

Die polnischen Mitwirkungsansprüche hinsichtlich der regionalen Verteilung sowie der beruflichen, sozialen und geschlechtlichen Zusammensetzung der Arbeitsmigration wurden von Deutschland erfolgreich abgewehrt. Am Ende der deutsch-polnischen Verhandlungen stand die zwischenstaatliche Verankerung einer weitgehenden deutschen Hegemonie über die Arbeitsmigration nach Deutschland schon in Polen selbst. Die Beteiligung polnischer Behörden – der staatlichen Arbeitsvermittlungsämters und des Auswanderungsamtes – wirkte sich vornehmlich als verbesserte statistische Erfassung und Darstellung der tatsächlichen Migrationsbewegungen in offiziellen polnischen Statistiken aus (vgl. Tabelle 5).¹³²

Tab. 5: Erfassung der polnischen Migration durch polnische Behörden 1920 – 1938

Jahr	Gesamte Wanderung			Kontinentale Wanderung			dav. nach Deutschland	
	Auswand.	Rückwand.	Saldo	Auswand.	Rückwand.	Saldo	Auswand.	Rückwand.
1920	100.967			26.846	k.A.			
1921	119.578			12.129	k.A.		180	
1922	70.589			31.873	k.A.		34	
1923	127.421			72.020	k.A.		17	
1924	48.647			26.136	k.A.		80	
1925	81.218	21.232	59.986	42.769	17.131	25.638	266	8.760
1926	167.509	55.188	112.321	117.616	49.171	68.445	43.706	36.043
1927	147.614	79.813	67.801	89.427	73.014	16.413	68.779	39.776
1928	186.630	119.080	67.550	122.049	112.921	9.128	85.375	87.224
1929	243.442	104.503	138.939	178.132	97.932	80.200	87.247	82.003
1930	218.387	101.084	117.303	171.853	93.459	78.394	77.450	75.533
1931	76.005	87.678	-11.673	64.235	80.455	-16.220	32.302	45.689
1932	21.439	38.574	-17.135	11.772	32.706	-20.934	388	1.470
1933	35.460	18.834	16.626	18.293	14.911	3.382	701	704
1934	42.563	34.032	8.531	21.761	31.770	-10.009	914	468
1935	53.812	53.438	374	19.189	51.682	-32.493		
1936	54.647	43.727	10.920	29.770	41.487	-11.717		
1937	102.463	40.790	61.673	78.627	39.026	39.601		
1938	129.116	93.628	35.488	107.801	91.886	15.915		

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches 1926, 1939/40, Intern. Teil. Ruziewicz, L'Emigration, p. 108-111; Fogelson, Migration and Restriction, p. 208f.

Anmerkungen: Die Zahlen der DAZ für die Einwanderung 1920-1924 liegen jew. zwischen 14.000 u. 29.000 Pers. 1925: 51.507 Einwanderungen, ca. 62.000 Rückwanderungen; 1926: 53.124 Einw. und ca. 71.4000 Rückw. 1927: 69.020 Einw.; 1928: 85.121 Einw. und 93.773 Rückw.

Da es sich jeweils um Erfassungen an der Grenze handelt, zeigt der Vergleich der deutschen und polnischen Zahlen in etwa das Ausmaß des deutschen Grenzschnitts durch die DAZ.

Die deutsch-polnischen Regelungen über die Anwerbung, Verpflichtung und Vermittlung von polnischen Wanderarbeitern in die deutsche Landwirtschaft gingen vom deutschen Kontingentierungsverfahren aus. Zum Jahreswechsel informierte die Deutsche Arbeiterzentrale die polnischen Behörden über den Umfang und die soziale und geschlechtliche Zusammensetzung der beabsichtigten Anwerbung sowie die gewünschten Anwerbezirke. Bei der Bestimmung der Anwerbeorte und der jeweiligen Anwerbezahlen hatten das polnische Auswanderungsamt und die staatlichen Arbeitsvermittlungsämters eine Mitsprachemöglichkeit, woraus aber, dahin hatte sich die deutsche Seite rückversichert, keine Schwierigkeiten für den Zeitplan, den Umfang und die Struktur der Anwerbung entstehen durften. Kam es vor Beginn der eigentlichen Anwerbung zu keiner einvernehmlichen Lösung, so durften Agenten der Arbeiterzentrale einreisen, um dafür sorgen, »daß die einzelnen Anwerbeorte von den Heimatsgemeinden der Wanderarbeiter leicht erreichbar und etwa erforderliche Ergänzungen der zur Vermittlung erscheinenden Wanderarbeitertrupps ohne Schwierigkeiten aus ihren Heimatsgemeinden möglich sind«. ¹³³ Die Aufgaben der polnischen Behörden beschränkten sich faktisch darauf, Anwerbung und Anwerbeorte der Landbevölkerung zur Kenntnis zu bringen, mithin für das Erscheinen einer genügend großen Zahl Arbeitswilliger zu sorgen. Die Anwerbung selbst, die Auswahl der Arbeitskräfte und ihre Verpflichtung auf die bereits von den anfordernden Arbeitgebern unterschriebenen Musterarbeitsverträge der Reichsarbeitsverwaltung war allein Aufgabe der Deutschen Arbeiterzentrale. Sie nahm in der Regel Gruppenverpflichtungen vor, deren soziale und geschlechtliche Zusammensetzung den Vermittlungsaufträgen der Agrarier entsprach. Das Vertragswerk von 1927 spezifizierte ausdrücklich dieses Auswahlrecht »nach ihrer körperlichen und sachlichen Eignung und unter Berücksichtigung des Zusammenpassens der Arbeiter, die in einer Arbeitsgruppe vereinigt werden sollen«. ¹³⁴ Durch die Abzeichnung des Musterarbeitsvertrages versicherten die Angeworbenen, »vollständig gesund, ohne jegliches die Arbeit hindernde Gebrechen (weibliche nicht schwanger) und mit allen üblichen landwirtschaftlichen Arbeiten vertraut zu sein«. ¹³⁵ Die Transportkosten bis zur Grenze trug der polnische Staat, danach der deutsche Arbeitgeber. Für jeden angenommenen Arbeiter zahlte die Arbeiterzentrale eine Vermittlungsgebühr von 1,20 RM an das polnische Auswanderungsamt.

