

Johannes-Dieter Steinert, Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961, secolo Verlag, Osnabrück 1995, 368 S., geb., 48 DM.

Steinerts Osnabrücker Habilitationsschrift ist eine Pionierstudie – die erste aktengestützte Analyse westdeutscher Aus- und Zuwanderungspolitik von 1945 bis zum Beginn der 1960er Jahre. Die Arbeit ist im besten Sinne akribisch aus den Quellen geschöpft, von fast schwindelerregendem Faktenreichtum und sie eröffnet der Forschung mit ihren Thesen vielfältige neue Perspektiven. Man muß sich viel Zeit nehmen für dieses Buch. Trotz eingängiger Sprache – komplizierte Sachverhalte sind in nüchternem, klarem Stil und angemessen kurzen Sätzen dargestellt – bedeutet die Lektüre Arbeit. Belohnt wird der Leser durch einen gewaltigen Informationsgewinn sowie durch die Anregung, Forschungsmeinungen, die bislang als »communis opinio« galten, neu zu überdenken. Die Publizistik wird diesen »Brocken« – fast vierhundert engbedruckte Seiten – wahrscheinlich nur langsam verdauen. An den neuen Erkenntnissen indes wird die öffentliche Diskussion über kurz oder lang nicht vorbeikommen, betreffen sie doch auch unsere deutsche Gegenwart und europäische Zukunft.

Die Gliederung der Hauptabschnitte erfolgt nach chronologischen Gesichtspunkten: »Die ersten Nachkriegsjahre«, »Von der Gründung der Bundesrepublik zur deutsch-italienischen Wanderungsvereinbarung« und »Von der Mitte der 1950er Jahre zur ersten Verordnung über die Freizügigkeit in der EWG«. Die Quellensuche führte den Autor bis in die USA, nach Kanada und sogar Australien. Der Großteil verwendeter deutscher Akten stammt aus dem Bundesarchiv Koblenz. In den Unterkapiteln der ersten Phase geht es um die Auswanderung von Deutschen in die europäischen Nachbarländer Frankreich und Großbritannien sowie nach Australien, Kanada und die USA. Zahlenmäßig blieb diese in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre ein untergeordnetes Phänomen. Nach Kanada und Australien etwa gingen jeweils nur einige hundert Deutsche. Kriegsgefangenschaft, besondere Qualifikationen oder die verschiedenen Definitionen des Deutschtums spielten eine wesentliche Rolle im damaligen Wanderungsgeschehen. Die erste Hälfte der 1950er Jahre sah ein Anschwellen der Auswandererströme aus Deutschland, aber auch die erste Vereinbarung über Arbeitskräfteanwerbung mit Italien (1955). Kaum im Bewußtsein ist heute noch die Tatsache, daß von 1949 bis 1961 zwar ca. 3,6 Millionen Flüchtlinge die DDR in Richtung Bundesgebiet verließen, umgekehrt aber auch fast 500 000 Menschen aus dem Westen dorthin zogen. Statistisch gesehen stellte die DDR damit noch vor den USA das Hauptwanderungsziel dar.

Eine weit wichtigere Entwicklung als die deutsche Auswanderung war seit Mitte der 1950er Jahre jedoch das Anknüpfen an Wanderungstraditionen aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und aus der Zwischenkriegszeit. 1955 kam es zum Wanderungsabkommen zwischen Deutschland und Italien, das Steinert nach ausführlicher Analyse wie folgt resümiert: »Die Bundesrepublik besaß damit die Möglichkeit, organisierte Massenwerbungen durchzuführen; Italien war es gelungen, zumindest einen Teil der Wanderungen über seine Arbeitsverwaltung kontrollieren zu können.« Eine öffentliche Diskussion freilich unterblieb auf diesem wichtigen gesellschaftspolitischen Feld: »Vor diesem Hintergrund kann es kaum verwundern, daß die westdeutsche Bevölkerung zwar außerordentlich gut über die Anwerbungen in Italien informiert war, diese aber mehrheitlich ablehnte. Die »Entthematisierung« mag zu einer »Normalisierung der Ausländerbeschäftigung« beigetragen haben. Ob Sie dem Zusammenleben von Deutschen und Ausländern langfristig dienlich war, erscheint indes fraglich« (S. 238). In der Folge wurden weitere Abkommen nach ähnlichem Muster abgeschlossen. Die Entsendestaaten versuchten darin – oft trickreich –, ihre Interessen zu artikulieren. Der Tiefststand der Arbeitslosigkeit Ende der 1950er Jahre führte zu einer steigenden Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. »Die veränderte Nachfrage bewirkte jedoch keine Neukonzeption der

