

Einleitung

„Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.“¹ Diesem apodiktischen Satz folgte die (west-)deutsche Ausländer- und Flüchtlingspolitik bis in die letzten Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Wer möchte, kann von einer Art Lebenslüge der Republik sprechen, deren politische Konsequenzen bis in unsere Gegenwart spürbar sind; nicht umsonst hat die Bundesrepublik bis heute kein richtiges Einwanderungsgesetz. Auch die Wissenschaft war von Fehlperzeptionen nicht frei, und es ist kein Wunder, dass die historische Forschung sich des Themenfelds Migration und Integration vergleichsweise spät und fragmentarisch angenommen hat. In manchen bekannten Überblicksdarstellungen sucht man Ausführungen dazu sogar mehr oder weniger vergeblich.² Dabei wird man mit dem Satz nicht fehl gehen, dass die deutsche Geschichte seit dem Zweiten Weltkrieg ohne die Geschichte der Migration eigentlich nicht geschrieben werden kann.³

Wer auch nur flüchtig hinsieht, wird fünf Migrationswellen ausmachen können, die jeweils für bestimmte Phasen der (west-)deutschen Geschichte charakteristisch sind: Flucht, Vertreibung und Repatriierung als Folge von Hitlers Krieg zwischen 1944 und 1949, die Flucht aus der DDR in die Bundesrepublik bis zum Bau der Berliner Mauer im August 1961, die Arbeitsmigration aus dem Mittelmeerraum im Zeichen der „Gastarbeit“ bis zum Anwerbestopp nach dem Öl(preis)schock von 1973, die vielgestaltigen Wanderungsbewegungen nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums in den 1990er Jahren, der es Deutschstämmigen aus Osteuropa und der ehemaligen UdSSR ermöglichte, in die Bundesrepublik überzusiedeln und zugleich Kriege an

¹ Stenografischer Bericht über die Sitzung des Deutschen Bundestags am 30. 1. 1991, S. 84 (Helmut Kohl, CDU).

² Vgl. etwa Rudolf Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*, München 42000; im Sachregister sucht man Begriffe wie Ausländer, Einwanderung, „Gastarbeiter“ oder Migration vergeblich, thematisiert werden – erwartbar – lediglich die Flüchtlinge und Heimatvertriebenen als Teil der deutschen Geschichte. Ein zusammenfassender Überblick und ein Aufriss des Forschungsstands finden sich bei Jochen Oltmer, *Migration vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Berlin 32016.

³ So der Tenor von Jan Motte/Rainer Ohliger/Anne von Oswald (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt a. M. 1999.

der Peripherie Europas provozierte – mit der Folge von Flucht und Vertreibung. Schließlich wurde die Bundesrepublik mehr und mehr mit den Folgen des „Weltflüchtlingsproblems“ konfrontiert;⁴ dabei gingen Armutsmigration und Flucht vor Verfolgung oder Kriegsgewalt Hand in Hand.

Die insbesondere durch den Bürgerkrieg in Syrien ausgelöste „Flüchtlingskrise“⁵ des Jahrs 2015 traf die Bundesrepublik dennoch vergleichsweise unvorbereitet, wähnte sich die deutsche Politik doch in der Mitte Europas gut geschützt durch einen Ring sicherer Drittstaaten und durch die Bestimmungen des Dublin-Abkommens. Zumindest die Asylsuchenden unter den Migranten erreichten die Bundesrepublik nur noch unter großen Schwierigkeiten, so dass die seit Mitte der 1990er Jahre reduzierte administrative und materielle Infrastruktur im Sommer 2015 rasch überlastet war. Seither steht das Themenfeld Migration und Integration ganz oben auf der Tagesordnung der deutschen Politik, wobei Innen- und Außenpolitik durch die forcierte Abschottung der Europäischen Union sowie durch Initiativen der Bekämpfung von Fluchtursachen in den Heimatländern der Migranten zu verschmelzen beginnen.⁶ Seither ist auch das Bewusstsein dafür gewachsen, dass Zuwanderung in der deutschen Geschichte kein neues Phänomen ist, dass es lange übersehene Verbindungslinien zwischen den verschiedenen Migrationswellen seit den 1940er Jahren gibt und dass das bürokratisch-juristische Migrationsregime tiefe historische Wurzeln hat.⁷

