

WANDERUNGSSTRÖME UND WANDERUNGSPOLITIK IN DER FRÜHEN NACHKRIEGSZEIT

Wanderungspolitik wird verstanden als die zielgerichtete Einflußnahme auf Verlauf und Struktur einer Wanderung. Entsprechend den drei Grundformen von Wanderung bieten sich einer Wanderungspolitik als grundsätzliche Ansatzpunkte die Einflußnahme auf Verlauf und Struktur von Ein- und Auswanderung sowie von Binnenwanderung. Die im folgenden skizzierte Wanderungspolitik bezog sich auf bestimmte Zielgruppen, nämlich auf Vertriebene sowie Zugewanderte aus der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und späteren DDR. Während die neuere Forschung dazu tendiert, für alle von der Massenzwangswanderung erfaßten Menschen die Bezeichnung „Flüchtlinge“ zu verwenden, wird hier an der ursprünglichen statistischen Bezeichnung festgehalten, da sich der Verlauf der einzelnen Wanderungsbewegungen, partiell die demographische Struktur und damit auch die wanderungspolitischen Handlungsmöglichkeiten unterschieden. Als Vertriebene gelten jene Deutschen, die am Stichtag des 1. Septembers 1939 ihren früheren Wohnsitz in den ehemaligen deutschen Ostgebieten oder im Ausland hatten. Personen, die an diesem Stichtag im Gebiet der SBZ/DDR oder in Groß-Berlin wohnten und keine Vertriebenen waren, werden als Zugewanderte bezeichnet.

Nach der Gründung der Bundesrepublik wurden die wanderungspolitischen Rahmenbedingungen auf der Bundesebene gesetzt. Bundesgesetze regelten die Auswanderungsmodalitäten und die Aufnahme der Zuwanderer aus der SBZ/DDR, betrafen durch die Umsiedlung aber auch die Binnenwanderung. Vor der Gründung der Bundesrepublik hatten die Alliierten und die Länder Wanderungspolitik betrieben und Fakten geschaffen, die auch noch die Wanderungspolitik in der Bundesrepublik mitbestimmten. Solche frühen wanderungspolitischen Maßnahmen werden hier mit besonderem Blick auf Nordrhein-Westfalen berücksichtigt; bundespolitisches Handeln steht allerdings im Vordergrund.

Die Analyse von Politik betrachtet die Voraussetzungen des politischen Handelns, dessen Ziele, die Maßnahmen und schließlich Erfolg oder Ergebnisse. Zielgerichtetes Handeln entsteht, wenn einer Ausgangslage und deren Bewertung eine Zielsetzung oder -vorstellung gegenübersteht und aus dem Vergleich die Entscheidung über Handlungsnotwendigkeit und die anzuwendenden Maßnahmen resultiert. Um die Einbettung in soziale Prozesse und das Ineinandergreifen verschiedener wanderungspolitischer Handlungsstränge und -optionen prinzipiell anzudeuten, wird die Wanderungspolitik in ihrem chronologischen Ablauf gesehen. Die abstrahierende Klassifikation der Einzelmaßnahmen erlaubt den Vergleich und die Würdigung alternativen Handelns. Der Beitrag folgt somit einem spezifisch wanderungspolitischen Ansatz im Sinne einer systematisierenden Interpretation auf der Basis einer vorgegebenen Definition. Das konkrete wanderungspolitische Handeln, das bereits in älteren wissenschaftlichen Arbeiten punktuell einbezogen wurde, soll in einer zusammenfassenden Betrachtung integriert werden, um die wechselseitige Bezogenheit aufzuzeigen.

1. Zu Zahl und Struktur der Vertriebenen und Zugewanderten

1946 hielten sich rd. 5,96 Millionen Vertriebene im Gebiet der drei Westzonen auf, was einem Bevölkerungsanteil von 13,6 Prozent entsprach. Bis 1950 erhöhte sich die Zahl auf 7,88 Millionen, womit ein Anteil von 16,5 Prozent erreicht wurde. Gemessen am Stand von 1960 befanden sich damit bereits knapp 80 Prozent der Vertriebenen in der Bundesrepublik. Anders verlief die Zuwanderung aus dem Gebiet der SBZ/DDR. 1946 wurden 1,02 Millionen Zugewanderte gezählt, 1950 1,56 und 1960 3,47 Millionen. Ihre Zahl hat sich somit zwischen 1950 und 1960 mehr als verdoppelt. Diese Angaben markieren die Ost-West-Bewegung durch Flucht, Vertreibung und Aussiedlung aus den deutschen Ostgebieten sowie Auswanderung aus der DDR, die die Bevölkerungsentwicklung in beiden deutschen Staaten entscheidend prägte. Die erste Welle der Flucht und Vertreibung vollzog sich zwischen 1945 und 1950. Die Vertreibung stellte ein bewußtes, zeitlich abgegrenztes Handeln dar, das den Betroffenen zum Objekt ohne Berücksichtigung seines Willens machte. Die Aufnahme im Zielgebiet geschah deshalb überwiegend in einem relativ kurzen Zeitraum. Die mit der Vertreibung begonnene Ost-West-Wanderung wurde durch die Zuwanderung aus der SBZ/DDR fortgesetzt. Hierbei handelte es sich um eine insgesamt kontinuierliche Wanderungsbewegung unterschiedlicher Stärke, die den auf politischen, zunehmend wirtschaftlichen und anderen Gründen basierenden Entschluß des einzelnen zur Voraussetzung hatte. Sie brach 1961 fast vollständig ab. Die Differenzierung der Anlässe erklärt die Unterschiede von zeitlichem Verlauf, Zahl und Struktur und damit auch von staatlichen Handlungsmöglichkeiten.

