

Paul Tiedemann

Ausländerpolizeirecht vor und nach 1945 Kontinuitäten und Diskontinuitäten¹

1. Probleme der Kontinuitätsforschung

Die Erforschung der juristischen Kontinuitäten und Brüche im öffentlichen Dienst von der NS-Zeit zur frühen Bundesrepublik ist ein außerordentlich komplexes Thema.² Es geht dabei nicht um die Fortgeltung spezifisch nationalsozialistischen Rechts. Denn soweit nicht schon die Organe des Kontrollrates diese Vorschriften für ungültig erklärt hatten, sind sie spätestens mit Inkrafttreten des Art. 123 GG ungültig geworden.

Im Zentrum der Kontinuitätsforschung stehen deshalb Personen, die ihr nationalsozialistisches oder faschistisches Denken und Handeln vor 1945 in der jungen Bundesrepublik entweder fortgesetzt und damit das Recht und die Politik weiterhin nachhaltig beeinflusst oder aber überwunden und ein deziert rechtsstaatliches und demokratisches Verhalten an den Tag gelegt haben.

Das Kriterium der NSDAP-Mitgliedschaft ist dazu nur bedingt geeignet. Hans Globke, den Adenauer zum Chef des Bundeskanzleramtes gemacht hatte und der der Verfasser des offiziellen juristischen Kommentars zu den Nürnberger Rassegesetzen von 1935 war, war kein NSDAP-Mitglied. Andererseits war der spätere Außenminister und Bundespräsident Walter Scheel zwar NSDAP-Mitglied, aber seine demokratische Gesinnung und Amtsauffassung stand außer Frage.

Die Kontinuitätsforschung kann sich deshalb nicht darauf beschränken, die Personalakten auszuwerten. Personen, die sich durch Eifer im Dienste des NS-Regimes hervorgetan haben, können sich nach 1945 gewandelt haben. Es muss deshalb im Einzelnen erforscht werden, wie sich die betroffenen Personen tatsächlich nach der Rückkehr in den öffentlichen Dienst verhalten haben. Nur so ist zu erkennen, wie ihre nationalsozialistische Verstrickung ihr tatsächliches Verwaltungshandeln nach 1945 bestimmt hat.

Eine weitere nicht zu unterschätzende Schwierigkeit besteht darin, dass wir allzu leicht dazu neigen, eine nationalsozialistische Kontinuität im Verhalten und Denken der Menschen in der Nachkriegszeit zu vermuten, obwohl in Wirklichkeit geistige und seelische Prägungen, Beschränkungen, Zwänge, Mentalitäten und Verletzungen maßgeblich waren, deren Wurzeln weit vor die Zeit des Nationalsozialismus zurückreichen.

Forschungsprojekte zur Kontinuitätsgeschichte im öffentlichen Dienst gibt es inzwischen zu zahlreichen Bundesministerien.³ Auch zur Polizei gibt es mehrere Untersuchungen, wobei man zwischen solchen unterscheiden kann, die die Behinderung der Strafverfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen durch „alte Kameraden“ in der Polizei zum Thema haben⁴ und solchen, die dem Zusammenhang von nationalsozialistischer Prägung und allgemeiner polizeilicher Arbeit nach dem Krieg gewidmet sind.⁵ Allerdings geht keine der mir bekannten Arbeiten spezifisch auf die Kontinuitäten im Bereich der Ausländerpolizei ein.⁶ Deshalb muss ich im Folgenden von der Darstellung individueller Biographien absehen. Ich konzentriere mich stattdessen auf die Entwicklung des kodifizierten Ausländerrechts und versuche aufzuzeigen, wie Rechtsgrundlagen aus der NS-Zeit die Ausländerpolitik der jungen Bundesrepublik geprägt haben.

¹ Es handelt sich im Folgenden um das ausformulierte und um Fußnoten ergänzte Manuskript eines Vortrages, den ich (unter anderem Titel) im Rahmen der von Andrea Kießling, Matthias Jahn und Ronen Steinke im Sommersemester 2026 veranstalteten Ringvorlesung „Sicherheit und Ordnung: Juristische Kontinuitäten in der Bundesrepublik nach 1945“ an der JWG-Universität Frankfurt a.M. gehalten habe.

² Henke 2012

³ Zum Forschungsstand vgl. Mentel/Weise 2016; exemplarisch zum BMJ: Görtemaker/Saffering 2016; zum AA: Conze et al. 2010

⁴ Schenk 2001; Noethen 2003; Mallmann/Angrick 2009

⁵ Fürmetz et al. 2001; Hölzl 2019

⁶ Nicht um den Umgang mit *Ausländern*, sondern um Ausgrenzung von *Inländern* geht es etwa in dem Bericht über den sechsten Präsidenten des LKA NRW Dr. Wensky, der in der NS-Zeit in den Niederlanden mit der Vorbereitung der Deportation niederländischer Sinti und Roma nach Auschwitz befasst war und dessen rassistische Einstellung nach dem Krieg die Wiedergutmachungsverfahren der betroffenen Menschen nachteilig beeinflusst hat (Hölzl 2019, 52ff.). Vom menschenverachtenden Umgang mit dieser Bevölkerungsgruppe und anderen als „ambulante Gewerbetreibende“ bezeichnete Gruppen nach dem Krieg berichtet auch eine interessante Dissertation im Zusammenhang mit der Vorgeschichte und Geschichte des Wohnwagenstandplatzes Bonameser Straße in Frankfurt (Keil 2018).

2. Migration nach 1945

Für die Migration in die Bundesrepublik lassen sich nach 1945 drei Perioden unterscheiden: (1.) die Kriegsfolgenmigration, (2.) die Wirtschaftsmigration und (3.) die humanitäre Aufnahme von politischen und Kriegsflüchtlingen.⁷

Die Kriegsfolgenmigration setzte unmittelbar nach Kriegsende bzw. im Zuge der Besetzung der ehemals deutschen Ostgebiete durch die Sowjetarmee ein. Sie umfasste etwa 9,7 Mio. Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler. Es handelte sich dabei um Menschen, die entweder die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen oder jedenfalls als Personen deutscher Volkszugehörigkeit einen Anspruch auf Staatsangehörigkeit hatten. Sie sprachen Deutsch und waren zumindest größtenteils im deutschen Kulturkreis sozialisiert worden.⁸

Die Periode der humanitären Migration begann um 1980.⁹ Damals wurden erstmals über 100.000 Asylanträge gestellt.¹⁰ Insbesondere auf diese Periode werde ich hier nicht weiter eingehen.

Ich werde mich im Folgenden vielmehr mit der zweiten Periode der Migrationsgeschichte nach 1945 befassen, mit der Wirtschaftsmigration. Der offizielle Stichtag für den Beginn der Wirtschaftsmigration war der Tag des Abschlusses des Anwerbeabkommens mit Italien am 20. Dezember 1955. Zum Ende der aktiven staatlichen Anwerbung 1973 lebten vier Mio. Ausländer in Deutschland.¹¹ Diese Periode soll im Zentrum der folgenden Darstellung stehen, weil es hier um *ausländische* Zuwanderer geht, für die das Recht aus der Zeit vor 1945 besonders relevant wurde.

