

»Während die Staaten ein Interesse daran hatten, ihre fremdländische Bevölkerung fein säuberlich in möglichst viele administrative Kategorien aufzuteilen, um so wenig wie möglich Staatenlose übrigzubehalten, hatten die Fremden umgekehrt ein Interesse daran, in einem unentwirrbaren Chaos von Flüchtlingen, Staatenlosen, 'Wirtschaftsemigranten' und 'Touristen' zu verschwinden. Zu welcher Kategorie der betreffende Fremde wirklich gehörte, stellte sich in Wahrheit erst in dem Moment heraus, wo ihm mit Repatriierung und Deportation gedroht wurde.«

*Hannah Arendt, Elemente und Ursprünge
totaler Herrschaft*

ISBN 3-924737-20-7 · DM 26,- (im Abonnement DM 24,-)

BEITRÄGE ZUR NATIONALSOZIALISTISCHEN
GESUNDHEITS- UND SOZIALPOLITIK II



Arbeitsmigration und Flucht

Vertreibung und Arbeitskräfte-
regulierung
im Zwischenkriegseuropa

VERLAG DER BUCHLÄDEN
SCHWARZE RISSE · BERLIN
ROTE STRASSE · GÖTTINGEN

Arbeitsmigration
und Flucht

Veröffentlichung und Arbeitsmigration
im Zwischenkriegszeit

Autoren

Eberhard Jungfer · Susanne Heim
Ahlrich Meyer · Horst Kahrs

Die Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik erscheinen unregelmäßig, jedoch mindestens einmal jährlich. Die einzelnen Hefte kosten je nach Umfang zwischen DM 20 und DM 26. Im Abonnement sind sie jeweils 2 DM billiger. Der Versand im Privatabonnement ist portofrei. Die Rechnung wird mit der Auslieferung eines jeden Bandes gestellt; jeweils bis sechs Wochen vor Jahresende kann das Abonnement gekündigt werden. Abonnement-Bestellungen sind über die Verlagsadresse oder die Postanschrift des Herausgeberkollegiums möglich.

Herausgeber dieses Bandes:

Christoph Dieckmann, Matthias Hamann, Susanne Heim, Horst Kahrs, Ahlrich Meyer

Verantwortliche Redakteure: Horst Kahrs, Christoph Dieckmann (Anhang)

Postanschrift für Herausgeberkollegium und Redaktion:

Horst Kahrs, Haarenfeld 23a, D-26129 Oldenburg

© der Texte 1993 Herausgeberkollegium

© dieser Ausgabe 1993, Verlag der Buchläden Schwarze Risse Berlin, Rote Straße Göttingen

Verlagsadresse: Schwarze Risse, Gneisenaustraße 2a, 10961 Berlin (Kreuzberg)

Tel./Fax: 0 30 / 6 92 87 79

Alle Rechte, auch der Übersetzung vorbehalten

Auslieferung: Rotation, Berlin (ab Januar 1994)

Umschlagphoto: Die jüdische Emigration aus Deutschland 1939 – 1941. Katalog, Frankfurt/M.

Satz: Umbruch, Berlin

Druck: Druckkollektiv Gießen

ISBN: 3-924737-20-7

Inhalt

Editorial 7

Eberhard Jungfer

Flüchtlingsbewegungen und Rassismus

Zur Aktualität von Hannah Arendt,

»Die Nation der Minderheiten und das Volk der Staatenlosen« 9

Susanne Heim

»Deutschland muß ihnen ein Land ohne Zukunft sein«

Die Zwangsemigration der Juden 1933 bis 1938 48

Ahlrich Meyer

»Fremde Elemente«

Die osteuropäisch-jüdische Immigration,

die »Endlösung der Judenfrage« und

die Anfänge der Widerstandsbewegung in Frankreich 82

Horst Kahrs

Verstaatlichung der polnischen Arbeitsmigration nach Deutschland in der Zwischenkriegszeit

Menschenschmuggel und Massenabschiebungen
als Kehrseite des nationalisierten Arbeitsmarktes 130

Berichte, Fundstücke, Rezensionen 195

Personenregister 226

Abkürzungsverzeichnis 227

Zu den Autoren 228

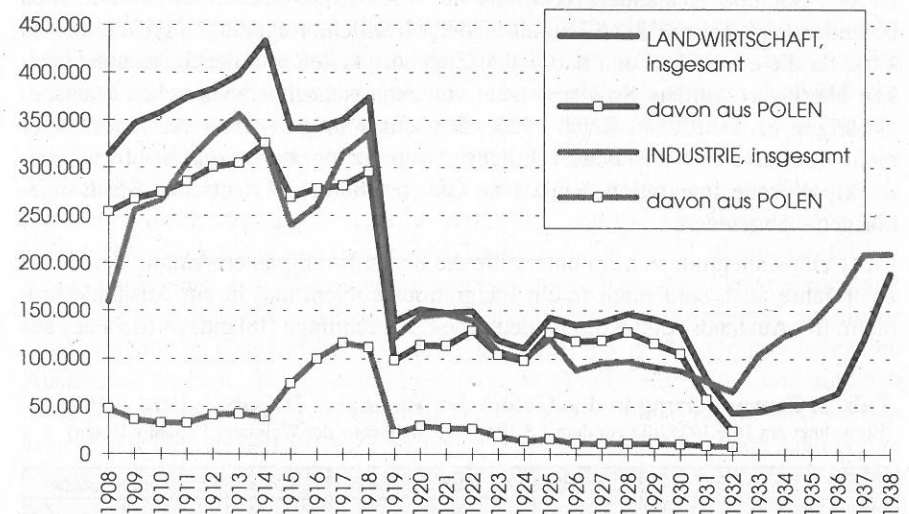
Horst Kahrs Die Verstaatlichung der polnischen Arbeitsmigration nach Deutschland in der Zwischenkriegszeit

Menschenschmuggel und Massenabschiebungen als Kehrseite des nationalisierten Arbeitsmarktes