Aufgenommen wurden die Vertriebenen in einer stark unterschiedlichen regionalen Verteilung. Am stärksten betroffen waren die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern; 1950 befanden sich rd. 59 Prozent aller Vertriebenen in diesen drei Ländern. Nordrhein-Westfalen dagegen nahm bis zu diesem Zeitpunkt nur 16,9 Prozent auf. Bereits im August 1945 hatte die britische Militärregierung die meisten Stadt- und Landkreise in den Provinzen Nordrhein und Westfalen zu „restricted areas“ erklärt und sie vor allem aufgrund des hohen Zerstörungsgrades bei Wohnraum für jede Zu- und Rückwanderung gesperrt; die Rückkehr der Einheimischen und der Zuzug von Flüchtlingen war nur bei Nachweis von Unterkunft und Beschäftigungsbedarf erlaubt. Die durch den Ausweisungsplan von 1945 zugewiesenen Vertriebenen wurden folglich in Gebiete mit der geringsten Bevölkerungsdichte, d. h. in agrarisch strukturierte Regionen mit relativ günstigen Wohnverhältnissen gelenkt, während Nordrhein-Westfalen von den schwierigen Zuständen der „Flüchtlingsländer“ verschont blieb. Das Problem der ungleichmäßigen räumlichen Verteilung stellte sich auch bei den Zuwanderern aus der SBZ/DDR. Aufgrund ihrer geographischen Lage waren Niedersachsen und Schleswig-Holstein am stärksten betroffen, doch nahm bis 1950 bereits Nordrhein-Westfalen die höchste absolute Zahl auf. Freie Wanderung und staatliche Lenkung führten zu dieser Verteilung. Insgesamt überlagerte die Zuwanderung aus der SBZ/DDR die Aufnahme und Verteilung der Vertriebenen.

Auch hinsichtlich demographischer Struktur und Erwerbstätigkeit wiesen Vertriebene und Zugewanderte Abweichungen von der einheimischen Bevölkerung auf. Die Ost-West-Wanderung war durch eine Überrepräsentanz jüngerer Jahrgänge vor allem bei der Zuwanderung aus der SBZ/DDR gekennzeichnet. Zwischen 1953 und 1960 war die Altersgruppe von 14 bis 30 Jahren mit einem Anteil von 41,7 Prozent vertreten, während ihr Anteil an der Wohnbe-

völkerung insgesamt bei 24,5 Prozent lag. Trotzdem war die Erwerbsquote der Vertriebenen in der Bundesrepublik 1950 mit 42,5 Prozent niedriger als die der einheimischen Bevölkerung. Sie hatte in den drei „Flüchtlingsländern“ den niedrigsten Stand, lag dagegen in Nordrhein-Westfalen mit 45,6 Prozent über der übrigen Bevölkerung, ein Ergebnis der freien Wanderung und der Flüchtlingspolitik dieses Landes.

Die Erwerbsquote der Vertriebenen verweist auf grundlegende soziale und berufliche Umschichtungen. So vollzog sich ein drastischer Rückgang der Zahl der Selbständigen vor allem in der Landwirtschaft. Damit sank auch die Zahl der mithelfenden Familienangehörigen. Der Anteil von vertriebenen Erwerbspersonen in land- und forstwirtschaftlichen Berufen sank von 39,6 Prozent 1939 auf 14,5 Prozent im Jahre 1950. Die Betroffenen suchten Beschäftigung in der Industrie, so daß Vertriebene vor allem abhängig beschäftigte Arbeitskräfte in den außerlandwirtschaftlichen Sektoren stellten. Eine analoge Funktion erfüllten auch die Zuwanderer aus der SBZ/DDR, nur war ihr „Ausnutzungsgrad“ ein anderer. Die Zuzüge wiesen zwischen 1953 und 1960 eine Erwerbsquote von 58,2 Prozent auf, was zu einer überdurchschnittlichen, relativ kontinuierlichen Verstärkung des Arbeitskräftepotentials in der Bundesrepublik führte.

Die ungünstige „Ausnutzung“ des Potentials der Vertriebenen spiegelt sich besonders im Grad der Arbeitslosigkeit wider. 1950 betrug ihr Anteil an allen Arbeitslosen 33,9 Prozent und lag damit doppelt so hoch wie der Anteil der Vertriebenen an der Wohnbevölkerung. Überdurchschnittlich hoch war die Arbeitslosigkeit in den agrarisch strukturierten „Flüchtlingsländern“; dort befanden sich 80 Prozent der arbeitslosen Vertriebenen. Anders stellte sich die Situation in Nordrhein-Westfalen dar. Die Vertriebenen-Arbeitslosenquote war hier mit 1,6 Prozent die niedrigste in allen Bundesländern; in Schleswig-Holstein betrug sie 11,2 Prozent.

2. Auswanderung statt Umsiedlung – die verworfene Option

Als die Bundesrepublik gegründet war, konnte sich wanderungspolitisches Handeln nicht mehr auf die Zuzüge der Vertriebenen beschränken, sondern mußte Lösungen für das Problem der vorhandenen Übervölkerung entwickeln. Grundsätzlich boten sich zwei Möglichkeiten an: Auswanderung und Abbau der regional unterschiedlichen Übervölkerung durch Binnenwanderung, um die Integration der Vertriebenen zu erreichen, ohne deren Zahl nennenswert zu reduzieren. Theoretisch waren Fortzug mit dem Ziel der Rückkehr in die angestammte Heimat und Auswanderung in die Gebiete des westlichen Kulturkreises denkbar. Da aber eine Rückkehr der Vertriebenen politisch nicht realisierbar war, verblieb de facto nur die Auswanderung.

Die nennenswerte Verminderung der Zahl der Vertriebenen durch Auswanderung wurde zwar im Ausland, vor allem in Frankreich, als wesentlicher Beitrag zu einer Entlastung gewertet, in der Bundesrepublik selbst stieß diese Möglichkeit aber weitgehend auf Ablehnung. Da Auswanderung in der Regel selektiv ist, befürchtete die Bundesregierung die Reduktion des Arbeitskräftepotentials durch den Abzug junger arbeitsfähiger Personen und den Ausfall von Angehörigen verteidigungsfähiger Jahrgänge. Diese grundsätzlich restriktive Position wurde dann dahingehend modifiziert, daß nicht eingliederungsfähigen Personengrup-

pen die Auswanderung erleichtert werden sollte. Das auswanderungspolitische Handeln wurde also durch seine Bedeutung für den ökonomischen Rekonstruktionprozess bestimmt. Zahlenmäßig hielt man in Bonn die Auswanderung von 450000 Arbeitern, einschließlich Familienangehörigen von 1,3 Millionen Personen, für akzeptabel.