3. Das kodifizierte Ausländerrecht vor 1933

Bereits die Reichsverfassung von 1871 hatte das Fremdenrecht als Materie konkurrierender Gesetzgebung festgeschrieben.¹² Das Reich hatte aber von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht. Es gab nur im RStGB Regelungen über die Reichsverweisung sowie gesetzliche Regelungen über das Pass- und Meldewesen. In den Bundesstaaten (Ländern) war die Fremdenpolizei nahezu ausschließlich durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften geregelt, die teilweise nicht einmal veröffentlicht und deshalb auch für die Polizeibehörden nur schwer zugänglich waren. Über die polizeiliche Generalklausel (§ 10 II 17 ALR) war es möglich, missliebige Ausländer auszuweisen und abzuschieben.¹³ Nur wenige Bundesstaaten regelten Teilaspekte des Fremdenpolizeirechts durch spezielle Gesetze, insbesondere die Ausweisung.¹⁴

⁷ Thränhardt 2018, 38

⁸ Es handelte sich bis 1950 um ca. 7,9 Mio. deutsche Staats- und Volksangehörige, die aus dem verlorenen Osten des Deutschen Reiches, aus Polen, aus der Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien vertrieben worden waren. Bis 1960 waren es 9,7 Mio. wobei sich der Zuwachs einerseits aus Aussiedlern zusammensetzte, also Personen, die aus dem sowjetischen Herrschaftsgebiet nicht vertrieben, sondern geflohen waren, und aus dem Zuwachs durch Geburten. Insbesondere die Aussiedler kamen häufig zusammen mit Familienangehörigen, die nichtdeutscher Abstammung waren und häufig kein Deutsch sprachen. Dazu kamen 3 Mio. Flüchtlinge aus der DDR bis zum Mauerbau und eine weitere Million danach. Zur Kriegsfolgenmigration kann man weiterhin ca. 1,3 Mio. Heimkehrer zählen. Das waren ehemalige deutsche Soldaten, die aus der Kriegsgefangenschaft in die BRD entlassen worden waren. Die Kriegsfolgenmigration hatte zur Folge, dass die Bevölkerung Westdeutschlands im Vergleich zu 1939 bis Mitte 1961 von 39 Mio. auf 54 Mio. Einwohner anwuchs. Zu den statistischen Angaben: Bethlehem 1982, 21ff.

⁹ Abgesehen von vergleichsweise kleinen Zahlen Asylsuchender, die durch den Volksaufstand in Ungarn 1956, die Niederschlagung des Prager Frühlings (1968), den Militärputsch in Chile (1973) und die Flucht der sog. Boatpeople aus Vietnam (1978ff.) ausgelöst worden sind, wurde die erste größere Migrationswelle aus humanitären Gründen erst im Zuge des Militärputsches in der Türkei 1980 und die nachfolgende massive Verfolgung der Kurden in der Türkei ausgelöst.

¹⁰ 1992 waren es schon 438.000 Anträge. Im Jahre 2015 kamen über 900.000 Asylsuchende nach Deutschland, ausgelöst durch den syrischen Bürgerkrieg und Unterdrückungsregime in Afrika, und 2022 schließlich über 1 Mio. Flüchtlinge aus der Ukraine.

¹¹ Bethlehem 1982, 116ff.

¹² Zum Folgenden instruktiv: Wolff 1932

¹³ Kießling 2012, S. 53f.

¹⁴ In Bayern gab es das Aufenthaltsgesetz vom 21.08.1914, das in Art. 8 Regelungen zur Ausweisung von Ausländern enthält, vgl. Ziegler 1917. (Wolff 1932, 729 erwähnt weiter eine bayerische Verordnung über Zuzug und Aufenthalt vom 19.04.1924.) In Baden gab es das Gesetz, betreffend das Ausländerrecht vom 05.05.1870, GVBl Baden 1870, 396 – <https://digital.blb-karlsruhe.de/blbihd/periodical/zoom/772608>

Wolff (1932) verweist auf die vorbildlichen rechtsförmigen Regelungen der Fremdenpolizei in den skandinavischen Staaten und in der Schweiz.

Bis zum 1. Weltkrieg war das Fremdenrecht vom Grundsatz der allgemeinen Verkehrs- und Niederlassungsfreiheit beherrscht.¹⁵ Im April 1932 erließ Preußen die erste rechtsförmige Regelung zum Aufenthalt von Ausländern: Die „*Polizeiverordnung über die Behandlung von Ausländern* (AuslPolV 1932)“ vom 27.04.1932.¹⁶ Ausweislich eines Aufsatzes des Ministerialrates im preußischen Innenministerium Bernhard Wolff verfolgte Preußen mit dieser VO zwei Ziele: Zum einen ging es darum,

„den Arbeitsmarkt vor der Ausländerkonkurrenz tunlichst [zu] schützen und den vermeintlichen oder wirklichen polizeilichen Gefahren, die sich aus einer unkontrollierten Zuwanderung von Ausländern ergeben könnten, wirksam [zu] begegnen“.

Zum anderen sollten aber auch

„das Verkehrsbedürfnis und die Achtung vor den Individualrechten der ausländischen Gäste nicht [...] vergessen“ werden.¹⁷

Da das Reich untätig geblieben sei, so Wolff, sehe sich Preußen aufgerufen, zumindest auf Länderebene mit gutem Beispiel voranzugehen und eine Regelung zu schaffen, die für eine künftige Reichsgesetzgebung Vorbildcharakter haben sollte. Nach Wolff ergab sich der richtige Zeitpunkt zur Schaffung einer rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Polizeiverordnung zum Fremdenrecht daraus, dass durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 01.06.1931 erstmals die Befugnis geschaffen worden war, für das gesamte preußische Staatsgebiet einheitliche Polizeiverordnungen zu schaffen. Ohne diese Ermächtigung hätte man für die Normierung des Fremdenrechts die Form eines förmlichen Parlamentsgesetzes wählen müssen. Es sei aber, so Wolff, ein „Fundamentalsatz der Staats- und Verwaltungskunst“, dass eine erforderliche Reform „zweckmäßig an dem Punkte angreift, an dem die geringsten Widerstände erwartet werden dürfen“. Der Versuch einer parlamentarischen Gesetzgebung wäre aber auf große Widerstände aus dem politischen Raum gestoßen.¹⁸ Diese Bemerkung deutet an, dass es darum ging, gegen den Einfluss der NSDAP und der Deutschnationalen eine rechtsstaatliche Regelung durchzusetzen, für die im Reichstag keine Chance bestanden hätte. Weiter betont Wolff:

„Die Verordnung ist [...] im parteipolitischen Sinne weder liberalistisch noch nationalistisch. Sie will weder einer ungerechten Begünstigung der Ausländer Vorschub leisten, noch ist sie gegen die Ausländer als solche gerichtet. Ihre Vorschriften sind den Erfordernissen des modernen Rechtsstaates weitgehend angepasst, ohne dass dabei die selbstverständlichen Machtbefugnisse des Staates geschmälert zu werden brauchen.“¹⁹

Die wesentlichen Inhalte der preußAuslPolV lassen sich wie folgt beschreiben:

- Jeder Ausländer war zum Aufenthalt im Staatsgebiet zugelassen, solange er sich rechtmäßig verhielt. Er unterlag nur einer Meldepflicht. Wie weitere Regelungen zeigen, war unrechtmäßiges Verhalten hier nicht als auflösende Bedingung zu verstehen, so dass das Aufenthaltsrecht im Falle rechtswidrigen Verhaltens automatisch erloschen wäre.
- Wer eine Arbeit aufnehmen oder sich länger als sechs Monate in Preußen aufhalten wollte, bedurfte einer Aufenthaltserlaubnis (AE), die vor Ort am gewünschten Aufenthaltsort bei der Polizeibehörde einzuholen war. Die AE galt „bis auf weiteres“, konnte aber auch zeitlich befristet werden. Sie erlosch bei Ausreise.
- Die AE konnte verweigert werden (Ermessen!) in den Fällen einer strafrechtlichen Verurteilung auch im Ausland, bei Anordnung der Unterbringung in einer Heil- und Pflegeanstalt und vergleichbaren Einrichtungen auch im Ausland, bei Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit des Rei-

¹⁵ Das PassG des Norddeutschen Bundes v. 12.10.1867 (BGBl NorddB 1867, 33) sah für den Grenzübergang in beiden Richtungen weder für Bundesangehörige noch für Ausländer eine Passpflicht vor. Zu Beginn des 1. Weltkrieges wurde die Passpflicht eingeführt (VO 31.07.1914, RGBl 1914, 164). Im Dezember 1914 wurde dann für Ausländer zusätzlich die Visapflicht eingeführt (VO v. 16.12.1914, RGBl 1914, 521). Mit der VO v. 21.06.1916 wurde die Visumpflicht auch für Reichsbürger eingeführt (RGBl 1916, 599). Diese Rechtslage wurde im Grundsatz beibehalten durch die PassVO v. 10.09.1939 (RGBl 1939 I 1739). Unter Aufhebung all dieser Vorschriften wurde mit dem PassG v. 4.3.1952 (BGBl 1952 I 290) die Ermächtigung des BMI geschaffen, für Ausländer einen Visumszwang einzuführen.