Mit dieser Vorverlagerung der deutschen Vermittlung auf polnisches Territorium konnten den Großagrariern nicht nur die gewünschten und »geeignete« Arbeitskräfte beschafft werden, gleichzeitig betraten auch »ungeeignete« Arbeitskräfte den Boden des Deutschen Reiches. Die Verpflichtung auf einen bestimmten Arbeitsvertrag bereits in Polen raubte den Wanderarbeitern jede Möglichkeit, sich vor Ort ein Bild über die tatsächlichen Arbeits- und Lebensbedingungen zu machen. Zur Bekämpfung des Kontraktbruchs sah der Musterarbeitsvertrag zudem die Einbehaltung von Barlohnanteilen in den ersten 15 Wochen der Beschäftigung bis zum »ordnungsgemäßen Abgang« des Arbeiters vor. ¹³⁶ Der landwirtschaftliche »Musterarbeitsvertrag« war ein bereits vor dem Abkommen geschaffenes Instru-

ment der Arbeitsverwaltung, mit dem die Löhne und die arbeits- und sozialrechtliche Stellung ausländischer Landarbeiter einheitlich geregelt werden sollten. Er wurde jährlich vom Fachausschuß für Land- und Forstwirtschaft bei der Reichsanstalt aufgestellt, der deutsch-polnische Vertrag bestimmte, daß von diesen Bestimmungen nicht zu Ungunsten des Arbeiters abgewichen werden durfte. Trotz ihrer formalen Gleichstellung blieben die polnischen Arbeiter in mehrfacher Hinsicht billigere Arbeitskräfte,¹³⁷ wobei neben ihrem Status als grenzüberschreitende, befristete Saisonarbeiter die Vorschriften über Löhne und Unterkünfte aus betrieblicher Sicht die entscheidenden Lücken schufen. Im Arbeitsvertrag verpflichteten sich die Polen »so lange bis alle landwirtschaftlichen Arbeiten beendet sind, spätestens bis 15. Dezember laufenden Jahres« sowie zur Ausführung aller ihnen aufgetragenen Tagelohn- und Stücklohnarbeiten, womit Akkordlohn gemeint war.¹³⁸ Die Gestaltung der Akkorde führte dazu, daß die polnischen Arbeiterinnen überwiegend als »leistungsfähiger« erschienen. Sahen die Bestimmungen den gleichen Lohn wie für vergleichbare deutsche Arbeitskräfte vor, so fanden sich letztere in der Praxis oftmals gar nicht, weil bestimmte Arbeiten den Ausländern »vorbehalten« waren. Die regionale Verteilung der Wanderarbeiter, die sie in der Regel auf bestimmte größere Betriebe konzentrierte, und ihre ebenfalls durch die Kontingentierung zugespitzte Beschränkung auf die Zuckerrübenbetriebe machten sie zusätzlich zu einem scharf abgegrenzten Segment des landwirtschaftlichen Arbeitsmarktes, für das es keine vergleichbaren örtlichen »deutschen« Löhne gab.

Vermutlich noch größere Bedeutung als Lohnfragen hatte die Regelung der Unterkunftsverhältnisse, die die Unterbringung in »Schnitterkasernen«, Scheunen und Lagerschuppen weiterhin zuließ. Hier wollte die deutsche Seite lediglich »ihren Einfluß geltend machen«, damit sie »in sittlicher und gesundheitlicher Beziehung einwandfrei« sei.¹³⁹ Für die deutsche Regierung war dabei von Bedeutung, »eine Verpflichtung zu gesetzlichen Maßnahmen... nicht übernommen« und Kontrollbefugnisse der polnischen Konsulate nicht zugelassen zu haben.¹⁴⁰ Ergänzungen und Veränderungen in den Musterarbeitsverträgen weisen daraufhin, daß gerade die Nichtregelung der Unterbringung, die Fortexistenz der »Schnitterkasernen« und Vorratschuppen, der entscheidende betriebliche Kostenvorteil war. So wurden ausdrücklich vertragliche Verpflichtungen des Arbeitsgebers aufgenommen, nach denen »ausreichendes Heizungsmaterial« und zusätzlich zum Strohsack auch ein »Kopfkissen«¹⁴¹ vom Arbeitgeber zu stellen seien, daß die Unterkünfte »den hygienischen Vorschriften entsprechen (sollen)«, daß »die Zahl der Köchinnen der Zahl der Arbeiter entsprechen (soll)« oder daß »die Hygiene- und Schutzvorschriften – insbesondere die Vorschriften bei Verwendung künstlichen Düngers –, die für deutsche Landarbeiter gelten, auch auf die ausländischen Wanderarbeiter Anwendung finden«.

