

# Die ungewollte Einwanderung. Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik

Hinweis: Der hier vorliegende Text kann leicht von der im Original abgedruckten Version abweichen. Bitte zitieren Sie ggf. nach der Druckversion.

## Abstract:

Wie entwickelte sich die deutsche Ausländerpolitik während 40 Jahren Arbeitsmigration? Das System der 'Gastarbeit' wurde um 1955 ohne Diskussion aus der Vorkriegszeit übernommen. Das Rotationsprinzip sollte eine Einwanderung der massenhaft angeworbenen Arbeitskräfte unterbinden. Dennoch entdeckte die Bundesrepublik in der Wirtschaftskrise 1973 ein 'Ausländerproblem', auf das sie mit einer wechselhaften Kombination von Abschottung, 'Integration auf Zeit' und Rückkehrpolitik reagierte. Nach 1980 wurde die offenkundige Niederlassung der Einwanderer bewußt geleugnet.

## 1. Einleitung

Die aktuelle Welle der Fremdenfeindlichkeit und die langwierige Debatte um 'Ausländer'-Politik und doppelte Staatsbürgerschaft zeigen die Schwierigkeiten eines vermeintlichen Nicht-Einwanderungslandes im Umgang mit einer faktischen Einwanderung. Wie schwer man sich in Deutschland mit dem drei Jahrzehnte alten Einwanderungsprozeß seit jeher tut, spiegelt sich auch in der steten Suche nach einem passenden Begriff für die Immigranten.<sup>1</sup> Der 'Gastarbeiter' klang zwar freundlicher als der nationalsozialistische 'Fremdarbeiter', wurde aber – offiziell zumindest – bald durch den 'ausländischen Arbeitnehmer', nach dem Familiennachzug durch den 'ausländischen Mitbürger' (ohne Bürgerrechte) ersetzt. 1972 veranstaltete der WDR sogar ein Preisausschreiben, das zahlreiche, zum Teil skurrile Vorschläge wie "Eurobrüder" oder "Zeitkollege Süd" ergab.<sup>2</sup> Der Begriff 'Einwanderer' scheint sich erst allmählich für die zweite oder dritte Generation durchzusetzen, auf die er gar nicht mehr zutrifft. Denn solche bereits im Aufnahmeland Geborenen und Aufgewachsenen "wandern allenfalls im Urlaub".<sup>3</sup>

Erklären lassen sich diese bis heute bestehenden Schwierigkeiten durch einen historischen Rückblick auf den Einwanderungsprozeß, der hierzulande nicht gewünscht war und lange Zeit nicht als solcher wahrgenommen wurde. Dieser Aufsatz analysiert die Entwicklung der Politik der alten Bundesrepublik gegenüber den Arbeitsimmigranten; nicht jedoch die Asylpolitik. Anders als in der einschlägigen Literatur<sup>4</sup> stehen hierbei Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung im Mittelpunkt.

---

1 Bei männlichen Formen wie 'Immigranten' sind stets Männer und Frauen gemeint. Das ist nicht korrekt, aber weniger verwirrend als die Binnenmajuskel (das den taz-LeserInnen vertraute große I) oder die ausschließliche Benutzung der weiblichen Form (für die sich die Schweizer Stadt Wädenswil entschieden hat, vgl. "Verehrter Herr Bürgermeisterin!" In: taz, 23.6.1993).

2 Nach E. Klee (Hrsg.): *Gastarbeiter. Analysen und Berichte*. Frankfurt 1981, 149ff.

3 M. Pfléghar: Einführung. In: *Berliner Geschichtswerkstatt* (Hrsg.): "... da sind wir keine Ausländer mehr" – Eingewanderte ArbeiterInnen in Berlin 1961 – 1993. Berlin 1993, S. 9.