¹⁶ Preußische Gesetzessammlung Nr. 26/1932 v. 12.05.1932 – <https://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/531311/edition/505648>

¹⁷ Wolff 1932, 729

¹⁸ Wolff 1932, 730. Im April 1932 wurde die NSDAP in zahlreichen Landtagswahlen stärkste Partei. Die demokratischen Kräfte wehrten sich aber noch. So wurden SA und SS verboten. Zur Chronik der Weimarer Republik: <https://www.weimarer-republik.net/themenportal/chronik-1918-bis-1933/1932/>

¹⁹ Wolff 1932, 731

ches, bei Gefährdung erheblicher wirtschaftlicher Interessen des Reiches oder eines Landes, bei Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder Sittlichkeit (Prostitution), bei mangelnder Sicherung des Lebensunterhalts.

- Rechtswidrige oder später rechtswidrig gewordene AE *konnten* nur innerhalb eines Jahres nach Bekanntwerden der Voraussetzungen aufgehoben werden und waren nach zehnjährigem Aufenthalt ausgeschlossen.
- Die Ausweisung bei strafrechtlicher Verurteilung, Unterbringungsanordnung, Gefährdung der öffentlichen Gesundheit und Sittlichkeit, staatsfeindlicher Betätigung, Gefährdung auswärtiger Beziehungen, Inanspruchnahme öffentlicher Fürsorge, Herumziehen als Bettler/Landstreicher und illegalem Aufenthalt lag im Ermessen der Polizeibehörde. In all diesen Fällen konnte aber auch zu einem milderen Mittel gegriffen werden, der bloßen Ausreiseaufforderung („Wegweisung“, § 22)
- Ausweisungsschutz für den Betroffenen und seine Familie *sollte* gewährt werden (gebundenes Ermessen) u.a. bei langer Aufenthaltsdauer, politischer Verfolgung oder unbilliger Härte.
- Befristung der Ausweisung auf Antrag
- Bei Wegfall der Gründe musste die Ausweisung wieder aufgehoben werden.
- Anhörungsrecht bei Eingriffsakten, Verwaltungsakte unterlagen der Schriftform, Zustellungserfordernis, angemessene Ausreisefrist, Beschwerderecht zur vorgesetzten Instanz.
- Allerdings sah die Verordnung kein Klagerecht vor. Das wäre auch nur durch förmliches Gesetz möglich gewesen, weil das Klagerecht durch § 49 preuß PolVerwG²⁰ ausgeschlossen war und diese Vorschrift hätte geändert werden müssen.
- Im Widerspruch zu diesen rechtsstaatlichen Standards ermächtigte § 51 den Innenminister, im Einzelfall oder auch für einzelne Landesteile oder für bestimmte Ausländergruppen von den VO abzuweichen. Wolff rechtfertigt das mit dem experimentellen Charakter der VO.²¹

Angesehen von dieser letztgenannten Klausel, die allerdings alles andere letztlich zur Disposition stellt, zeigt sich in dieser Polizeiverordnung das Streben nach relativ hohen rechtsstaatlichen Standards. Wenn die Verordnung auch nicht schon wirklich zufriedenstellend sein konnte, zeigt sich doch das Bewusstsein für die Notwendigkeit, auch Ausländer als Träger von Rechten anzuerkennen.

4. NS-Ausländerrecht nach 1933

Mit dem *Gesetz zum Neuaufbau des Reiches* vom 30.01.1934²² wurden die Länder zu bloßen Verwaltungseinheiten des Reiches herabgestuft. Ihre Gesetzgebungskompetenz und ihre staatlichen Hoheitsrechte wurden auf das Reich übertragen. Damit wuchs dem Reich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Fremdenrecht zu. Das bisherige Landesrecht galt aber als Reichsrecht fort bis es geändert wurde. Die preuß.AuslPolV galt auf diese Weise noch bis 1938 weiter.

4.1 Gesetz über Reichsverweisung

Zwei Monate später wurde mit dem Gesetz über Reichsverweisungen die Ausweisungsvorschriften aus dem RStGB gestrichen und reichseinheitlich neu geregelt.²³ Der Katalog der Verweisungsgründe – Ausweisungsgründe – übernimmt die Tatbestände der preußischen VO, fügt weitere dazu und reichert sie mit spezifisch nationalsozialistischen Kriterien an, wie insbesondere im Falle der „Anordnung der Entmannung“.²⁴

Das Gesetz enthält aber auch Regelungen, die durchaus noch rechtsstaatliches Erbe erkennen lassen. So soll von der Verweisung abgesehen werden, wenn

- der verurteilte Straftäter 5 Jahre nach Verbüßung der Strafe nicht erneut verurteilt worden ist;
- wenn Verstöße gegen Pass- und Meldevorschriften zwei Jahre zurückliegen.

²⁰ Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz v. 01.06.1931 – PGS 1931, 77

²¹ Wolff 1932, 730

²² RGBl 1934 I 75 – in: documentArchiv.de [Hrsg.], URL: <http://www.documentArchiv.de/ns/neu-reich.html>, Stand: 08.01.2026.

²³ G v. 23.03.1934, RGBl 1934 I 213

²⁴ Hinzugekommen ist die Verweisung wegen Anordnung der „Entmannung“, Unterlassen der Steuerzahlung, Zuwiderhandlung gegen Passvorschriften (preußAuslPolV sieht hier nur die fakultative einfache Ausreiseaufforderung vor), Verstoß gegen Meldevorschriften. Die unerlaubte Rückkehr nach Ausweisung wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr und Geldstrafe bedroht. (bis 1 Jahr + Geldstrafe)

4.2 AuslPolV 1938

Mit Gesetz vom 11.05.1937 ermächtigte Hitler den Reichsinnenminister, das Pass-, Ausländer- und Melderecht neu zu regeln.²⁵ Der kam dem mit der Ausländerpolizeiverordnung (AuslPolV) vom 22.08.1938 nach.²⁶ Diese VO sollte auch nach dem Kriege noch Bedeutung erlangen.²⁷ Ihr wesentlicher Inhalt ist folgender:

- Aufenthalt wird nur jenen gewährt, „die nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthalts ... die Gewähr dafür bieten, dass sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind.“
- Aufenthalt *kann* verboten werden bei
 - + Verhalten, das geeignet ist, wichtige Belange des Reiches oder der Volksgemeinschaft zu gefährden,
 - + Strafverurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens,
 - + freiheitsentziehende Maßnahme der Sicherung und Besserung, Fürsorgeerziehungsanstalt, Anordnung der Entmannung,
 - + Verstoß gegen Steuerrecht, Devisenrecht, Ein- und Ausfuhrrecht,
 - + Verstoß gegen Regelungen des Arbeitseinsatzes und der wirtschaftlichen Betätigung,
 - + Verstoß gegen fremdenpolizeiliche Regelungen inkl. Pass- und Meldewesen,
 - + falsche Angaben zur Person, Staatsangehörigkeit und Rassezugehörigkeit,
 - + Bettelei, Landstreicherei, Gewerbsunzucht, „arbeitsscheues Verhalten“,
 - + mangelnde Sicherung des Lebensunterhalts.
- Das Aufenthaltsverbot kann auf Ehegatte und Kinder ausgedehnt werden.
- Der Reichsinnenminister kann jederzeit abweichende Regelungen anordnen.