Die quantitative Dimension dieser Migrationswellen ist bemerkenswert: Etwa 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den östlichen Provinzen des Deutschen Reichs sowie aus den deutschen Siedlungsgebieten in Ostmittel- und Südosteuropa mussten nach 1945 eine neue Heimat im massiv zerstörten, verkleinerten und geteilten

⁴ So schon früh Peter J. Opitz, *Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen*, München 1988.

⁵ Stefan Luft, *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen*, München 2016.

⁶ Vgl. Jochen Oltmer, *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*, Darmstadt 2017, S. 233–238.

⁷ Vgl. dazu die einschlägigen Beiträge in: Jochen Oltmer (Hrsg.), *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Göttingen 2003, sowie Dieter Gosewinkel, *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2003.

Nachkriegsdeutschland finden.⁸ Überdies befanden sich noch ein Jahr nach Kriegsende zwischen 6,5 und sieben Millionen *Displaced Persons*, also ehemalige ausländische Zwangsarbeiter, KZ-Häftlinge und Überlebende des Holocaust in Deutschland, die freiwillig nach Hause zurückkehren wollten, vor der Zwangsrepatriierung standen oder auf ein neues Leben in Palästina oder in Übersee hofften. Die damit verbundenen Probleme sind offensichtlich. Dass die Verteilungskämpfe unter den Bedingungen allgegenwärtigen Mangels nicht eskalierten, lag vor allem an der harten Hand der alliierten Militärregierungen. In Westdeutschland trugen die Folgen der Zwangsmigration jedoch viel zur lange vergessenen „Gründungskrise“ der Bundesrepublik bei, die den neuen Staat vor allem zwischen 1949 und 1953 mit einer spezifischen Mischung von „Kriegs- und Diktaturfolgen, Mängel in der sozialen Sicherung“ und politischen Richtungskämpfen vor große Herausforderungen stellte.⁹

Dass diese Krise vergleichsweise rasch und nachhaltig überwunden werden konnte, hat viel mit dem sogenannten Wirtschaftswunder zu tun. „Der frühe und ziemlich lange anhaltende Erfolg“, so stellte Peter Graf Kielmannsegg zu recht fest, hatte „für das westliche Nachkriegsdeutschland eine überragende, eine prägende Bedeutung“ und machte „die Politik“ erst wirklich „handlungsfähig“¹⁰. Mit dem „Wirtschaftswunder“ wuchs aber nicht nur der sozialpolitische Verteilungsspielraum, sondern auch der Bedarf an Arbeitskräften, und zwar so stark, dass es keiner besonderen Anstrengungen bedurfte, 3,6 Millionen Menschen zu integrieren, die zwischen 1950 und 1961 der DDR den Rücken kehrten und ihr Glück in der Bundesrepublik suchten. Und obwohl allein 1955 253.000 Flüchtlinge aus der DDR gezählt wurden, reichte dieser Zustrom nicht aus, um den Hunger der Wirtschaftswunderökonomie nach Arbeitskräften zu stillen. Daher schloss die Bun-

⁸ Die hier und im Folgenden zitierten Zahlen finden sich in Ralf Rytlewski/Manfred Opp de Hipt, *Die Bundesrepublik Deutschland in Zahlen 1945/49–1980*. Ein sozialgeschichtliches Arbeitsbuch, München 1987, S. 21–34 und 47, sowie in Wolfgang Benz/Michael F. Scholz, *Deutschland unter alliierter Besatzung 1945–1949*, Stuttgart 102009 (Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte, 22), S. 96f.