Dem Gesetzgeber boten sich verschiedene Handlungsmöglichkeiten. Er konnte auf jegliche Form der Einflußnahme verzichten, Wanderungsfreiheit garantieren und den möglichen Widerspruch zwischen individuellen Auswanderungsentscheidungen und gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen akzeptieren. Die Alternative dazu war eine gesetzliche Beschränkung, um die beschriebenen Zielsetzungen mittels dirigistischen Handelns zu erreichen. Durch die grundgesetzliche Garantie der Wanderungsfreiheit war diese Form direkter Restriktion aber ausgeschlossen. Die Bundesregierung bediente sich deshalb zweier indirekt wirkender Methoden. Sie versuchte durch meinungsbildende Maßnahmen Einfluß zu nehmen, da dem Bundesamt für Auswanderung und den Auswanderungsberatungsstellen Propaganda untersagt war. Außerdem wurden finanzielle Zuschüsse so gering gehalten, daß sie keinen Anreiz zur Auswanderung boten, und noch weiter gesenkt, wenn männliche Arbeitskräfte ohne Familienangehörige auswandern wollten. So versuchte der Staat bei grundsätzlicher Garantie von Freizügigkeit und der Akzeptanz der sozialstaatlichen Verpflichtung, zur Realisierung individueller Lebensentwürfe auch durch Auswanderung beizutragen und durch indirekte Maßnahmen die gewünschte Wanderungsbilanz zu erzielen.

Insgesamt sind von 1949 bis 1960 726 000 Deutsche nach Übersee ausgewandert. Bis 1957 waren darunter 267 000 Vertriebene, eine geringe Zahl gemessen am Gesamtumfang der Zuwanderung, die keinen nennenswerten Beitrag zur Lösung des Übervölkerungsproblems darstellte. Der quantitative Verlauf der Auswanderung bestätigte somit die Regierungspolitik. Angesichts der Mittellosigkeit vieler potentieller Auswanderer erwies sich die Politik der Nicht-Propagierung und Begrenzung der Förderung offensichtlich als restriktiv. Die Struktur der Wanderung, bei der junge und mittlere Altersjahrgänge sowie Erwerbspersonen überrepräsentiert waren, konnte jedoch entgegen staatlicher Intention nicht wesentlich beeinflußt werden.

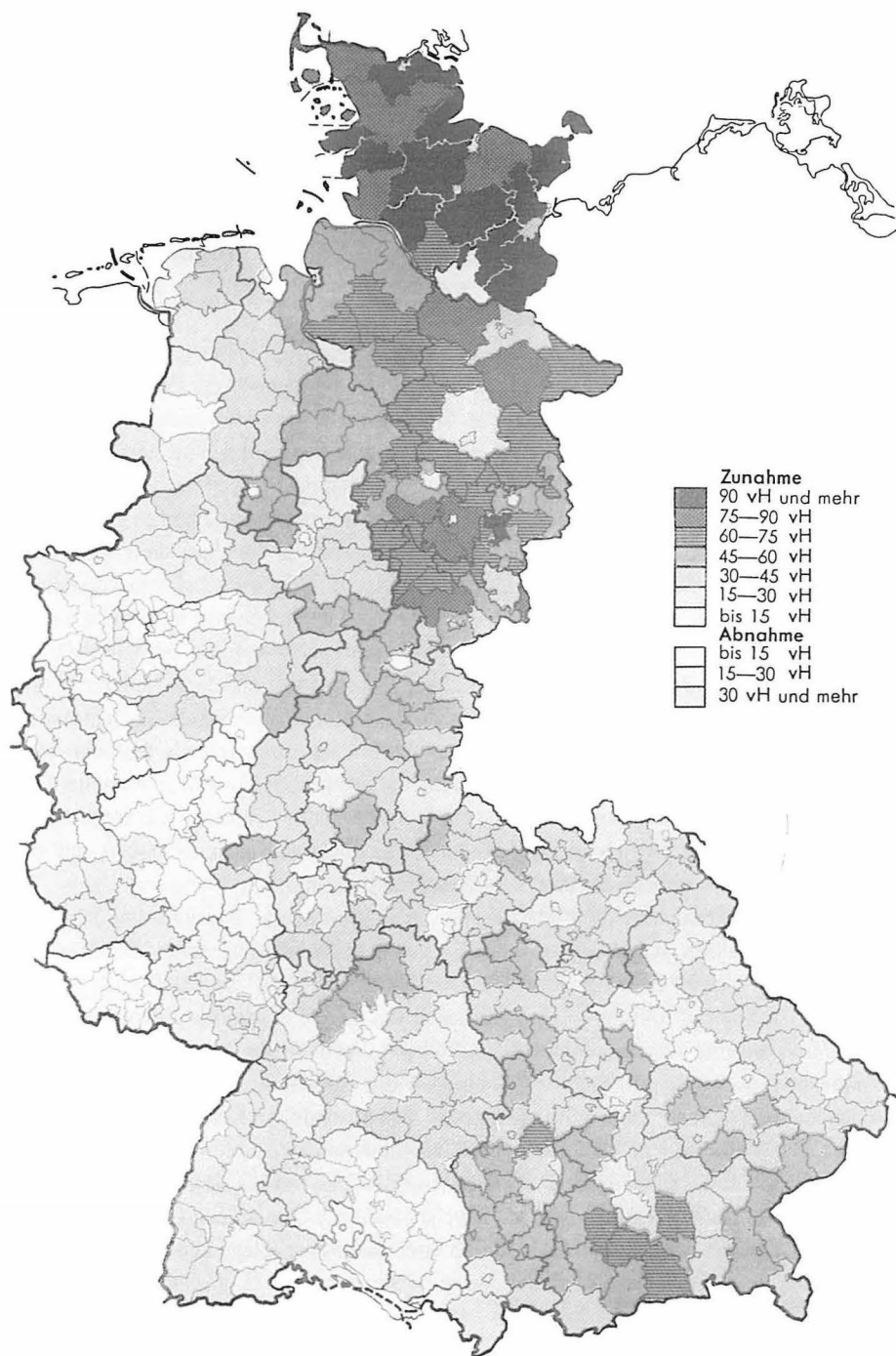
3. Motive der Umsiedlung der Vertriebenen

