische antipolnische ‚Abwehrpolitik' strebte nicht nach einer Beschneidung oder Absperrung der Zuwanderung an sich, sie funktionierte auch ganz unabhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarkts. Ihr Hauptziel war es vielmehr, die Zuwanderung der Auslandspolen aus nationalitätenpolitischen Gründen nicht zur Einwanderung geraten zu lassen. Darum wurde nur die Zuwanderung saisonaler Arbeitswanderer gestattet, die dem ‚Rückkehrzwang' unterlagen und jährlich das Land in der winterlichen ‚Sperrfrist' (zuletzt vom 20. Dezember bis 1. Februar), in der sich keine auslandspolnischen Arbeitswanderer in Preußen aufhalten durften, wieder zu verlassen hatten. Dem ‚Rückkehrverbot' unterlagen nur die auslandspolnischen Arbeitswanderer, andere Zuwanderergruppen (beispielsweise Italiener, Niederländer, Schweden, Ruthenen/Ukrainer) unter den ausländischen landwirtschaftlichen Arbeitskräften in Preußen hingegen durften in der ‚Sperrfrist' bleiben, auch wenn durchaus Bestrebungen erkennbar waren, ihre Anwesenheit im Inland ebenfalls auf saisonale Beschäftigungen zu beschränken (hierzu und zum Folgenden: Bade 1980). Um eine Verstärkung der aus dem preußischen Osten zugewanderten ‚Ruhrpolen' durch auslandspolnische Einwanderer zu verhindern, durften außerdem Polen aus Russland und Österreich-Ungarn außerhalb der preußischen Grenzprovinzen im Osten nicht in der Industrie beschäftigt werden.

Die Instrumente der antipolnischen Abwehrpolitik Preußens waren vielgestaltig. Vor allem um den ‚Kontraktbruch' ausländischer Arbeitswanderer in der Landwirtschaft zu bekämpfen, der als ein Problem in erster Linie der Abwerbung durch eine große Zahl konkurrierender Agenten und Arbeitsvermittlungsstellen von Arbeitgebern erkannt worden war, wurde 1905 die ‚Deutsche Feldarbeiter-Centralstelle' auf Initiative des preußischen Landwirtschaftsministeriums gegründet. Ihre Aufgabe sollte es sein, die gesamte Anwerbung ausländischer landwirtschaftlicher Arbeitskräfte durch die Verdrängung kommerzieller Vermittler zu übernehmen. 1909 wurde der ‚Legitimationszwang' eingeführt für alle ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter im preußischen Staat. Seither bestand für ausländische Arbeitskräfte der Zwang, bei der 1911 in ‚Deutsche Arbeiterzentrale' umbenannten Vermittlungsstelle eine ‚Arbeiter-Legitimationskarte' zu beantragen, die in den vor dem Ersten Weltkrieg errichteten 39 Grenzstellen der Arbeiterzentrale ausgefertigt wurden.

Die Legitimationskarte hatte verschiedene Funktionen. Sie stellte zunächst sicher, dass alle ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter im Inland über ordnungsgemäße Papiere verfügten, die für die Polizeibehörden eine schnelle Identifikation ermöglichten. Doch die Legitimationskarte gab nicht nur über die Personalien Auskunft, sondern verzeichnete auch den Namen des Arbeitgebers, der in den Grenzämtern der Arbeiterzentrale eingetragen worden war. Mit dieser Eintragung in die Legitimationskarte blieb die betreffende ausländische Arbeiterin oder der betreffende ausländische Arbeiter an den Arbeitgeber gebunden. Die Legitimationskarte verzeichnete außerdem die Nationalität der ausländischen Arbeitskräfte, die durch verschiedene Farben der Karte besonders hervorgehoben waren. Das diente wiederum der besonderen Kennzeichnung polnischer Arbeitskräfte aus Österreich-Ungarn und Russland: Nur für diese Gruppe, die als sicherheitspolitisch höchst gefährlich galt, war der ‚Rückkehrzwang' in der winterlichen ‚Sperrfrist' eingeführt worden.

Auslandspolen, die sich in der ‚Karenzzeit' in Preußen aufhielten, konnten über die Legitimationskarte (die ‚rote Polenkarte') sofort identifiziert werden mit der Folge der Abschiebung. Ausländische

Arbeitskräfte, die nicht der Rückkehrpflicht unterlagen, mussten die Legitimationskarte jährlich erneuern lassen. Die Karte versprach damit eine umfassende Kontrolle der ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter in Preußen. Da es Preußen zudem gelang, das System der Ausländerkontrolle auch auf andere deutsche Staaten auszudehnen, erfasste es den weitaus überwiegenden Teil des Reichs. Insgesamt verfügte das preußische Kontrollsystem für ausländische Arbeitskräfte also mit dem ‚Legitimationszwang' über ein Instrument, das die polizeiliche Überwachung sehr erleichterte und zugleich eine weitreichende Umsetzung einer ethno-national geprägten Ausländerpolitik zuließ.

2 Die ethno-nationale Privilegierung ‚deutschstämmiger' Zuwanderung und das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913

Als ein wesentliches Element nationalistischer Vorstellungen in der Auseinandersetzung um die Rolle Deutschlands als weltweit agierender europäischer Großmacht erwies sich in den letzten drei Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg die zunehmende Prägung durch ‚großdeutsche', dann ‚alldeutsche' Orientierungsmuster. Die ‚deutsche Nation' wurde nicht entlang politischer Nationalstaatsgrenzen als ‚Staatsvolk' abgegrenzt, sondern zunehmend ethnisch, das heißt ‚volksdeutsch' verstanden. Nationalismus entwickelte sich zu kulturalistischem Ethno-Nationalismus, der mit der ideologischen Integration aller ‚Deutschstämmigen' außerhalb des Reichsgebiets weit über die Grenzen des Nationalstaates hinauswirken sollte und damit grundsätzlich expansiv auftrat. Die Definition der ‚deutschen Nation' als ‚Gemeinschaft des Blutes' verschärfte zugleich die Ausgrenzung von Minderheiten im Innern.

Mit der Überlagerung nationaler, vor allem auf die innere Homogenisierung ausgerichteter, durch ethno-nationale, auf äußere Expansion zielende Orientierungsmuster verband sich auch die Etablierung privilegierter Migrationsbeziehungen. Die Zuwanderung von ‚Volksdeutschen', die keine deutsche Staatsangehörigkeit hatten, wurde gefördert, weil sie als nationale Konsolidierung in bewusster Frontstellung gegen ‚fremdvölkische' Einwanderung galt. Das Interesse an den ‚deutschstämmigen' Siedlern, die zum Teil seit dem hohen Mittelalter in starken deutschen Siedlungsgebieten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa lebten, war im deutschen Kaiserreich Ende des 19. Jahrhunderts erwacht. Wesentlich verantwortlich für die ‚Entdeckung' dieser Gruppen war der extrem nationalistische ‚Alldeutsche Verband', der sie für ‚weltpolitische' Bestrebungen zu instrumentalisieren suchte. In diesem Kontext wurde auch die Frage nach den Möglichkeiten einer Forcierung der ‚Rückwanderung' vor allem russlanddeutscher Siedler als größter deutscher Minderheitengruppe in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa diskutiert; immerhin erreichte die Gesamtbevölkerung „deutscher Muttersprache" bei der ersten Volkszählung im Zarenreich 1,8 Millionen (Oltmer 2005c, Oltmer 2006).

In zweifacher Hinsicht schien eine ‚Rückwanderung' ‚deutschstämmiger' Siedler im kaiserlichen Deutschland aus bevölkerungs- und nationalitätenpolitischen Gründen nutzbringend zu sein: Zum einen sollten Landarbeiter aus den deutschen Siedlungsgebieten im Osten dazu beitragen, polnische Arbeitswanderer aus der ostelbischen Landwirtschaft zu verdrängen. Zum andern sollten russlanddeutsche Bauern, ebenfalls im Sinne der antipolnischen ‚Abwehrpolitik', als Kolonisten das von Reichskanzler Otto von Bismarck aufgelegte, seit 1886 betriebene großangelegte landwirtschaftliche Ansiedlungsprogramm im preußischen Osten unterstützen, für das einheimische Bewerber nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung standen.

Das Ansiedlungsgesetz von 1886 zielte darauf, in den preußischen Provinzen Posen und Westpreußen polnischen Landbesitz zur Ansiedlung deutscher Bauern aufzukaufen. Die von der ‚Königlichen Ansiedlungskommission für die Provinzen Posen und Westpreußen' durchgeführte Ansiedlung ging vor allem seit der Jahrhundertwende dazu über, unter deutschen Kolonisten im Ausland, vornehmlich im Zarenreich, zu werben, weil die Zahl der Siedlungsbewerber im Inland immer kleiner wurde: Von den 1888–1914 insgesamt 21.683 angesiedelten Familien – ein Ergebnis, das weit hinter den hochgesteckten Erwartungen zurückblieb – kam mit 5.480 Familien rund ein Viertel aus dem östlichen Ausland (Oltmer 2005b: 140–151).