5. Wie erklärt sich die relative „Harmlosigkeit“ der AuslPolV 1938?

Diese Verordnung lässt eindeutig nationalsozialistisches Gedankengut erkennen. Dazu gehört vor allem die völlige Unbestimmtheit der Voraussetzungen für das Aufenthaltsverbot im Hinblick auf „wichtige Belange des Reiches oder der Volksgemeinschaft“, das Aufenthaltsverbot bei „Anordnung der Entmannung“ oder bei falschen Angaben über die Rassezugehörigkeit, die Ausdehnung des Aufenthaltsverbots auf die ganze Familie und die Ermächtigung des Reichsinnenministers, jederzeit abweichende Regelungen anzuordnen. Andererseits lassen sich aber auch in dieser Verordnung noch Regelungsbestände finden, die einer rechtsstaatlichen Anwendung nicht von vornherein entgegenstehen. Dieser Umstand machte es möglich, die Verordnung, wie noch zu zeigen sein wird, auch unter dem Grundgesetz noch anzuwenden. Wenn man bedenkt, dass die Polizei im Allgemeinen und die Ausländerpolizei im Besonderen neben dem Militär das entscheidende Machtinstrument jeder Diktatur ist und es natürlich auch für das NS-Regime war, verwundert es nicht nur, dass die in erheblichem Maße an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichtete preußische AuslPolV 1932 bis auf die Regeln zur Ausweisung (Verweisung) noch bis 1938 Bestand hatte, sondern eben auch, dass die AuslPolV von 1938, die ab 01. Oktober 1938 das preußische Landesrecht abgelöst hatte, noch rechtsstaatliche Regelungskomplexe aufweist. Wie lässt sich das erklären?

Die Antwort auf diese Frage liefert die *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* vom 28.02.1933.²⁸ Mit dieser VO waren nicht nur alle für die Rechtsstaatlichkeit relevanten Artikel der Weimer Verfassung außer Kraft gesetzt worden, sondern, wie aus einem Runderlass des

²⁵ Gesetz über das Paß-, das Ausländerpolizei- und Meldewesen sowie über das Ausweiswesen v. 11.05.1937 – RGBl 1937 I 589

²⁶ RGBl 1938 I 1043

²⁷ Kurz nach Kriegsbeginn wurde die AuslPolV 1938 mit der *Verordnung über die Behandlung von Ausländern* vom 5. September 1939 geändert (RGBl 1939 I 1667). Angehörige der Feindstaaten durften den aktuellen Aufenthaltsort nicht mehr verlassen und konnten durch die Kreispolizeibehörden interniert werden. Im Übrigen wurde § 1 AuslPolV aufgehoben („Würdigkeit“). Ausländer, die sich länger als 48 Stunden im Reichsgebiet aufhalten wollten, mussten innerhalb von 48 Stunden eine besondere Aufenthaltserlaubnis beantragen und konnten mit Polizeihaft belegt werden, wenn sie die Frist nicht einhielten. Ihnen konnte der Aufenthalt verboten werden, wenn „öffentliche Belange es erfordern“. Rechtsbehelfe gegen diese Maßnahmen waren ausdrücklich ausgeschlossen. Diese VO ist mit dem *Gesetz über die Aufhebung von Kriegsvorschriften* vom 14. Juni 1951 aufgehoben worden (BGBl 1951 I 391). Spätestens dadurch lebte die ursprüngliche Fassung der AuslPolV 1938 wieder auf.

²⁸ RGBl 1933 I 83

Reichsjustizministeriums hervorgeht, auch „alle sonstigen für das Tätigwerden der Polizei ... gezogenen reichs- und landesgesetzlichen Schranken“ beseitigt worden.²⁹ Selbst der in der Präambel der VO genannte Zweck, nämlich die „Abwehr kommunistischer staatsgefährdender Gewalttaten“ sollte keine Grenzen setzen. So schrieb der „Reichsrechtsführer“ und spätere „Schlächter von Polen“ Hans Frank in einem juristischen Aufsatz von 1937:

„[D]ie liberalen Grenzen dürfen nicht nur durch Maßnahmen, die der Bekämpfung des Kommunismus dienen, durchbrochen werden, sondern sie sind vorbehaltlos niedergelegt.“³⁰

Aufgrund eines Führererlasses vom 21.04.1933 waren alle Polizeipräsidenten durch SA- und SS-Führer ersetzt worden. Der neue Amtsinhaber in Frankfurt hatte aber wohl noch nicht verstanden, dass rechtsstaatliche Standards nicht mehr gelten sollten. Deshalb wurde er durch ein Schreiben des SA-Chefs Ernst Röhm wie folgt gerügt:

„Ich habe ihnen schon ... geschrieben, dass ... es [sich] nicht so sehr darum handelt, dass Gesetzesbestimmungen und Paragraphen einer im Absterben befindlichen Rechtsordnung ihre Erfüllung finden, als darum, dass unsere Richtschnur des Handelns wird: Recht ist, was der Bewegung nützt, Unrecht, was ihr schadet.“³¹

Von dem „Reichsführer-SS und Chef der deutschen Polizei“ Heinrich Himmler gibt es folgendes Zitat aus dem Jahre 1937:

„Die Polizei hat das deutsche Volk als organisches Gesamtwesen, seine Lebenskraft und seine Einrichtungen gegen Zerstörungen und Zersetzung zu sichern. Die Befugnisse einer Polizei, der diese Aufgaben gestellt sind, können nicht einschränkend ausgelegt werden.“³²

Dieses Denken zeigt sich auch in der Dienstanweisung zur AuslPolV 1938.³³ Die AuslPolV 1938 sah, wie bereits erwähnt, vor, dass Ausländern der Aufenthalt im Reichsgebiet erlaubt ist, wenn sie

„nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthalts im Reichsgebiet die Gewähr dafür bieten, dass sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind.“

Das ist zwar ein höchst vager Tatbestand. Aber er ist auch nicht weniger unscharf wie etwa die polizeiliche Generalklausel, soweit sie die Polizei ermächtigt, zum Schutz der öffentlichen Ordnung tätig zu werden. Diesen unbestimmten Rechtsbegriff haben die Gerichte seit dem Preußischen Oberverwaltungsgericht rechtsstaatlich eingehegt, indem sie konkrete Fallgruppen für die Störung der öffentlichen Ordnung entwickelt haben. Man könnte sich deshalb vorstellen, dass dies auch mit dem Begriff der Würdigkeit geschehen könnte. Stattdessen sah die Dienstanweisung vor:

„Der Ausländer hat kein Recht zum Aufenthalt im Reich. Es ist vielmehr ausschließlich Sache der zur Durchführung der ausländerpolizeilichen Bestimmungen berufenen Behörden, im Rahmen des § 1 zu entscheiden, ob dem einzelnen Ausländer der Aufenthalt im Reich zu erlauben ist oder nicht.“³⁴

Für die Zeit des Nationalsozialismus spielt die rechtsstaatliche Qualität von Rechtsnormen also schlichtweg keine Rolle. Selbst soweit Gesetze und Verordnungen ihrem Wortlaut nach den Behörden rechtsstaatliche oder finale Grenzen setzen, geht davon für das Regime und seine staatlichen Behörden keinerlei Bindungskraft aus. Insbesondere das Polizeirecht mutierte im NS ganz unabhängig von den kodifizierten Rechtsgrundlagen zu einem Mittel unbegrenzten Terrors.³⁵ Insofern wird die einhegungsfunktion des Rechts im NS überschätzt, wenn man sich am Wortlaut des kodifizierten Rechts orientiert.

Angesichts dieser historischen Sachlage scheint es mir vertretbar, nicht von der *Fortgeltung* der AuslPolV 1938 in der jungen Bundesrepublik zu sprechen, sondern vielmehr davon, dass diese VO, soweit sie dem GG nicht widersprach, unter dem GG überhaupt erstmals Geltung erlangt hat.