Umsiedlung bedeutet die von staatlicher Seite initiierte und vorgenommene Veränderung der geographischen Verteilung bestimmter Bevölkerungsgruppen, die nicht als qualitativ begründete Bevorzugung, sondern als Förderung benachteiligter Gruppen und gesamtgesellschaftlicher Interessen gemeint war. Der Staat wurde damit wanderungspolitisch tätig und beschränkte sich nicht auf die Sicherung der freien Binnenwanderung, z. B. durch Aufhebung von Zuzugssperren. Die Entscheidung zugunsten der Wanderungspolitik bedeutete den weitgehenden Verzicht auf eine durchgreifende Struktur- und Raumordnungspolitik im Sinne der staatlich unterstützten Weiterentwicklung bestehender und der Errichtung neuer Produktionsstätten in übervölkerten Regionen, also vorrangig in den „Flüchtlingsländern“, um auf diese Weise das Gefälle zwischen Aktiv- und Passivregionen auszugleichen. Standortsschwierigkeiten, Finanzierungsprobleme und die erst langfristige Wirksamkeit einer solchen Strukturpolitik ließen die Bundesregierung für eine Wanderungspolitik optieren, weil diese die

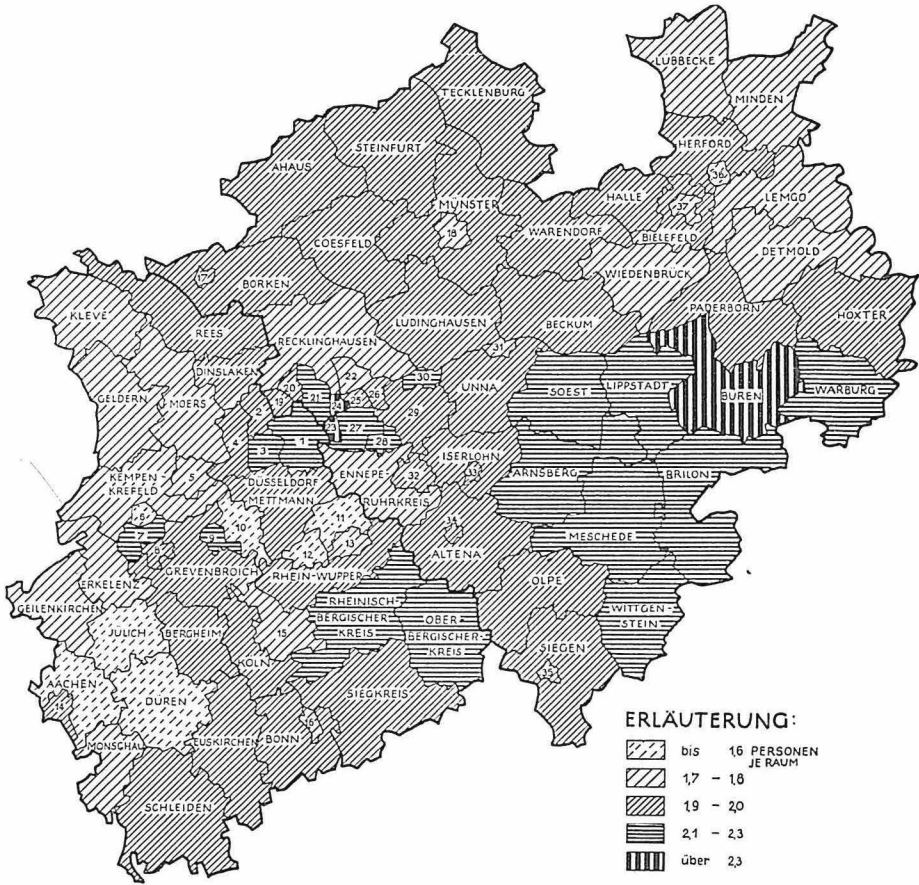
Möglichkeit bot, das Übervölkerungsproblem baldigst abzubauen. Zudem eröffnete Umsiedlung die Perspektive, in den Abgabeländern relativ kurzfristig eine Verminderung der Einwohnerzahl herbeizuführen und damit der wirtschaftlichen Entlastung zu dienen. Schleswig-Holstein mußte 1947/48 12,2 Prozent seines Steueraufkommens für Vertriebene in offener Fürsorge aufwenden, verglichen mit nur 2,4 Prozent in Nordrhein-Westfalen. Ein zweites zentrales Motiv war die Vermeidung sozialer und politischer Spannungen in den „Flüchtlingsländern“ als Beitrag zur Stabilisierung. Die erste Aufnahme von Vertriebenen hatte sich vor allem in kleinen dörflichen Gemeinden vollzogen, in denen sich deutliche Konfliktsituationen auftraten. Vertriebene galten als Fremde, wurden als Problemfälle, als Bedrohung der materiellen Verhältnisse und des Kulturstils betrachtet.