⁹ Hans Günter Hockerts, *Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik* (1986), in: ders., *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945*, Bonn 2012, S. 23–42, hier S. 23.

¹⁰ Peter Graf Kielmannsegg, *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin 2000, S. 432.

desrepublik just in diesem Jahr mit Italien das erste Abkommen zur Anwerbung von „Gastarbeitern“ ab;¹¹ Verträge mit Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien folgten. Die Arbeitsmigration aus dem Mittelmeerraum gewann ihre ganze Bedeutung allerdings erst nach 1961, als die Regierung in Ost-Berlin mit dem Bau der Berliner Mauer die innerdeutsche Grenze fast vollständig abriegelte und die westdeutsche Wirtschaft von einem willkommenen Arbeitskräftereservoir abschnitt. Lebten 1961 noch 686.000 Ausländer in der Bundesrepublik, so wuchs deren Zahl bis 1971 auf 3,44 Millionen und bis 1981 auf 4,63 Millionen, darunter 1,55 Millionen Türken, 637.000 Jugoslawen und 625.000 Italiener.¹² Der Anwerbestopp nach dem Ende des Booms im Zuge der ersten Öl(preis)krise 1973 konnte diese Entwicklung nicht wirklich bremsen, zumal viele „Gastarbeiter“ jetzt vor der Wahl standen, die Bundesrepublik für immer zu verlassen oder ihre Familien nachzuholen und sich dauerhaft hier niederzulassen.

Schon in den 1970er Jahren begannen Debatten um die Zukunft von Migration und Integration – Debatten, die vor dem Hintergrund krisenhafter Konjunkturzyklen, leerer Staatskassen und steigender Arbeitslosenzahlen geführt wurden. Dass die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei, war dabei eine bis weit in die Sozialdemokratie hinein konsensfähige Überzeugung – in den 1980er Jahren herausgefordert vor allem von den Grünen und den alternativen sozialen Milieus, die diese neue Partei trugen. Doch erst nach dem Ende der deutschen Teilung und dem Zerfall des sowjetischen Imperiums änderte sich das Migrationsregime der „neuen“ Bundesrepublik nachhaltig. Zunächst hatte man es mit einer gespaltenen Migrationspolitik zu tun: Einer vor allem von der christlich-liberalen Bundesregierung geförder-

¹¹ Diese Form des westdeutschen Migrationsregimes hat bislang die größte Aufmerksamkeit gefunden; vgl. etwa Jochen Oltmer/Axel Kreienbrink/Carlos Sanz Díaz (Hrsg.), Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012.

¹² Zum Kontext vgl. ausführlich Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001. Gut untersucht ist insbesondere die Geschichte der italienischen und der türkischen Arbeitsmigration; vgl. etwa Yvonne Rieker, „Ein Stück Heimat findet man ja immer.“ Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik, Essen 2003, und Karin Hunn, „Nächstes Jahr kehren wir zurück...“ Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2005.

ten Zuwanderung von mehr als zwei Millionen Spätaussiedlern aus den Ländern des ehemaligen Ostblocks stand die Abschottung gegen Armutsmigration und die Begrenzung der Aufnahme von (Bürger-) Kriegsflüchtlingen gegenüber, die 1993 im sogenannten Asylkompromiss ihren sichtbarsten Ausdruck fand. Spätestens mit dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer im Herbst 1998 verschoben sich die Gewichte; Diversität galt eher als Ressource denn als Problem, Zuwanderung unabhängig von ethnischen Wurzeln als Möglichkeit, strukturellen Problemen einer alternden Gesellschaft zu begegnen, zu denen eine niedrige Geburtenrate ebenso gehört wie der Mangel an Fachkräften. Humanitäre Prinzipien standen dabei nicht selten in komplexer Wechselwirkung zu Nützlichkeitsabwägungen, wie auch die aktuellen Konflikte um den richtigen Umgang mit Flüchtlingen, Schutzsuchenden und Asylbewerbern zeigen.