Ähnlich umfangreich wie die Gruppe der angesiedelten selbständigen russlanddeutschen Landwirte war jene der ‚deutschstämmigen' Landarbeiterinnen und Landarbeiter, die für die Güter des preußischen Ostens angeworben wurden. Auch hier ging es um die Verdrängung von Polen, in diesem Fall aber nicht von preußischen Staatsangehörigen polnischer Nationalität, sondern der jährlich zu Hunderttausenden in die preußische Landwirtschaft strömenden polnischen landwirtschaftlichen Arbeitswanderer aus dem russischen Zentralpolen und dem österreichisch-ungarischen Galizien. Insgesamt rund 26.000 Russlanddeutsche brachte der 1909 in Berlin mit massiver Unterstützung preußischer Regierungsstellen gegründete ‚Fürsorgeverein für deutsche Rückwanderer' in den letzten sechs Jahren vor dem Ersten Weltkrieg nach Deutschland. Sie kamen zu rund zwei Dritteln aus dem russischen Wolhynien. Die Zahl der russlanddeutschen Landarbeiter blieb allerdings deutlich unter den jährlichen Zuwanderungen auslandspolnischer Landarbeiter, die 1909 rund 216.000 betrugen und bis 1914 auf ca. 251.000 anstiegen (ebd.).

Die Verbindung von ethno-nationaler Konstruktion und der Perzeption von transnationaler Migration zeigte sich im späten deutschen Kaiserreich auch in der Entwicklung des neuen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913, das ‚Volksdeutsche' gegenüber Zuwanderern anderer Nationalität privilegierte: Den Einschluss in die Gruppe der deutschen Staatsangehörigen erleichterte das Gesetz nur für ‚Deutschstämmige'. In diesem Bereich argumentierte es insofern streng ethno-national, als es einerseits die Aufrechterhaltung der Staatsbürgerschaft für Ausgewanderte ermöglichte und andererseits die (Wieder-)Einbürgerung von Deutschen, die ausgewandert waren, unter großzügigen Bedingungen zuließ. Das Reich galt alldeutsch-nationalistischen Kreisen wegen der großen Zahl von Deutschen in geschlossenen Siedlungsgebieten außerhalb des Reiches in Südost-, Ostmittel- und Osteuropa als unvollendet. Einen wichtigen Schritt, diese Gruppen an das Reich zu binden und es damit zu vollenden, bildete nach dieser Auffassung eine Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts, das dann im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 umgesetzt wurde. Damit konnte das bereits bestehende Prinzip des ius sanguinis durch das neue Staatsangehörigkeitsgesetz noch strenger angewendet werden. Während es nämlich deutsche Auswanderer (wieder) einschloss, grenzte es indirekt bestimmte – insbesondere ost-, ostmittel- und südosteuropäische – Einwanderer (Polen, Juden) aus; denn der Erwerb der Staatsangehörigkeit wurde nicht-‚deutschstämmigen' Ausländern erheblich erschwert (Bade 2001; Oltmer 2005b: 42–47).

Die ethnische Aufladung des Nationalismus bot mithin die Grundlage für eine deutsche Minderheitenpolitik gegenüber sogenannten ‚deutschstämmigen' Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Der politischen Ideologie eines die Grenzen des Nationalstaates übergreifenden ‚Deutschtums', einer vorgestellten und über das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 rechtlich hergestellten Abstammungsgemeinschaft, entsprang eine aggressive, auf die Veränderung der bestehenden politischen Grenzen angelegte Dynamik, wie sie vor allem auch während des Ersten Weltkriegs deutlich wurde.

Im Ersten Weltkrieg wurde in Deutschland von Beginn an intensiv über die Frage der Sicherung zu annektierender Gebiete durch staatlich induzierte räumliche Bevölkerungsbewegungen diskutiert. Das galt vor allem für die Debatte um die Einrichtung eines ‚Grenzstreifens' im Osten; aufgrund von militärischen und wirtschaftlichen, aber auch ethno-nationalen Erwägungen sollten russische Territorien entlang der preußischen Grenze von Ostpreußen im Norden bis Schlesien im Süden annektiert werden (Geiss 1960). Eine solche Inbesitznahme schien nur in Verbindung mit einer Siedlungspolitik die militärstrategischen Erwartungen erfüllen zu können. Im ‚Grenzstreifen' sollten russische Besitzer enteignet werden. Nach umfangreichen Umsiedlungen und Vertreibungen der ansässigen Bevölkerung könnten ‚deutschstämmige' Kolonisten aus Russland den ‚Grenzstreifen' ‚germanisieren' (Oltmer 2005b: 151–182).

Im Sommer 1918 fasste eine ‚Denkschrift über den polnischen Grenzstreifen' noch einmal alle militärischen, wirtschaftlichen und ethno-nationalen Argumente für die für erforderlich erachtete, weit ausgreifende Grenzverschiebung nach Osten zusammen und betonte die Notwendigkeit der staatlich gelenkten Veränderung der ethnischen Verhältnisse in den zu annektierenden Territorien. Verfasser war General Erich Ludendorff, der als ‚Erster Generalquartiermeister' gemeinsam mit Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg die Oberste Heeresleitung führte und als ‚heimlicher Diktator' des Reiches in der zweiten Kriegshälfte galt: „Allein die Zahl der aus Rußland zur Rückwanderung entschlossenen Deutschen wird auf 1 ½ Millionen = 300.000 Familien geschätzt. […] Für alle diese Rückwanderer muß Platz geschaffen werden. Das geringe noch vorhandene Siedlungsland im Reiche sowie das neu hinzutretende Siedlungsland im Baltenlande und in Litauen reichen nicht aus, um für diese Rückwanderer Platz zu schaffen. Auch dazu ist die Erwerbung des Grenzstreifens notwendig." (Chef des Generalstabes des Feldheeres im Großen Hauptquartier an Reichskanzler in Berlin, 5.7.1918, abgedruckt in: Geiss 1960: 174–176).

Die Kriegsniederlage des Reiches 1918 ließ eine Umsetzung solcher bereits weitreichend geplanter und in Vorbereitung befindlicher Konzeptionen unmöglich werden – und eine ‚Rückwanderung' deutscher Minderheitenangehöriger erschien unter den Bedingungen der Nachkriegsordnung auch nicht mehr als erwünscht. Mit der veränderten europäischen außenpolitischen Konstellation seit dem Ende des Ersten Weltkriegs verbunden aber war der Bedeutungsgewinn der deutschen Minderheitenpolitik nach außen. Der politischen Ideologie eines die Grenzen des Nationalstaates übergreifenden ‚Deutschtums' prägte auch die Diskussion in der Weimarer Republik. Nach dem Ersten Weltkrieg diente die Instrumentalisierung der ‚deutschstämmigen' Minderheiten im Ausland für die deutsche Außenpolitik dem in den politischen Parteien der Weimarer Republik weithin übereinstimmend vertretenen Ziel einer Revision der Bestimmungen des Versailler Vertrages. Sie galt darüber hinaus der Sicherung und Ausdehnung außenwirtschaftlicher Absatzgebiete sowie ethno-kultureller Bestrebungen durch die Stärkung einer ‚deutschen' Kultur im Ausland und war insoweit eine Verlängerung wirtschafts-, sozial- und kulturimperialistischer Vorstellungen im Kaiserreich.

Die deutschen und ‚deutschstämmigen' Siedler im ost-, ostmittel- und südosteuropäischen Ausland waren zum einen Instrumente deutscher Einflussnahme auf die jeweilige Innenpolitik dieser Staaten; zum andern waren sie ein außenpolitisches Druckmittel, das vor allem über den Völkerbund eingesetzt wurde. In der innenpolitischen Debatte in Deutschland symbolisierten diese seit dem Kriegsende bzw. dem Vertrag von Versailles außerhalb der deutschen Grenzen lebenden Minderheiten zugleich das ‚Versailler Unrechtssystem'. Deutsche Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa erschienen der deutschen Außenpolitik daher nur dann als nützlich, wenn sie ihre Siedlungsgebiete nicht verließen. Angesichts dieser wesentlichen Funktion lag die Stabilisierung dieser Minderheiten durch vielfältige Hilfeleistungen, zumeist über verdeckte Finanzoperationen, im deutschen Interes-

se. Eine Schwächung oder gar Auflösung der deutschen Siedlungsgebiete in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa durch Abwanderung hingegen suchte die deutsche Politik zu verhindern (hierzu und zum Folgenden: Oltmer 2005b: 89–138. Für diesen Zusammenhang der Versuche von Nationalstaaten, insbesondere auch der Weimarer Republik, Einfluss auf konationale Gruppen jenseits der Grenzen auszuüben und sie für außenpolitische Zwecke zu instrumentalisieren, hat Brubaker den Begriff ‚homeland nationalism' geprägt (Brubaker (1996), 111–134; Brubaker (2001)).