Während die Notwendigkeit der Entlastung prinzipiell unumstritten war, erwiesen sich die konkrete Umsiedlung und ihre komplementäre Zielsetzung, nämlich die Eingliederung der Umgesiedelten in den Aufnahmegebieten, als kontrovers. In der ersten Umsiedlungsverordnung von 1949 wurde eine rein zahlenmäßige, mechanische Umsiedlung von 300 000 Vertriebenen festgelegt, ohne deren wirtschaftliche Eingliederungsmöglichkeit zu berücksichtigen. Nordrhein-Westfalen und den Ländern der französischen Zone wurden nämlich gleich große Aufnahmekontingente zugewiesen, was sich als Fehlschlag erwies. Im Umsiedlungsgesetz von 1951 (300 000 Umsiedler) kam dagegen als zentrale Intention die wirtschaftliche Integration der Vertriebenen zum Tragen. Die Vorschriften des Gesetzes sollten sich nicht mehr auf die wirtschaftliche Entlastung der „Flüchtlingsländer“ beschränken, sondern die Umsiedler an Arbeitsplätze heranführen, womit dem einzelnen Hilfestellung bei der Wiedererlangung seiner wirtschaftlichen Unabhängigkeit gewährt wurde. Unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt bedeutete dies die Bereitstellung von Arbeitskräften für die expandierende deutsche Wirtschaft. Deshalb führte die Wanderung folgerichtig vor allem nach Nordrhein-Westfalen, das aufgrund seines Industrialisierungsgrades die größten wirtschaftlichen Eingliederungsmöglichkeiten bot. Das Land betrieb einen Teil der Umsiedlung in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern der Abgabeländer direkt als Arbeitsvermittlung.

Das Gesetz von 1951 sah auch die Einbeziehung von 30 000 Renten-, Pensions- und Fürsorgeempfängern mit ihren Angehörigen vor. Die gelenkte Wanderung sollte damit soziale Aufgaben lösen, die eine freie Wanderung aufgrund ihres selektiven Charakters nicht erfassen kann. Die Umsiedlung verfolgte damit zusätzlich das Ziel des sozialen Bevölkerungsausgleichs durch die Eingliederung schwer vermittelbarer Vertriebenen, andererseits aber auch Vorstellungen einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur. Eben dies stellte jedoch zwischen abgebenden und aufnehmenden Bundesländern einen zentralen Konfliktpunkt dar. Die Abgabeländer waren an einem umfassenden Bevölkerungsausgleich interessiert, um nicht zu „Armenhäusern“ und „Altersheimen“ der Bundesrepublik zu werden. Die Aufnahmeländer, vor allem Nordrhein-Westfalen, bestanden dagegen auf einer Umsiedlung von Vertriebenen, für die Arbeitsplätze vorhanden waren, so daß ihre Existenzgrundlage entscheidend verbessert werden konnte. Ansonsten plädierten diese Länder für einen Finanzausgleich als Mittel zur Angleichung der Belastung. Insgesamt setzte Nordrhein-Westfalen damit die seit seiner Gründung verfolgte Flüchtlingspolitik fort, die den „Vorrang des Aufbaus seiner Industrie als Herzstück der deutschen Wirtschaft“ (Wiesemann) gewahrt wissen wollte. Deshalb verhielt es sich hinsichtlich gegenüber dem sozialen Bevölkerungsausgleich, während die Übernahme von Spezialarbeitskräften unbürokratisch geregelt wurde.



Zunahme und Abnahme der Bevölkerung 1939–1946. Aus: Die Vertriebenen in Westdeutschland. Kiel, 1959, Abb. 16



Die Wohnverhältnisse der Vertriebenen in Nordrhein-Westfalen (Personen je Raum), Stand 1. August 1947. Aus: Die Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen, Sonderausgabe „Der Wegweiser“ – Mitteilungsblatt für das Flüchtlingswesen, Tafel II (August 1949)

Stadtkreise: 1 Essen, 2 Oberhausen, 3 Mülheim, 4 Duisburg, 5 Krefeld, 6 Viersen, 7 Mönchengladbach, 8 Rheydt, 9 Neuss, 10 Düsseldorf, 11 Wuppertal, 12 Solingen, 13 Remscheid, 14 Aachen, 15 Köln, 16 Bonn, 17 Bocholt, 18 Münster, 19 Bottrop, 20 Gladbeck, 21 Gelsenkirchen, 22 Recklinghausen, 23 Wattenscheid, 24 Wanne-Eickel, 25 Herne, 26 Castrop-Rauxel, 27 Bochum, 28 Witten, 29 Dortmund, 30 Lünen, 31 Hamm, 32 Hagen, 33 Iserlohn, 34 Lüdenscheid, 35 Siegen, 36 Herford, 37 Bielefeld

Umsiedlungsmaßnahmen zwischen den Ländern wurden durch Maßnahmen innerhalb der Bundesländer ergänzt, für die diese zuständig waren. So leitete Nordrhein-Westfalen 1951 Maßnahmen ein, die dem Abbau der regional unterschiedlichen strukturellen Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktpolitisch orientierten Familienzusammenführung dienten. Es gab somit ein breitgefächertes wanderungspolitisches Handeln mit dem Ziel eines umfassenderen Bevölkerungsausgleichs.

4. Zur Praxis der Umsiedlung

Voraussetzung aller Umsiedlungsmaßnahmen war die Freiwilligkeit. Nur wer sich bei der Landesflüchtlingsverwaltung des Abgabelandes meldete, konnte umgesiedelt werden. Die Wanderungspolitik vollzog sich somit im Rahmen der grundgesetzlichen Freizügigkeitsbestimmungen. In der Praxis gab es ein behördlich gelenktes Verfahren und eine Umsiedlung ohne behördliche Lenkung. Beim gelenkten Verfahren wurde der Vertriebene, der sich bei der Landesflüchtlingsverwaltung gemeldet hatte, durch Beauftragte des Aufnahmelandes mit Zustimmung des Abgabelandes offiziell als Umsiedler aufgenommen. Hier konkretisierte sich der Konflikt zwischen Abgabeländern, die „Sozialgepäck“ einbeziehen wollten, und Aufnahmeländern wie Nordrhein-Westfalen, die eine an der „Verwertbarkeit der menschlichen Arbeitskraft orientierte“ Politik (Wiesemann) betrieben. Die Umsiedlung der Ausgewählten wurde dann in einem behördlich veranlaßten Sammel- oder Einzeltransport vorgenommen. Bei der Umsiedlung ohne behördliche Lenkung fand ein durch freie Wanderung ins Aufnahmeland gelangter Vertriebener Anerkennung als Umsiedler, wenn er vorher im Abgabeland ordnungsgemäß aufgenommen worden war, im Aufnahmeland über genügend Wohnraum verfügte und eine Familienzusammenführung stattgefunden hatte. Eine erfolgreiche Umsiedlung war vor allem an neuen Wohnraum in der Nähe der Arbeitsplätze gebunden, also in Ausmaß und Tempo abhängig von der Bereitstellung zweckgebundener Mittel für den Wohnungsbau. An dieser Stelle trat erneut der Konflikt zwischen Abgabe- und Aufnahmeländern zutage. Nordrhein-Westfalen hielt die Unterbringung von Umsiedlern in Altwohnraum für unmöglich und machte deshalb seit dem Gesetz von 1951 eine Aufnahme von der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel abhängig. Dabei zögerte das Land die Erfüllung der ihm auferlegten Aufnahmequoten hinaus und versuchte, die Bedingungen seiner Flüchtlingspolitik durchzusetzen.