Mit dem deutsch-polnischen Vertrag sicherte sich die deutsche Arbeitsverwaltung, ausgehend vom Interesse des polnischen Staates an einer kontrollierten Auswanderung, die Verfügbarkeit polnischer Arbeitsmigranten zu deutschen Bedingungen. Der Umfang (Kontingente), der Charakter (Saisonarbeit mit Rückkehrzwang) und

die Zusammensetzung der Wanderarbeit (Anwerbung, Auswahl, Vermittlung in Polen) lagen in ihrer Hand bzw. wurden in Absprache mit den Agrarverbänden festgelegt. In weiten Teilen schuf der Vertrag keine neuen Tatbestände, sondern eine zwischenstaatliche Legalisierung der deutschen Praxis. Lag bereits vor dem Vertrag, abgesehen von der illegalen Zuwanderung über die »grüne Grenze« und der illegalen Beschäftigung, die polnische Arbeitsmigration in deutschen Händen, so wurde die Steuerung der Wanderung durch die Beteiligung des Heimatstaates ergänzt (Anerkennung des Saisonarbeitscharakters, Legalisierung der Grenzübertritte, Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Arbeitswilligen, Zustimmung zu Abschiebungen). Damit wurde eine bald auch international anerkannte zwischenstaatliche Regelung getroffen, die die Zuwanderung unmittelbar und wirksam von der einheimischen Arbeitsmarktpolitik band.¹⁴² Die Durchsetzung der Rückkehrpflicht, die »Wiedereinreihung in die Wanderbewegung«, beendete nicht nur die tatsächliche und notgedrungen geduldete Integration von zehntausenden polnischer Landarbeiter, sondern sie ging einher mit einem Ausbau der staatlichen Steuerungsinstrumente.

Dienten die polnischen Wanderarbeiter dazu, die betrieblichen Lohnkosten zu stabilisieren, so machte umgekehrt ihre durch die Kontingente herausgestellte Anwesenheit deutlich, in welchem Umfang entweder die Löhne der deutschen Arbeitskräfte gesenkt werden oder aber die Agrarbetriebe subventioniert werden müßten, um den Abbau der Ausländerbeschäftigung zu erreichen. In den Jahren 1930 bis 1932 gelang es unter dem Eindruck der hohen Arbeitslosigkeit durch die Verschränkung beider Wege schließlich, ganz auf das jährliche Ausländerkontingent zu verzichten.¹⁴³

Nationalsozialismus, Arbeitsverwaltung und Ausländerbeschäftigung – Anmerkungen zur weiteren Entwicklung des »Weimarer Modells«

Die nationalsozialistische Regierung übernahm ein rechtliches und administratives Instrumentarium, mit dem die Organisation des ausländischen Arbeitsmarktes in Deutschland zentralisiert und die Steuerungsmechanismen effektiviert worden waren; der Umfang der Ausländerbeschäftigung selbst war 1932 auf seinen arbeitsmarkt- und außenpolitisch tragbaren Tiefstand reduziert. Friedrich Syrup hatte im Januar 1932 den Reichsrat darauf hingewiesen, daß schon 1930 rund 60% der genehmigungspflichtigen ausländischen Industriearbeiter deutschstämmig waren, daß ein weiteres Viertel entweder durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geschützt war oder »bei deren Zulassung darauf Rücksicht genommen werden (mußte), daß in dem Heimatstaat der Ausländer eine größere Anzahl Deutscher beschäftigt« werde, der Rest setze sich aus staatenlosen oder mit »deutschen Frauen« verheirateten Ausländern zusammen; insgesamt werde die Zulassung »von den Landesarbeitsämtern mit einer Schärfe gehandhabt, die bereits zu wiederholten Vorstellungen der ausländischen Regierungen geführt hat«.¹⁴⁴ Der Präsident der

Reichsanstalt habe ihm berichtet, schrieb Reichsarbeitsminister Franz Seldte dann im Frühjahr 1933 dem Reichsrat, »daß der Ersatz der ausländischen Landarbeiter durch einheimische Arbeitskräfte im abgelaufenen Jahr ohne Schwierigkeiten erreicht worden ist« und daß zu erwarten sei, »daß der Bedarf der Landwirtschaft für absehbare Zeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt vollständig gedeckt werden kann«. ¹⁴⁵

1933/34 befanden sich knapp 150.000 ausländische Arbeiter in Deutschland, deren Status rechtlich geschützt war: auf dem inländischen Arbeitsmarkt, weil sie überwiegend Befreiungsscheine besaßen; außenpolitisch, weil ihr Aufenthalt durch zwischenstaatliche Verträge geregelt war, weil sie als Staatenlose nicht ausweisbar waren oder weil im Falle ihrer Abschiebung die Ausweisung im Ausland beschäftigter Deutscher befürchtet wurde. Die Aufgabe der Arbeitsverwaltung bestand in den Jahren 1933 bis 1936 darin, diesen Status quo in der Ausländerbeschäftigung zu sichern.