4 V.a. K. J. BADE (Hrsg.): *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*. München 1992, K. Dohse: *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Berlin (korr. Neudruck) 1985. U. Herbert: *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*. Berlin 1986, K. - H. Meier-

Die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften in die Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg war Teil einer größeren Migrationsbewegung vor allem aus dem Mittelmeerraum in die Industriegebiete Mittel- und Westeuropas. Als deutsche (und schweizerische) Besonderheit gilt dabei das auf dem Rotationsprinzip beruhende System der 'Gastarbeit'. Die Bundesrepublik hatte zunächst nur vorübergehend ausländische Arbeitskräfte 'hereingenommen', in der Erwartung, die 'Gastarbeiter' würden, wenn sie nicht mehr gebraucht würden, rasch wieder zurückkehren. Das System der Gastarbeit entsprach zunächst auch der Lebensplanung der Migranten, die in möglichst kurzer Zeit in der Fremde Geld verdienen wollten, um sich in der Heimat eine eigene Existenz aufzubauen.

Dennoch ließen sich immer mehr Migranten in der Bundesrepublik nieder, auch wenn sie zunächst ihre Rückkehrorientierung nicht grundsätzlich aufgaben. Einige Daten belegen, daß der Prozeß der Niederlassung bei vielen Zugewanderten bereits Mitte der sechziger Jahre einsetzte und um 1980 größtenteils, um 1985 ganz überwiegend abgeschlossen war.<sup>5</sup> Der Anteil derer, die über sieben Jahre in Deutschland lebten und damit Anspruch auf eine Aufenthaltsberechtigung hatten, stieg von 21 % (1972) über 76.6 % (1980) auf 85.1 % (1985). Von den verheirateten männlichen Arbeitnehmern hatten 1968 schon 58 % ihre Ehefrauen bei sich, das waren 41 % aller ausländischen Männer; 1980 war der Nachzug fast abgeschlossen; die meisten Frauen lebten fast von Beginn an mit ihrem Mann in Deutschland. Indem sie allmählich ihre Kinder nachholten, gliederten sich die Migranten nach dem Produktionsbereich e-tappenweise auch in den Reproduktionsbereich des Aufnahmelandes ein. Dementsprechend verfestigte sich die Wohnsituation schrittweise vom Bett im Firmenwohnheim über das Abrißhaus im Sanierungsviertel zur Dauerwohnung im Einwanderer-Kiez: 1972 wohnten mehr als die Hälfte, 1980 sogar schon 90.2 % der Migranten in einer abgeschlossenen Wohnung. Erleichtert durch die räumliche Konzentration, entstanden ethnische Kolonien. Im Erwerbsebereich wurden die Betriebszugehörigkeiten immer länger und langfristig geplante Firmengründungen häufiger. Da sich der Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagert hatte, gingen auch die Sparquoten und die Geldüberweisungen ins Heimatland zurück. Für das Aufnahmeland waren die Einwanderer als Konsumenten und Produzenten nicht mehr ersetzbar.

Wie konnte es trotz des ausgeklügelten Systems der 'Gastarbeit' zu dieser Niederlassung kommen? Sind Behörden und Unternehmen der Bundesrepublik tatsächlich nach einem durchdachten Rotationsprinzip verfahren? Oder nahm man eine Einwanderung von vorneherein in Kauf? Trotz der offenkundigen Niederlassung blieben viele Deutsche (und auch Zugewanderte) aber bei der Vorstellung eines befristeten Aufenthalts und einer schließlichen Rückkehr; anders als ihre Nachbarländer Holland und Frankreich reagierte die Bundesrepublik auch in den achtziger Jahren nicht mit einer Politikwende auf den Prozeß der Einwanderung. Im europäischen Vergleich haben die Migranten hier im Schnitt den schlechtesten Aufenthaltsstatus und die wenigsten

---

Braun: "Freiwillige Rotation". Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung. München 1979, K. - H. Meier-Braun: Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs (Entwicklung und Frieden: Materialien, 19). Mainz/München 1988. Wichtigste Quellen sind die Erfahrungsberichte der Bundesanstalt für Arbeit und Interviews mit ihren Mitarbeitern sowie Zeitungsartikel. Dieser Artikel faßt den ersten Teil meiner Studie "Ausländerpolitik und Immigrantenidentität. Zur Geschichte der 'Gastarbeit' in der Bundesrepublik", Berlin 1994, zusammen. Dort finden sich die hier auf ein Minimum reduzierten Belege sowie ausführliche Hinweise auf die reichhaltige, aber verstreute Literatur. Zum Aspekt der Rückkehrorientierung bei den Migranten ist ein gesonderter Aufsatz in Vorbereitung.