Unter Berücksichtigung von Motiven und Methoden stellt sich die Umsiedlung vor allem von Vertriebenen in der Form der gesteuerten Änderung ihrer regionalen Verteilung als bevölkerungspolitisches Handeln dar. Sie war nicht die Nebenwirkung einer anderen Politik, sondern ein Handeln mit übergeordneter, nicht-demographischer Zielsetzung, vorrangig der Eingliederung der Vertriebenen, und keine Zwangswanderung, da die Teilnahme freiwillig war. Andererseits verließen sich die Handlungsträger in Bund und Ländern nicht auf die spontane Wanderung, sondern versuchten, die angestrebten Ziele durch eine „stimulierte“ Wanderung zu erreichen. Durch den Anreiz der Bereitstellung materieller und organisatorischer Erleichterungen, wie die Organisation des Transports und die Zuweisung von Wohnraum, sollte die gewünschte Wanderungsbewegung ausgelöst werden.

5. Verlauf und Wirkung der Umsiedlung

Bis 1960 wurden in der Bundesrepublik rd. 990 000 Personen umgesiedelt und das Umsiedlungsprogramm zu 94,2 Prozent erfüllt, was rein quantitativ ein Erfolg war. Knapp die Hälfte der Umsiedler gelangte nach Nordrhein-Westfalen; an zweiter Stelle folgte Baden-Württemberg. Damit führte die Umsiedlung entsprechend ihrer Zielsetzung vorrangig in die wirtschaftsstärksten Bundesländer. Sie prägte entscheidend die Gesamtwanderung der Vertriebenen. Zwischen 1950 und 1956 nahm z. B. Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Umsiedlung mehr als zwei Drittel der aus den Abgabelländern zugewanderten Vertriebenen auf. Das höchste Abgabekontingent von rd. 408 000 Personen wies Schleswig-Holstein auf. An der Abwanderung von Vertriebenen aus diesem Land war die Umsiedlung mit mehr als 90 Prozent beteiligt.

Die Umsiedlung zielte auf eine bestimmte Auswahl ab. Diese Struktur der Wanderung wurde entscheidend durch den Anteil der gelenkten Wanderung bestimmt, die weniger selektiv war als das un gelenkte Verfahren. Da die gelenkte Wanderung stetig zurückging und durch das un gelenkte Umsiedlungsverfahren verdrängt wurde, wird einsichtig, daß die Umsiedlung im ganzen keine die Abgabelländer in spürbarem Maße entlastende Korrektur der Bevölkerungsstruktur im Sinne eines Abzugs unproduktiver, vor allem erwerbsunfähiger oder -beschränkter Personen herbeiführte. Entgegen der Absicht des sozialen Bevölkerungsausgleichs wurden offensichtlich vornehmlich arbeitsfähige Personen umgesiedelt.

Aus der Sicht der Aufnahmeländer bedeutet dieser Wanderungsverlauf, daß die Umsiedlung im wesentlichen den industriellen Zentren Arbeitskräfte zuführte. Wie weit dadurch ein bestehender Bedarf an Arbeitskräften befriedigt wurde, beweisen Erhebungen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit unter Umsiedlern in Nordrhein-Westfalen. Eine Repräsentativerhebung im Jahre 1952 ergab, daß die Zahl der Erwerbspersonen unter den Umsiedlern zunahm und die Arbeitslosigkeit drastisch sank. Folglich wurde das Umsiedlungsziel der wirtschaftlichen Integration, soweit die Umgesiedelten in Wirtschaftszentren gelangten, weitgehend erreicht. Unter rein arbeitsmarktpolitischen Aspekten bestätigen diese Ergebnisse die an den Arbeitskräftebedarf gekoppelte Umsiedlungspolitik Nordrhein-Westfalens.

Umsiedlung führte zu Beschäftigung, änderte aber die Sozialstruktur nicht in dem Sinn, daß eine Angleichung an die Verhältnisse vor der Vertreibung erreicht worden wäre. Vielmehr bewirkte sie, daß die ursprüngliche Berufsstruktur noch stärker verändert wurde als im Abgabeland. Die Eingliederung führte also zum Eintritt in un gelernte Berufe, womit ein Anpassungsprozess vorgenommen wurde, der sich später bei der Aufnahme ausländischer Arbeitnehmer, bei allerdings niedrigerem Qualifikationsniveau, im Prinzip wiederholte. Daneben vollzog sich eine weitere soziale Umschichtung, die sich etwa in der Abnahme des ohnehin geringen Teils von Selbständigen ausdrückte. Folglich stellte die Umsiedlung vor allem Arbeiter zur Verfügung, die in Nordrhein-Westfalen vier Fünftel der Umsiedler ausmachten. Ihre Integration vollzog sich offenbar als „Unterschichtungsprozeß“.

Trotz Umsiedlung verblieben materielle Verluste, Positionsverlust und Zerstörung des ursprünglichen gesellschaftlichen Gefüges. Andererseits trug die Umsiedlung mit dazu bei, die Deklassierung als Betreuungsobjekt zu überwinden und Integration auf der Ebene des Erwerbs zu ermöglichen. Gemeinsame Erfahrungen mit Einheimischen in der Arbeitswelt wirkten nivellierend, minderten soziale und politische Spannungen.