Im August 1936 blickte Syrup in seiner Rede vor der Reichsarbeitskammer zurück und begründete, warum nicht das ganze Reich für Ausländer gesperrt worden sei:

»Da muß ich deutlich zum Ausdruck bringen: Diese zwischenstaatlichen Vereinbarungen können wir nicht aufheben, denn – man darf das nicht nach außen sagen – wir haben wesentlich mehr Volksgenossen in den betreffenden Ländern als wir Ausländer in Deutschland haben. Und daraus erklärt sich, wenn die Arbeitsämter sich um die ausländischen Arbeitslosen – Holländer oder sonst welche Ausländer, die in Deutschland arbeitslos geworden sind – genau so bemühen, sie in Arbeit zu bringen, als wenn es unsere deutschen Volksgenossen wären.« ¹⁴⁶ Im übrigen handle es sich bei der Mehrzahl der Ausländer um »Volksdeutsche« bzw. um Personen, »die seit Jahrzehnten mit deutschen Frauen verheiratet sind«. ¹⁴⁷

Die Mahnungen Syrup's kamen nicht von ungefähr. In der ersten Jahreshälfte 1933 waren mehrere Landesregierungen mit restriktiven Aufrufen und Erlassen gegen die Beschäftigung von Ausländern hervorgetreten. Mecklenburg-Schwerin drohte in einem Erlaß vom 20. April 1933 Arbeitgebern, die ihre ausländischen Beschäftigten nicht zu Gunsten deutscher Arbeitsloser entließen, mit dem Entzug von Steuerbefreiungen und Subventionen und mit Schutzhaft. Diese Vorgänge riefen, da sie u.a. gegen den deutsch-polnischen Vertrag verstießen, Proteste des polnischen Generalkonsulats und allgemein »außenpolitische Schwierigkeiten« hervor. ¹⁴⁸ Da auch andere Länderregierungen, z.B. Thüringen, auf ein Verbot der Ausländerbeschäftigung drängten und Durchführungsbestimmungen für die neue »Verordnung über ausländische Arbeitnehmer« vom 23. Januar 1933 noch nicht vorlagen, berief das Reichsarbeitsministerium für den 30. Mai 1933 eine Länderbesprechung ein. Auf dieser Sitzung setzten Reichsarbeitsministerium und Reichsanstalt mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes gegenüber den nationalsozialistischen Landesregierungen ihre Linie in der Ausländerbeschäftigung durch; als Ergebnis konnte Syrup am 19. Juni die Durchführungsbestimmungen zur Ausländerverordnung erlassen. ¹⁴⁹ Ein streng vertrauliches Merkblatt zu den Durchführungsbestimmungen enthielt die amtlichen Sprachregelungen, die den Rückzug

von der aggressiven Vertreibungspolitik ohne innenpolitischen Gesichtsverlust ermöglichen:

»Neben den Bedürfnissen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sind die Interessen der deutschen Arbeitnehmer in dem Heimatlande des ausländischen Arbeitnehmers und die Auslandsbeziehungen der deutschen Wirtschaft zu berücksichtigen. Die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern deutscher Volkszugehörigkeit ist in der Regel wohlwollend zu behandeln.« ¹⁵⁰

Für die Behandlung von Zulassungsanträgen enthielt das Merkblatt detaillierte Anweisungen, um die Ausländer nach Staatsangehörigkeit differenziert zu behandeln. Niederländer erhielten z.B. auf Grund entsprechender Gegenseitigkeitsabkommen ¹⁵¹ auf Antrag sofort einen Befreiungsschein bzw. eine besondere gebührenfreie Bescheinigung zur Saisonarbeit in bestimmten Betrieben. Die Anträge neu zuwandernder Schweizer, Ungarn, Italiener, Franzosen, Engländer, US-Amerikaner und Japaner waren »wohlwollend«, »im allgemeinen wohlwollend« oder »wohlwollend unter Berücksichtigung der deutschen Arbeitsmarktlage« zu behandeln. ¹⁵² Ausnahmeregelungen für bereits im Reichsgebiet lebende Ausländer waren vorgesehen für »Staatslose«, denen »in der Regel« die Arbeiterlaubnis zu erteilen und deren Antrag auf einen Befreiungsschein »bei längerem Inlandsaufenthalt« »wohlwollend zu prüfen« war. In allen zwischenstaatlich definierten Fällen war das Zulassungsverfahren lediglich formell durchzuführen. Alle nach dem alten Verfahren ausgesprochenen Legitimierungen und Befreiungen verloren ihre Gültigkeit und mußten neu beantragt werden. Reichsweite Polizeikontrollen Anfang Dezember 1933 sicherten die vollständige Durchführung des geänderten Erfassungs- und Genehmigungsverfahrens ab; die Zahl der illegalen Arbeitskräfte und der illegalen Beschäftigungen, die bei den Polizeikontrollen in den zwanziger Jahren bei nahezu konstant 15% der Kontrollierten gelegen hatte, sank 1933 und 1934 auf unter 5%, um ab 1935/36 wieder anzusteigen.