<sup>5</sup> Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 21ff. Zum Verhältnis von Niederlassung und Rückkehrorientierung dort S. 8ff., S. 76ff.

Einbürgerungen.<sup>6</sup> Wurde die Niederlassung nicht erkannt oder bewußt geleugnet? Warum wurde keine langfristige Einwanderer- und Minderheitenpolitik eingeleitet?

## 2. 'Gastarbeit' – Entstehung und Scheitern des Rotationsprinzips

### **Fünf Elemente des Systems der 'Gastarbeit'**

Der Einwanderungsprozeß begann 1955 mit dem deutsch-italienischen Anwerbeabkommen. Das damit entstandene System der 'Gastarbeit' wurde geprägt durch fünf Elemente: die staatliche Anwerbung, die permanente Kontrolle der Migranten, den Inländerprimat, die Tarifgleichheit und das Rotationsprinzip<sup>7</sup>.

Die Regierungsvereinbarungen mit den Anwerbeländern legten die *Rekrutierung* der Arbeitskräfte zentral in die Hände der Bundesanstalt für Arbeit. Diese organisierte die Auswahl und Vermittlung der Bewerber, die Formalitäten und die Reise. Private Anwerbeaktionen blieben jedoch möglich, um Beschränkungen der Herkunftsländer zu umgehen. Damit verbunden war eine *permanente Kontrolle* der Migranten durch Arbeitsamt und Ausländerbehörde. Vertragsbrüchige wurden in einer zentralen Kartei registriert und von zukünftigen Vermittlungen ausgeschlossen; ihnen drohte dann die Ausweisung. Jegliche politische Tätigkeit wurde scharf überwacht, um eine 'kommunistische Infiltration' zu verhindern. Eine Arbeitserlaubnis wurde im Prinzip nur dann erteilt, wenn keine deutschen Arbeitskräfte für diese Stelle vorhanden waren. Dieser *Inländerprimat* diente der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und berücksichtigte das gewerkschaftliche Interesse an einer bevorzugten Einstellung ihrer Klientel. Wenn Ausländer beschäftigt wurden, dann sollte das zu den *gleichen arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen* geschehen wie bei Deutschen. Der entsprechende Mustervertrag, den die Bewerber vor ihrer Ausreise in den Anwerbebüros unterzeichneten, war als Anlage Teil der Regierungsvereinbarungen. Auch darauf hatten die Gewerkschaften gedrängt, um 'Lohndrückerei' zu verhindern. Fünftes Element der 'Gastarbeit' war das *Rotationsprinzip*: Die voneinander abhängigen Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse galten zunächst nur für ein Jahr; die Arbeitserlaubnis war auf einen Betrieb und sogar auf eine Tätigkeit beschränkt. Ausländerbehörde und Arbeitsamt hatten einen weiten Ermessensspielraum bei ihrer Erteilung oder Verlängerung. Konkret erhielten die Bewerber in den Anwerbebüros 'Legitimationskarten', die Visum und Arbeitserlaubnis kombinierten, für ein Jahr galten und die Migranten an den vereinbarten Betrieb banden.