6. Die Zuwanderung aus der SBZ/DDR: Motive und Prinzipien der Einflußnahme

Da es sich bei der Zuwanderung aus der SBZ/DDR um eine relativ stetige Wanderungsbewegung handelte, die auch nach der Gründung der Bundesrepublik zunächst anhielt, konnten theoretisch nicht nur die Verteilung, sondern auch Umfang und Struktur der Zuzüge beeinflußt werden. Aber auch hier erwies sich Wanderungspolitik als abhängig von übergeordneten Rechtsnormen und höherrangig bewerteten politischen Grundpositionen, die mit ökonomischen Interessen der Bundesrepublik in Einklang zu bringen waren. Die Bundesregierung entschied sich prinzipiell für eine Politik der Bremsung der umfangreichen Zuwanderung aus drei zentralen Gründen. Auf der Grundlage gesamtdeutscher Vorstellungen argumentierte sie, eine Entvölkerung und eine Schwächung des Deutschtums in der SBZ/DDR verhindern zu müssen. Zweitens sah sie den Arbeits- und Wohnungsmarkt als so belastet an, daß eine ungehinderte Zuwanderung als nicht tragbar erschien. Drittens glaubte sie einen Konflikt von Umsiedlung und Zuwanderung zu erkennen, eine Konkurrenz zweier Wanderungsbewegungen mit ähnlicher Richtung, die die Umsiedler aufgrund ihrer gegenüber den DDR-Zuwanderern weniger günstigen demographischen Struktur benachteiligen würde. Diese Überlegungen bezogen sich auf die Übervölkerungssituationen zu Beginn der fünfziger Jahre. Trotz der im weiteren Verlauf veränderten ökonomischen Bedingungen änderte die Bundesregierung aber offiziell ihre Wanderungspolitik nicht. Zwar wurde offen konzediert, daß die Zuwanderer ein „bisher unerschöpftes Reservoir an billigen Arbeitskräften“ bereitstellten, also der Deckung des Arbeitskräftebedarfs und damit dem ökonomischen Aufschwung dienten. Die Frage einer interessenorientierten Steuerung im Sinne einer Anreizpolitik wurde aber mit Rücksicht auf die innerdeutsche Situation nicht zustimmend diskutiert.

Rechtsnormen und die besonderen Bedingungen des innerdeutschen Verhältnisses bestimmten auch die wanderungspolitischen Mittel. Ein grundsätzliches Verbot der Zuwanderung entfiel aufgrund des Rechts der Freizügigkeit für alle Deutschen und der Problematik, dann auch die Flucht politisch Verfolgter verhindern zu müssen. Als Steuerungsmöglichkeit entfiel ferner die Begrenzung der Aufenthaltsdauer. Wenn nicht aufgrund der Einschätzung der Wanderungsbewegung als Flucht grundsätzlich auf Restriktionen verzichtet werden sollte – dieses war die Position der SPD –, verblieb nur eine restriktive Steuerung mit indirekten Maßnahmen ohne wirksame Sanktionsmöglichkeiten. Diese Funktion übernahm das „Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet“ von 1950. Der ständige Aufenthalt in der Bundesrepublik verlangte eine Erlaubnis, die von der Legitimität des Fluchtmotivs abhing. Dabei unterschied der Gesetzgeber zwischen Flucht aus ernsthafter Gefährdung und aus subjektiv verständlichen Gründen. Die Kategorie der Billigkeitsgründe erlaubte jedoch einen großen Auslegungsspielraum. Zuwanderer, die sich nicht dem Aufnahmeverfahren unterzogen, wurden nicht bestraft. Eine Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis bedeutete nicht die Verweigerung der Aufnahme im Bundesgebiet. Der Nachteil der „illegal“ Zugewanderten bestand darin, daß sie nicht die Rechte und Vergünstigungen der anerkannten Zuwanderer besaßen; sie gingen aber zumeist nicht als Arbeitskräfte verloren. Wanderungspolitisch gesehen sollte die prohibitive Wirkung auf die DDR-Zuwanderung somit auf indirekte Weise durch ein Abschreckungsmoment erzielt werden, indem die nicht rechtmäßig Aufgenommenen ein mindereren Rechtsstatus erwartete, wodurch die Sogwirkung des Zuzugsgebiets vermindert werden sollte.

Politisch unumstritten war die Notwendigkeit einer staatlich gelenkten regionalen Verteilung der aufgenommenen Zuwanderer aus der SBZ/DDR. Nach § 5 des Notaufnahmegesetzes „bestimmte“ die Bundesregierung oder die beauftragte Stelle das Land des ersten Wohnsitzes. Dabei handelte sich um eine dirigistische Wanderungslenkung, da die Teilnahme am Verteilungsverfahren nicht freiwillig war. Unterbringungsmöglichkeit, wirtschaftliche Aufnahmefähigkeit und allmählich auch Gleichmäßigkeit der Verteilung waren deren zentrale Kriterien. Die regionale Lenkung dieser Personengruppe verfolgte damit ähnliche Ziele wie die Umsiedlung; auch hier nahm Nordrhein-Westfalen das größte Kontingent auf, nämlich einen Anteil von 43,9 Prozent zwischen 1950 und 1956.

7. Zuwanderung und Umsiedlung im Vergleich: Ergebnis und Würdigung

Von 1950 bis 1961 unterzogen sich knapp drei Viertel der aus der SBZ/DDR und Ost-Berlin zugezogenen Personen dem Aufnahmeverfahren. Davon wurden 82 Prozent, d. s. 2,14 Millionen Personen, ordnungsgemäß aufgenommen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Zuzüge machte diese Personengruppe einen Anteil von knapp 60 Prozent aus. In den einzelnen Jahren unterschiedlich ausgeprägt (bis 1954 besaßen lediglich 43 Prozent der Zuzüge eine Aufenthaltserlaubnis), verliefen somit zwei Wanderungsströme aus der SBZ/DDR und Ost-Berlin in die Bundesrepublik, von denen der un gelenkte rechtlich gesehen illegal war, aber geduldet wurde. Ihr Umfang deutet an, daß die Zuwanderung durch das Notaufnahmegesetz entgegen seiner ursprünglichen Intention nicht durchgreifend gehemmt wurde.