Als sich in verschiedenen Sektoren der deutschen Wehrwirtschaft 1936 akuter Arbeitskräftemangel bemerkbar machte, hielten Arbeitsverwaltung und Vierjahresplanbehörde, beide personell verbunden durch Friedrich Syrup als Präsident der Reichsanstalt und Leiter der »Geschäftsgruppe Arbeitseinsatz«, hielten die Neuanwerbung ausländischer Arbeitskräfte für notwendig und reaktivierten die zwischenstaatlichen Verträge aus der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre. Auf deutsche Initiative begannen Ende 1936 zunächst mit Polen, dann mit Italien, Ungarn, der Tschechoslowakei und Jugoslawien Verhandlungen mit dem Ziel, neue Anwerbekontingente zu vereinbaren bzw. weitere Verträge abzuschließen. Mit Polen wurde für 1937 ein Kontingent von 10.000 Arbeitskräften, für 1938 von 60.000 und für 1939 von 90.000 Arbeitskräften vereinbart; insgesamt sollten 1938 vornehmlich aus Polen und Italien 100.000 Landarbeiter und 1939 dann 160.000 ins Deutsche Reich geholt werden. Allerdings verweigerte Polen 1939 die Gestellung des vereinbarten Kontingents, so daß die deutsche Landwirtschaft Mitte 1939 nur 70.000 ausländische Arbeitskräfte im Rahmen der zwischenstaatlichen Anwerbekontingente beschäftigte.

Mit Ungarn unterzeichnete das Deutsche Reich am 29. April 1937 ein Anwerbeabkommen für landwirtschaftliche Arbeiter, das bis zum 31. Dezember 1938 in Kraft blieb, bis zum Neuabschluß eines Abkommens 1942 aber Grundlage für die stillschweigende Genehmigung weiterer Anwerbungen blieb. Diese Vereinbarung entsprach in ihren wesentlichen Punkten den zwischenstaatlichen Abkommen aus den zwanziger Jahren, allerdings erhielten ungarische Behörden das Recht, Beschwerden ungarischer Saisonarbeiter vor Ort zu kontrollieren. Nach ungarischen Angaben reisten 1937 bis 1939 jeweils 2.749, 10.227 und 14.978 Saisonarbeiter legal zur Arbeit ins Deutsche Reich aus; für 1940 sank die Zahl auf unter 3.000, weil Ungarn nach Protesten der ungarischen Agrarverbände gegen die »Massenmeldungen« zur Wanderarbeit in Deutschland und negativen Erfahrungen mit Rückwanderern Ausreisebeschränkungen verfügt hatte.¹⁵³

Außenpolitische Auseinandersetzungen wie im Falle Polens oder nationalstaatliche Interessen der Herkunftsländer wie im Falle Ungarns setzten der Arbeitskräfterekrutierung im Rahmen der zwischenstaatlichen Verträge Grenzen, die entscheidenden Hindernisse entstanden aber durch den deutschen Devisenmangel. Da nur eine befristete Beschäftigung im Deutschen Reich vorgesehen war, würden die ausländischen Arbeiter einen Teil ihres Lohnes in ihre Heimatländern transferieren, wofür, anders als in den zwanziger Jahren, vom Deutschen Reich Devisen bereit gestellt werden mußten, da die Reichsmark nicht mehr frei konvertierbar war. Aus diesem Grund beschränkte sich die zwischenstaatliche Anwerbung auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte – abgesehen von mehreren tausend italienischen Bauarbeitern für die Hermann-Göring-Werke in Salzgitter und das Volkswagen-Werk bei Fallersleben –, da für sie nur mit einem durchschnittlichen Lohntransfer von 350 RM gerechnet wurde. 1938 fanden statt ursprünglich geplanter 200.000 Kontingentanwerbungen nur 80.000 statt – aus »Gründen der Devisenersparnis«;¹⁵⁴ die für 1939 beabsichtigten Anwerbungen erforderten immerhin etwa 50 Millionen Reichsmark in Devisen, gut 10% des gesamten Devisenbestandes.¹⁵⁵ Bei der Auswahl der Anwerbeländer spielte daher »ein möglichst günstiger Zahlungsverkehr zwischen dem Fremdstaate und Deutschland«¹⁵⁶ eine gewichtige Rolle. In den entscheidenden Verhandlungsphasen saßen Vertreter der Reichsstelle für Devisenbewirtschaftung mit am Tisch. Die Rücksicht auf die Devisenlage zwang die Arbeitsverwaltung mehrmals, angebotene Arbeitskraft-Kontingente, so 1937 aus Jugoslawien und Italien, abzulehnen bzw. zu reduzieren.

Die Vereinbarung mit Italien vom 3. Dezember 1937 sah für 1938 die Anwerbung von 10.-30.000 Arbeitern vor, »wenn in Italien geeignete Arbeitskräfte zur Verfügung wären und wenn der Stand des Kontos »Verschiedene Übertragungen« die Überweisung der Lohnersparnisse für eine solche Zahl von Arbeitern gestattet«.¹⁵⁷ Der Lohntransfer sollte über ein Devisenverrechnungskonto bei der Deutschen Bank erfolgen, auf dem die zu transferierenden Lohnsummen mit dem übrigen Handelsverkehr verrechnet werden konnten. Dieser Verrechnungsmechanismus brachte eine wesentliche Neuerung in die zwischenstaatliche Regulierung der Arbeitsmigration: Arbeitskräfte wurden zu zwischenstaatlich handelbaren Waren.