Das Rotationsprinzip wurde zwar in den siebziger Jahren öffentlich diskutiert, war aber nie offizielle Politik der Bundesregierung. Es ist also kein amtlicher, sondern ein analytischer – in der Forschung unterschiedlich weit ausgelegter – Begriff. Es beruht auf der Annahme, daß zwar die Anwesenheit einer 'industriellen Reservearmee' zeitweise nötig ist, diese aber aus immer wieder neu rotierenden 'Gastarbeitern' bestehen kann; die einzelnen Zugewanderten sind auf ihren Arbeitsplätzen ersetzbar. Je nach Konjunktur kann das Aufnahmeland ihre Zahl beliebig vergrößern oder verkleinern und verfügt damit über einen flexiblen Konjunkturpuffer. Zudem immigrieren immer nur Arbeitskräfte ohne ihre Familien; diese – und mit ihnen die direkten und indirekten Reproduktionskosten – verbleiben im Herkunftsland. Schließlich vermittelt das Rotati-

6 A. GROTH/W. D. JUST (Hrsg.): Wanderarbeiter in der EG. Ein Vergleich ihrer rechtlichen und sozialen Situation in den wichtigsten Aufnahmeländern. Unter Mitarbeit von E. Nicolaus. Bd. 2: Länderberichte. Mainz/München 1985, S. 322.

7 Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 12f., S. 28ff.

onsprinzip zwischen der ökonomischen Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung und nationalistischen 'Überfremdungsängsten'. Es geht davon aus, daß sich die Zugewanderten nicht niederlassen, sondern freiwillig wieder remigrieren bzw., daß hierauf gerichteter Druck oder Zwang möglich und legitim ist.

### **Modell Saisonarbeit im Kaiserreich**

Das Instrumentarium der 'Gastarbeit' wurde in den fünfziger Jahren weitgehend aus Vorkriegsregelungen rekonstruiert. Seine Entstehungsgeschichte reicht jedoch bis ins Kaiserreich zurück. Das System der Saisonarbeit entstand in Preußen vor dem Hintergrund des Konflikts zwischen der 'Leutenot' der ostelbischen Großgrundbesitzer und der antipolnischen Germanisierungspolitik Bismarcks. "Es ging darum, den nötigen Arbeitskräftezustrom aus dem östlichen Ausland nicht zur Einwanderung geraten zu lassen, sondern in den Bahnen transnationaler Saisonwanderung zu halten und dabei insbesondere die Auslandspolen scharf zu überwachen. Ergebnis war das (...) 1907 abgeschlossene System der restriktiven Ausländerkontrolle mit dem 'Legitimationszwang' und dem 'Rückkehrzwang' in der winterlichen 'Karenzzeit'."<sup>8</sup>

Alle ausländischen Arbeitskräfte mußten 'Legitimationskarten' besitzen, die auf ein Jahr befristet waren und nur für einen Arbeitgeber galten – genau wie die 'Legitimationskarten' der Bundesanstalt für Arbeit 70 Jahre später. Wurden sie 'kontraktbrüchig', drohte ihnen die Ausweisung und der Eintrag in eine Fahndungsliste. Die 'Karenzzeit'-Regelung war ein verschärftes Rotationsprinzip: Der Zwang für die Auslandspolen, während der winterlichen Sperrfrist auszureisen, sollte ebenso wie das Verbot der Familienwanderung eine definitive Niederlassung verhindern. Dieses nationalpolitische Ziel entsprach auch dem saisonalen Arbeitskräftebedarf der Gutsherren und wurde daher konsequent durchgesetzt: 1906 blieben nur 7 % der Auslandspolen ganzjährig in Preußen. Für andere Ausländer – etwa aus Italien – galt die 'Karenzzeit'-Regelung dagegen nicht, denn sie erschienen aus nationaler Perspektive 'ungefährlicher' und arbeiteten eher in der an Dauerbeschäftigten interessierten Industrie. Auch sie unterlagen aber dem Legitimationszwang, mit dem der preußische Staat die Zuwanderung bedarfsorientiert dosieren, die Niederlassung verhindern und die Zugewanderten permanent kontrollieren wollte. Dennoch zeichnete sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein "Trend von der temporären zur permanenten Immigration" ab.<sup>9</sup> Schon das Kaiserreich hatte so die zentralen ausländerpolitischen Ziele formuliert und aus ihnen die entsprechenden rechtlichen Regelungen und Institutionen entwickelt, auf die die Bundesrepublik später zurückgreifen konnte.

