

# Migration und Sozialpolitik in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert

## Historische Perspektiven auf den Zusammenhang zweier Forschungsfelder

David Templin

### AUF EINEN BLICK

---

- Trotz zahlreicher Einzelbefunde zum historischen Zusammenhang von Migration und Sozialpolitik fehlen Studien, die beide Felder systematisch zusammendenken.
  - Die In- oder Exklusion von Migrant\*innen in sozialen Sicherungssystemen ist seit dem 19. Jahrhundert Gegenstand (inter-)nationaler Regelungen und öffentlicher Diskurse.
  - Staatliche und gesellschaftliche Institutionen entwickelten spezifische Betreuungsregime, die auf die Weiterleitung, Abschreckung oder Aufnahme von Migrant\*innen zielten.
  - Das Forschungsfeld bietet viel Stoff für künftige historische wie interdisziplinäre Studien.
- 

### EINLEITUNG

Diskussionen um Migration und Zuwanderung haben die bundesdeutsche Gesellschaft in den letzten Jahren polarisiert. Sozialpolitische Aspekte spielen dabei eine zentrale Rolle. Deutlich wird dies etwa an der Diskursfigur der ‚Einwanderung in unsere Sozialsysteme‘, die von der Annahme ausgeht, der bundesdeutsche Sozialstaat wirke als ‚Pull-Faktor‘ für die Zuwanderung aus Afrika, Asien oder Osteuropa. Entsprechende Diskurse sind jedoch kein neues Phänomen. Wie entwickelte sich das Verhältnis zwischen Migration und Sozialpolitik historisch, etwa mit Blick auf öffentliche Diskurse, staatliche Regulierungsweisen, Alltagspraxen und Formen der Wissensproduktion? Der Zusammenhang zwischen beiden Feldern ist in der Geschichtswissenschaft bis-

lang nicht systematisch untersucht worden, auch wenn er in zahlreichen Studien zu unterschiedlichen Migrationsprozessen in der deutschen Geschichte immer wieder adressiert worden ist, wie ein aktueller Forschungsbericht des Autors über die Entwicklungen seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zeigt.<sup>1</sup>

Auf Basis dieses Forschungsberichtes wurden mehrere Untersuchungsfelder identifiziert, die Potenzial für künftige Forschungen bieten. Im Folgenden sollen aus historischer Perspektive zentrale Befunde mit Blick auf (1) Formen der In- und Exklusion in bestehenden sozialen Sicherungssystemen, (2) Betreuungsregime und spezifische sozialpolitische Maßnahmen für Migrant\*innen sowie (3) Aufnahme-, Integrations- und Überlas-

tungsdiskurse vorgestellt werden. Abschließend werden (4) weitere mögliche Forschungsperspektiven skizziert.

## IN- UND EXKLUSION IN SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEMEN

Migrant\*innen waren seit dem 19. Jahrhundert in unterschiedlichem Ausmaß in soziale Sicherungssysteme eingebunden. Kontrovers waren vor allem kommunal, später staatlich organisierte Fürsorgeleistungen (Armenfürsorge, Sozialhilfe etc.), die Migration als finanzielle Bürde erscheinen ließen. Die Gründung des Norddeutschen Bundes 1867 und des Deutschen Reiches 1871 war eng verbunden mit der Einführung der Freizügigkeit für die Angehörigen aller deutschen Staaten im Reichsgebiet und der weitgehenden Durchsetzung des Prinzips des sogenannten Unterstützungswohnsitzes. Dieses Prinzip übertrug die Fürsorgelast von der Herkunfts- auf die Aufenthaltsgemeinde. Grenzen der Freizügigkeit zeigten sich an der Ausweisung fürsorgebedürftiger Ausländer\*innen, aber auch an der Abweisung des Zuzugs von Inländer\*innen – eine Praxis, die noch bis in die Weimarer Republik reichte.

Viele Migrantengruppen im frühen 20. Jahrhundert, etwa osteuropäische Jüd\*innen, ‚feindliche Ausländer‘ im Ersten Weltkrieg oder staatenlose Revolutionsflüchtlinge aus dem Russischen Reich, erhielten keine staatliche Unterstützung, sondern waren auf private Wohltätigkeit angewiesen (siehe Abschnitt *Betreuungsregime*). In der NS-Zeit wurde die ‚Rassen‘-Zugehörigkeit, weniger die Herkunft, zum zentralen Kriterium der In- oder Exklusion. Beim etappenweisen Ausschluss von Jüd\*innen aus den sozialen Sicherungssystemen wirkten die Kommunen als Vorreiter, wobei einige Maßnahmen zunächst ausländische Jüd\*innen trafen, bevor sie auf alle in Deutschland lebenden Jüd\*innen angewandt wurden.