In der Weimarer Republik verlor Deutschland seinen Status als bedeutsamsten Ziel der kontinentaleuropäischen Arbeitsmigration. Die Zahl der bei den Volkszählungen erfaßten Ausländer versechsfachte sich zwischen 1871 und 1910 auf 1.260.000 Personen (knapp 1,2% der Wohnbevölkerung), wovon 1.130.000 im Gebiet der späteren Weimarer Republik lebten.¹ 1913 erfaßte das Legitimationssystem für ausländische Arbeiter und Arbeiterinnen, welches von Preußen und anderen nord-, ost- und mitteldeutschen Bundesstaaten durchgeführt wurde, insgesamt 754.000 ausländische Arbeitskräfte im Deutschen Reich; offizielle Stellen veranschlagten ihre Gesamtzahl auf 1,0 – 1,2 Millionen.² Demgegenüber registrierten die Arbeitsbehörden 1921 nur noch 294.000 ausländische Arbeitskräfte in Industrie und Landwirtschaft. Die Volkszählung vom 16. Juni 1925 offenbarte, daß sich nur noch 957.000 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Reichsgebiet aufhielten; acht Jahre später, am 16. Juni 1933, hatte sich ihre Zahl auf 757.000 Personen verringert, die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RAA) sprach davon, daß die Ausländerbeschäftigung mit 148.000 erfaßten Arbeitern und knapp 28.000 Angestellten auf einen »erträglichen Bestand zurückgegangen«³ sei. 1938 beschäftigte die deutsche »Wehrwirtschaft« bereits wieder 434.000 Ausländer (vgl. *Abbildung S. 131*).

Der Wandel Deutschlands vom bevorzugten Zielland für Arbeitsmigranten zu einer »verbotenen Zone« vollzog sich nach dem Ende des ersten Weltkrieges binnen weniger Monate.⁴ Während des Krieges neu rekrutierte und festgehaltene zivile Arbeitskräfte wie auch die überwiegende Mehrheit der beschäftigten Kriegsgefangenen verließen das Land; andere wurden entlassen und abgeschoben, um ihre Arbeitsplätze wie die von Frauen und Jugendlichen mit demobilisierten Soldaten und zuwandernden Deutschen besetzen zu können. Diese Konstellation aus Demobilisierung, deutschen Zuwanderern aus den verlorenen Gebieten und wirtschaftlicher Krise in den Nachkriegsjahren verlieh dem zahlenmäßigen Rückgang der Ausländerbeschäftigung den Anschein einer natürlichen Entwicklung, wobei es ebenso verständlich war, daß der während des Krieges eingeführte Paß- und Sichtvermerkzwang an den deutschen Grenzen aufrecht erhalten wurde, um eine neue Zuwanderung von Arbeitskräften zu unterbinden. Tatsächlich handelte es sich nach der anfänglichen spontanen Rückkehr um einen organisierten Abtransport

Tab. 1: Legitimierung ausländischer und polnischer Arbeiter und Arbeiterinnen im Deutschen Reich



Quelle: Materialien der Deutschen Arbeiterzentrale bzw. der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Für 1908-1928 nach Bearbeitung des DAZ-Materials durch Ruziewicz.

von Ausländern aus dem Gebiet der neuen Republik – und bereits 1919 ließen die Behörden die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften für Landwirtschaft und Bergbau wieder zu. Die Gleichzeitigkeit von allgemeiner Zuwanderungssperre und selektiver Genehmigung und Förderung der Arbeitsmigration kennzeichnete denn auch die Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik in der Weimarer Republik. Ausländer, Arbeitsmigranten mußten durch das Nadelöhr staatlicher Arbeitsmarktpolitik, für die der Vorrang einheimischer Arbeitskräfte, das »Inländerprimat«, zu einer selbstverständlichen Voraussetzung wurde:

»In Ländern, in denen die Arbeitsgelegenheit nicht einmal für die vorhandene Bevölkerung ausreicht, ist eine regulierungsfreie Zulassung ausländischer Arbeitskräfte nicht angängig. Eine Beschränkung der Zuwanderung wurde mit Rücksicht auf den einheimischen Arbeitsmarkt notwendig. (...) Nur soweit eine Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften im volkswirtschaftlichen Interesse geboten erschien, wurde sie zugelassen. Man erkannte, daß die Regelung der Ausländerbeschäftigung weniger eine polizeiliche oder sanitäre, als vielmehr eine sozialpolitische Frage ist.«⁵

Diese »Erkenntnis« entsprang nicht allein der sozialpartnerschaftlich ausgerichteten Arbeits- und Sozialverfassung. Denn entgegen den abnehmenden Ausländerzahlen blieb die Weimarer Republik in den ersten Jahren ein Zuwanderungsland. 1925 lebten über 1,8 Millionen Menschen im deutschen Hoheitsgebiet, die vor dem 1. August 1914 außerhalb der neuen Reichsgrenzen ansässig gewesen waren. Jedoch stellte diese Zuwanderung die deutschen Behörden nicht vor ein »Auslän-

derproblem«, da es sich zu vier Fünfteln um deutsche Staatsangehörige bzw. deutschstämmige Personen mit fremder Staatsangehörigkeit handelte und sich unter den 306.000 Ausländern ebenfalls nur 134.000 »fremdstämmige« Personen befanden (vgl. Tabelle 2). Allein ausländerpolizeiliche Regelungen griffen hier zu kurz, da die ethnischen und nationalen Zugehörigkeiten von der Staatsangehörigkeit überlagert wurden. So waren neun von zehn tschechoslowakischen Staatsangehörigen im Deutschen Reich 1925 »deutschstämmig« – zwar Ausländer, aber nicht »fremd«. Ihre ausländerrechtliche Ausgrenzung wurde durch ihre arbeitsmarktpolitische Integration – faktische Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen – abgefedert.