In der Weimarer Republik, einer Phase geringer Arbeitsimmigration, konnte die Arbeiterbewegung ihre vier Hauptforderungen zur Ausländerbeschäftigung weitgehend durchsetzen: Inländerprimat, Tarifgleichheit, Verrechtlichung des Arbeitsmarktes, Zulassung von Ausländern durch paritätisch aus Unternehmern und Arbeitervertretern gebildete Ausschüsse. Der Legitimationszwang blieb in Kraft, diente jetzt aber weniger der polizeilichen Kontrolle als der Regulierung des Arbeitsmarktes. Das Arbeitsnachweisgesetz von 1922, die Bildung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927 und die Ausländerpolizeiverordnung von 1932 vollendeten schließlich die zentrale Organisation des Arbeitsmarktes. Die uneingeschränkte

<sup>8</sup> Bade: Deutsche (Anm. 4), S. 314. Zum folgenden v.a. Dohse: Ausländische Arbeiter (Anm. 4), S. 29 - 83, Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 15 - 81, Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 30ff., K.

Roller: Frauenmigration und Ausländerpolitik im Deutschen Kaiserreich. Polnische Arbeitsmigrantinnen in Preußen. Berlin 2.Aufl. 1994.

<sup>9</sup> R. Del Fabbro: Italienische Industriearbeiter im wilhelminischen Deutschland (1890 – 1914). In: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 76, 1989, S. 202ff., 212.

Verfügungsgewalt des Staates über Ausländer wurde 1938 von den Nationalsozialisten noch ausgeweitet. Damit existierte ein modernes, effektives Instrumentarium, um den Arbeitsmarkt und die Ausländerbeschäftigung staatlich zu organisieren und zu regulieren. Es wurde weitgehend unverändert in die Bundesrepublik übernommen.

1951–52 wurden die genannten Verordnungen ohne Diskussion wieder in Kraft gesetzt und der staatliche Einfluß in der drittelparitätisch gelenkten Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung festgeschrieben. Weder das Ausländer- und Arbeiterlaubnisrecht noch das – ohne Bundestagsbeschluß zustandekommene – Anwerbeabkommen mit Italien vom 22.12.1955 wurden in der Öffentlichkeit sonderlich beachtet. Ohne große politische Auseinandersetzung war das System der 'Gastarbeit' entstanden. Wer aber vorhandene Regeln nur wieder in Kraft setzt, diskutiert selten ausführlich die grundsätzlichen Ziele und Bedenken. Die steigenden Ausländerzahlen waren damals weder beabsichtigt noch vorauszusehen. In der Tat formulierte erstmals 1970 eine Bundesregierung ein Konzept zur Ausländerpolitik. Gleichwohl wurden seit 1955 Ausländer angeworben, denn die deutsche Wirtschaft brauchte zusätzliche Arbeitskräfte.

### **'Gastarbeit' statt Einwanderung**

Die Ursachen des Arbeitskräftemangels sind weithin bekannt: Wirtschaftswachstum, Wehrpflicht, Versiegen des Zuzugs aus den ehemaligen Ostgebieten und der DDR nach dem Mauerbau. In den sechziger Jahren traten die geburtenschwachen Kriegsjahrgänge ins Erwerbsleben, das durchschnittliche Rentenalter sank, die Ausbildungszeiten verlängerten sich und die Wochenarbeitszeit wurde vermindert. Die Frauenerwerbstätigkeit stagnierte seit etwa 1958; ihre weitere Erhöhung stieß ohnehin auf 'familienpolitische' Bedenken.