Seinen Arbeitskräfteimport konnte Deutschland mit Güterexport begleichen, die entsprechende Lohnsumme wurde im Heimatland nicht in Devisen, sondern in einheimischer Währung ausgezahlt.¹⁵⁸

Gleichzeitig mit den Kontingentanwerbungen wurden die deutschen Grenzen für die autonome, in Augen des Herkunftsstaates meist illegale Arbeitsmigration geöffnet und Werber in die Nachbarländer geschickt. Am 29. Mai 1937 suspendierte der Reichsinnenminister für ausländische Arbeitskräfte, insbesondere Landarbeiter, die geltenden allgemeinen paßrechtlichen Einreisebestimmungen an der österreichischen, tschechoslowakischen und polnischen Grenze, um neben der legalen Einreise von Arbeitskräften im Rahmen der Verträge auch die freie Zuwanderung und Werbung zu erleichtern. Letztere konnten sich bei eigens geschaffenen »Betreuungsstellen für ausländische Arbeitskräfte« in Bad Aibling, Wöllershof, Leusnig/Sa. und Neustadt O/S befristet legalisieren lassen. Diese Ausnahmeregelungen wurden für die polnische Grenze zum 5. August und im übrigen zum 31. August 1937 wieder aufgehoben – »nachdem der Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften in diesem Jahre bis zu einem gewissen Grade gedeckt ist«.¹⁵⁹ Über die »Weiterbehandlung« dieser seit April »im Rahmen des Vierjahresplans nach Deutschland kommenden ausländischen Arbeiter« bestimmte der vertrauliche Erlass, daß »einwandfreie, deutschstämmige ausländische landwirtschaftliche Arbeiter« »im Inland zu belassen« seien, sofern sie in ständiger Beschäftigung stünden.

»Den Versuchen derartiger landwirtschaftlicher Arbeiter, diese Tätigkeit aufzugeben und einen anderen Beruf im Inland auszuüben, in dem kein Bedarf für ausländische Arbeitskräfte besteht, ist durch Versagung der Aufenthaltserlaubnis und erforderlichenfalls durch Anordnung der Reichsverweisung entgegenzutreten. Fremdstämmige landwirtschaftliche Arbeiter sind nach Ablauf ihrer Beschäftigung in der Landwirtschaft aus dem Reichsgebiet zu entfernen. Es muß mit allen polizeilichen Mitteln verhindert werden, daß derartige Personen sich im Reichsgebiet festsetzen.«¹⁶⁰

1938 wurden die Einreisebestimmungen erneut gelockert. An der Grenze zur Tschechoslowakei wurden in den Landesarbeitsamtsbezirken Schlesien, Sachsen und Bayern 39 Arbeitsämter und 119 Nebenstellen als »Betreuungsstellen« für Zuwandernde bestimmt.¹⁶¹ Die Anwerbung in der Tschechoslowakei übernahm die »Sudetendeutsche Partei«. Als die polnische Regierung 1939 die Anwerbung des vereinbarten Kontingents von 90.000 Arbeitern unterband, wurde auch an der Grenze zu Polen ein Netz von Arbeitsämtern geschaffen, die die auch ohne gültige Papiere über die Grenze gelassenen Arbeitskräfte »auffangen« und weitervermitteln sollten.¹⁶²

Mit den Neuanwerbungen auf Staatsverträge und mit der Förderung der autonomen Arbeitsmigration versuchten die Behörden, das internationale Wanderarbeiterreservoir für die deutsche Kriegswirtschaft »abzuschöpfen«.¹⁶³ Gleichzeitig wurde damit begonnen, die Verfügbarkeit der im Reichsgebiet befindlichen ausländischen Arbeitskräfte für die Arbeitsverwaltung zu erhöhen. Am 6. Januar 1937 ordnete nun das Reichsarbeitsministerium »im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Herrn Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei« an,

»künftig Staatlosen (und ihren staatlosen Familienangehörigen) Befreiungsscheine nicht mehr zu erteilen« bzw. nicht mehr zu verlängern, wohl aber eine Arbeitserlaubnis auszustellen.¹⁶⁴ Gegenüber den Präsidenten der Landesarbeitsämter präziserte Syrup, daß Befreiungsscheine »für nichtreichsdeutsche Arbeiter und Angestellte nur noch ausgestellt werden, wenn sie durch Vorlage eines gültigen Passes den Nachweis erbracht haben, daß sie eine bestimmte ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.«¹⁶⁵ In Ausnahmefällen durfte im Einvernehmen mit der Gestapo an »deutschstämmige Personen«, gegen die keine polizeilichen Bedenken vorlagen, und an »nicht deutschstämmige Personen, deren Beschäftigung in Deutschland im deutschen volkswirtschaftlichen Interesse liegt«, weiterhin ein Befreiungsschein ausgestellt werden, allerdings nur mit einer einjährigen Geltungsdauer. Diese Ausnahmen sollten für staatenlose Juden ausdrücklich keine Anwendung finden.¹⁶⁶ Bemerkenswert ist diese Entrechtung im Zusammenhang der antijüdischen Maßnahmen. Zugleich befand sich unter den staatenlosen Arbeitskräften eine große Anzahl, die als ehemals polnische Landarbeiter im Rahmen der »Wiedereinreihung« staatenlos gemacht worden war. Zu einem Zeitpunkt, an dem zwischenstaatliche Verhandlungen über die Hereinnahme weiterer ausländischer Arbeitskräfte aufgenommen werden sollten, wurden diejenigen im Reich ansässigen Ausländer, für die sich kein Staat zuständig erklären würde, als erste unter Sonderrecht gestellt. Nachdem die deutsche Arbeitsverwaltung 1939 direkt über tschechoslowakische Arbeitskräfte verfügen konnte, wurden weitere Maßnahmen erlassen, die die rechtlichen und die Arbeits- und Lebensbedingungen der ausländischen Arbeiter gegenüber den traditionellen Wanderarbeiterbedingungen verschlechterten,¹⁶⁷ um zu unterstreichen, daß Arbeit im Deutschen Reich auf keinen Fall eine Tür für Einwanderungen sein würde.