²⁹ Vgl. Runderlass des RJM v. 3.3.1933, zit. nach Hirsch et al. 1997, 319

³⁰ zit. n. Hirsch et al 1997, 320

³¹ Kraus 1981, 119

³² zit. n. Grau 2024

³³ Diese Dienstanweisung ist 1954 vom Bertelsmann-Verlag auf eigene Initiative zusammen mit der Verordnung neu veröffentlicht worden (Bertelsmann 1954).

³⁴ Bertelsmann 1954, 5

³⁵ Hirsch et al. 1997, 317

6. Die Fortgeltung der AuslPolV 1938 nach dem Krieg

Der Bundesminister des Inneren hatte bereits im Januar 1951 in einem Rundschreiben an die Innenminister der Länder die AuslPolV 1938 für wieder anwendbar erklärt.³⁶ Auch die dazu ergangene Dienstweisung aus der NS-Zeit wurde wieder angewandt. Der Bertelsmann-Verlag sah sich in seiner Ausgabe der Dienstweisung nur genötigt, das Wort „Reich“ durch „Bundesgebiet“ zu ersetzen. Weitere Änderungen hielt man nicht für nötig. Das gilt sowohl für die NS-Interpretation des § 1 als auch etwa für den Ausweisungsgrund der falschen Angaben über die Rassezugehörigkeit. Der Bundesinnenminister betrachtete sich offenbar nicht dafür verantwortlich, Vorgaben für die Auslegung und Anwendung der AuslPolV zu machen, die rechtsstaatlichen Anforderungen entsprach. So blieb diese Aufgabe letztlich den Gerichten überlassen.

Maßgeblich war insoweit eine Entscheidung des BVerwG aus dem Jahre 1955.³⁷ Für die Rechtsgrundlagen, die vor dem Zusammentritt des ersten Bundestages erlassen worden waren, bestimmte Art. 123 GG die Fortgeltung, soweit sie dem GG nicht widersprechen.³⁸ Das BVerwG kam zu dem Ergebnis, dass die AuslPolV 1938 ein hinreichend vollständiges Gerüst an Regelungen enthielt, die nicht nationalsozialistisch verseucht waren, sodass es möglich war, sie grundsätzlich als mit dem GG vereinbar zu betrachten. Die Begründung dafür war allerdings eher dürftig. Das Gericht folgerte die Verfassungsmäßigkeit der VO schlicht daraus, dass sie nicht schon durch die Kontrollratsgesetzgebung außer Kraft gesetzt worden sei. Allerdings räumte das Gericht ein, dass einzelne isolierbare Vorschriften durchaus verfassungswidrig sein könnten. Das stelle aber die Verfassungsmäßigkeit der VO als Ganzes nicht in Frage und müsste im Einzelfall geprüft werden.

So stellte das Gericht fest, dass die Vorschriften der VO zum Ausschluss des Rechtsweges mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar und deshalb ungültig waren. Später erklärte das BVerwG auch die Legaldefinition des Ausländers in § 15 Abs. 1 AuslPolV für ungültig, wonach Ausländer als Personen definiert waren, die die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzen. Nach Art. 116 Abs. 1 GG sei Ausländer vielmehr jeder, der nicht Deutscher sei. Deutscher ist nicht nur, wer die Staatsangehörigkeit besitze, sondern auch Flüchtlinge und Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit.³⁹ Soweit mir bekannt ist, gab es keine weiteren Regelungen, die von bundesdeutschen Gerichten für ungültig erklärt worden sind. Der Grund dafür dürfte sein, dass diese Vorschriften in keinem Einzelfall zum Tragen kamen und deshalb auch nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden mussten.

Auch was den Begriff „würdig der Gastfreundschaft“ in § 1 angeht, so ist mir kein Fall bekannt, in dem sich die Gerichte zwingend damit hätten auseinandersetzen müssen, weil sie stets nur Fälle zu entscheiden hatten, in denen sie auf einen der hinreichend bestimmten und verfassungsrechtlich unbedenklichen Ausweisungstatbestände zurückgreifen konnten.

Trotzdem beschäftigte sich das BVerwG in einem Fall aus dem Jahre 1959 mit dem Tatbestand der Unwürdigkeit, obwohl dazu keine Notwendigkeit bestand. Zunächst stellt es in dieser Entscheidung nämlich fest, dass das angefochtene Aufenthaltsverbot rechtmäßig sei, weil der Kläger das Bundesgebiet nicht verlassen hatte, obwohl seine Aufenthaltserlaubnis abgelaufen war. Damit war ein hinreichend bestimmter Ausweisungstatbestand erfüllt (Verstoß gegen Vorschriften des Pass-, Ausweis- und Meldewesens).

Obwohl diese Argumentation das Ergebnis vollständig getragen hat, meinte das BVerwG noch eine zweite Begründung hinzufügen zu müssen. So stützte es sich darauf, dass der Kläger sich auch der Gastfreundschaft als unwürdig erwiesen habe, weil er in der Vergangenheit Verlängerungen der AE dadurch erreicht hatte, dass er wahrheitswidrig angab, sich zum Zwecke einer Eheschließung nur noch kurz in Deutschland aufhalten zu wollen. Die Unwürdigkeit sah das Gericht darin begründet, dass der Kläger sich nicht an die von ihm selbst abgegebenen Erklärungen gehalten habe. Diese Argumentation zeigt immerhin, dass das Gericht die Würdigkeitsklausel ernst genommen und versucht hat, den unbestimmten Rechtsbegriff nach rechtsstaatlichen Maßstäben zu konkretisieren.

³⁶ Rundschreiben BMI v. 18.01.1951, GMBI Nr. 10 v. 24.04.1951, S. 99.

³⁷ BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1955 – I C 1.54 –, BVerwGE 3, 58-61, juris Rn 9

³⁸ Art. 125 GG bestimmte, dass es sich um Bundesrecht handelt, sofern es Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betraf und u.a. innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich galt.

³⁹ BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1959 – I C 174.58 –, BVerwGE 9, 83-86, juris Rn 5

7. Ausländerarbeitsrecht

Für die Frage der Kontinuität des Ausländerrechts über die Zeitenwende von 1945 sind neben den allgemeinen ausländerrechtlichen Vorschriften auch noch jene von Bedeutung, die das Ausländerarbeitsrecht regeln. Denn die Migrationsgeschichte nach 1945 war zuvorderst eine Geschichte der Arbeitsmigration. Insoweit spielt die *Verordnung über ausländische Arbeitnehmer* vom 23.01.1933 (VOausLAN) eine wesentliche Rolle.⁴⁰ Yasuna Hashimoto legt in seiner Studie über die NS-Vergangenheit in der Arbeitsverwaltung der Nachkriegszeit zumindest den Gedanken nahe, dass mit dieser Verordnung nationalsozialistisches Gedankengut in die junge Bundesrepublik transportiert und das Migrationsrecht dieser Zeit dadurch wesentlich geprägt worden sei.⁴¹ Er begründet das im Wesentlichen damit, dass diese Verordnung von dem seinerzeitigen Reichsarbeitsminister Friedrich Syrup verfasst worden und Syrup ein Nazi gewesen sei.

Die VO war sieben Tage vor Hitlers Machtergreifung erlassen worden, trat aber erst nach der Machtergreifung, nämlich am 1. Mai 1933 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatte Syrup bereits sein Ministeramt verloren, setzte seine Tätigkeit aber als Präsident der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung fort und wirkte an der Organisation der Zwangsarbeit von sog. „Asozialen“ mit. Darunter verstanden die Nazis Landstreicher, Bettler, Prostituierte, Sinti u. Roma, Alkoholabhängige, Personen mit unbehandelten Geschlechtskrankheiten und gemindert arbeitsfähige Juden. Der bis dahin parteilose Syrup trat im Mai 1937 der NSDAP bei.⁴²

Hashimoto stützt sich ferner darauf, dass die Militärregierung in der britischen Besatzungszone die VOausLAN auf einer Entnazifizierungsliste als „ungültig“ rubriziert hatte. Die Gründe dafür werden aber, wie Hashimoto selbst einräumt, weder aus dieser Liste, noch aus anderen Umständen deutlich. Zudem bestätigte die alliierte Kontrollkommission 1950 ausdrücklich die Fortgeltung der VOausLAN.