Das aber gelang angesichts der weitreichenden politisch-territorialen Veränderungen in Europa nach dem Ersten Weltkrieg und der Zunahme minderheitenpolitischer Auseinandersetzungen nicht. Bis Mitte der 1920er Jahre wanderten rund eine Million Menschen aus den nach dem Versailler Vertrag an Frankreich, Belgien, Dänemark, Polen und die Tschechoslowakei abgetretenen Gebieten in das verkleinerte Deutsche Reich zu. Die größten Gruppen bildeten darunter die rund 850.000 deutschen ‚Grenzlandvertriebenen' aus den neuen polnischen Westgebieten und die ca. 150.000 Deutschen aus Elsass-Lothringen. Von jenseits der ehemaligen Grenzen des Reiches kamen etwa 120.000 ‚Deutschstämmige', die in den Kriegs- und Nachkriegswirren zwischen 1917 und 1921/22 aus dem ehemaligen Zarenreich nach Deutschland zuwanderten. Ihre Zuwanderung ließ sich nur bedingt steuern und kaum verhindern: kriegsfolge- und staatsangehörigkeitsrechtliche Gründe standen einer vollständigen Zuwanderungsblockade entgegen.

Vor allem aus der Perzeption der außenpolitischen Situation der frühen Weimarer Republik und den Einschätzungen über die Möglichkeiten einer Revision der Regelungen des 1920 in Kraft getretenen Versailler Vertrages resultierten zentrale Unterschiede im Umgang mit der Zuwanderung Reichsdeutscher aus den abgetretenen Gebieten: Die Zuwanderung aus Elsass-Lothringen wurde nicht als Frage der Minderheitenpolitik verstanden. Zwar zählte auch Elsass-Lothringen zu den Gebieten, die durch eine Revision des Versailler Vertrages an Deutschland zurückfallen sollten; angesichts der französischen Machtposition schien aber selbst mittelfristig eine solche Revision nicht möglich zu sein. Vor diesem Hintergrund ergaben sich 1918/19 keine Perspektiven, die Zuwanderung Reichsdeutscher aus diesem abgetretenen Gebiet zu verhindern. Rückkehrmöglichkeiten erschienen auf absehbare Zeit als unrealistisch.

Bei den an Polen abgetretenen Gebieten hingegen wurde die Situation in Deutschland ganz anders eingeschätzt und der dortigen deutschen Minderheit eine wesentlich wichtigere Rolle in der Revisionspolitik der Weimarer Republik zugebilligt: Polen galt der deutschen Außenpolitik gerade wegen seiner starken Minderheitenbevölkerung als ein schwacher ‚Saisonstaat' mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen, der nur aufgrund der massiven Unterstützung Frankreichs bestehen könne (Winkler 1993; Krüger 1993, 6–9; Jaworski 1999, 62–64). Eine Revision der territorialen Veränderungen in den ehemaligen Ostgebieten des Reiches schien mittelfristig realisierbar. Einen hohen Stellenwert bei einer Revision der territorialen Bestimmungen des Versailler Vertrages im Osten hatte für die deutsche Außenpolitik die Erhaltung der deutschen Minderheit in den abgetretenen Gebieten.

Die Abwanderung von dort galt mithin in Deutschland von vornherein als große Gefahr, die den Handlungsspielraum der deutschen Außenpolitik erheblich einzuschränken schien. Das sprach zum Beispiel aus einer Äußerung des für die Unterstützung der deutschen Minderheit im nordwestlichen Polen zuständigen ‚Fürsorgekommissars für Pommerellen' des Deutschen Roten Kreuzes gegenüber dem Auswärtigen Amt: „Hält die deutsche Auswanderung an, so werden die Reihen des Deutschtums so gelichtet, dass der Schutz der deutschen Minderheit kaum noch durchzuführen sein wird. Alle weitergehenden Hoffnungen, eine Verbindungsbrücke zwischen Ostpreußen und dem Reich zu

schaffen, müßten endgültig begraben werden“ (Bericht des Fürsorgekommissars für Pommerellen an Auswärtiges Amt in Berlin über die Lage der Deutschen in Pomerellen, 5.11.1920, zitiert nach: Kotowski 1998, 52f.). Ein wesentlicher Bestandteil deutscher Außenpolitik gegenüber Polen müsse daher die Stabilisierung der deutschen Minderheit sein. Zwei unterschiedliche Wege erschienen der Weimarer Revisionspolitik, die von allen Regierungen getragen wurde, in der Anfangsphase der Republik als besonders erfolgversprechend: Anreize für die deutsche Minderheit, in den neuen polnischen Westgebieten zu verbleiben und direkte oder indirekte Erschwerungen der Zuwanderung von dort ins Reich.

Anreize für das Verbleiben in den abgetretenen Gebieten suchte das Reich über eine ‚vorbeugende Flüchtlingsfürsorge’ oder ‚vorweggenommene Entschädigung’ zu leisten, bei der verschiedene Wege der finanziellen Unterstützung der deutschen Minderheit in Polen erschlossen wurden. Niemals handelte es sich dabei um offizielle Maßnahmen und Leistungen. Mit Hilfe verschiedener privater Organisationen, die verdeckt erhebliche Reichsmittel erhielten, wurden seit 1921 einerseits deutsche Unternehmen in den abgetretenen Gebieten gestützt und gefördert, vornehmlich über günstige Darlehen und Zuschüsse, auch mit dem Ziel, Arbeitsgelegenheit für Zugehörige der deutschen Minderheit zu sichern oder zu schaffen. Andererseits verbesserten Erwerbslosenfürsorge sowie Renten- und Pensionszahlungen die wirtschaftliche Situation der deutschen Minderheit (Krekeler 1973, 51–63; Krekeler 1995, 20–31; Alexander 1976; Schattkowsky 1994, 105–152, 165–166, 237, 257–262). Das Reich übernahm zudem die verdeckte Finanzierung des deutschen Vereinswesens, der Presse und des Schulwesens in Polen. Norbert Krekeler geht davon aus, dass das starke finanzielle Engagement der Weimarer Republik zugunsten der deutschen Minderheit „einen erheblichen Anteil“ daran hatte, dass die große Abwanderungswelle aus den an Polen abgetretenen Gebieten seit 1923 abebbte (Krekeler 1973, 64).

Vor allem in der Anfangsphase waren die Bemühungen um eine Begrenzung der Abwanderung mit Hilfe der indirekten Unterstützung der deutschen Minderheit in Polen nicht ausreichend angesichts der politischen Konfliktsituation. Mit dem Anlaufen der ersten Projekte zur finanziellen Förderung der deutschen Minderheit verschärfte das Reich im April 1921 zugleich die Einreisebestimmungen für Zuwanderer aus den abgetretenen Gebieten und erweiterte damit den Maßnahmenkatalog um eine restriktive Variante: Die deutschen Konsulate durften danach nur noch dann eine Unterstützung bei der Ausreise gewähren, wenn die Antragsteller nachweisen konnten, dass auf polnischer Seite eine unmittelbare Nötigung zur Abwanderung vorgelegen hatte. Ohne die Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus durch deutsche Organisationen sollte zudem im Reich kein Entschädigungsanspruch mehr geltend gemacht werden können. Die Entschädigungsansprüche regelten das Gesetz über den Ersatz der durch die Abtretung deutscher Reichsgebiete entstandenen Schäden (Verdrängungsschädengesetz) vom 28. Juli 1921 (Reichsgesetzblatt, 1921, 1021–1031) und das Gesetz über die Festsetzung von Entschädigungen und Vergütungen für Schäden aus Anlaß des Krieges und des Friedensschlusses (Entschädigungsordnung) vom 30. Juli 1921 (Reichsgesetzblatt, 1921, 1046–1067).

Ein weiterer Blockadeversuch betraf die Freizügigkeit der Abwanderer beim Überschreiten der Reichsgrenze. Nur diejenigen, die die Zuzugsgenehmigung einer Gemeinde in Deutschland vorlegen konnten, durften dorthin weiterreisen, alle anderen wurden als ‚ziellose Flüchtlinge’ behandelt, denen Wohnorte zugewiesen bzw. die in Lager eingewiesen wurden, wenn keine Wohnungen verfügbar waren (Bericht betreffend Abbau der Vertriebenenfürsorge, Reichsministerium des Innern in Berlin, 29. Juli 1922, Bundesarchiv Berlin, R 3901, Nr. 788). Diese Erschwerung der Einreise diente ebenso zur Abschreckung wie zum Schutz des Arbeits- und Wohnungsmarkts in Deutschland vor ungeregelter Zuwanderung.

Angesichts der ‚vorbeugenden Flüchtlingsfürsorge' und der Erschwerung der Zuwanderung stand auch die Integrationspolitik des Reichs zunehmend häufiger vor der Forderung nach einer Stärkung der deutschen Minderheit in Polen; denn Fürsorge, Unterstützung und Entschädigung von Abwanderern aus den abgetretenen Gebieten im Reich schienen zugleich einen starken Anreiz zur Abwanderung zu bewirken. Dieses Dilemma fand eine – den seit 1921 eingeschlagenen Wegen der ‚Deutschtumspolitik' entsprechende – Lösung unter der restriktiven Losung ‚Abbau der Flüchtlingsfürsorge': Die Einrichtungen zur Aufnahme von Zuwanderern aus den abgetretenen Gebieten im Reich, darunter vor allem die zahlreichen großen ‚Heimkehrlager', wurden 1923/24 rasch abgebaut.