In dieser langen Perspektive erscheint die Geschichte der Migration in Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs aber nicht nur als „Nachgeschichte vergangener, sondern auch“ als „Vorgeschichte gegenwärtiger Problemkonstellationen“¹³. Das heißt nicht, dass die Geschichte eine „Lehrmeisterin“ sei, um es mit dem Historiker Christopher Clark zu sagen. „Sie gibt uns keine pauschalen Handlungsanweisungen. [...] Die Geschichte bietet uns bloß geheimnisvolle, rätselhafte Erzählungen. Aber weise kann man schon werden durch das Studium der Geschichte. Allein durch den Versuch, zu verstehen und zu erklären, vertieft man das Bewusstsein für heutige Probleme. Überdies ist man dann denjenigen, die heute so leichtfertig und propagandistisch mit geschichtlichen Begriffen herumhantieren, nicht schutzlos ausgeliefert.“¹⁴

Der vorliegende Sammelband, der aus einer vom Lehrstuhl für bürgerliches Recht, deutsche und europäische Rechtsgeschichte an der Universität Regensburg und vom Institut für Zeitgeschichte München – Berlin im Wintersemester 2016/17 organisierten Ringvorlesung hervorgegangen ist, deckt selbstredend nicht alle Facetten des weiten Themenfelds „Migration und Integration in Deutschland nach 1945“

¹³ Hans Günter Hockerts, Einführung, in: ders. (Hrsg.), *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*, München 2004, S. VII–XV, hier S. VIII.

¹⁴ Peer Teuwsen, Für Historiker Christopher Clark ist „Geschichte wie das Orakel von Delphi“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.9.2016.

ab. So sucht man etwa lohnende Themen wie die Geschichte der sogenannten Vertragsarbeiter in der ehemaligen DDR ebenso vergeblich¹⁵ wie einen Beitrag zur Auswanderung aus Deutschland; schließlich ist die Bundesrepublik nicht nur Einwanderungsland geworden, sondern auch Auswanderungsland geblieben.¹⁶ Auch stehen zumeist nicht die Migranten selbst im Mittelpunkt der Aufsätze, oder besser: Sie erscheinen mehr als Objekt denn als Subjekt, eher als Adressaten staatlichen Handelns denn als eigenständige Akteure. Zwei Beiträge bilden hier gleichwohl eine Ausnahme: *Ger Duijzings* einfühlsame Beschreibung der Entwicklungen in einem kroatisch-katholischen Dorf im Kosovo, das Anfang der 1990er Jahre in den Strudel des Kriegs im ehemaligen Jugoslawien geriet, und *Susanne Greiters* methodisch anspruchsvoller Versuch, Flucht und Vertreibung aus den „Ostgebieten“ als einen durch die Familienerinnerung zusammengehaltenen, transgenerationalen Prozess zu begreifen.

Zusammen mit *Susanne Greiter* beleuchten *Raphaela Etzold* und *Gerrit Manssen* verschiedene Aspekte der kriegsbedingten Zwangsmigration zwischen 1944 und 1950, wobei sie mit den unbegleiteten Minderjährigen und der Wohnraumproblematik zwei Themen in den Mittelpunkt ihrer Beiträge stellen, die auch gegenwärtig im Zusammenhang mit Flucht und Integration viel diskutiert werden. In diesen Kontext gehört auch der Aufsatz von *Simon Naczinsky* über das Lastenausgleichsgesetz von 1952, nach dem bis 1995 Millionen von Anträgen gestellt und finanzielle Leistungen in einer Höhe von 141 Milliarden DM gewährt wurden.¹⁷ Es kann trotz allen immer wieder geäußerten Unmuts keinen Zweifel daran geben, dass die Sozialpolitik insbesondere in den ersten beiden Nachkriegsdekaden befriedend und integrierend gewirkt hat – und damit steht auch die Frage im Raum, wie Sozialpolitik heute aussehen müsste, um Not zu lindern, soziale Spaltungen zu verhindern und divergierende Interessen zwischen Einheimischen und Zuwanderern auszugleichen.