Das Reichsinnenministerium unterteilte die neuen Immigranten Anfang der zwanziger Jahre auch sprachlich in ein Integrationsproblem und in ein Ausländerproblem: in »Auslands- und Kolonialdeutsche«, »Flüchtlinge (Inlandsvertriebene) aus

Tab. 2: Zuwanderung in das Gebiet der Weimarer Republik 1914 – 1925

(Einwohner am 16.6.1925, die vor dem 1.8.1914 nicht im Gebiet der Weimarer Republik lebten)

	Personen insgesamt	darunter Ausländer		Ausländer mit Muttersprache		
		absolut	in v.H.	»deutsch«	»fremd«	in v.H.
Erfasste Zuwanderung	1.854.112	305.725	16,5%	171.416	134.309	43,9%
Herkunft unermittelt	476.992	22.685	4,8%	13.581	9.104	40,1%
Herkunft ermittelt	1.377.120	283.040	20,6%	157.835	125.205	44,2%
darunter aus						
Saargebiet	37.044	keine Angabe				
»abgetret. Gebiete«	769.733	20.818	2,7%	16.380	4.438	21,3%
davon aus						
Danzig	44.047	2.514	5,7%	2.374	140	5,6%
Memelland	15.545	569	3,7%	505	64	11,2%
Ost-Oberschlesien	90.107	3.789	4,2%	3.050	739	19,5%
übrige jetzt poln. Geb.	468.481	9.586	2,0%	6.672	2.914	30,4%
Elsaß-Lothringen	132.045	2.933	2,2%	2.603	330	11,3%
übriges Europa	525.375	253.044	48,2%	137.287	115.757	45,7%
darunter aus						
Österreich	43.999	25.375	57,7%	24.218	1.157	4,6%
Tschechoslowakei	55.737	36.985	66,4%	32.366	4.619	12,5%
Ungarn	6.554	4.329	66,1%	2.013	2.316	53,5%
Frankreich	26.369	3.031	11,5%	1.098	1.033	34,1%
Schweiz	40.935	7.181	17,5%	6.564	617	8,6%
Polen	155.341	108.949	70,1%	36.155	72.794	66,8%
Rußland/UdSSR	80.360	32.039	39,9%	17.909	14.130	44,1%
Sonstige Staaten	116.080	35.155	30,3%	16.964	19.091	54,3%
außereurop. Gebiete	44.968	9.178	20,4%	4.168	5.010	54,6%
Zuwander. aus Polen	713.929	122.324	17,1%	45.877	76.447	62,5%
v.H. ges. Zuwander.		51,8%	43,2%	29,1%	61,1%	

Quelle: Zusammenstellung aus: Statistik des Deutschen Reiches, Band 401, S. 438ff.

den abgetretenen Gebieten« und »Deutschausländer« einerseits und in »Wanderarbeiter« und »Ostjuden« als die »Ausländer« andererseits.⁶ Diese bürokratischen Unterscheidungen hatten während der Zwischenkriegsphase Bestand. Während für die einen »Heimkehrerlager« eingerichtet und Hilfsmaßnahmen eingeleitet wurden,⁷ versuchte man »Ostjuden«, ein Begriff, der semantisch unerwünschte Armutseinwanderung umschloß, alsbald wieder abzuschieben.⁸ »Ausländische Wanderarbeiter« war hingegen ein Begriff, der arbeitsmarktpolitisch ein notwendiges Übel bezeichnen sollte, unter dem seit der antipolnischen bzw. antislawischen deutsch-preußischen Bevölkerungspolitik des Kaiserreiches umstandslos polnische landwirtschaftliche Arbeitskräfte verstanden wurden. Die Bezeichnung verband fremdenfeindliche und rassistische Traditionen mit neuen arbeitsmarktpolitischen Funktionen bzw. Regulierungsmechanismen. Ihre spezifische Bedeutung gewann die Kategorie »ausländische Wanderarbeiter« dadurch, daß polnische Staatsangehörige während der Weimarer Republik die größte Gruppe unter den Ausländern stellten, die als ethnisch homogene »Fremdstämmige« und zugleich als sozialpolitisch homogenes Arbeitsmarktsegment öffentlich identifiziert werden konnte. Als Fremde und als Wanderarbeiter waren sie schließlich noch Angehörige eines neuen Staates, dessen Souveränität und Grenzen Deutschland nicht anzuerkennen bereit war, so daß sie als staatliches Faustpfand in den außenpolitischen und wirtschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen Deutschland und Polen eingesetzt wurden (vgl. Tabelle 3).

Beides, ethnische Fremdheit und Zugehörigkeit zu einem unerwünschten Staat, erleichterten den Aufbau arbeitsmarktpolitischer Regulative in der Ausländerpolitik und den Schritt zur verstaatlichten, staatlich gelenkten Arbeitsmigration. Dieser »Umbruch in der Regelungsstruktur« (Knuth Dohse) gegenüber dem Kaiserreich wurde zunächst durch den relativ niedrigen Stand der Ausländerbeschäftigung begünstigt. Spätestens ab 1922/23 erhielt die staatliche Regelung ihren ständigen Antrieb aber dadurch, daß vor allem in der großagrarischen Landwirtschaft Ost- und Mitteldeutschlands die Ersetzung der ausländischen Wanderarbeiter durch deutsche Arbeitskräfte gescheitert und eine erneute Zuwanderung zu ihrer sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung gewährleistet werden mußte. Wenn in der Literatur übereinstimmend die Ausländerpolitik der Weimarer Republik als Prozeß der »Verrechtlichung, Zentralisierung und Effektivierung« (Ulrich Herbert) beschrieben wird, so hatte dieser Vorgang im Aufbau einer staatlichen Aufsicht und Lenkung über die polnische Arbeitsmigration seinen weniger beachteten materiellen Bezugspunkt.⁹ Die Versorgung der agrarischen Großbetriebe und Rittergüter mit ausländischen Arbeitskräften stellte polnische Landarbeiter und Landarbeiterinnen in den Mittelpunkt der deutschen Bemühungen, den nationalen Arbeitsmarkt gegen die autonome transnationale Arbeitsmigration zu schützen und sie gleichzeitig als staatlich genehmigtes Arbeitskräftekontingent in die nationale Arbeitsmarktpolitik einzubauen.