Die Aufnahme von Deutschen aus den nach dem Ersten Weltkrieg abgetretenen Gebieten stellte die Weimarer Republik insgesamt gesehen unter erheblichen Legitimationsdruck. Zum einen sah sie sich aus kriegsfolge- und staatsangehörigkeitsrechtlichen Gründen gezwungen, die Aufnahme der Abwanderer zu organisieren. Zum andern erschien die Aufnahme als eine erhebliche Belastung für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und soziales Sicherungssystem im Deutschland der unmittelbaren Nachkriegszeit. Zum dritten galt der Verbleib der Deutschen in den abgetretenen Gebieten zugleich als eine Zukunftsoption: Starke deutsche Minderheiten in den Abtretungsgebieten schienen die Chancen einer erfolgreichen Revisionspolitik wesentlich zu erhöhen.

Dieses Dilemma der Weimarer Politik gegenüber den Zuwanderern aus den abgetretenen Gebieten in der widersprüchlichen Gemengelage von außenpolitischen Revisionsinteressen, wirtschafts- und sozialpolitischen Belastungstopoi und kriegsfolge- und staatsangehörigkeitsrechtliche Bindungen, die durch humanitäre Gesten verbrämt wurden, führte zu einer widersprüchlichen Aufnahme- und Integrationspolitik. Sie war niemals aktiv, sondern reagierte mit dem Aufbau von Aufnahmeeinrichtungen erst, als sich bereits Zehntausende von Zuwanderern aus den abgetretenen Gebieten im Reich befanden. Den restriktiven ‚Abbau der Flüchtlingsfürsorge' hingegen betrieb diese Politik aus finanziellen Gründen bereits zu einem Zeitpunkt, als der Höhepunkt der Zuwanderung noch gar nicht erreicht war.

Im Ergebnis scheiterte die Aufnahme- und Integrationspolitik völlig: Weder gelang es ihr, die aus revisionspolitischen Gründen bekämpfte Abwanderung aus den abgetretenen Gebieten zu verhindern, noch förderte die erst spät aufgebaute Infrastruktur die Integration der Zuwanderer effektiv. Es gab zwar ein tiefgestaffeltes, militärisch organisiertes System des Transportes der Zuwanderer und ihrer Weiterleitung in Übernahmeeinrichtungen und ‚Heimkehrlager'. Dieser Infrastruktur zur Aufnahme der Zuwanderer aus den abgetretenen Gebieten war aber kein adäquates Angebot zur wirtschaftlichen und sozialen Integration nachgelagert. Im wesentlichen blieben die Zuwanderer darauf angewiesen, selbst Arbeitstellen und Wohnungen zu finden, weil die entsprechenden Integrationseinrichtungen lange nicht funktionierten sowie Länder und Gemeinden sich erst unter Androhung von Zwangsmaßnahmen bereitfanden, Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration zu treffen.

3 Perspektiven und Instrumente ethno-national motivierter Ausländerzulassung

Die deutsch-polnischen Beziehungen waren nach dem Ersten Weltkrieg lange durch einen diplomatischen ‚Kalten Krieg' gekennzeichnet. Der Verlust der deutschen Ostgebiete an Polen galt in Deutschland allgemeinhin als ‚polnischer Raub'. In den 1920er Jahren entwickelte die deutsche Außenpolitik zwar das Konzept einer Verständigung nach Westen mit dem Ziel der Aufhebung der Souveränitätsbeschränkungen des Versailler Vertrages. Diese Verständigungspolitik nach Westen fand aber keine Entsprechung in einer ähnlich ausgerichteten, auf einem kollektiven Sicherheitssystem ruhenden außenpolitischen Konzeption nach Osten. Das Streben nach einer Revision der deutschen Ostgrenzen ergab ein sehr konfliktträchtiges Verhältnis zu Polen. Die grundsätzlich konfliktbereite deutsche Politik gegenüber Polen war in hohem Grade ideologisch aufgeladen und durch einen ethno-national motivierten Konfrontationskurs gekennzeichnet, der insbesondere die Perzeption der jährlich fluktuierenden Arbeitsmigration über die deutsch-polnische Grenze prägte.

Ausländerbeschäftigung hatte in der Weimarer Republik ein weitaus geringeres Gewicht als in den letzten Friedensjahren des Kaiserreichs und im Ersten Weltkrieg. Die schwierige wirtschaftliche Situation nach dem Ende des Krieges ließ sie insgesamt stark absinken. Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs verringerte sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zunächst sehr stark auf fast ein Drittel (rund 280.000). Die Ausländerzahl ging dann noch etwas zurück und schwankte in den Jahren von 1925 bis 1930 zwischen etwa 220.000 und 260.000. In der Weltwirtschaftskrise sackten die Zahlen dann erheblich ab und lagen 1932 nur noch bei 109.000 (Oltmer 2003).

In der Weimarer Republik war der Auf- und Ausbau einer flächendeckenden Arbeitsverwaltung neben der Entwicklung einer einheitlichen Arbeitslosenversicherung das wichtigste sozialpolitische Modernisierungsvorhaben. Die weitreichende Entwicklung einer modernen Arbeitsverwaltung schuf die Voraussetzungen für eine arbeitsmarktorientierte Ausländerpolitik. Angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage in Deutschland galt als Vorgabe für die Ausländerpolitik ein klarer ‚Inländervorrang' auf dem Arbeitsmarkt; ausländische Arbeitskräfte waren mithin auf Ersatz- oder Zusatzfunktionen verwiesen. Um die Beschäftigung der Ausländer flexibel zu halten und sie der konjunkturbedingt schwankenden Angebot-Nachfrage-Spannung am Arbeitsmarkt schnell anpassen zu können, wurden Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen grundsätzlich nur für ein Jahr bewilligt. In der Landwirtschaft gab es sogar noch kürzere Fristen. Grundlegendes Kriterium für die Beschäftigung auf den seit der Zwischenkriegszeit zunehmend stärker national abgegrenzten, staatlich kontrollierten und strukturierten Arbeitsmärkten war die Privilegierung der eigenen Staatsbürger durch den ‚Inländerprimat' (Oltmer 2005b, 309–363).

Obwohl die Ausländerbeschäftigung in der Weimarer Republik ein Problemfeld der Arbeitsmarktpolitik wurde, verloren antipolnische Abwehrpolitik sowie ethno-nationale Vorstellungen und politische Semantiken keineswegs völlig an Bedeutung. Hinzu kam die Rückkehr zu der aus dem Kaiserreich überkommenen Politik einer Saisonalisierung der polnischen Arbeitswanderung: Nachdem der sogenannte ‚Rückkehrzwang' mit Kriegsbeginn 1914 ausgesetzt worden war, wurde er Mitte der 1920er Jahre wieder eingeführt. Polnische Landarbeiterinnen und Landarbeiter waren nun erneut dazu gezwungen, im Winter Deutschland zu verlassen. Mit der Wiedereinführung dieses ‚Rückkehrzwangs' wurden den deutschen Behörden somit Instrumentarien in die Hand gegeben, die Ansiedlung und Integration polnischer Landarbeiterinnen und Landarbeiter zu verhindern; denn trotz des erheblichen Rückgangs der polnischen Minderheit im Reich bildete nach dem Ersten Weltkrieg

weiterhin das ethno-nationale Schreckbild einer polnischen Infiltration mit der Folge einer ‚Polonisierung' des preußischen Ostens die Basis der antipolnischen ‚Abwehrpolitik' im Bereich der Arbeitswanderungen. Sie verstand Zuwanderung von Polen ins Reich als Gefahr für die innere Sicherheit, für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Gesellschaft und Kultur Deutschlands.

Das zeigte sich auch im Rahmen der Anwerbevertragspolitik der Weimarer Republik. Bei den mit der Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien und Österreich Ende der 1920er Jahre abgeschlossenen bzw. im Falle Rumäniens zumindest zeitweilig geplanten Anwerbeabkommen ging es nicht vorrangig um die Sicherung eines ausreichenden Potenzials ausländischer Landarbeitskräfte. Hintergrund waren vielmehr zum einen außenpolitische Erwägungen, die über vertragliche Vereinbarungen auch in Wanderungsfragen auf die Erweiterung der weiterhin beschränkten außenpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands zielten. Zum anderen und vor allem aber ging es um den Versuch, durch die verstärkte Rekrutierung von Saisonarbeitskräften aus den deutschen Minderheiten in Ostmittel- und Südosteuropa bzw. aus Österreich die Zahl polnischer Arbeitskräfte in der deutschen Landwirtschaft zu reduzieren. Auch für die Aufrechterhaltung der deutschen Siedlungsgebiete schien das entscheidende Vorteile zu bieten: Die saisonale Zuwanderung von ‚Deutschstämmigen' könne der ökonomischen und kulturellen ‚Hebung' der Siedlungskolonien im Ausland durch verstärkte Kontakte zwischen ‚Mutterland' und Diaspora dienen. Diese Politik ließ zwar in den späten 1920er Jahren den Anteil der ‚deutschstämmigen' gegenüber den auslandspolnischen Landarbeiterinnen und Landarbeitern ansteigen. Dennoch gelang es bei weitem nicht, die polnischen Landarbeiterinnen und Landarbeiter durch ‚deutschstämmige' oder auch nur solche nicht-polnischer Nationalität zu ersetzen (Oltmer 2005a).