Der Einbezug von Ausländer\*innen in Fürsorge- und Sozialversicherungssysteme war seit dem 19. Jahrhundert Gegenstand internationaler Debatten und zwischenstaatlicher Abkommen. Diese sind vor allem für das späte 19. und frühe 20. Jahrhundert untersucht worden, während für die Zeit nach 1945 primär Anwerbeabkommen und die mit ihnen verbundenen Regelungen in den Blick genommen wurden. Für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts stehen historische Studien zur Einbeziehung vieler Migrantengruppen in staatliche Sozialleistungen noch aus. Die medial, politisch und juristisch verhandelten Kontroversen um den Zugang osteuropäischer EU-Migrant\*innen zum Arbeitslosengeld II verdeutlichen die Aktualität der Thematik.

In die seit den 1880er-Jahren eingeführten Sozialversicherungen wurden ausländische Arbeiter\*innen

weitgehend eingebunden – mit der Einschränkung, dass Ansprüche ruhten oder durch Einmalzahlungen ersetzt werden konnten, sobald Arbeiter\*innen in ihre Herkunftsländer zurückkehrten. Dies benachteiligte vor allem Saisonarbeitskräfte, insbesondere in der Landwirtschaft, die vielfach auf soziale Netze im Herkunftsland angewiesen blieben. Im Ersten und Zweiten Weltkrieg wurde der Ausschluss ausländischer Zwangsarbeiter\*innen aus diesen Sicherungssystemen Bestandteil einer repressiven, auf die Ausbeutung von Arbeitskraft für die deutsche (Kriegs-)Wirtschaft orientierten Besatzungspolitik. Gleichzeitig kam es zu Differenzierungen nach Herkunft, Status und ‚Rasse‘; sozialpolitische Anreize blieben jedoch ein wichtiger Faktor in den Zwangsarbeitssystemen. In den Systemen internationaler Arbeitsmigration nach 1945 gab es eine in beiden deutschen Staaten unterschiedlich gestaltete Einbeziehung in die Sozialversicherungen.

Mit Blick auf Emigrationsprozesse lassen sich unterschiedliche Funktionen von Sozialpolitik identifizieren. Ausbürgerungen von Emigrant\*innen dienten etwa im ‚Dritten Reich‘ als willkommener Anlass zum Ausschluss aus Rentenleistungen, während die Abwanderung aus der DDR vor allem dann toleriert wurde, wenn es sich um Rentner\*innen und Pflegefälle handelte, die als Belastung der Sozialkassen eingestuft wurden. In den 1980er-Jahren nutzte die BRD dagegen die vorzeitige Auszahlung von Sozialversicherungsbeiträgen zur Förderung der Remigration. Bilanziert man die Befunde zur In- und Exklusion von Migrant\*innen in den sozialen Sicherungssystemen, kann von einer geradlinigen Entwicklung, etwa einer mit dem Sozialstaatsaufbau einhergehenden zunehmenden Exklusion von Ausländer\*innen, keine Rede sein. Vielmehr hat die Forschung zu Sozialpolitik und Migration seit den 1990er-Jahren auf die Ausdifferenzierung von Statusgruppen, denen jeweils unterschiedliche soziale Rechte eingeräumt wurden, hingewiesen – von rasch eingebürgerten Migrant\*innen über ‚Denizens‘, die abgesehen von der Staatsangehörigkeit und den mit ihr verbundenen politischen Rechten mit Inländer\*innen weitgehend gleichgestellt waren, bis zu Asylsuchenden und schließlich illegalisierten Migrant\*innen.

## BETREUUNGSREGIME UND SOZIALPOLITISCHE SONDERMASSNAHMEN

Neben dem (Nicht-)Einbezug in bestehende Sozialsysteme wurden für Migrant\*innen, insbesondere Flüchtlinge, spezifische Sozialpolitiken entwickelt. Diese waren eng mit dem jeweiligen Migrationssystem und den

damit verbundenen Kategorisierungspraktiken verknüpft und lassen sich als ‚Betreuungsregime‘ charakterisieren. Kirchliche Vereine entwickelten etwa um 1900 soziale Unterstützungsstrukturen für jugendliche Zuwanderer\*innen in die Großstadt, oftmals jugendliche Arbeitssuchende vom Land, die über Herbergen und Vereine in das protestantische Milieu integriert werden sollten. Im gleichen Zeitraum war das Migrationssystem der Übersee- bzw. Transitwanderung eng mit der Entwicklung eines sozialen Unterstützungssystems auf lokaler wie transnationaler Ebene verbunden. Die Betreuung deutscher und osteuropäischer Flüchtlinge, Zwangsmigrant\*innen und ‚Displaced Persons‘ nach den Weltkriegen – oft in eigens eingerichteten Lagern und durch die Organisation von Nahrungsmitteln, Kleidung, medizinischer Versorgung und Freizeitangeboten – war schließlich maßgeblich mit der Entstehung eines internationalen Systems der humanitären Flüchtlingshilfe verbunden.