Bis 1926 erlaubte der polnische Staat offiziell die Arbeitsmigration nach Deutschland nicht; bis zum Abschluß provisorischer zwischenstaatlicher Abkommen für

Tab. 3: Polnische und andere ausländische Staatsangehörige im Deutschen Reich nach Muttersprache (MS »deutsch«, »fremd«) 1925 u. 1933

1925 / 1933	Polen			Andere Ausländer		
	insgesamt	»deutsch«	»fremd«	insgesamt	»deutsch«	»fremd«
<i>Volkszählung 1925</i>	259.804	117.683	142.121	697.292	582.376	114.916
Zugewandert nach 1914	122.324	45.877	76.447	183.401	125.539	57.862
Ansässig seit vor 1914	137.480	71.806	65.674	513.891	456.837	57.054
Anteil der Zugewanderten	47,1%	39,0%	53,8%	26,3%	21,6%	50,4%
<i>Erfafte ArbeiterInnen 1925</i>	143.409			120.008		
v.H. der Volkszählung	55,20%			17,21%		
<i>Volkszählung 1933</i>	148.092	114.319	33.773	608.668	529.486	79.182
Erwerbspersonen	71.934			294.468		
<i>Erfafte ArbeiterInnen 1932</i>	32.098			76.564		
v.H. der Volkszählung	21,7%			12,6%		
Abnahme »Volkszähl.«	111.712	3.364	108.348	88.624	52.890	35.734
Abnahme »ArbeiterInnen«	111.311			43.444		

Quelle: Statistik des Deutschen Reiches, Band 451, Heft 4; sowie Tabelle 1 und 2.

Erfafte ArbeiterInnen vom 1.4.1933 bis 31.3.1934 insgesamt: 148.456 (19,6% aller Ausländer).

1926 und 1927 und schließlich des deutsch-polnischen Vertrages über landwirtschaftliche polnische Wanderarbeiter vom 24. November 1927 war die polnische Arbeitsmigration ein einseitig von deutschen Behörden auch mit den Methoden des illegalen Grenzschmuggels geförderter Vorgang. Stand aus deutscher Sicht bis 1924 die Beschaffung einer ausreichenden Anzahl von Polen und Polinnen für die landwirtschaftlichen Saisonarbeiten im Mittelpunkt, so setzten sie im Winter 1925/26 und 1926/27 in zwei bürokratisch durchorganisierten Massenabschiebungen den Saisonarbeitscharakter mit winterlichem Rückkehrzwang nach Polen ebenso illegal durch. Der deutsch-polnische Vertrag vom November 1927 schloß jegliche autonome Zuwanderung von polnischen Arbeitskräften aus, garantierte der deutschen Landwirtschaft die Verfügbarkeit polnischer Landarbeiter zu deutschen Bedingungen, legalisierte die deutsche Anwerbung in Polen, die Festsetzung von Jahreskontingenten, den Rücktransport der Arbeiterinnen und Arbeiter zum Jahresende und die Abschiebung ansässig gewordener Polen, so daß 1932 die deutsche Grenze für polnische Arbeitskräfte ohne außenpolitische Schwierigkeiten geschlossen werden konnte und gleichzeitig die letzten »abschiebungsfähigen« Polen das Land verlassen mußten. Damit fand der Aufbau staatlicher arbeitsmarktpolitischer Regulative seinen Abschluß: Mindestens 65.000 zuvor »überwinterte« polnische Arbeitskräfte waren 1925 bis 1932 zunächst illegal, dann legal abgeschoben und etwa 15.000 »staatenlos« gemacht worden. Ab 1936/37 wurden von

der Arbeitsverwaltung die arbeitsmarktpolitischen Instrumente dann wieder zur Beschaffung polnischer Wanderarbeiter benutzt. Diese verschiedenen Phasen in der staatlichen Lenkung der polnischen Arbeitsmigration stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages. Vorweg soll die rechtliche Entwicklung in der Ausländerbeschäftigung im Überblick dargestellt werden.

Verrechtlichung zum Schutz des nationalen Arbeitsmarktes

In verschiedenen Schritten entstand in den zwanziger Jahren ein Geflecht bürokratischer Verfahrensweisen, mit dem grenzüberschreitende Wanderungen »als Anpassung des Zustroms fremdländischer Arbeitskräfte entsprechend der Arbeitsmarktlage«¹⁰ im zwischenstaatlichen Einvernehmen kontrolliert und eingegrenzt werden konnten – eine bürokratische Sichtweise, die Menschen nur mehr als »Bevölkerung« eines Staates, als Staatsangehörige und als brauchbare oder überflüssige Arbeitskraft wahrnahm. Die republikanischen Regierungen schufen unter maßgeblicher Beteiligung ihrer sozialdemokratischen Mitglieder bis 1923 ein gezielt arbeitsmarktpolitisches Genehmigungsverfahren für ausländische Arbeitskräfte und ihre Beschäftigung, das die administrative Diskriminierung von Ausländern auf dem nationalen Arbeitsmarkt unter halbparitätischer Beteiligung von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften organisierte. Mit dem Vorrang deutscher Arbeitskräfte bei Vermittlungen und Einstellungen gegenüber neuzuwandernden und im Inland lebenden Ausländern wurde der Grundstein »einer reformistischen Arbeitsmarktpolitik« geschaffen, »die darauf abzielte, (...) die Folgen krisenhafter Arbeitsmarktentwicklungen aufzufangen und zugleich auf das politisch schwächste Glied der Arbeiter abzuwälzen«.¹¹