Dem Auswärtigen Amt erschien die Förderung der Saisonwanderung ‚deutschstämmiger' Landarbeiterinnen und Landarbeiter als die einzige wesentliche Möglichkeit zur Erhaltung bzw. Förderung der deutschen Minderheiten. In allen preußischen und Reichsressorts herrschte in den späten 1920er Jahren „nach wie vor Übereinstimmung darüber, daß jede Dauerauswanderung Deutschstämmiger aus allen deutschen Siedlungsgebieten Ost- und Südosteuropas – auch eine solche nach Deutschland – unerwünscht und in keinem Fall zu fördern sei." Der allenthalben aufgrund schwerer struktureller und konjunktureller Agrarkrisen auszumachende „Auswanderungsdrang" auch bei den deutschen Minderheiten könne aufgrund beschränkter Mittel des Reiches kaum über direkte finanzielle oder indirekte wirtschaftliche Hilfe gesteuert werden. Eine verstärkte Rekrutierung ‚deutschstämmiger' Arbeitskräfte für die deutsche Landwirtschaft aber trage nicht nur dazu bei, „das polnische Element durch ein wirtschaftlich gleichwertiges und national sehr viel willkommeneres Element" zu ersetzen. Neben einer ökonomischen Funktion, über die Verdienstmöglichkeiten in Deutschland die wirtschaftliche Entwicklung der Siedlungsgebiete zu fördern, stand nach Ansicht des Auswärtigen Amts zudem eine gleichwertige ‚kulturelle' Funktion der Arbeitswanderung nach Deutschland: Den deutschen Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa, „an deren Erhaltung wir aufs Stärkste interessiert sind", müsse Gelegenheit geboten werden, „in kultureller Fühlung mit dem Mutterland zu bleiben" (Auswärtiges Amt in Berlin an Reichsarbeitsministerium in Berlin, 22.7.1929, Bundesarchiv Berlin, R 901, Nr. 35198).

Die federführend vom Reichsarbeitsministerium getragene Politik der forcierten Rekrutierung ‚Deutschstämmiger', insbesondere über den Abschluss von Wanderungsverträgen mit jenen Staaten Ostmittel- und Südosteuropas, die über starke deutsche Minderheiten verfügten, ließ zwar in den späten 1920er Jahren den Anteil der ‚deutschstämmigen' gegenüber den polnischen Landarbeiterinnen und Landarbeitern ansteigen. Dennoch gelang es bei weitem nicht, die polnischen Arbeitskräfte

durch ‚deutschstämmige' oder auch nur solche nicht-polnischer Nationalität zu ersetzen. Insgesamt waren dafür vor allem drei Gründe verantwortlich:

Erstens war es der Arbeiterzentrale nicht möglich, in den Anwerbeländern ausschließlich Landarbeiterinnen und Landarbeiter aus den deutschen Minderheiten anzuwerben. In allen beteiligten Ländern standen nationalitätenpolitische Erwägungen dem entgegen. Eine Einflussnahme der Administration der Anwerbeländer in dieser Frage war in jedem Fall möglich, da die für die Anwerbung zuständige Deutsche Arbeiterzentrale auf das Einverständnis der jeweiligen Arbeitsverwaltungen angewiesen blieb. Die Arbeiterzentrale konnte in der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Ungarn ausschließlich verdeckt operieren und im wesentlichen nur über die Festlegung bestimmter Anwerbegebiete Einfluss auf den Kreis der Angeworbenen gewinnen. Um die verdeckte Rekrutierung nicht zu gefährden, war die Arbeiterzentrale bestrebt, auch Landarbeiterinnen und Landarbeiter anderer Nationalitäten zu rekrutieren. Das aber führte, wie verschiedene Beispiele aus Jugoslawien, der Slowakei und Rumänien zeigen, zu scharfen Protesten der deutschen Minderheitenorganisationen in den Anwerbeländern und des ‚Vereins für das Deutschtum im Ausland'. Diese Interessenvertretungen sahen hierin eine Zurücksetzung der deutschen Minderheiten, zumal sich vielfach ganz übersteigerte Vorstellungen vom finanziellen, wirtschaftlichen und kulturellen Nutzen der Arbeitswanderung nach Deutschland entwickelt hatten. Das galt vornehmlich für die (zeitweilige verbotenen und in ihrer Arbeit wesentliche eingeschränkten) Minderheitenorganisationen der ‚Donauschwaben' in Jugoslawien, die ihre Position durch eine vergleichsweise scharfe Minderheitenpolitik und aus ihrer Sicht existenzgefährdende Auswanderungen nach Nordamerika bedroht sahen. Da die für die Unterstützung der deutschen Minderheiten vom Reich zur Verfügung gestellten Mittel beschränkt blieben, setzten die Minderheitenorganisationen viele Hoffnungen in die Arbeitswanderung in die deutsche Landwirtschaft.

Hinzu kamen als gewichtige Faktoren aus Sicht der Deutschen Arbeiterzentrale zweitens Kosten- und Qualifikationsprobleme, die gegen die Politik der Förderung ‚deutschstämmiger' Zuwanderung sprachen. Die Reisekosten waren bei den polnischen Arbeitswanderern weitaus am niedrigsten, da sie zumeist aus grenznahen Wojewodschaften stammten. Anwerbungen in der Tschechoslowakei, vor allem aber in Ungarn, Rumänien und Jugoslawien blieben demgegenüber mit zum Teil wesentlich höheren Kosten für landwirtschaftliche Unternehmer, Arbeiterinnen und Arbeiter sowie die Arbeiterzentrale verbunden. Für die Beschäftigung polnischer Arbeiterinnen und Arbeiter sprach ein weiteres Kostenargument: Viele polnische landwirtschaftliche Arbeitskräfte waren mit den anfallenden Arbeiten aufgrund von über Jahrzehnte hinweg eingeschliffenen Wanderungstraditionen vertraut. Das aber galt für die neu angeworbenen ‚Deutschstämmigen' nicht oder nur in beschränktem Maße, zumal sie zum Teil aus Gebieten stammten, die ganz andere agrarische Wirtschaftsweisen kannten. Die Beschäftigung ‚deutschstämmiger' Landarbeiterinnen und Landarbeiter bedeutete für die landwirtschaftlichen Unternehmer deshalb Anlernkosten, die angesichts der strukturellen, seit Ende der 1920er Jahre auch konjunkturellen Agrarkrise nur selten bereitwillig aufgeboten wurden.

Drittens führte eine verstärkte Rekrutierung ‚Deutschstämmiger' nach den Erfahrungen des Reichsarbeitsministeriums zudem zu Spannungen der Minderheitenpolitik des Reiches. Die landwirtschaftliche Saisonwanderung nach Deutschland schien zwar die gegen die Maxime der Minderheitenpolitik gerichtete Einwanderung von Mitgliedern der deutschen Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa auszuschließen. Immer häufiger aber werde, so berichtete das Reichsarbeitsministerium, von den ‚deutschstämmigen' Ausländern die in den Arbeitsverträgen formulierte Verpflichtung zur jährlichen Rückkehr in die Anwerbeländer nicht eingehalten, was die deutschen Minderheiten dort schwäche und das Reich vor zusätzliche finanzielle Belastungen stelle.

Ein ganzes Bündel von Gründen sprach damit gegen eine Politik der ausschließlichen Anwerbung ‚Deutschstämmiger' aus den Siedlungsschwerpunkten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Insgesamt aber blieb dieser antipolnisch motivierten Politik mit Hilfe von Anwerbeverträgen auch deshalb langfristig der Erfolg versagt, weil innerhalb kurzer Zeit nach deren Abschluss ab 1929 die Weltwirtschaftskrise die Ausländerbeschäftigung in Deutschland zu einem marginalen Phänomen werden ließ.

4 Migrationssteuerung im Spannungsfeld von Rassismus und Nationalismus

Die auf eine Unterstützung der Bestrebungen zur Revision des Versailler Vertrages zielende deutsche Minderheitenpolitik der Zwischenkriegszeit trug erheblich dazu bei, minderheitenpolitische Konflikte zu schüren – bis hin zur zielgerichteten und massiven Unterstützung irredentistischer ‚volksdeutscher' politischer Eliten durch das nationalsozialistische Deutschland in der Tschechoslowakei und in Polen, die den Weg in den Zweiten Weltkrieg mit vorbereitete (Jaworski 1991).

Im Kontext von unmittelbarer Kriegsvorbereitung und Krieg gewann die nationalsozialistische Politik gegenüber den deutschen Minderheiten im Ausland eine neue Dynamik: Hatte die Maxime der Weimarer Politik gegenüber den deutschen Minderheiten im Ausland die Notwendigkeit der Verhinderung von Zuwanderung in das Reich durch Erhaltung der Siedlungsschwerpunkte in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa aus innen-, außen- und wirtschaftspolitischen Erwägungen, notfalls auch gegen humanitäre Interessen betont, entwickelte die nationalsozialistische Politik eine klar entgegengesetzte Linie. In Anlehnung an die Siedlungsdiskussion während des Ersten Weltkriegs wurden unter der Parole „Heim ins Reich" 1939–1944 etwa eine Million ‚Volksdeutsche' vor allem in den von Deutschland besetzten und annektierten Gebieten des Ostens umgesiedelt (Lumans 1993; Heinemann 2003; Kotzian 2005; Kochanowski/Sach 2006). Das war ein Bestandteil einer auf dauerhafte Herrschaftssicherung, auf die Etablierung einer streng nach rassistischen Kriterien ausgerichteten deutschen Ordnung, die Bevölkerungsgruppen und Nationalitäten hierarchisierte (Aly 1995).