Bemerkenswert ist allerdings, daß schon 1955 angeworben wurde, bei einer Arbeitslosenquote von immerhin noch 5.1 %. Ihre größere räumliche, aber auch zeitliche und branchenmäßige Beweglichkeit machte die Ausländer als lohdämpfenden Konjunkturpuffer auch dann attraktiv, wenn theoretisch noch genügend deutsche Arbeitskräfte zur Verfügung standen. Die Unternehmen litten unter dem "Kampf um Arbeiter"<sup>10</sup>; schon bei einem vorübergehenden Kräftemangel drohten Lohnsteigerungen. Das Rotationsprinzip brachte noch andere Vorteile: "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."<sup>11</sup> Zudem sprach angesichts fehlenden Wohnraums für einen "Rückgriff auf Italiener" auch, daß "die Gestellung von Baracken im allgemeinen ausreichen dürfte".<sup>12</sup>

Der Staat folgte den Unternehmerwünschen bereitwillig. Die hohe Sparquote der 'Gastarbeiter' half, die Inflation zu bekämpfen. Ihre Ausbildungskosten entfielen; ihre Beiträge entlasteten die deutsche Rentenversicherung, die von 1961 bis 1971 von Ausländern 20.1 Mrd. DM einnahm, aber nur 707 Mio DM für sie ausgab. Die weitgehende formale sozialrechtliche Gleichstellung sicherte den inneren Frieden, ohne viel

10 Der Spiegel 13, H. 34, 1959. Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 33ff.

11 Stirn 1964, nach Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 197.

12 Industriekurier, 4.10.1955, nach Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 192.

zu kosten, denn das Ausländerrecht hebelte viele dieser Ansprüche wieder aus.<sup>13</sup> Nur vereinzelt wurden Bedenken geäußert, meist mit der volkswirtschaftlichen Argumentation, die Ausländerbeschäftigung konserviere unrentable Arbeitsplätze. Eine stärkere technische Rationalisierung als Alternative, wie sie viele Volkswirte im Nachhinein für besser hielten, scheiterte aber vor allem am Kapitalmangel der Wirtschaft. Die rasche Expansion dagegen zu verlangsamen, hätte der Wachstumseuphorie der Zeit widersprochen. Die Gewerkschaften konnten durch die Ausländerbeschäftigung ihre Hauptforderung nach einer kürzeren Wochenarbeitszeit durchsetzen; zudem verbesserten sich die innerbetrieblichen Aufstiegsmöglichkeiten ihrer Mitglieder. Daher leisteten sie wenig Widerstand gegen die Öffnung des Arbeitsmarktes für das Ausland und gaben sich mit dem Erreichten (Inländerprimat, Tarifgleichheit, staatliche Anwerbung) zufrieden.

'National' bzw. fremdenfeindlich argumentierende Gegner einer Ausländerbeschäftigung gab es kaum; im Gegenteil wurde "die Verschmelzung Europas und die Annäherung von Menschen verschiedenster Herkunft und Gesittung in Freundschaft" betont;<sup>14</sup> schon 1962 betitelte die Frauenzeitschrift Constanze einen Artikel über 'Gastarbeiterinnen': "Sie helfen mit, Europa zu gründen."<sup>15</sup> Solche Sympathiewerbung wiederholte sich in der Presse so oft, daß es scheint, als wäre die veröffentlichte Meinung darauf aus gewesen, der – schweigenden – Mehrheit ihre – womöglich vorhandenen – Vorbehalte gegen die gesamtwirtschaftlich nötigen Ausländer auszureden. Die meisten Anwohner und Kollegen waren, solange ihre Überlegenheit und Bevorzugung nicht in Frage gestellt wurde, nicht aggressiv fremdenfeindlich. Freundliche Neugier paarte sich mit Mitleid und der überheblichen und "behäbigen Genugtuung der eigenen Großherzigkeit, die Ausländer am deutschen Wirtschaftswunder teilhaben zu lassen".<sup>16</sup> Typisch ist vielleicht der erfolgreiche Schlager "Zwei kleine Italiener" von Conny Froboess aus dem Jahr 1962. Zugleich diente das Europa-Image dazu, sich von der nationalsozialistischen Zwangsarbeits-Vergangenheit zu distanzieren. Dementsprechend wurde der anfangs noch – und in der Schweiz bis heute – unbeeindruckt benutzte Begriff 'Fremdarbeiter' durch den euphemistischen 'Gastarbeiter' ersetzt.