Gegenüber den ausländischen Arbeitskräften knüpften die Vorschriften an den preußischen Legitimierungszwang der Vorkriegszeit an,¹² differenzierten ihn jedoch bis 1923 aus. Ausländer, die bereits seit 1913 (Landwirtschaft) bzw. 1919 (Industrie) ununterbrochen im Inland legitimiert worden waren, konnten einen jeweils zwei Jahre gültigen »Befreiungsschein« erhalten, der ihnen den Arbeitsplatzwechsel, in der Industrie auch den Berufswechsel, und den Bezug von Erwerbslosenunterstützung erlaubte und sie vor Abschiebungen aus arbeitsmarktpolitischen Gründen schützte. Die Befreiungsscheininhaber waren überwiegend »deutschstämmig« oder jahrelang ansässig und in der Industrie beschäftigt. Der Befreiungsschein ersetzte die jährlich zu erneuernde, mit einem Lichtbild versehene »Legitimationskarte«. Diese Karten unterschieden zwischen in der Industrie und in der Landwirtschaft beschäftigten Ausländern, wurden von der Deutschen Arbeiterzentrale in Zusammenarbeit mit den Ortspolizeibehörden ausgestellt und in einem zentralen Register verwaltet. Ihre Gültigkeit beschränkte sich jeweils auf ein Jahr, auf bestimmte Wirtschaftssektoren und Regionen. Eine dritte Einrichtung waren die »Grenzläuferkarten« für täglich oder wöchentlich über die Grenze pendelnde Arbeiter; sie spielten für die Landwirtschaft keine Rolle.

Landwirtschaftliche Wanderarbeiter unterlagen wie vor 1914 dem winterlichen Rückkehrzwang, der allerdings in den Nachkriegsjahren bis 1925 faktisch ausgesetzt wurde. Nach zehnjährigem Aufenthalt konnte ein Befreiungsschein beantragt werden, im Rahmen mehrerer »Gegenseitigkeitsabkommen« mit west- und mitteleuropäischen Nachbarstaaten wurden die Fristen für die jeweiligen Staatsangehörigen differenziert verkürzt. Die Durchführung des Legitimierungsverfahrens lag wie seit 1907 in den Händen der »Deutschen Arbeiterzentrale« (DAZ), die allerdings nicht von allen Reichsländern beauftragt wurde.¹³ Mit der »Verordnung über ausländische Arbeitnehmer« vom 23. Januar 1933, die in den Folgemonaten umgesetzt wurde, erfolgte nach zweijährigen Vorarbeiten eine Reform dieser Regelungsstruktur. Die Legitimationspflicht wurde durch die Arbeitserlaubnispflicht ersetzt, an die Stelle der Legitimationskarte trat die »Arbeitskarte«; die ausländischen Angestellten wurden nun auch dem »Arbeitserlaubnis«-Verfahren unterworfen.

Die entscheidende Veränderung erfolgte durch die Einführung eines Genehmigungsverfahrens für die Beschäftigung von Ausländern. Die schrittweise tarif- und sozialrechtliche Gleichstellung der ausländischen Arbeiter in Deutschland »ergab sich gleichsam lautlos als Nebenprodukt« der politischen Anerkennung des Tarifvertragswesens¹⁴ und verteuerte die ausländische Arbeitskraft. Ob aber überhaupt ein Ausländer beschäftigt oder gar neu angeworben werden durfte, mußte zuvor in einem halbparitätischen Genehmigungsverfahren entschieden werden. Die Betriebe hatten eine »Beschäftigungsgenehmigung« beim zuständigen Arbeitsnachweis, ab 1927: Arbeitsamt, zu beantragen, für deren Bewilligung insbesondere die allgemeine Arbeitsmarktlage und das etwaige Vorhandensein geeigneter einheimischer Arbeitsloser Entscheidungsmaßstäbe sein sollten. Die Genehmigung konnte als generelle Erlaubnis für einen Betrieb oder alle Betriebe eines Wirtschaftszweiges in einer bestimmten Region ausgesprochen werden; zeitliche Befristungen, Beschränkungen auf bestimmte Berufe oder Ausländergruppen oder auf eine namentlich bezeichnete Person waren möglich.¹⁵ Mit der Einführung der Genehmigungspflicht wurde erstmals der Tatbestand der illegalen Beschäftigung geschaffen und gegenüber entsprechenden Unternehmen verfolgbar.

An die Stelle der betrieblichen Rekrutierungsfreiheit auf den transnationalen Arbeitsmärkten trat so ein administratives Steuerungsinstrumentarium, mit dem der Umfang und die Struktur der Ausländerbeschäftigung regional und sektoral differenziert werden konnte. Die Erteilung einer polizeilichen Aufenthaltserlaubnis war grundsätzlich an das Vorliegen eines gültigen Arbeitsvertrages und die Beschäftigungsgenehmigung oder aber an eine Anwerbung durch einen Arbeitsnachweis gebunden; auch die jährliche Wiederlegitimierung im Inland war diesen Kriterien unterworfen. Damit waren sowohl die Inlandslegitimierung als auch die Grenzlegitimierung für Zuwanderer an eine Beschäftigungsgenehmigung gebunden, womit die administrativen Voraussetzungen zur Durchsetzung des Inländerprimats vorlagen. Anders als bei gewerblichen Arbeitskräften erhielt die Deutsche Arbeiterzentrale für die Neuanwerbung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte im Ausland