Was regelte die VOausLAN denn nun? –

- Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (AN) steht unter Genehmigungsvorbehalt. Der Arbeitgeber (AG) muss die Genehmigung vorab für einen bestimmten Arbeitsplatz einholen.
- Die Genehmigung wird nach Maßgabe der Bedürfnisse der inländischen Wirtschaft u. des inländischen Arbeitsmarktes erteilt oder verweigert.
- Die Genehmigung gilt für höchstens 12 Monate, kann aber verlängert werden.
- AN bedürfen einer Arbeitserlaubnis für die Arbeit auf einer genehmigten Arbeitsstelle.
- nach 10 Jahren der Beschäftigung auf der genehmigten Arbeitsstelle können AN einen Befreiungsschein erhalten, der es ihnen erlaubt, auch anderweitig Arbeit aufzunehmen.
- Saisonarbeiter dürfen nur mit einem von der Reichsanstalt vorformulierten Arbeitsvertrag angestellt werden. Zulasten des AN abweichende Verträge sind unwirksam.
- Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung hat das Monopol für die Anwerbung landwirtschaftlicher AN im Ausland. Dieses Monopol hatte zuvor die Deutsche Arbeiterzentrale (DAZ).⁴³

Syrup hatte sich bereits in einem Aufsatz aus dem Jahre 1919, also kurz nach dem Ersten Weltkrieg, mit den Vor- und Nachteilen der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer beschäftigt.⁴⁴ Als Nachteile führt er darin an:

1. Der Zustrom einer großen Zahl ausländischer Arbeitskräfte berge „für den deutschen Volkskörper, in den er sich ergießt, große nationale Gefahren“.
2. Die Gefahr der „Vermischung“ mit der einheimischen Bevölkerung, der allerdings durch isolierte Unterbringung in speziellen „Schlafhäusern“ zuvorkommen sei.
3. Besonders gefährlich sei die Zuwanderung von „tiefstehenden Ausländern“ in zweisprachige Grenzgebiete wie etwa der Polen in die oberschlesischen Industriegebiete. Das förderte die Verbreitung einer Fremdsprache innerhalb der einheimischen Bevölkerung und senke den „sittlichen Stand“ der einheimischen Arbeiterschaft und ihre Neigung zu Streit und groben Ausschreitungen.

⁴⁰ RGBl 1933 I 26

⁴¹ Hashimoto 2017

⁴² Die Parteilosigkeit Syrups dürfte ihre Ursache darin haben, dass die NSDAP ab dem 1. Mai 1933 bis zum 20. April 1937 eine komplette Aufnahmesperre für Neumitglieder vorgenommen hatte, weil sie der großen Flut von Neuanträgen ab der Machtergreifung am 20. Januar 1933 nicht mehr Herr wurde (https://de.wikipedia.org/wiki/Diskussion:Mitglieder-Aufnahmesperre_der_NSADP).

⁴³ Dohse 1985, 106. Zur DAZ vgl. https://portal.ehri-project.eu/units/de-002429-r_8060

⁴⁴ Syrup 1919, 295ff.

4. Der Abfluss der von Ausländern gemachten Ersparnisse in die Heimatländer schädige die eigene Volkswirtschaft.
5. Durch ihre Bereitschaft, zu geringeren Löhnen zu arbeiten oder zu gleichem Lohn länger zu arbeiten, drücke auf die Löhne der einheimischen Arbeitnehmerschaft.

Diesen Nachteilen stünden aber auch wichtige Vorteile gegenüber:

1. Ausländische Arbeitskräfte stellten der deutschen Volkswirtschaft die Arbeitskraft ihrer besten Jahre zur Verfügung, ohne dass die „Aufzuchtkosten bis zur Erwerbstätigkeit“ übernommen werden müssten.
2. In Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs erhöhten ausländische AN nicht die Arbeitslosenquote, weil sie einfach „abgestoßen“ werden könnten.
3. Ausländische AN zeigten eine höhere Bereitschaft zur Übernahme grober, schmutziger und körperlich schwerer Arbeit, was bei den „auf höherer Kulturstufe stehenden deutschen Arbeitern“ nicht der Fall sei. Es sei nicht zu befürchten, dass diese „Arbeitsteilung zwischen Völkern verschiedener Kulturstufe“ zur „Verweichlichung und Schwächung der Volkskraft“ führe. Das „Abstoßen dieser Arbeiten auf die Ausländer bedeute[t] keine Entartung, sondern eine in hygienischer Hinsicht erwünschte Förderung der Volkskraft“.
4. Die Ausgliederung körperlich schwerer und schmutziger Arbeit auf ungelernete Ausländer ermögliche der deutschen Arbeiterschaft den Aufstieg zu qualifizierter und gut entlohnter Facharbeit.

Es ging Syrup darum, den inländischen Arbeitsmarkt gegen Zuwanderung abzuschirmen, um der Massenarbeitslosigkeit aber auch einer „Überfremdung“ entgegenzuwirken und den „Volkskörper“ rein zu halten. Andererseits sollte Zuwanderung dort zuzulassen werden, wo Arbeitskräfte fehlten und dieser Mangel die deutsche Volkswirtschaft schädigte. Seine Überlegungen sind durch größtmöglichen nationalen Egoismus einerseits und größtmögliche Verachtung und Rücksichtslosigkeit gegenüber ausländischen AN geprägt. Sie lassen rassistisches, menschenverachtendes und damit der NS-Ideologie nahestehendes Gedankengut erkennen. Andererseits ist es aber auch nicht unmöglich, die Überlegungen Syrups in eine humanere Sprache zu übersetzen und damit seiner NS-Konnotationen zu entkleiden. Dann lässt sich die so verstandene VOausLAN auch als eine Regelung deuten, die zwar noch immer als chauvinistisch und ausbeuterisch, nicht aber als eindeutig nationalsozialistisch gekennzeichnet werden kann. Dadurch wurde es leicht, die VO auch noch unter dem Grundgesetz anzuwenden.

Das gilt auch für das mit der VO eingeführte Monopol des Staates auf die Anwerbung ausländischer AN in der Landwirtschaft. Diese Regelung hatte den Sinn, die paritätische Ausländerzulassung, die bis dahin in den Händen der Deutschen Ausländerzentrale (DAZ) lag, durch ein zentralistisches und rein staatliches Verfahren zu ersetzen. Dadurch wurde der Einfluss der Gewerkschaften zurückgedrängt. Daraus ergibt sich aber noch kein spezifisch nationalsozialistischer oder sonst wie dem Grundgesetz widersprechender Inhalt.⁴⁵

8. Die VOausLAN nach 1945

Der Bundesminister für Arbeit erklärte die VOausLAN im Februar 1952 für fortgeltend.⁴⁶ Die in der Literatur vertretene Auffassung, dass die Aktivierung der VOausLAN strategischen Gründen einer weit in die Zukunft blickenden Politik geschuldet war, lässt sich so nicht bestätigen.⁴⁷ Es ging vielmehr zunächst darum, ein Bollwerk gegen den Zuzug ausländischer AN zu errichten, weil man noch ganz damit beschäftigt war, Vertriebene und Flüchtlinge zu integrieren.⁴⁸ Zwar sprach schon Ende 1954 Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard von der Sinnhaftigkeit einer „prophylaktisch“ anzustrebenden-

⁴⁵ Die DAZ war 1905 (unter dem Namen *Deutsche Feldarbeiterzentrale*) zur Anwerbung, Vermittlung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte für die Landwirtschaft gegründet worden. Durch ein 1913 abgeschlossenes Übereinkommen mit Preußen und eine Verordnung der Reichsarbeitsverwaltung von 1922 wurde die DAZ mit der Ausstellung der Arbeitserlaubnisse und Befreiungsscheine für ausländische Arbeitskräfte betraut. Ob dies auch für die Anwerbung von Industriearbeitern galt, ist mir nicht klar geworden. Sie arbeitete dabei offenbar paritätisch. Dohse 1985, 142 rekonstruiert dieses paritätische Verfahren nach einem Erlass des Reichsarbeitsministeriums vom 13.08.2021 dahin, dass die (landwirtsch.?) AG einen Antrag auf Genehmigung ausländischer AN stellen mussten, über den ein paritätisch aus Vertretern der AG und der AN zusammengesetzter Fachausschuss beim Landesarbeitsamt entschied (Dohse 1985, 97).