Betreuungsregime wurden oftmals getragen von privaten, kirchlichen und international-humanitären Wohlfahrts- und Hilfsorganisationen, waren verbunden mit spezifischen Rationalitäten und beruhten auf der Kategorisierung von Migrant\*innen, die für die (Nicht-)Gewährung von Unterstützungsleistungen zentral war. Der sozialpolitischen Privilegierung bestimmter Gruppen, etwa der ‚Volksdeutschen‘ während der NS-Zeit oder ausländischer ‚Politemigranten‘ in der DDR, standen Politiken gegenüber, die primär auf Abschreckung zielten – etwa des Großteils ausländischer Asylsuchender in der Bundesrepublik seit den 1980er-Jahren.

Der Umgang mit Millionen deutscher Flüchtlinge und Vertriebener nach dem Zweiten Weltkrieg stellt wohl das beste Beispiel für ein Betreuungsregime dar, das mit zahlreichen sozialen Leistungen und gesetzlichen Sonderprogrammen verbunden war, auf die langfristige ‚Integration‘ der Zuwanderer\*innen zielte und Radikalisierungstendenzen entgegenwirken sollte. Die Frage nach der Rolle des Staates bzw. dem Verhältnis von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen in migrationsbezogenen Betreuungsregimen verweist auch auf den unterschiedlichen Status und die Privilegierung oder Marginalisierung von Migrantengruppen – deutlich etwa am ‚Outsourcing‘ der sozialen Betreuung für ‚Ostjuden‘ in den 1920er-Jahren. Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass migrantische Organisationen und Selbsthilfe-Einrichtungen oft ein zentraler Teil solcher Betreuungsregime waren.

## AUFNAHME-, INTEGRATIONS- UND ÜBERLASTUNGSDISKURSE

Mit größeren Migrationsprozessen verbunden waren öffentliche Diskurse um die Aufnahme, Betreuung und Integration der Zuwanderer\*innen, bei denen sozialpolitischen Fragen oftmals eine bedeutsame Rolle zukam. Bereits um 1900 erlangten Land-Stadt-Migrant\*innen in bayerischen Gemeinden einen Ruf als ‚Fürsorgeausbeuter‘, da die Herkunftsgemeinde dort noch für die Fürsorge verantwortlich war. Zuwanderung ebenso wie Transitmigration waren immer wieder mit gesundheitspolitischen Befürchtungen und Maßnahmen verbunden. Diese zielten auf den Schutz der ‚eigenen‘ Bevölkerung vor Krankheiten und Seuchen, die mit Migration in Verbindung gebracht wurden. Das Narrativ der sozialen Belastung Deutschlands durch Flüchtlinge spielte u. a. in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg eine große Rolle. Ökonomische Krisensituationen und hohe Arbeitslosenzahlen bildeten hier wie auch in den 1980er-Jahren den Hintergrund für Überlastungsdiskurse, die nicht selten mit einer Konjunktur rassistischer oder antisemitischer Propaganda verbunden waren – etwa wenn ‚Ostjuden‘ in den 1920er-Jahren für die Wohnungsnot oder Migrant\*innen aus der Türkei in den 1980er-Jahren für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht wurden.

In den Jahrzehnten seit 1945 kam es zum Siegeszug von Vorstellungen von ‚Eingliederung‘ und ‚Integration‘ als migrationspolitisches Leitbild von Regierungen und anderen gesellschaftlichen Institutionen und Akteur\*innen. Die Historisierung dieses Leitbildes, das auch als wissenschaftliches Paradigma für die Migrationsforschung lange Zeit prägend war, hat erst in jüngster Zeit eingesetzt. Neben den kulturellen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Wissensbeständen, die mit entsprechenden Begriffen und Konzepten verbunden waren, wären auch deren sozialpolitische Aspekte stärker in den Blick zu nehmen. Damit zu verbinden wäre ein Blick auf Akteur\*innen, Netzwerke und Infrastrukturen der Wissensproduktion zum Nexus von Migration und Sozialpolitik. In den letzten Jahren haben einzelne Studien eine entsprechende Perspektive eingenommen, etwa bezogen auf die Beschäftigung internationaler Sozialreformer mit der Frage fürsorgebedürftiger Ausländer\*innen um 1900 oder die sozialwissenschaftliche, mediale und kommunal-administrative Problematisierung von ‚Ausländergettos‘ in den 1970er-Jahren.