eine Monopolstellung, die Legitimierungsverfahren blieben bei ihr zentralisiert. Die Erteilung von Beschäftigungsgenehmigungen, die Festsetzung von jährlichen Höchstkontingenten ausländischer Landarbeiter sowie ihre regionale und betriebliche Verteilung waren Aufgaben der Reichsarbeitsverwaltung, der Landesarbeitsämter und kommunalen Arbeitsnachweise, ab 1927 der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Mit der »Verordnung über ausländische Arbeitnehmer« vom 23. Januar 1933 erhielt die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung die Zuständigkeit für die Beschäftigung und die Legitimierung, so daß beide Verfahren in einer Behörde konzentriert waren; die Beteiligung der halbparitätischen Ausschüsse wurde auf eventuelle Widerspruchsverfahren beschränkt, bevor die Selbstverwaltungsgremien dann dem »Führerprinzip« in der Reichsanstalt weichen mußten. Die länderrechtlichen Unterschiede in der Handhabung der Legitimationspflicht und in der Zusammenarbeit von Polizei und Arbeitsmarktbehörden wurden in einer reichseinheitlichen Regelung beseitigt.¹⁶ Die Arbeitserlaubnis mußte über die Polizeibehörden beantragt werden. Lagen dort polizeiliche Bedenken gegen die Person vor, wurde der Antrag gar nicht erst an die Arbeitsämter weitergeleitet. Die Genehmigungen galten zukünftig immer nur für die Beschäftigung eines bestimmten Ausländers bzw. die Arbeitserlaubnis für einen bestimmten Arbeitsplatz. Die Anlage eines zentralen Registers wurde durch die einheitliche Vergabe von Arbeitskarten-Nummern erleichtert. Ausnahmen von den allgemeinen Regeln für die Ausstellung von Arbeitskarten und Befreiungsscheinen waren bei »besonderen Härten« vorgesehen. Hierunter fielen außen- und volkstumpolitische Rücksichtnahmen und die Verpflichtungen aus den Gegenseitigkeitsabkommen mit Nachbarstaaten.

Die Einhaltung dieser Vorschriften wurde in den folgenden Jahren bis zum Kriegsbeginn von der Reichsanstalt gewahrt – 1933/34 gegen weitergehende Versuche nationalsozialistischer Länderregierungen, ausländische Arbeitskräfte abzuschieben und ab 1936/37 bei der Wiederanwerbung ausländischer, polnischer Wanderarbeiter. Das Kennzeichen der deutschen Politik gegenüber ausländischen Arbeitskräften war nicht ihre Verdrängung, sondern der Ausbau der staatlichen Verfügungsgewalt über die transnationale Arbeitsmigration, die Entwicklung von bürokratischen Regelungen, die sowohl die Verminderung wie die Vermehrung ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland je nach den »Bedürfnissen der deutschen Volkswirtschaft« ermöglichten, d.h. die Schaffung eines verfügbaren Arbeitskraftreservoirs außerhalb der nationalstaatlichen und sozialpolitischen Grenzen des einheimischen Arbeitsmarktes.

Auf die Nationalisierung des deutschen Arbeitsmarktes und deren ausländerrechtliche Absicherung konnten sich politische Kräfte von den Gewerkschaften bis zu den Deutschnationalen positiv beziehen. Wenn Ausländerbeschäftigung wirtschaftlich notwendig sei, hatte Friedrich Syrup bereits im Sommer 1918 als zukünftig anzustrebendes Ideal formuliert, dann erstens nur vorübergehend in Abhängigkeit von den Konjunkturzyklen, um Arbeitslosigkeit exportieren zu können, und zweitens auf längere Sicht nur in Saisonberufen (Landwirtschaft, Bausektor),

um diejenigen Arbeitsverhältnisse, die keinen stetigen Jahresverdienst ermöglichen, auf Ausländer abzuwälzen und den einheimischen Arbeitskräften eine gesichertes Jahreseinkommen durch Dauerarbeitsverhältnisse, sozialen Aufstieg in qualifiziertere Sektoren und sozialpolitische Integration zu ermöglichen.¹⁷ Die arbeitsmarktpolitische Regulierung der Ausländerzulassung war damit in zweifacher Weise auf die inländische Arbeiterklasse bezogen. Als grundsätzliche Ausgrenzung des internationalen Arbeitskrätereservoirs bildete sie die Voraussetzung für die arbeitsrechtliche, tarifvertragliche und sozialpolitische Ausgestaltung des Weimarer Klassenkompromisses, für die soziale Integration der inländischen Arbeiterklasse zur nationalen Arbeiterschaft. Insoweit die Beschäftigung eines ausländischen Arbeitskräftekontingents aus »wirtschaftlichen Gründen« erlaubt wurde, bedeutete dies zugleich, daß deutsche Arbeitskräfte für diese Arbeiten nicht zu bekommen waren. Vor dem Hintergrund von Inländerprimat und Arbeitslosigkeit diente die administrativ bewilligte Ausländerbeschäftigung als Argument für staatliche Subventionen, für Lohnsenkungen und administrative Maßnahmen gegen Arbeitslose, um die Substitution von Ausländern durch Inländer endlich durchsetzen zu können.

»Die polnische Frage ist lediglich eine Hackfruchtfrage« – Die Entscheidung für polnische Arbeitsmigranten 1919

1918, im letzten Jahr der deutschen Kriegswirtschaft, hatte die Deutsche Arbeiterzentrale knapp 710.000 Legitimierungen für zivile ausländische Arbeitskräfte erteilt. Darunter befanden sich knapp 300.000 »Polen aus Rußland«, die seit Kriegsbeginn im Reichsgebiet festgehalten, und weitere 100.000, die während des Krieges neu rekrutiert worden waren; zu drei Vierteln waren sie in der Landwirtschaft beschäftigt. Anfang 1919 waren lediglich 92.500 Legitimationskarten erneuert worden.¹⁸ In den Wintermonaten 1918/19 verließen knapp 620.000 ausländische Arbeitskräfte das Reichsgebiet, teils freiwillig, teils nach ihrer spontanen oder administrativ verfügten Entlassung. Die Massenentlassungen sollten zur Einstellung demobilisierter Soldaten führen und so der »Zusammenballung beschäftigungsloser Massen in den Industriezentren« und großen Städten begegnen.¹⁹ Doch die deutschen Behörden wie die freiwillig abwandernden Polen mußten feststellen, daß weder die Transportkapazitäten ausreichten noch die polnische Genehmigung zum Grenzübertritt »ohne weiteres sichergestellt« war. Im Reichsinneren und an den Grenzübergängen nach Polen sammelten sich »beträchtliche Massen von Ausländern, die hinsichtlich ihrer Unterbringung und Verpflegung große Schwierigkeiten bereiten, die öffentliche Ordnung gefährden und zum Teil in der Landwirtschaft durch übereilte Abtransporte einer möglichen nutzbringenden Beschäftigung entzogen werden.«²⁰ Das Reichsamt für wirtschaftliche Demobilisierung verfügte daraufhin die Weiterbeschäftigung ausländischer Arbeitskräfte beim bisherigen Arbeitgeber, bis die »Rückführung« vom zuständigen Demobil-