Der im 19. Jahrhundert durchgesetzte bürgerlich-liberale Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz wurde mit der nationalsozialistischen Machtübernahme 1933 außer Kraft gesetzt. Als zentrale Maxime staatlicher Maßnahmen galt nunmehr die Durchsetzung einer gesellschaftlichen Hierarchisierung als zentrales Ziel des rassistisch-antisemitischen Programms der NSDAP. Die wirtschaftliche, gesellschaftliche und rechtliche Ausgrenzung rassisch ‚Minderwertiger' erfolgte schubweise und ging mit der Anfangsphase des Zweiten Weltkriegs in systematischen Massenmord über. Der autoritäre Führerstaat mit ausgeprägter Interventionsbereitschaft und ausgebauten Interventionsmöglichkeiten verstand ungeregelte bzw. unkontrollierte Migrationen als Gefährdung staatlicher Handlungsfähigkeit. Er strebte sowohl bei grenzüberschreitenden Bewegungen als auch bei Binnenwanderungen nach repressiver Steuerung. Sie wurde mit Hilfe des Kompetenzzuwachses der Arbeitsverwaltung, verschärfter Grenzkontrollen durch die massiv ausgebaute Grenzpolizei und restriktiver Anwendung der Pass- und Visabestimmungen erreicht. Die Aufhebung liberal-demokratischer Freiheitsrechte ermöglichte die Etablierung eines weitreichenden migratorischen Lenkungssystems.

Die Maßnahmen zur rassistischen Hierarchisierung von Bevölkerungen wirkten im Kontext von Migrationen zum einen insofern, als die Ausgrenzung und Entrechtung von Teilen der deutschen Bevölkerung zur indirekten Vertreibung in Gestalt der Emigration insbesondere von Deutschen jüdischen Glaubens oder jüdischer Herkunft führte (Überblick: Krohn/Mühlen/Paul/Winckler (Hg.) 1988).

Das stand im Einklang mit der antisemitischen ‚Weltanschauung' der nationalsozialistischen Führung, die nach der Herstellung ‚rassischer' Homogenität in der Bevölkerung strebte. Eine Entrechtung vollzog sich dabei auch im Blick auf die Staatsangehörigkeit; denn die ‚Nürnberger Gesetze' von 1935 etablierten Elemente rassistischer Hierarchisierungen, mit der Folge, dass ‚rassisch' unerwünschte Deutsche auch ohne Emigration staatsbürgerliche Rechte verloren (Zimmermann 1997: 47–50). Zum andern unterlag auch die streng gesteuerte Zuwanderung einer rassistischen Hierarchisierung. Das galt für die gezielte und streng begrenzte Zulassung von Arbeitskräften in der Vorkriegszeit, dann aber vor allem für den staatlichen Umgang mit den Millionen von Zwangsarbeitern, die während des Zweiten Weltkriegs nach Deutschland deportiert wurden (Herbert 1995; Gruner 1997; Spoerer 2001; Chiari/Echternkamp (Hg.) 2005; Echternkamp/Blank (Hg.) 2005).

Jenseits der Rekrutierung von Zwangsarbeitskräften hatten rassistische Hierarchisierungen massive Folgen für die Entwicklung des Migrationsgeschehens; denn in den besetzten Gebieten Osteuropas wurden millionenfache Zwangswanderungen in Gang gesetzt, um im Sinne der nationalsozialistischen ‚Lebensraum'-Vorstellungen die ethnische Struktur der annektierten und eroberten Gebiete grundlegend zu verändern. In diesen Kontext gehört auch die ‚Umsiedlung' von ‚Volksdeutschen' aus ihren ostmittel-, südost- und südeuropäischen Siedlungsgebieten zur Ansiedlung in den annektierten Gebieten. Wesentliche Elemente der Herstellung dieser rassistischen Weltordnung waren Planung und weitreichende Umsetzung von Umsiedlungen und Vertreibungen ganzer Bevölkerungen zugunsten eines vorgeblichen deutschen ‚Volkes ohne Raum'. Etwa 9 Millionen Menschen waren davon betroffen. Der 1942 von der SS aufgestellte ‚Generalplan Ost' zielte darauf, die für Polen schon zum Teil umgesetzte Politik millionenfacher Umsiedlungen zugunsten deutscher Siedler auf Osteuropa insgesamt bis zum Ural auszudehnen. Der ‚Generalplan Ost' ging dabei von der Umsiedlung von 45 Millionen Menschen aus (Rössler (Hg.) 1993; Benz 1995).

Die letzten Umsiedlungen ‚Heim ins Reich' von 250.000 ‚Volksdeutschen' aus Wolhynien, Galizien und Siebenbürgen 1944 hatten schon deutlich den Charakter einer Fluchtbewegung vor der Roten Armee, die im August 1944 in Ostpreußen die Grenze des Deutschen Reiches erreichte und sie im Oktober des Jahres erstmals überschritt. In den Ostprovinzen des Reiches und in den deutschen Siedlungsgebieten jenseits der Grenzen in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa lebten rund 18 Millionen Reichsdeutsche und ‚Volksdeutsche'. Etwa 14 Millionen von ihnen, der weitaus überwiegende Teil also, flüchtete in der Endphase des Krieges in Richtung Westen oder wurde nach Kriegsende vertrieben bzw. deportiert. Die Bilanz dieser millionenfachen Fluchtbewegungen und Vertreibungen lassen die Zahlen der Volkszählung von 1950 deutlich werden. Danach waren insgesamt knapp 12,5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den nunmehr in polnischen, tschechoslowakischen und sowjetischen Besitz übergegangenen ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches und aus den Siedlungsgebieten der ‚Volksdeutschen' in die Bundesrepublik Deutschland und in die DDR gelangt; weitere 500.000 lebten in Österreich und anderen Ländern (Frantzioch 1987; Schulze/Brelie-Lewien/Grebing (Hg.) 1987; Benz (Hg.) 1995; Hoffmann/Krauss/Schwartz (Hg.) 2000; Überblick über die Historiographie: Faulenbach 2002).

Nach den immensen Bevölkerungsverschiebungen während des Zweiten Weltkriegs trugen Flucht und Vertreibung der deutschen Bevölkerung schlussendlich mit zu einer völligen Umgestaltung der Nationalitätenkarte im Osten Europas bei. Die alliierten Großmächte hatten den Transfer großer Bevölkerungsteile im Osten Deutschlands längst auf den Konferenzen von Teheran 1943 und Jalta Anfang 1945 mit einer zentralen Handlungsmaxime beschlossen: Minderheitenkonflikte und die politische Instrumentalisierung von deutschen Minderheiten durch das Reich wie in der Zwischenkriegszeit sollte es in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa zukünftig nicht mehr geben.

5 Residuen des Ethno-Nationalen: Migrationspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg

Angesichts der Kriegsniederlage verlor im Deutschland der Nachkriegszeit Nationalismus als politisches Orientierungsmuster abrupt an Bedeutung. Die Instrumentalisierung deutscher Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, wie sie im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und im nationalsozialistischen Deutschland betrieben worden war, fand wegen der Flucht und der Vertreibung eines Großteils der deutschen bzw. ‚deutschstämmigen' Bevölkerung in diesen Großräumen ihr Ende. Dennoch knüpfte die Bundesrepublik im Staatsangehörigkeitsrecht an die ethno-nationale Tradition des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 an, die ehemaligen Deutschen und ‚Volksdeutschen' privilegierte Wege zur deutschen Staatsangehörigkeit bot, andere Nationalitäten hingegen mit restriktiven Aufnahmebedingungen konfrontierte.

Das hatte sich bereits in den frühen 1950er Jahre gezeigt, als es um die Frage der Integration der in der Bundesrepublik verbliebenen ‚Displaced Persons' ging. Von den rund 10 Millionen Ausländern, die die nationalsozialistischen Arbeits-, Konzentrations- und Vernichtungslager überlebt hatten, lebten 1950 noch ca. 150.000 in der Bundesrepublik. Sie kamen aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa und hatten eine Rückkehr zumeist aufgrund der politischen Veränderungen in den Heimatländern verweigert. Für diese in Deutschland ansässig gewordenen Displaced Persons wurde mit dem ‚Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer' vom 25. April 1951 ein separater Rechtsstatus geschaffen, der sie mit einem Daueraufenthaltsrecht zwar in wesentlichen Teilbereichen den Einheimischen gleichstellte. Anders als den ‚Volksdeutschen' unter den Flüchtlingen und Vertriebenen wurde ihnen aber kein erleichterter Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit gewährt (Stepién 1989: 202–204; für den Hintergrund insgesamt: Jacobmeyer 1985).