Insgesamt sahen nicht nur die Unternehmen, sondern alle relevanten Interessengruppen nur Vorteile in der 'Gastarbeit'. Die genannten Vorteile der Ausländerbeschäftigung waren aber bloß bei einer Rotation, einer befristeten Beschäftigung, nicht bei einer dauerhaften Einwanderung zu erwarten. Daher wäre der im Nachhinein naheliegende Gedanke einer vorausschauenden Einwanderungspolitik widersinnig gewesen; in der Tat deutet keine einzige zeitgenössische Äußerung auf ihn hin. Die feste Überzeugung, Deutschland könne kein Einwanderungsland sein, stand bis zu den siebziger Jahren nicht in Frage. Das lag zum einen an der sehr selektiven Wahrnehmung der deutschen Migrationsgeschichte. Die vor allem wirtschaftlich motivierte, gezielte Einwanderungspolitik der preußischen Kurfürsten und Könige nach dem Dreißigjährigen Krieg (Peuplierung) wurde nur als Ausdruck der religiösen Toleranz erinnert – ohne Relevanz für das säkularisierte 20. Jahrhundert. Stattdessen prägte die im 19. Jahrhundert in der Tat vorherrschende Auswanderung das Bild. Die – zunehmend dauerhafte – Einwanderung vor dem Ersten Weltkrieg war weithin unbekannt.

---

13 So galt Sozialhilfebezug als Ausweisungsgrund (§ 10I AuslG). Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 95ff.

14 Arbeitsminister Blank 1964, nach Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 198.

15 Constanze, H. 16, 1962, S. 4ff.

16 Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 210.

Die Idee, Deutschland sei auf Einwanderung angewiesen (gewesen), verschwand aus den Köpfen.<sup>17</sup>

Zum anderen sprach auch die aktuelle Situation dagegen, Deutschland als Einwanderungsland zu verstehen. Die Stabilität und Dauer des wirtschaftlichen Booms war zunächst nicht voraussehbar und widersprach der krisengewohnten Lebenserfahrung der Zwischenkriegsgeneration. Das alles beherrschende Problem war die Integration der rund zehn Millionen Vertriebenen und Flüchtlinge. Obwohl dies ein tatsächlicher und – vergleichsweise erfolgreicher – Einwanderungsprozeß war, galt er als völlig anderes, kriegs- und teilungsbedingtes Phänomen, da hier Deutsche gekommen waren und ihre Rückkehr ausgeschlossen war.<sup>18</sup> Für die Befürchtung, mit den Anwerbeverträgen könnte unbeabsichtigt eine Einwanderung in Gang kommen, gab es keinen Anlaß: Erstens hatte man die entsprechenden rechtlichen Regelungen, um dies zu verhindern, zweitens waren die Ausländerzahlen in den fünfziger Jahren noch sehr gering, drittens kamen gerade am Anfang viele Saisonarbeiter. Über längerfristige Perspektiven machte sich niemand Gedanken.