⁴⁶ Bekanntmachung des BMArb v. 22.02.1952, BundesAnz Nr. 43 v. 01.03.1952, S. 1 (nicht verifiziert).

⁴⁷ So aber Dohse 1985, 142.

⁴⁸ Sonnenberger 2003, 149

den Anwerbevereinbarung mit Italien. Die „Prophylaxe“ bezog sich aber nicht auf einen bald bevorstehenden Bedarf an ausländischen AN zur Entwicklung der deutschen Wirtschaft, sondern vielmehr darauf, dass die italienische Regierung auf den Abschluss eines Anwerbeabkommens drängte und Erhard befürchtete, dass die deutsche Verweigerung eines solchen Abkommens die italienischen AN in die Arme konkurrierender Staaten trieb (Frankreich, England), was auf Dauer zu Lasten der deutschen Wirtschaft gehen würde.⁴⁹

Die Situation im Jahre 1955 kann man wie folgt skizzieren:⁵⁰

- Mitte der 50er Jahre gab es, rein quantitativ betrachtet, noch keinen Bedarf an ausländischen AN. Problematisch war aber, dass die Arbeit suchenden Vertriebenen und Flüchtlinge auf dem Lande angesiedelt worden waren, während die Arbeitsplätze sich in den Städten befanden.⁵¹ Ein Zuzug vom Lande in die Städte scheiterte am noch immer großen Wohnungsmangel in den zerstörten Städten.⁵²
- Ende der 1950er Jahre waren die Vertriebenen zwar weitgehend in den Arbeitsmarkt integriert. Der Bedarf an neuen Arbeitskräften konnte aber zunächst weiterhin befriedigt werden mit Flüchtlingen aus der DDR. Erst nachdem der Flüchtlingsstrom aus der DDR mit dem Mauerbau am 13.08.1961 versiegt war, war der deutsche Arbeitsmarkt in großem Umfang auf die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte angewiesen.⁵³

Die Anwerbung ausländischer AN hatte enorme Vorteile. Die Ausländer konnten in den Städten angesiedelt werden, ohne Wohnungen zu brauchen; sie waren mit der Unterbringung in Baracken zufrieden.⁵⁴ Sie betrachteten ihren Aufenthalt ohnehin nur als vorübergehend und wollten ihr Einkommen nicht auf teure Wohnungen verwenden, sondern sparten es an, um damit nach ihrer Rückkehr in die Heimat zu investieren.

Wie sehr die arbeits- und ausländerrechtlichen Vorschriften aus den 1930er Jahren den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und den chauvinistischen Haltungen der Bevölkerung entgegenkamen, lässt sich leicht aufzeigen:

- Zuzug ausländischer AN und Arbeitserlaubnis im Ermessen der Behörden,
- Ausübung des Ermessens ausschließlich im nationalen Interesse.
- Bindung der Zuwanderer an einen Arbeitgeber, wodurch die Marktmacht der AN wesentlich geschwächt wurde.
- Möglichkeit, AN kurzfristig wieder außer Landes zu schaffen, wenn sich das als wirtschaftlich nützlich erweisen sollte.

Welche weiteren Vorteile man sich von der Beschäftigung ausländischer AN versprach, verrät eine Schrift aus dem Jahre 1964, die sehr stark an die Ideen Syrups von 1919 erinnert:

„In der Regel wird der Ausländer nicht an der betrieblichen Altersversorgung teilnehmen, nicht in Betracht kommen für Sonderzuwendungen bei Arbeitsjubiläen sowie für Heilverfahren, Frühheilverfahren und Erholungskuren. Der bei uns arbeitende Ausländer stellt in der Regel die Arbeitskraft seiner besten Jahre zur Verfügung; für die Betriebe ergibt sich daraus der Vorteil, dass nur in seltenen Fällen ein älterer oder nicht mehr voll arbeitsfähiger ausländischer Mitarbeiter aus sozialen Gründen mit durchgezogen werden muss.“⁵⁵

Die in diesem Zitat zum Ausdruck kommende verächtliche und rein instrumentelle Einstellung wurde von der einheimischen Bevölkerung geteilt. Die Gefühle, die man ausländischen AN entgegenbrachte, unterschieden sich nicht wesentlich von denen, die man nur wenige Jahre zuvor den zwangs-

⁴⁹ Sonnenberger 2003, 151f. Dafür, dass das Drängen auf Anwerbeabkommen nicht von Deutschland, sondern von den Herkunftsländern ausging vgl. Steinert 1995

⁵⁰ Herbert 2003, 192ff.

⁵¹ Bethlehem 1982, 29ff.

⁵² Bethlehem 1982, 29ff.

⁵³ Bis 1955 wurde die Erteilung von Arbeitserlaubnissen sehr restriktiv gehandhabt. Ab diesem Zeitpunkt nimmt die Zahl der Erlaubnisse aber kontinuierlich zu. Im Jahre 1957 wurden von ca. 31.300 Anträgen nur 120 abgelehnt, 1959 wurden auf 41.000 Anträge nur 165 abgelehnt (Bethlehem 1982, 171). Die Arbeitszuwanderung entfaltete ihre volle Dynamik ab dem Sommer 1961. Ursächlich dafür war neben dem Bau der Mauer auch der Umstand, dass ab 1962 geburtenschwache Kriegsjahrgänge ins Erwerbsleben strebten, während zugleich die 1957 eingeführte dynamische Altersrente zur einer Absenkung des Rentenalters führte. Weitere Faktoren waren die Verlängerung der Ausbildungszeiten und die Senkung der Wochenarbeitszeit.

⁵⁴ Sonnenberger 2003, 159

⁵⁵ zit. n. Herbert 2003, 209f.

weise nach Deutschland verbrachten „Fremdarbeitern“ entgegengebracht hatte. In der Umgangssprache war es auch durchaus üblich, ausländische AN als „Fremdarbeiter“ zu bezeichnen. Die politische Propaganda bevorzugte den Euphemismus „Gastarbeiter“. Sie wohnten oft in genau jenen Baracken, die zuvor von ausländischen Zwangsarbeitern, von aus den Konzentrationslagern entlassenen *displaced persons* und danach von Vertriebenen bewohnt worden waren. Für die einheimische Bevölkerung waren das alles Fremde, denen man mit einem chauvinistischen Überlegenheitsgefühl glaubte begegnen zu können.⁵⁶

Man erinnere sich daran, dass die preußAuslPolV von 1932 noch „das Verkehrsbedürfnis und die Achtung vor den Individualrechten der ausländischen Gäste“ zu achten bestrebt war.⁵⁷ Davon war im Polizeirecht der Nachkriegszeit, aber eigentlich bis 2005 nicht mehr die Rede.

9. Das Ende des vorkonstitutionellen Rechts

9.1 VOausLAN

1956 wurde das aus dem Jahre 1927 stammende *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG) geändert.⁵⁸ Nach § 55 bedurften ausländische AN zur Ausübung einer Beschäftigung einer Erlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit. Die aufgrund des § 43 AVAVG erlassene VO sah vor, dass die Arbeitserlaubnis für eine bestimmte berufliche Tätigkeit erteilt wird, und zwar entweder mit oder ohne Bindung an einen bestimmten Betrieb.⁵⁹ Die vom Arbeitgeber einzuholende Genehmigung des Arbeitsplatzes entfiel. Die VOausLAN wurde aufgehoben.