Am Ende der fünfziger Jahre wurde die Aufenthaltserlaubnis fast zum Regelfall, so daß das Notaufnahmegesetz überwiegend die Funktion eines Zuzugs- und Verteilungsgesetzes erhielt. Diese Entwicklung wurde allerdings wesentlich durch die Rechtsprechung und die Notwendigkeit einer Entlastung West-Berlins mitbedingt, sie war nicht das Resultat einer offiziellen, arbeitsmarktpolitisch motivierten Lockerung des Gesetzes. Die großzügige Handhabung der Aufnahmegrundsätze wurde aber offensichtlich durch die arbeitsmarktpolitische Funktion der Zuwanderung beschleunigt. Einen Hinweis darauf gibt auch hier das Verhalten Nordrhein-Westfalens, das unter bestimmten Bedingungen aus der DDR zugewanderte Fachkräfte aufnahm, die nicht als politische Flüchtlinge anerkannt waren.

Von den im Bundesnotaufnahmeverfahren anerkannten Personen wurden zwischen 1950 und 1961 1,93 Millionen in die Länder der Bundesrepublik eingewiesen, davon mehr als ein Drittel nach Nordrhein-Westfalen. Da im Zuge des Notaufnahmeverfahrens nahezu die Hälfte aller Zuzüge aus der DDR und Ost-Berlin auf das Bundesgebiet verteilt wurde, besaß diese Form der Wanderungspolitik durchaus eine beträchtliche Bedeutung für den Verlauf der Binnenwanderung. Von 1952 bis 1961 waren 61 Prozent der Antragsteller Erwerbspersonen und fast die Hälfte unter 25 Jahre alt. Durch das Verteilungsverfahren wurden somit vor allem zusätzlich Arbeitskräfte jüngeren Alters relativ zielgerichtet an Arbeitsplätze herangeführt. Die Aufnahme der Vertriebenen und der Zugewanderten aus der SBZ/DDR wurde in der Bundesrepublik durch wirtschaftliche Eingliederung bewältigt. Da man schon frühzeitig die Bedeutung der Vertriebenen und Zugewanderten für den ökonomischen Rekonstruktionsprozeß erkannte und deshalb eine nennenswerte Verminderung der Bevölkerungszahl zu verhindern versuchte, bildete die Steuerung der Binnenwanderung eine Variable des Integrations-

prozesses. Umsiedlung als Umverteilung eines einmaligen fehlverteilten Bevölkerungsschubs und Verteilung durch das Notaufnahmeverfahren als direkte Zuweisung von Zuwanderern in die endgültigen Aufnahmegebiete wiesen eine gemeinsame Zielsetzung auf, nämlich die Heranführung an Arbeitsplätze als „Integrations-Agenturen“ (Wiesemann) in wirtschaftlichen Aktivregionen.

Während in der Anfangsphase der Bundesrepublik ein Konkurrenzverhältnis bestand, so daß eine Abstimmung des wanderungspolitischen Handelns durch die versuchte Einschränkung der Zuwanderung aus der SBZ/DDR vorgenommen wurde, bekamen Umsiedlung und Zuwanderung langfristig eine analoge arbeitsmarktpolitische Funktion. Nach Abschluß der Umsiedlung, die das vorhandene Arbeitskräftepotential ausschöpfte, war die Zuwanderung aus der DDR eine fortbestehende Quelle zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs. Eine stimulierende Einflußnahme wurde abgelehnt, erübrigte sich aber aufgrund des politischen und ökonomischen „Gefälles“ zwischen den beiden deutschen Staaten. Mit dem Verteilungsverfahren stellte die Bundesregierung ein wanderungspolitisches Instrumentarium zur Ausschöpfung des zusätzlichen Bevölkerungspotentials zur Verfügung. Trotz des Bekenntnisses zur Marktwirtschaft bediente sich der Staat auf Bundes- wie auf Landesebene im Rahmen der Wanderungspolitik durch Umsiedlung, Verteilung und Arbeitskräftelenkung planerischer, zum Teil dirigistischer Elemente zur Förderung der Integration.

Bereits vor dem Abbruch der Zuwanderung aus der DDR ermöglichte die wiederum staatlich gesteuerte Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte den Übergang zur nächsten Phase der Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch wanderungspolitische Einflußnahme.

Der Beitrag stellt die leicht veränderte Fassung eines Referats dar, das auf der 8. wissenschaftlichen Jahrestagung des Brauweiler Kreises am 29. März 1987 in Bad Waldliesborn gehalten wurde. Er bildet ein knappes Resümee von Teilergebnissen der Dissertation des Verfassers, die unter dem Titel „Heimatvertriebene, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland“ erschienen ist (Stuttgart 1982). Hier finden sich die notwendigen Quellen- und Literaturhinweise. Die Anmerkungen zur frühen nordrhein-westfälischen Flüchtlingspolitik stützen sich auf die Untersuchungen von Falk Wiesemann.

Literaturauswahl

Franz J. Bauer, Zwischen „Wunder“ und Strukturzwang. Zur Interpretation der Flüchtlinge und Vertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32/87, S. 21–33.

Wolfgang Köllmann, Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik, in: M.R. Lepsius u. W. Conze (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1983, S. 66 ff.

Peter Marschalck, *Bevölkerungsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 1984, S. 86 ff.

Falk Wiesemann, Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in Westdeutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 23/85, S. 15–34.

ders., Flüchtlingspolitik in Nordrhein-Westfalen, in: W. Benz (Hrsg.), *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten*, Frankfurt/M. 1985, S. 173–182.

ders., Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen, in: G. Brunn (Hrsg.), *Neuland. Nordrhein-Westfalen und seine Anfänge nach 1945/46*, Essen 1986, S. 163–174.

ders. und Uwe Kleinert, Flüchtlinge und wirtschaftlicher Wiederaufbau in der britischen Besatzungszone, in: D. Petzina und W. Euchner (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im britischen Besatzungsgebiet 1945–1949*, Düsseldorf 1984, S. 297–326.