machungskommissar angeordnet wurde. Unter Aufsicht des Demobilmachungsamtes wurden monatlich durchschnittlich 30.000 »Ostarbeiter abtransportiert«, wobei »der größte Teil aber gar nicht abtransportiert werden (will), weil er die Verhältnisse in der Heimat als ungünstiger ansieht.«²¹ Die Demobilmachungskommissare sollten »eine spätere Wiederbeschäftigung der Ausländer in Deutschland in Zeiten großer Nachfrage nach Arbeitskräften im Auge behalten.«²²

Offensichtlich glaubte das Demobilmachungsamt nicht, daß eine ausreichende Zahl demobilisierter Soldaten und deutscher Flüchtlinge freiwillig in die landwirtschaftlichen Arbeitsverhältnisse zurückkehren würde. Eine Besprechung von Vertretern der mit Ausländerfragen befaßten Behörden am 23. Januar 1919 sprach sich zwar »für den Abtransport der polnischen Arbeiter aus«, wurde aber zugleich vom Demobilmachungsamt darauf hingewiesen, »daß mangels inländischer Kräfte polnische Arbeiter vor allem für die Landwirtschaft und die Braunkohlenindustrie erforderlich seien.«²³ Vor allem die Agrarverbände und die Zuckerrübenindustrie forderten die Neuanwerbung polnischer Arbeitskräfte; bereits im Januar 1919 verhandelte die Deutsche Arbeiterzentrale mit dem polnischen Generalkonsulat über neue Anwerbungen. Sofern lediglich kurzfristige Arbeitsverträge abgeschlossen wurden, erklärte sich auch das Reichsarbeitsministerium mit der Zulassung von slawischen Arbeitskräften einverstanden. Am 8. März 1919 erlaubte Preußen den Grenzübertritt für jene polnischen Arbeiter, die entsprechend einer Mitteilung der Arbeiterzentrale einen Arbeitsvertrag erhalten sollten.²⁴ Diese widersprüchliche Situation, in der gleichzeitig mit den administrativ organisierten Abtransporten die Wiederzulassung bzw. Neuanwerbung polnischer Arbeitskräfte stattfand, erläuterte Martin Schiele der Nationalversammlung im März 1919 nach seinem Bericht über die monatlichen Deportationszahlen:

»Es erhob sich nun die Frage, ob es zweckmäßig sei, in derselben Zeit, wo wir noch Hunderttausende von Arbeitslosen in den Städten zu beklagen haben, Ostarbeiter (...) hereinzulassen. Aber man war sich in den Sachverständigenkreisen darüber einig, daß es mehr oder weniger eine Frage der Zweckmäßigkeit im Interesse der Landwirtschaft darstelle und daß das besonders eine Frage des Hackfruchtbaus wäre. Nach reiflicher Überlegung hat sich das Demobilmachungsamt (...) entschlossen, die etwa 50.000 polnischen Landarbeiter hereinzulassen. Denn wenn man sie (...) aus dem Wirtschaftsleben gerade in dieser brennenden Zeit ausschalte, so ändert man die ganze Struktur der Landwirtschaft. (...) Die polnische Frage ist (...) lediglich eine Hackfruchtfrage.«²⁵

Eine Ministerbesprechung im Reichsarbeitsministerium am 20. November 1919 befaßte sich abschließend mit den unterschiedlichen Auffassungen über die künftige Ausländerbeschäftigung. Der Vorrang deutscher Arbeitsloser bei der Arbeitsplatzbesetzung wurde bestätigt, eine Ausländerbeschäftigung sollte längerfristig nur in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage zulässig sein und das neu zu schaffende Reichsamt für Arbeitsvermittlung damit betraut werden, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt durchzuführen. Für den industriellen Sektor wurde der ungehinderte Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte ausgeschlossen, wohl aber die Beschäftigung eingearbeiteter Kräfte und ausländischer Spezialisten zugelassen. Übereinstimmung bestand andererseits darüber, daß die großagrarische Landwirtschaft mit ihrem hohen Anteil an Saisonarbeiten auf

eine größere Zahl ausländischer Arbeitskräfte nicht verzichten könne. Ihre Anwerbung im Ausland wurde nicht dem neuen Reichsamt für Arbeitsvermittlung, sondern der Deutschen Arbeiterzentrale übertragen. Den Ländern wurde die möglichst einheitliche Übernahme von Legitimationszwang und Karenzzeit empfohlen, die Einführung eines Genehmigungsverfahrens gutgeheißen.²⁶

Alle Versuche, die auf eine kurzfristig vollständige Ersetzung ausländischer Arbeitskräfte in der Landwirtschaft gezielt hatten, waren 1919 gescheitert.²⁷ Die unter administrativem Druck – Drohung mit Unterstützungszug – durchgeführte massenhafte Verbringung städtischer Arbeitsloser und ehemaliger Landarbeiter transportierte revolutionäre Strömungen in die Landwirtschaft; viele der verschickten Arbeitslosen kehrten bei der ersten günstigen Gelegenheit in die Städte zurück; die Agrarbetriebe beklagten ihre mangelhafte Arbeitsleistung. Trotz der hohen Arbeitslosigkeit war an eine ausreichende freiwillige deutsche Rückkehrbewegung in die Landwirtschaft nicht zu denken, ihre administrative Anordnung konfrontierte die Verschickten mit jenen Arbeits- und Lebensbedingungen, die gerade die »Landflucht« vorangetrieben hatten, und bedrohte das landwirtschaftliche Produktions- und Kostengefüge:

»Der Pole begnügt sich mit kasernenmäßiger Unterbringung, Bettstellen, Strohsack und Decken, die polnischen Schnitter kochen sich ihr Essen allein und kommen mit Fleischportionen von ½ bis 1 Pfund in der Woche aus. Der deutsche Arbeiter verlangt Einzelunterbringung, Federbetten, mindestens die doppelte Fleischportion und fertig hergestelltes Essen (...) Hinzu kommt, daß unsere deutschen Arbeiter den Hackfruchtanbau nur mit Widerwillen in Angriff nehmen und nicht zur Akkordarbeit zu bewegen sind.«²⁸

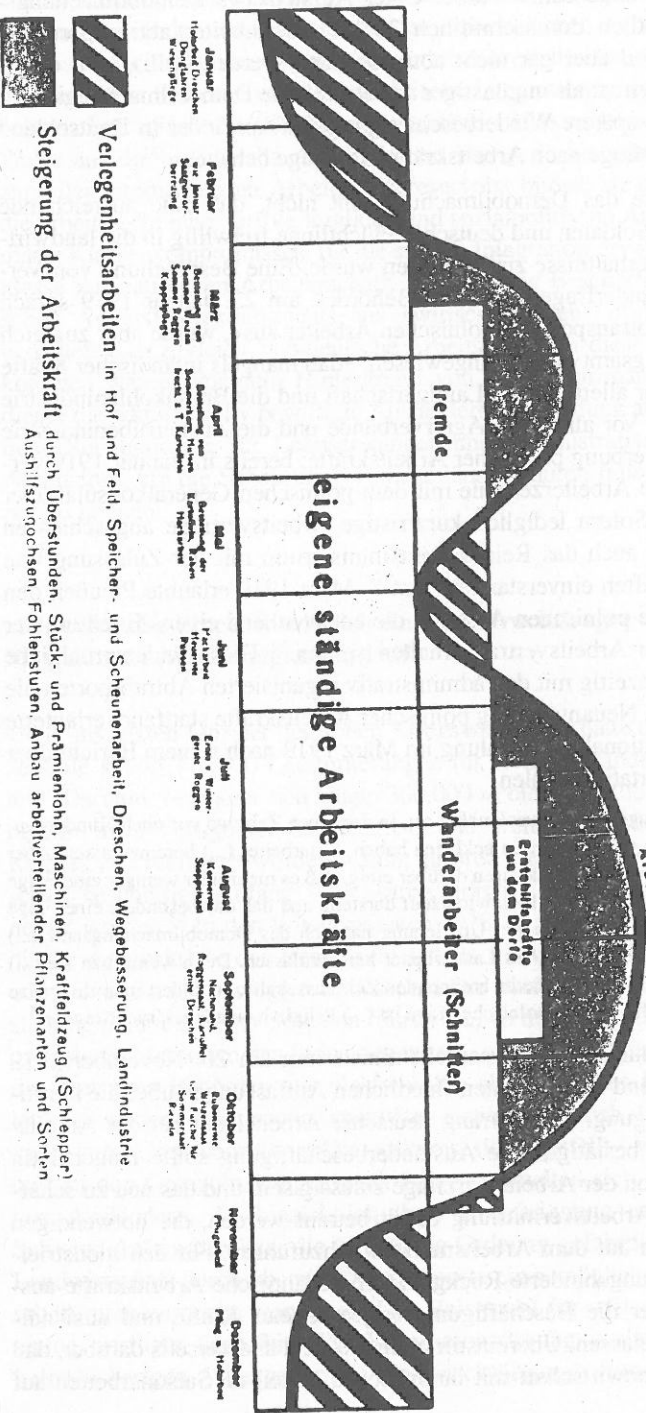
Vier von zehn Anträgen auf Ausländerbeschäftigung in der Provinz Brandenburg wurden 1920 mit der Begründung »starker Hackfruchtbau« versehen, drei von zehn, 1921 fast fünf von zehn, gaben »schlechte Wohnverhältnisse« an.

»Die Rübenwirtschaften beschäftigen einen großen Teil ihrer Arbeiter nur saisonweise während der Sommer- und Herbstmonate und entlassen sie dann wieder. Diese Saisonarbeiter wurden in sogenannten Schnitterkasernen untergebracht, die den deutschen zum Ersatz der Ausländer bestimmten Familien nicht genügen können. Da aber vor dem Kriege Saisonarbeiter in ausreichender Zahl zu beschaffen waren und die Schnitterkasernen bedeutend weniger kosteten als Werkwohnungen, hatten sich viele Güter fast ganz auf Saisonarbeiter eingestellt.«²⁹

»Die zahlreichen Mißerfolge der anfänglich wahllosen Überweisung städtischer Arbeiter aufs Land sind zum Teil auf die in den ersten Nachkriegsjahren starken politischen Gegensätze zurückzuführen; doch wären noch eine ganze Anzahl weiterer Gründe anzuführen, wie z.B. die längere Arbeitszeit, die noch nicht allgemein durchgeführte Regelung der Lohnverhältnisse und das Fehlen von Annehmlichkeiten, die gerade das Stadtleben aufzuweisen hat.«³⁰

Der allgemeine Tenor zahlreicher derartiger Berichte unterschiedlichster Herkunft lautete: Die Beschäftigung polnischer Wanderarbeiter sei erforderlich, weil insbesondere die ländlichen Lohn-, Arbeits- und Wohnungsverhältnisse für deutsche Arbeitskräfte unzumutbar seien. Ein sofortiger Verzicht auf Ausländerarbeit sei unmöglich, auch auf mehrere Jahre gesehen würde er zu hohen Investitionen in Landmaschinen und Wohnungen und zum Anstieg der direkten Lohnkosten führen. Die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktionskosten und Preise beein-

WANDTAFELN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT. HERAUSGEGEBEN VON DR. WOLFFER, SCHLESWIG.
TAFEL XXI.
ARBEITSBEDARF UND ARBEITSVERTEILUNG



Verlag von M. & H. Schaper, Hannover