1969 wurde das AVAVG ersetzt durch das Arbeitsförderungsgesetz.⁶⁰ Dieses ist seit 1998 in das Sozialgesetzbuch integriert (SGB III).⁶¹

9.2 AusPolVO 1938

Die AusPolVO 1938⁶² wurde abgelöst durch das Ausländergesetz, das im Oktober 1965 in Kraft trat.⁶³ Auch dieses Gesetz war noch stark dem Geist der AuslPolVO verpflichtet.⁶⁴ Insbesondere blieb es dabei, dass die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen im Ermessen der Behörde stand. Auch die Ausweisung war eine reine Ermessenentscheidung.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit der EWG führte allerdings dazu, dass das Ermessen im Falle des Zuzugs aus EWG-Staaten weitgehend gebunden wurde. Mit der Richtlinie des Rates vom 25.03.1964⁶⁵ wurde sowohl der Visumszwang als auch der Familienzuzug liberalisiert.

Erst mit dem Aufenthaltsgesetz vom 30.07.2004, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, gewährt das deutsche Ausländerrecht Rechtsansprüche auf Einreise und Aufenthalt, die den berechtigten Interessen der betroffenen Menschen einen eigenen Stellenwert geben.⁶⁶

⁵⁶ Herbert 2003, 197

⁵⁷ Wolff 1932, 729

⁵⁸ BGBl 1956 I 1018. Die Urfassung: RGBl 1927 I 187. Neubekanntmachung des AVAVG: BGBl 1957 I 321

⁵⁹ § 4 VO v. 20.11.1959, BGBl 1959 I 689.

⁶⁰ BGBl 1969 I 582

⁶¹ BGBl 1997 I 594

⁶² Zur Änderungsgeschichte der AuslPolVO bis zum Inkrafttreten des AuslG 1965 vgl. Heinevetter/Hinzen 1964. Zum AuslG 1965 vgl. Bethlehem 1982, 164ff; Zum Regierungsentwurf siehe BT Drs IV/868 v. 28.12.1962

⁶³ G v. 28.04.1965, BGBl 1965 I 353

⁶⁴ Kießling 2012, 61

⁶⁵ ABl EWG 1964, 981

⁶⁶ BGBl 2004 I 1950

Referenzen:

- Bethlehem, Siegfried. 1982. Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiter-Zuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Klett-Cotta
- Bertelsmann. 1954. Ausländerpolizeiverordnung nebst Dienstanweisung. Bielefeld: Bertelsmann-Verlag
- Conze, Eckart / Frei, Norbert / Hayes, Peter / Zimmermann, Moshe. 2010. Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik. 2. Aufl. München: Karl Blessing Verlag
- Dohse, Knuth. 1985. Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Express Edition
- Fürmetz, Gerhard / Reinke, Herbert / Weinbauer, Klaus (Hrsg.). 2001. Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969. Hamburg: Ergebnisse Verlag
- Görtemaker, Manfred / Saffering, Christoph. 2016. Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit. München: C.H.Beck
- Grau, Hannah Espín. 2024. Art. 19 IV und Art. 20 III GG. Polizeiproblem im Rechtsstaat. In: AK Zeitgeschichte und Ausbildung. Forum Justizgeschichte e.V., 2. Aufl. Münster: Selbstverlag, S. 89 – <https://doi.org/10.17176/20240318-131525-0>
- Hashimoto, Yasuna. 2017. Der Umgang mit der NS-Vergangenheit in der Arbeitsverwaltung nach 1945 und seine Konsequenzen für die Gestaltung der Ausländerarbeitspolitik in der Bundesrepublik der frühen 1950er Jahre. Working Papers der Unabhängigen Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums in der Zeit des Nationalsozialismus. Working Paper Reihe B Nr. 1 – <https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/Publikationen/Working-Papers>
- Heinevetter, Klaus / Hinzen, Hans. 1964. Ausländerrecht. Zusammenstellung von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Abkommen, Vereinbarungen, Verträgen und anderen Vorschriften zum Ausländerrecht. Bielefeld: Bertelsmann
- Henke, Klaus-Dietmar. 2012. Personelle und institutionelle Kontinuitäten und Brüche zur NS-Zeit in deutschen Ministerien und Behörden der frühen Nachkriegszeit. Deutscher Bundestag. Ausschuss für Kultur und Medien Drs 17(22)83f. vom 24.02.2012 – https://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a22/oeffentliche_Sitzungen/59_ns_zeit/Stellungnahmen/Henke.pdf
- Herbert, Ulrich. 2003. Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Hirsch, Martin/Majer, Dietmut/Meinck, Jürgen. 1997. Recht, Verwaltung und Justiz im Nationalsozialismus. Ausgewählte Schriften, Gesetze und Gerichtsentscheidungen von 1933 bis 1945 mit ausführlichen Erläuterungen und Kommentierungen. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos
- Hözl, Martin. 2019. Gutachten über die NS-Vergangenheit der ersten sechs Behördenleiter des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen. https://lka.polizei.nrw/sites/default/files/2019-12/191211_Gutachten%20lang.pdf
- Keil, Sonja. 2018. Soziale Wirklichkeit und Geschichte des Wohnwagenstandplatzes Bonameser Straße in Frankfurt am Main. Prozesse unkonventioneller Habitusbildung in einer besonderen Lebenswelt. Frankfurt/M: Brandes & Apsel
- Kießling, Andrea. 2012. Die Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren durch Ausweisung. Baden-Baden: Nomos
- Kraus, Kurt. 1981. Geschichte der Frankfurter Polizei. Frankfurt: Verlag für Polizeipublikationen.
- Mallmann, Klaus-Michael / Angrick, Andrej (Hrsg.). 2009. Die Gestapo nach 1945. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Mentel, Christian/Weise, Niels. 2016. Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. München/Potsdam: Institut für Zeitgeschichte
- Noethen, Stefan. 2003. Alte Kameraden und neue Kollegen. Polizei in Nordrhein-Westfalen 1945-1953. Essen: Klartext
- Schenk, Dieter. 2003. Die braunen Wurzeln des BKA. Frankfurt: S. Fischer
- Sonnenberger, Barbara. 2003. Verwaltete Arbeitskraft: die Anwerbung von „Gastarbeiterinnen“ und „Gastarbeitern“ durch die Arbeitsverwaltung in den 1950er und 1960er Jahren. In: Jochen Oltmer

- (Hrsg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Göttingen: V&R ubipress, S. 145-174
- Syrup, Friedrich. 1919. Die ausländischen Industriearbeiter, Archiv für exakte Wirtschaftsforschung (Thünen-Archiv) 9: 278–301
- Steinert, Johannes-Dieter. 1995. Arbeit in Westdeutschland: Die Wanderungsvereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Archiv für Sozialgeschichte 35: 197–209
- Thränhardt, Dietrich. 2018. Siebzig Jahre Migrationspolitik in Deutschland. Intentionen, Ergebnisse und Kontroversen. In: Migration und soziale Arbeit 40 Heft 1, S. 38–44
- Wolff, Bernhard. 1932. Motive und Absichten bei der Neuordnung der Ausländerpolizei in Preußen. Reichsverwaltungsblatt und preußisches Verwaltungsblatt 53: 728–732
- Ziegler, Georg. 1917. Das Bayerische Aufenthaltsgesetz vom 21. August 1914 und das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 mit den Vollzugsvorschriften und den übrigen einschlägigen Bestimmungen. München: J. Schweitzer Verlag –
<https://dokumen.pub/qdownload/das-bayerische-aufenthaltsgesetz-vom-21-august-1914-und-das-freizugigkeitsgesetz-vom-1-november-1867-mit-den-vollzugsvorschriften-und-den-brigen-einschlagigen-bestimmungen-reprint-2020nbsped-9783112369524-9783112369517.html>

DOI:

<https://doi.org/10.22029/jlupub-21141>