Einen derartigen privilegierten Status erhielten wiederum die ‚Aussiedler': Die Zuwanderung dieser Personen deutscher Herkunft aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in die Bundesrepublik Deutschland schloss in fließendem Übergang an die Geschichte der organisierten Vertreibungen an und bildete nach der Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie von Arbeitsmigranten die drittgrößte Zuwanderungsbewegung. Zwischen 1950 und 2006 reisten insgesamt 4,5 Millionen Aussiedler in die Bundesrepublik und ins vereinigte Deutschland ein. Der weitaus überwiegende Teil davon (mehr als 3 Millionen) kam nach 1987 aufgrund von ‚Glasnost' und ‚Perestroika' in der UdSSR sowie der Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs'. Anerkannte ‚Aussiedler' haben im Sinne des Kriegsfolgenrechts Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit mit allen Rechten und Pflichten. Damit verband sich eine bis Ende der 1980er Jahre und damit bis zum Ende des Kalten Krieges großzügige Aufnahmepraxis. Das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz von 1953 hatte auf der Basis von Art. 116 des Grundgesetzes, das die Regelungen des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 auch für die Bundesrepublik festschrieb, die Rechtsgrundlagen geschaffen und dem Bund aufgegeben, Personen deutscher Herkunft aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa als Aussiedler aufzunehmen, ihnen die deutsche Staatsangehörigkeit zu geben und ihre Integration zu fördern (Bade/Oltmer 2003).

Gegenüber ausländischen Zuwanderern nicht-deutscher Herkunft, die seit den 1950er Jahren in die Bundesrepublik Deutschland kamen und die zweitstärkste Zuwanderungsbewegung bildeten, wirkten demgegenüber die Ausschließungstendenzen des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Der migrationspolitischen Tradition der Weimarer Republik folgend gestaltete die Bundesrepublik seit Mitte der 1950er Jahre ihre Ausländerpolitik vor allem als ein Problem der Arbeitsmarktpolitik. Die ‚Gast-

arbeiterzuwanderung' wurde von der Bundesrepublik nicht unter der Perspektive längerfristiger oder gar dauerhafter Aufenthalte von Ausländern gesehen. Das Ende der Anwerbepolitik der Bundesrepublik 1973 trug insgesamt nicht dazu bei, die Zahl der Ausländer in Deutschland zu reduzieren. Der ‚Anwerbestopp' verweist vielmehr auf die beschränkten Möglichkeiten staatlicher Migrationssteuerung in einem demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaat.

Diese als ‚Steuerungsverlust' des westdeutschen Staates beschreibbare – und auch in der Konfrontation anderer entwickelter liberal-demokratischer Industriestaaten mit dem Problem der transnationalen Migration als „liberales Paradox" umschriebene – Entwicklung (Hollifield 1992) resultierte vor allem aus der Herausbildung starker aufenthalts- und sozialrechtlicher Bindungen der ausländischen Zuwanderer an die Bundesrepublik. Sie waren dafür verantwortlich, dass die Dispositionsmacht einer auf ‚Rückkehrförderung' ausgerichteten Migrationspolitik relativ gering blieb: Ausländische Staatsangehörige mit einem verfestigten Aufenthaltsstatus verfügten im Kern über die gleichen wirtschaftlichen und sozialen Rechte wie deutsche Staatsangehörige. Das galt auch für Leistungen aus der Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung, für die Arbeitslosenversicherung und andere staatliche Sozialleistungen (Bade/Bommes 2000). Die Tatsache, dass die Bundesrepublik faktisch spätestens seit Anfang der 1980er Jahre zu einem Einwanderungsland geworden war, wurde in den staatlichen Maßnahmen gegenüber Zuwanderern nur sehr bedingt nachvollzogen. Im staatlichen Selbstverständnis der Bundesrepublik wurde sie negiert (Bade 1994: 16–28).

Erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts standen erleichterte Einbürgerung, die Entwicklung eines Zuwanderungsgesetzes und die Etablierung umfassender Integrationsprogramme auf der Agenda. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts brachte den Abschied von der einseitigen Orientierung am Prinzip der Vererbung der Staatsangehörigkeit ('ius sanguinis') und dessen – beschränkte – Ergänzung um das Territorialprinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land ('ius soli'). Das war ein tiefgehender Bruch mit ethno-nationalen Leitvorstellungen. Zugleich bedeutete diese Reform eine Angleichung an europäische Standards. Diese Konzepte waren Ergebnis der Diskussion um als Integrationsprobleme perzipierte Entwicklungen der knapp ein Zehntel der Gesamtbevölkerung stellenden Ausländerpopulation im vereinigten Deutschland, um die Bedeutung demographischer Faktoren für die Entwicklung der Sozialsysteme und um die Perspektiven einer gesteuerten Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Sie mündeten in ein migrationspolitisches Modernisierungsprojekt, das sich dem Übergang der Bundesrepublik zu einem modernen Einwanderungsland verschrieb, bislang aber nur zum Teil umgesetzt werden konnte (Bade/Oltmer 2004: 127–132).

Die Etablierung eines europäischen Binnenmarktes, der auch den Arbeitsmarkt umschloss, und die Aufhebung der Grenzkontrollen verminderten seit dem späten 20. Jahrhundert die nationalen Einflussmöglichkeiten auf die räumlichen Bevölkerungsbewegungen: Migrationen innerhalb Europas wurden zu Binnenwanderungen, woraus sich eine Dynamisierung der weiteren Gleichstellung aller EU-Bürger vor allem im Sozialrecht, im Arbeitsrecht und in den politischen Rechten ergab. Der Umgang mit Migrationen, die die EU-Außengrenzen überschritten, musste nun zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmt werden, wobei vor allem die Bundesrepublik angesichts der als ‚Migrationskrise' perzipierten verstärkten Zuwanderung seit Ende der 1980er Jahre die forcierte Abwehr unerwünschter Zuwanderungen in einem zunehmend restriktiven Zuwanderungsregime ('Festung Europa') vorantrieb (Bade 2000: 378–409).

Die weitere Abgabe nationaler Souveränitätsrechte an die supranationale Ebene im Zuge des voranschreitenden europäischen Einigungsprozesses beeinflusste und beeinflusst zwar die Gestaltungsmöglichkeiten der Nationalstaaten gegenüber dem Phänomen Migration erheblich. Für das grund-

sätzliche Verhältnis von Staat und Migration insgesamt bedeutet der europäische Einigungsprozess aber keine tiefgreifende Zäsur: Die in der langen Entwicklung moderner Staatlichkeit auszumachenden Fundamentalprozesse der Territorialisierung mit der Abgrenzung nach außen und der Aufhebung überkommener Grenzziehungen im Innern, der Durchsetzung staatlicher Souveränität als alleiniger Entscheidungsgewalt nach außen und nach innen mit Hilfe der Ausschaltung intermediärer Gewalten sowie der Konstituierung der Staatsbevölkerung kennzeichnen im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert den heute noch unabgeschlossenen Staatsbildungsprozess auf der europäischen Ebene, der nunmehr die Form der ‚Europäischen Union' erreicht hat.

Literatur

Alexander, Manfred (1976): Die Politik der Weimarer Republik gegenüber den deutschen Minderheiten in Ostmitteleuropa, 1918–1926. in: Annali dell'Instituto Storico Italo-Germanico in Trento, 341–367.

Aly, Götz (1995): „Endlösung". Völkerverschiebung und der Mord an den europäischen Juden, Frankfurt a.M: Fischer.

Bade, Klaus J. (1980): Politik und Ökonomie der Ausländerbeschäftigung im preußischen Osten 1885–1914: die Internationalisierung des Arbeitsmarkts im ‚Rahmen der preußischen Abwehrpolitik', in: Puhle, Hans-Jürgen/Wehler, Hans-Ulrich (Hg.): Preußen im Rückblick, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 273–299.

Bade, Klaus J. (1994): Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München: C.H. Beck.

Bade, Klaus J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München: C.H. Beck

Bade, Klaus J./Bommes, Michael (2000): Migration und politische Kultur im ‚Nicht-Einwanderungsland', in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus, 163–204.

Bade, Klaus J. (2001): Immigration, Naturalization, and Ethno-National Traditions in Germany: From the Citizenship Law of 1913 to the Law of 1999, in: Jones, Larry E. (Hg.): Crossing Boundaries. The Exclusion and Inclusion of Minorities in Germany and America, Providence, RI/Oxford: Berghahn Books, 29–49.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2003): Zwischen Aus- und Einwanderungsland: Deutschland und die Migration seit der Mitte des 17. Jahrhunderts, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 28, 799–842.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2003): Einführung: Aussiedlerzuwanderung und Aussiedlerintegration. Historische Entwicklung und aktuelle Probleme, in: Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (Hg.): Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa, 2. Aufl. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht unipress, 9–51.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2004): Normalfall Migration. Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bade, Klaus J./Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer Jochen (Hg.) (2007): Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn: Schöningh.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (Hg.) ([2008]): Handbuch Migration und Staat in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Paderborn: Schöningh.