Das arbeitsmarktpolitische Modell aus den zwanziger Jahren hatte sich nun bei der Beschaffung ausländischer Arbeitskräfte zu bewähren. In den fünf Jahren unterbundener Arbeitskräftezuwanderung 1932-1936, in der 1932 erreichten völligen Schließung des nationalen Arbeitsmarktes für neue Einwanderer, sah die Arbeitsverwaltung die Gelegenheit, ihre Vorstellungen über die saisonale Wanderarbeit bei sozialer Ausgrenzung der Wanderarbeiter in idealer Gestalt durchzusetzen. Ihre Bemühungen, die aus ihrer Sicht negativen Erfahrungen der zwanziger Jahre, als die Schwierigkeiten in der Beschaffung ausländischer Arbeitskräfte zur Aushöhlung des Wander- und Saisonarbeitscharakters geführt hatten, von Anfang an zu vermeiden, gingen konform mit rassen- und sicherheitspolitischen Positionen des Nationalsozialismus. Daß die Neuanwerbung von Ausländern eine »vorübergehende Notlösung« sei, die durch verstärkte polizeiliche Überwachung und soziale Ausgrenzung flankiert werden sollte, entsprang nicht einem Kompromiß zwischen den »Arbeitseinsatz-Fachleuten« und den Rassen- und Sicherheitspolitikern der NSDAP, sondern der konzeptionellen und personellen Kontinuität in der Arbeitsverwaltung.¹⁶⁸

Angesichts zunehmender Klagen über den Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft, in Bau- und Metallberufen warnte Syrup 1936, »daß selbst in Zeiten guter

Konjunktur ein solches ungehemmtes Eindringen ausländischer, besonders östlicher Arbeitskräfte in die deutsche Wirtschaft, wie dies vor dem Kriege erfolgte, aus staatspolitischen Gründen nicht geduldet werden kann.«¹⁶⁹ Die entscheidende Betonung lag auf dem »ungehemmten Eindringen«, auf der betrieblichen Rekrutierungsfreiheit des Kaiserreichs. »Wir stehen heute an einem entscheidenden Wendepunkt im Arbeitseinsatz«, hieß es in der Festschrift zum zehnjährigen Bestehen der Reichsanstalt, »Knappheit an Arbeitskräften wird überhaupt das Kennzeichen der vor uns liegenden Jahre sein.«¹⁷⁰ Im Sommer 1937 zählten die Arbeitsämter nur noch knapp 80.000 Arbeitslose, die »voll einsatzfähig« und für den »zwischenbezirklichen Ausgleich« verfügbar waren. Der absehbare Rückgang bei den jugendlichen Arbeitskräften infolge der »geburtschwachen« Nachkriegsjahrgänge wurde mit mindestens 1,5 Millionen beziffert.¹⁷¹ Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften wurde in diesen Überlegungen nicht auf den akuten wehrwirtschaftlichen Arbeitskräftemangel, sondern auf einen Zeitraum von annähernd zehn Jahren bezogen. Von diesen Prognosen ausgehend, formulierte die Arbeitsverwaltung 1937/38 eine »Arbeitseinsatzpolitik«, die die »Hereinnahme ausländischer Arbeiter« mit der sozialen und technischen Rationalisierung der deutschen Volkswirtschaft verband¹⁷²:

»Die Ausländer können nur eine vorübergehende Hilfe für Zeiten besonders angespannten Arbeitseinsatzes oder für Zeiten sein, in denen sich die Wirtschaft durch vermehrten Maschineneinsatz und dergleichen zu rationelleren Wirtschaftsmethoden durchbildet. Nach Überwindung von Übergangszeiten müssen Wirtschaft und Arbeitseinsatz in sich ausgeglichen sein.«¹⁷³

Die Landwirtschaft erfüllte laut Syrup seine beiden Bedingungen für eine gesteigerte Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte – wenn die Mechanisierung und Elektrifizierung der Landwirtschaft nicht unterlaufen, sondern unterstützt würden, was möglich war, wenn die Wiederzulassung ausländischer Wanderarbeiter nicht als ungehinderter Rückgriff auf billige Arbeitskräfte erfolgte, sondern unter staatlicher Lenkung. Die beabsichtigte vollständige Ausgrenzung der Ausländer aus dem bäuerlichen Alltag, ihr Status als »Fremdkörper«, erhöhte die Steuerbarkeit des Ausländereinsatzes und unterstrich den »vorübergehenden Charakter«, den die saisonale Wanderarbeit haben sollte.