deutschen Zuwanderungspolitik. Die Ressorts konzentrierten sich weiterhin auf eine kurzfristige, streng an die konjunkturelle Lage, den Arbeitsmarkt und die spezifischen Anforderungen der Arbeitgeber angepaßte Bedarfsplanung. Eine Grundsatzdebatte darüber, ob *die* Ausländerbeschäftigung kurz- oder längerfristig oder gar permanent notwendig sei, fand nach wie vor nicht statt. Die sozialen Folgen wurden nicht wahrgenommen oder aber verdrängt, ein Langzeitprogramm fehlte. Die zugewanderten Arbeitnehmer befanden sich in einer steten Unsicherheit über ihre letztendliche Aufenthaltsdauer. Für sie war eine Lebensplanung kaum möglich« (S. 282). Der tendenziell sozial deklassierende Begriff »Gastarbeiter« als Variante der zeitlichen Vorläufer »ausländische Wanderarbeiter« und »Fremdarbeiter« entstand und kennzeichnete den prekären Status der Migranten recht deutlich. Seit ca. zwei Jahrzehnten gilt die Annahme, daß die betroffenen staatlichen Stellen die Ausländerbeschäftigung der 1950er und 1960er Jahre als eine kurzfristige Erscheinung betrachtet hätten, als eine Art gesichertes Grundwissen in der Diskussion um die Integration ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Daß dem nicht so war, ist eines der herausragenden Ergebnisse der Analyse. In den staatlichen Akten fehlen Belege dafür; spärliche Hinweise sprechen eher für das Gegenteil. In der Folge blieben die ausländischen Arbeitnehmer in ständiger Unsicherheit über die Dauer ihres Aufenthalts. »Sie lebten und arbeiteten in einer Gesellschaft, die nicht oder nur unzureichend über die Hintergründe und Ziele der deutschen Wanderungspolitik informiert war. Diese Politik blieb Verschlusssache, was wesentlich zu den bis heute anhaltenden ›Irritationen‹ beigetragen hat« (S. 336).

Die detaillierte Erörterung der einzelnen Vorgänge und Entscheidungen in der deutschen Aus- und Zuwanderungspolitik, der Immigrationspolitik der wichtigsten Aufnahmeländer, der betreffenden supranationalen Vereinbarungen wie auch ihrer gegenseitigen Durchdringungen sind verdienstvolle wissenschaftliche Resultate. Ziel der Analyse ist es u. a. »Generalisierungen im Bereich staatlicher Verhaltensmuster« zu suchen, »die – obgleich der Vergangenheit angehörend – möglicherweise Anhaltspunkte für die aktuellen Diskussionen über die Gestaltung des künftigen Wanderungsgeschehens bieten können« (S. 15). Steinert entdeckt eine solche Analogie: »Die in den staatlichen Akten enthaltenen Informationen über die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Italien, Spanien, Griechenland sowie der Türkei führten indes zu einer Interpretation, die von den bisherigen, auf veröffentlichten Quellen basierenden Forschungsergebnissen insofern abweicht, als nachgewiesen werden konnte, daß die Initiativen zum Abschluß der Vereinbarungen von den sog. Herkunftsländern ausländischer Arbeitskräfte in der Erwartung ausgingen, Wanderungen anzuregen und gleichzeitig die Auswahl der Arbeitskräfte durch die eigene Arbeitsverwaltung zu kontrollieren und zu regulieren. Analog verhielt sich die Bundesregierung in ihrem Bestreben, mit den überseeischen Einwanderungsländern zwischenstaatliche Vereinbarungen bzw. verbindliche Absprachen zu treffen« (S. 333). In diesem Zusammenhang erscheint vor allem das vielzitierte Abkommen mit Italien in einem neuen Licht: »Während die Forschung bislang die deutschen arbeitsmarktpolitischen Erwartungen betont hatte, wurde in der vorliegenden Untersuchung die von vornherein vorhandene Koppelung mit außenhandelspolitischen Erwägungen und Fragen der Zahlungsbilanz als ausschlaggebend herausgestellt« (S. 334). Was hier etwas bescheiden daherkommt, läßt sich in den größeren Zusammenhang einer offensichtlichen strukturellen Konstante der Politik vieler Auswanderungsländer einordnen. Deren Regierungen versuchten, die Auswanderung zu kontrollieren, zu kanalisieren, ökonomisch in irgendeiner Form zu kompensieren (Arbeit gegen Kohle, Rücküberweisungen), politisch zu disziplinieren und gelegentlich sogar über die Emigranten Einfluß auf die Politik des Aufnahmelandes zu nehmen. Selbst das sogenannte liberale Italien tat dies über entsprechende Konsularbehörden, Emigrationskommissariate, Wanderungsgesetze, Statistiken, Grenzkontrollen, sogenannte Unter-