Benz, Wolfgang (Hg.) (1995): Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen, Frankfurt a.M.: Fischer

Benz Wolfgang (1995): Der Generalplan Ost. Zur Germanisierungspolitik des NS-Regimes in den besetzten Ostgebieten 1939–1945, in: ebd., 45–57.

Breuer, Stefan (1998): Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien, Reinbek: Rowohlt.

Brubaker, Rogers (1996): Homeland Nationalism in Weimar Germany and ‚Weimar Russia', in: Brubaker, Rogers: Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe, Cambridge, MA: Cambridge UP, 107–147.

Brubaker, Rogers (2001): Zufällige Diasporas und externe ‚Heimatländer' in Mittel- und Osteuropa, in: Conrad, Christoph/Kocka, Jürgen (Hg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 115–143.

Chiari, Bernhard/Echternkamp. Jörg (Hg.) (2005): Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg, Bd. 9/2: Ausbeutung, Deutungen, Ausgrenzung, Stuttgart: dva.

Dann, Otto (1996): Nation und Nationalismus in Deutschland 1770–1990, 3. Aufl. München: C.H. Beck.

Echternkamp, Jörg/Blank, Ralf (Hg.) (2005): Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg, Bd. 9/1: Politisierung, Vernichtung, Überleben, Stuttgart: dva.

Fahrmeir, Andreas (2000): Citizens and Aliens. Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789–1870, New York/Oxford: Berghahn Books.

Faulenbach, Bernd (2002): Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51/52, 44–54.

Ferenczi, Imre (1930): Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker. Ein geschichtlicher Überblick, Jena: Fischer.

Frantzioch, Marion (1987): Die Vertriebenen. Hemmnisse und Wege ihrer Integration, Berlin: Reimer.

Geiss, Imanuel (1960): Der polnische Grenzstreifen 1914–1918. Ein Beitrag zur deutschen Kriegszielpolitik im Ersten Weltkrieg, Lübeck/Hamburg: Matthiesen.

Gosewinkel, Dieter (2001): Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Gruner, Wolf (1997): Der geschlossene Arbeitseinsatz deutscher Juden. Zur Zwangsarbeit als Element der Verfolgung 1938–1943, Berlin: Metropol.

Heinemann, Isabel (2003): ‚Rasse, Siedlung, deutsches Blut'. Das Rasse- und Siedlungshauptamt der SS und die rassenpolitische Neuordnung Europas, Göttingen: Wallstein.

Herbert, Ulrich (1985): Fremdarbeiter. Politik und Praxis des ‚Ausländer-Einsatzes' in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches, Berlin: Dietz

Hoffmann, Dierk/Marita Krauss/Michael Schwartz (Hg.) (2000): Vertriebene in Deutschland. Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven, München: Oldenbourg.

Hollifield, James F. (1992): Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe, Cambridge, MA.: Harvard UP.

Jacobmeyer, Wolfgang (1985): Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945–1951, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Jaworski, Rudolf (1991): Die deutschen Minderheiten in Polen und in der Tschechoslowakei während der Zwischenkriegszeit, in: Österreichische Osthefte, 33, 251–268.

Jaworski, Rudolf (1999): Zwischen Polenliebe und Polenschelte. Zu den Wandlungen des deutschen Polenbildes im 19. und 20. Jahrhunderts, in: Dietrich Beyrau (Hg.), Blick zurück ohne Zorn. Polen und Deutsche in Geschichte und Gegenwart, Tübingen: Attempto, 55–70.

Kleßmann, Christoph (1978): Polnische Bergarbeiter im Ruhrgebiet 1870–1945. Soziale Integration und nationale Subkultur einer Minderheit in der deutschen Industriegesellschaft, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Kochanowski, Jerzy/Sach, Maike (Hg.) (2006): Die „Volksdeutschen" in Polen, Frankreich, Ungarn und der Tschechoslowakei. Mythos und Realität, Osnabrück: fibre.

Kotowski, Albert S. (1998): Polens Politik gegenüber seiner deutschen Minderheit 1919–1939 (Studien der Forschungsstelle Ostmitteleuropa an der Universität Dortmund, Bd. 23), Wiesbaden: Harrassowitz.

Kotzian, Ortfried (2005): Die Umsiedler. Die Deutschen aus West-Wolhynien, Galizien, der Bukowina, Bessarabien, der Dobrudscha und in der Karpartenukraine, München: Langen Müller.

Krekeler, Norbert (1973): Revisionsanspruch und geheime Ostpolitik in der Weimarer Republik. Die Subventionierung der deutschen Minderheit in Polen (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 27), Stuttgart: dva.

Krekeler, Norbert (1995): Die deutsche Minderheit in Polen und die Revisionspolitik des Deutschen Reiches 1919–1933, in: Benz (Hg.) 1995, 16–32.

Krohn, Klaus-Dieter/Mühlen, Patrik von zur/Paul, Gerhard/Winckler, Lutz (Hg.) (1988): Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Krüger, Peter (1993): Die Außenpolitik der Republik von Weimar, 2. Aufl. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Loth, Wilfried (1996): Das Kaiserreich: Obrigkeitsstaat und politische Mobilisierung, München: dtv.

Lumans, Valdis O. (1993): Himmler's Auxiliaries. The Volksdeutsche Mittelstelle and the German National Minorities of Europe, 1933–1945, Chapel Hill/London: University of North Carolina Press.

Murphy, Richard C. (1983): Guestworkers in the German Reich: A Polish Community in Wilhelmine Germany, New York: Columbia UP

Murzynowska, Krystyna (1979): Die polnische Erwerbsauswanderer im Ruhrgebiet während der Jahre 1880–1914, Dortmund: Forschungsstelle Ostmitteleuropa.

Nathans, Eli (2004): The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism, Oxford/New York: Berg

Oltmer, Jochen (2003): ‚Schutz des nationalen Arbeitsmarktes': Transnationale Arbeitswanderungen und protektionistische Zuwanderungspolitik in der Weimarer Republik, in: Oltmer, Jochen (Hg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht unipress, 85–122.

Oltmer, Jochen (2005a): Migration und deutsche Außenpolitik. Der deutsch-polnische Wanderungsvertrag von 1927 und die mitteleuropäischen Migrationsbeziehungen nach dem Ersten Weltkrieg, in: Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung, 54, 399–424.

Oltmer, Jochen (2005b): Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Oltmer, Jochen (2005c): Die Vorgeschichte der Aussiedler-Zuwanderung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 25, 18–25.

Oltmer, Jochen (2006): „The Unspoilt Nature of German Ethnicity". Immigration and Integration of ‚Ethnic Germans' in the German Empire and the Weimar Republic, in: Nationalities Papers, 34, 429–446.

Reinhard, Wolfgang (2007): Geschichte des modernen Staates: Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart, München: C.H. Beck.

Rössler, Mechtild (Hg.) (1993): Der ‚Generalplan Ost': Hauptlinien der nationalsozialistischen Planungs- und Vernichtungspolitik, Berlin: Akademie Verlag.

Schattkowsky, Ralph (1994): Deutschland und Polen von 1918/19 bis 1925. Deutsch-polnische Beziehungen zwischen Versailles und Locarno, Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Schulze, Hagen (1995): Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München: C.H. Beck.

Schulze, Rainer/Brelie-Lewien, Doris von der/Grebing, Helga (Hg.) (1987): Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte. Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für die künftige Forschungsarbeit, Hildesheim: Lax.

Spoerer, Mark (2001): Zwangsarbeit unter dem Hakenkreuz. Ausländische Zivilarbeiter, Kriegsgefangene und Häftlinge im Deutschen Reich und im besetzten Europa 1939–1945, Stuttgart: dva.

Stefanski, Valentina-Maria (1992): Zum Prozeß der Emanzipation und Integration von Außenseitern. Polnische Arbeitsmigranten im Ruhrgebiet, 2. Aufl. Dortmund: Forschungsstelle Ostmitteleuropa.

Stepién, Stanislaus (1989): Der alteingessene Fremde. Ehemalige Zwangsarbeiter in Westdeutschland, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Trevisiol, Oliver (2006): Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871–1945 (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 18), Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht unipress.

Ullmann, Hans-Peter (1996): Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Wehler, Hans-Ulrich (2001): Nationalismus. Geschichte – Formen – Folgen, München: C.H. Beck.

Winkler, Heinrich August (1993): Im Schatten von Versailles. Das deutsch-polnische Verhältnis während der Weimarer Republik, in: Ewa Kobyliñska/Andreas Lawaty/Rüdiger Stephan (Hg.), Deutsche und Polen. 100 Schlüsselbegriffe, 3. Aufl. München/Zürich: Piper, 95–103.

Zimmermann, Moshe (1997): Die deutschen Juden 1914–1945, München: Oldenbourg.

Dr. phil. habil. Jochen Oltmer, geb. 1965, ist Apl. Professor für Neueste Geschichte und Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Autor und Herausgeber von Büchern zur Geschichte von Arbeitsmarkt, Wanderungen und Wanderungspolitik vor allem im 19. und 20. Jahrhundert sowie zur Historischen Regionalforschung der Neuzeit.

Kontakt: Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer
Universität Osnabrück
Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)
Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück
Tel.: 0541/969-4365
E-Mail: joltmer@uni-osnabrueck.de