## WEITERE FORSCHUNGSFELDER

Die vorgestellten Untersuchungsfelder zum historischen Zusammenhang von Migration und Sozialpolitik lassen

sich um weitere Perspektiven erweitern, die an dieser Stelle nur angedeutet werden können. Zu Teilbereichen der Sozialpolitik, etwa Gesundheits-, Familien- und Wohnungspolitiken, liegen jeweils Studien mit Migrationsbezug vor, ohne dass diese bisher umfassend und vor allem mit Blick auf längere historische Linien und jenseits des Fokus auf einzelne Migrantengruppen erforscht worden wären.

Bislang wenig beleuchtet worden ist auch die Ebene der Alltagspraxen und gegenseitigen Wahrnehmungen von Akteur\*innen im Kontext sozialer Sicherungssysteme und migrationsbezogener Betreuungsregime, beispielsweise in den Interaktionen von Migrant\*innen mit Ämtern und Wohlfahrtsverbänden. Welche praktischen Hürden gab es etwa für Migrant\*innen, an soziale Leistungen zu kommen? Welche Umgangsweisen entwickelten Verwaltungsbehörden, mit welchen Wissensbeständen operierten sie und welche Perspektiven entwickelten sie auf Migrant\*innen als Bezieher\*innen von Leistungen oder Subjekte sozialer Betreuung?

Schließlich sind inter- und transnationale Aspekte von zentraler Relevanz für das Forschungsfeld. Inter- und supranationale Abkommen sind bereits angesprochen worden, aber der Forschungsbericht hat auch gezeigt, dass Regierungen Formen transnationaler Sozialpolitik entwickelten, um Migration zu verhindern. Auch transnationale Familienverhältnisse und damit verbundene Fragen wie die nach grenzüberschreitenden Kindergeldzahlungen oder Rentenleistungen bieten ein bislang nur wenig bearbeitetes Feld möglicher künftiger Forschungen.<sup>2</sup>

## FAZIT

Die Auswertung historischer Studien zum Zusammenhang von Migration und Sozialpolitik in Deutschland seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts hat gezeigt, dass diese Schnittstelle zweier etablierter Forschungsfelder in der Neueren und Neuesten Geschichte bisher zwar kaum systematisch untersucht worden ist, es aber zahlreiche Befunde gibt, die in der Regel einzelne Migrationsprozesse und Migrantengruppen adressieren. Zahlreiche Aspekte des Themas sind bislang kaum oder nur in Ansätzen untersucht worden, sodass sich viele Perspektiven für künftige Forschungen eröffnen. Entsprechende Studien zur Ausweitung, aber auch den Grenzen des Sozialstaates könnten die historische Sozialpolitikforschung generell bereichern und bisherige Befunde zum deutschen Sozialstaat unter Umständen relativieren oder in ein neues Licht rücken.

Schließlich erscheint eine Beschäftigung mit der Geschichte von Sozialpolitik und Migration auch angesichts aktueller Debatten gebotener denn je, gewinnt man doch den Eindruck, dass diese Debatten (mit Blick auf Asylzuwanderung) seit den 1980er-Jahren immer wieder von Neuem geführt und dann rasch vergessen werden – sichtbar etwa an der Diskussion um Sozialleistungen als ‚Pull-Faktor‘ und der Einführung (und Abschaffung) restriktiver Sonderregeln wie Sachleistungen.

---

### Literatur

1 Templin, David. 2024. [Migration und Sozialpolitik in historischer Perspektive. Forschungsbefunde und -perspektiven für die neuere deutsche Geschichte. Duisburg/Bremen: DIFIS.](#)

2 Ebd.

### Über den Autor

**David Templin, Dr.**, Historiker und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück; aktuell Vertretung der Professur für Neueste Geschichte und Migrationsgeschichte; Forschungsfelder: Stadtgeschichte, Migrationsgeschichte, Geschichte sozialer Bewegungen

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

---

### Impressum

**DIFIS** – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung  
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen) Stellv.  
 Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen) Standort  
 Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2,  
 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und  
 Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen  
 Homepage: [www.difis.org](http://www.difis.org)

**Erscheinungsort und -datum:** Duisburg/Bremen, August 2024

**Inhaltliche Betreuung:** Dr. Nicole Vetter

**Betreuung der Publikationsreihe:** Dr. Miruna Bacali

**ISSN:** 2748-680X