stützungsvereine und eben Wanderungsvereinbarungen schon um die letzte Jahrhundertwende. Daß diese Problematik von der deutschen Literatur kaum wahrgenommen wurde, liegt vermutlich an der noch zu stark ethnozentrischen Sichtweise deutscher Forschung, die die Beiträge der Entsendeländer zu wenig wahrnimmt. Die italienische Migrationsforschung etwa ist sich des Komplexes Einflußnahme auf Emigration schon seit vielen Jahrzehnten bewußt.

Es ist ein weiteres wichtiges Ergebnis der Arbeit, daß die deutsche Aus- und Zuwanderungspolitik in ihren Grundstrukturen bis auf einen entscheidenden Punkt große Ähnlichkeiten aufwies: »Konzeptionell sollten Aus- und Zuwanderungen in Abhängigkeit von den Bedürfnissen des westdeutschen Arbeitsmarktes stehen, wobei in beiden Bereichen innen-, außen- und außenhandelspolitische Interessen eine prägende Funktion ausübten. Die Unterschiede waren dennoch gravierend. Während in der Auswanderungspolitik Kompromisse zugestanden und in ihrem Gefolge auch sog. nicht erwünschte Auswanderungen staatlich gefördert wurden, um außen- oder außenhandelspolitische Ziele zu erreichen bzw. Konflikte zu vermeiden, blieben die Zuwanderungen ausländischer Arbeitskräfte trotz wanderungspolitischer Zugeständnisse strikt von den Bedürfnissen des westdeutschen Arbeitsmarkts abhängig« (S. 335). Entsendestaaten von Wirtschaftsmigranten sind in diesen arbeitsmarktpolitisch geprägten Verhandlungen zwar die schwächeren Partner, können aber doch ein Wörtchen mitreden.

Die angekündigten Vorschläge für die Gestaltung künftiger Wanderungen sucht man allerdings vergeblich. Ihre diesbezüglichen Schlüsse müssen die Leser – möglicherweise sind ja auch Wanderungspolitiker o. ä. unter ihnen – schon selber ziehen. Die Position des aktiven Ratgebers ist Historikern noch kaum vertraut. Müssen aber nicht auch wir – besonders angesichts der permanenten Legitimationskrise (oder besser sogar Legitimationspflicht) der Geisteswissenschaften – hier zumindest ein Quentchen praxisbezogener denken? Aber universitäre Prüfungsschriften, die deutsche Forscher in der Regel bis zum Ende ihres vierten Lebensjahrzehnts in Atem halten, sind wohl auch heutzutage nicht der richtige Ort für dergleichen Unterfangen. Anzumerken bleibt der hohe Grad der »political correctness« der Darstellung: Das Wort »Neger« in einer Quelle aus dem Jahr 1949 trifft der erhobene Zeigefinger in Form eines Ausrufezeichens in eckigen Klammern. Wohl gemerkt hing in Deutschland noch viel später allerorten der Sarottimohr, und in Bildwitzen wurden Schwarze mit Baströckchen und Knochen im Kraushaar karikiert. Nein, das Verdikt des Ausrufezeichens trifft hier einen unschuldigen, weil für die Problematik noch nicht sensibilisierten Zeitgenossen. Aber lassen wir das. Das Buch bringt die Erforschung der frühen Bundesrepublik als Drehscheibe internationaler Wanderungen ein großes Stück weiter und wirft damit Licht in eine Zeit, die uns langsam dunkler wird. Qualität zeigt noch einmal die präzise Zusammenfassung der Ergebnisse. Für den heute weit verbreiteten Typ des schnellen Lesers macht sie eine Lektüre des Hauptteils – überspitzt gesagt – überflüssig. Steinerts Arbeit untermauert Osnabrücks Vorreiterstellung in der deutschen Wanderungsforschung. Praktische Vorschläge für die Gestaltung europäischer Migrationspolitik werden folgen.

*René Del Fabbro, München*

David Cesarani/Mary Fulbrook (Hrsg.), *Citizenship, Nationality, and Migration in Europe*, Routledge, London etc. 1996, 225 S., Pb., 12,99 £.

Déjà vu? Die im Titel des vorliegenden Buches genannten Begriffe sind in ihrem historisch-soziologischen Bedeutungsgehalt, ihren wechselseitigen Verknüpfungen und in der Auslotung für das Projekt einer Staatswerdung Europas schon in unzähligen Publikatio-