In den längerfristigen Überlegungen spielte weiter das Baugewerbe eine entscheidende Rolle. Die sozialtechnische Mobilisierung der »letzten Reserven des Arbeitseinsatzes« vermochte deutsche Arbeitskräfte zwar freizusetzen, aber sie nicht selbständig dorthin zu schaffen, wo sie benötigt wurden. Mit der Einweisung von Arbeitslosen in auswärtige Großbauprojekte, mit der Vermittlung in neue bzw. expandierende Industrieregionen, dann auch mit den Dienstverpflichtungen sammelte die Arbeitsverwaltung Erfahrungen, die den familien- und sozialpolitischen Leitbildern von einem seßhaften, kleinfamiliär integrierten und sozial befriedetem Arbeiterstamm widersprachen. Bereits im Oktober 1937 hatte Syrup in aller Deutlichkeit auf den Mangel an Arbeiterwohnungen hingewiesen, der der regionalen Mobilität enge Grenzen zog:

»Besonders schwierig ist der zwischenbezirkliche Ausgleich, die Verpflanzung der Menschen. Man würde sicherlich von jedem Arbeitslosen verlangen können, auch von einem verheirateten, daß er genau so wie im Kriege einige Wochen oder Monate von seiner Familie, von Frau und Kind weggeht, auch mal in der Baracke oder einer Notbehelfswohnung lebt. Aber er muß die Aussicht haben – es handelt sich meist um Dauerarbeitsplätze –, daß er demnächst seine Familie mitbringen kann; denn eine dauernde Trennung von der Familie können wir auch nach der moralischen und sonstigen ethischen Seite gar nicht verantworten. Diese Frage hängt naturgemäß zusammen mit der Drosselung des Wohnungsbaus.«¹⁷⁴

Bereits 1937/38 sprach Syrup daher von zukünftigen »umfangreiche(n) und wichtige(n) Aufgaben« im Wohnungsbau,¹⁷⁵ mit Schwerpunkten im östlichen »Grenzland«, wo »für Verdichtung der Bevölkerung« gesorgt werden müsse – »sonst sind Grenzlande stets gefährdet«.¹⁷⁶ Den Bausektor hatte er bereits 1918 als Musterbeispiel für Ausländerbeschäftigung¹⁷⁷ dargestellt: außerordentlicher, zeitlich befristeter Arbeitskräftebedarf, hohe Mobilität, Leben auf Baustellen und in Baracken und damit eine fast »natürliche« Ausgrenzung der ausländischen Arbeitskräfte, deren Einsatz zudem die Kontrolle des Lohnniveaus und – vermittelt über die öffentlichen Aufträge – der staatlichen Haushalte erleichterte.¹⁷⁸

Die tatsächlichen Erfahrungen zeigten aber, daß der beliebigen hegemonial-staatlichen Verfügbarkeit über das internationale Arbeitskräftereservoir Grenzen gesetzt waren. Deutscher Devisenmangel, Erschöpfung des vorhandenen Potentials an Wanderarbeitern in den Rekrutierungsländern und deren nationalstaatliche Interessen ließen alsbald auch der Arbeitsverwaltung angesichts des ständig wachsenden Arbeitskräftebedarf der deutschen Kriegswirtschaft die terroristische Praxis der Zwangsaushebungen als einzige Alternative erscheinen. Für die Nachkriegszeit, die »Friedenswirtschaft«, hielt die Arbeitsverwaltung jedoch an den arbeitsmarktpolitischen Regulativen gegenüber der transnationalen Migration fest. Konzeptiionell zusammengefaßt wurde die Nationalisierung des Arbeitsmarktes mit regulierter Ausländerzulassung im Modell des »intereuropäischen Arbeiteraustausches«, welches von der Spitze der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Friedensplanungen 1940/41 entworfen¹⁷⁹ und von Friedrich Syrup im Rahmen der europäischen Großraumwirtschaft propagiert wurde. Die europäischen Staaten sollten langfristig auf die wechselnden Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes verpflichtet werden und einerseits die Anwerbung von Arbeitskräften und andererseits den Export von Arbeitslosigkeit unabhängig von ihrer eigenen wirtschaftlichen Entwicklung zulassen. Aus den einzelnen nationalen Volkswirtschaften sollten den Verkehrs- und Industriebaustellen des neuen europäischen Großwirtschaftsraumes Arbeitskräfte als internationale Wanderarbeiter zur Verfügung stehen, die europäische Binnenwanderung durfte nicht zur Seßhaftwerdung führen. Eine Kette von zwischenstaatlichen Abmachungen sollte den »Arbeiteraustausch« auch durch die Vorverlagerung und Ausweitung der deutschen Arbeitsverwaltung zu einer europäischen Arbeitsverwaltung gewährleisten, die grenzüberschreitende Wanderungen nur als verstaatlichte Wanderarbeit dulden würde.¹⁸⁰