¹⁵ Ein Überblick über die Zuwanderung in der DDR findet sich bei Kim Christian Priemel (Hrsg.), *Transit/Transfer. Politik und Praxis der Einwanderung in die DDR 1945–1990*, Berlin 2011.

¹⁶ Vgl. Jan Philipp Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik. Denkmuster und Debatten in Politik und Medien 1945–2010*, Paderborn 2012.

¹⁷ Vgl. Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, München 2009, S. 174.

Helge Heidemeyer und *Fabian Michl* beschäftigen sich ebenfalls mit der Zuwanderung von Menschen, die entweder deutsche Staatsangehörige waren oder die sich dem deutschen Kulturkreis zurechnen ließen; sie haben dabei mit den „Sowjetzonenflüchtlings“ und den Spätaussiedlern aber verschiedene Personenkreise, verschiedene Zeiträume und unterschiedliche Rahmenbedingungen im Blick. Letztere verweisen vor allem auf den Einfluss der Systemkonkurrenz im Kalten Krieg sowie auf die Bedeutung von sozialpolitischen Verteilungsspielräumen für administrative Entscheidungen und die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund kritisiert *Fabian Michl* die aus seiner Sicht ahistorische Interpretation von Art. 11 des Grundgesetzes (GG) durch das Bundesverfassungsgericht in der Auseinandersetzung um die Wohnortzuweisung an Spätaussiedler.

Primär mit der größten Gruppe der Arbeitsmigranten, die insbesondere seit den 1960er Jahren ins Land kamen – zumeist junge Männer und Frauen aus der Türkei –, befassen sich *Christian Helmrich* und *Sakine Yildiz*. Während *Christian Helmrich* die faktische Entwicklung der Bundesrepublik zum Einwanderungsland anhand bestimmter Rechtsnormen nachzeichnet, beschreibt *Sakine Yildiz* die mehr oder weniger erfolgreichen Bemühungen der Bundesregierung in den 1980er Jahren, „Gastarbeiter“ und ihre Familien durch finanzielle Anreize dazu zu bewegen, die Bundesrepublik zu verlassen und in ihre Heimat zurückzukehren. Wiederum wird zweierlei deutlich: der enge Zusammenhang zwischen Politik und Recht sowie der unmittelbare Gegenwartsbezug dieser historischen Themen. Ebenso verhält es sich mit den Aufsätzen von *Robert Uerpmann-Witzack* und *Agnes Bresselau von Bressendorf*, die mit dem Asylrecht eine zentrale Achse thematisieren, um die sich die Zuwanderungsdebatte seit längerem dreht. *Robert Uerpmann-Witzack* skizziert die völkerrechtlichen Bestimmungen und Gepflogenheiten, die der nationalen Souveränität Grenzen setzen und damit auch den politischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik beschneiden. *Agnes Bresselau von Bressendorf* zeigt dagegen am Beispiel der 1992/93 geführten Debatte um eine Einschränkung des im Grundgesetz verbrieften Rechts auf Asyl, wie groß der öffentliche Druck auf Bundesregierung, Bundestag und Parteien wurde, als die Asylbewerberzahlen Anfang der 1990er Jahre stark anstiegen, und wie reflexhaft die Auseinandersetzung vielfach geführt wurde. Auch hier sind Analogien zur aktuellen Lage mit Händen zu greifen.

Die Herausgeberin und ihre Mitherausgeber danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und für die nicht immer erfreulichen Mühen, die das Redaktionsgeschäft mit sich bringt. Sie danken weiter allen Kolleginnen und Kollegen, die sich in München und Regensburg um einen Band verdient gemacht haben, der zeigt, wie fruchtbar das Zusammenwirken von Klio und Justitia sein kann – auch wenn beide wie hier bei ihren Leisten bleiben und den Prämissen der eigenen Disziplin folgen.