### Massenanwerbung und Aufweichung des Rotationsprinzips

In den sechziger Jahren wurden dann wachsende Ausländerzahlen zur Normalität. 1964 wurde der millionste Gastarbeiter begrüßt, 1965 wurden die bislang gültigen Verordnungen in einem Ausländergesetz zusammengeführt. Ausländerpolitik war Arbeitsmarktpolitik; die Bürokratie war bloßes "Vollzugsorgan der Betriebe",<sup>19</sup> die immer schneller immer mehr ausländische Arbeitskräfte brauchten. Zugleich war die Rückwanderung erheblich, das Rotationsprinzip schien zu funktionieren. Bestärkt wurde diese Überzeugung vor allem in der kurzen Rezession 1966–67, als noch mehr Migranten zurückkehrten und gleichzeitig weniger neue angeworben wurden. Auch ohne gezielte Ausweisungen hatten die 'Gastarbeiter' den kurzfristigen Beschäftigungseinbruch in der Tat 'abgepuffert'. Diese Krise schien nicht nur – durch ihre schnelle Überwindung – den ungehemmten Zukunftsoptimismus des 'Wirtschaftswunders' allgemein, sondern im besonderen auch das System der 'Gastarbeit' zu bestätigen.

So wurden die ersten Niederlassungstendenzen nicht wahrgenommen, die Arbeitsverwaltung und ihre Kommissionen in den Anwerbeländern taten alles, um die enorme Nachfrage der Betriebe zu befriedigen. In den Jahren um 1970 erreichte die Zuwanderung ihren Höhepunkt. Der Bedarf der Betriebe war so groß, daß allein die Anwerbe-Kommission in Istanbul täglich rund 700 Menschen durch ihre Qualifikationstests und medizinischen Untersuchungen schleuste. Der gut organisierte Massenbetrieb dort erinnerte einen deutschen Firmenvertreter an einen "Sklavenmarkt".<sup>20</sup> Das gesamte Verfahren garantierte den Arbeitgebern eine zügige und effektive Vermittlung von Arbeitskräften. Dabei setzten die Behörden das Rotationsprinzip jedoch nicht

---

17 Die Kontinuitäten zum Zwangsarbeitereinsatz im Nationalsozialismus waren den Deutschen allerdings teilweise durchaus bewußt. So mahnte das Handelsblatt im September 1955: "Ein großer Fehler wäre es bei all diesem, Erfahrungen, die man während des letzten Krieges mit ausländischen Arbeitskräften im Positiven und Negativen gemacht hat, als auch für heute gültig anzunehmen. Die heutige Lage ist völlig neu. Schon dies ist anders: damals kamen die Ausländer gezwungen, heute kommen sie freiwillig; damals bedingten schon die Kriegsverhältnisse geringeren Lohn, heute sind - auch beim Italiener! - die Ansprüche an den Lebensstandard und an den Lohn hoch." Nach Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 194. Zur tradierten Fremdenfeindlichkeit: Meier-Braun 1979, S. 172f.

18 Dazu Herbert: Geschichte (Anm. 4), S. 180ff.

19 Dohse: Ausländische Arbeiter (Anm. 4), S. 215. Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 37ff.

20 Interview Veselsky (damals Bergmann Kabelwerke Spandau). Interview Mader/von Harassowski (Bundesanstalt für Arbeit).

konsequent um, sondern ermöglichten eine allmähliche Niederlassung vieler Migranten.

Die Anwerbekommissionen trafen offensichtlich keine Vorkehrungen, um besonders Rückkehrwillige auszusuchen; die Rückkehrabsicht wurde allen Bewerbern unterstellt. Immer mehr Migranten wurden namentlich angefordert; ihr Anteil stieg von einem Siebtel (1964) auf über ein Drittel (1971) der Vermittlungen der Bundesanstalt. Um einer leichteren betrieblichen Eingliederung willen ließen sich die Firmen von ihren bewährten ausländischen Mitarbeitern Verwandte empfehlen, die sie dann beim Arbeitsamt anforderten. Die daraus entstehende Kettenmigration erleichterte die Niederlassung und die ethnische Koloniebildung erheblich. Zudem empfahl die Bundesanstalt für Arbeit den Unternehmen sogar: "Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich die Vermittlung von Ehepaaren bewährt, da sie insbesondere der Fluktuation der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland entgegenwirkt."<sup>21</sup>

Waren die 'Gastarbeiter' gerade wegen ihrer Mobilität gefragt, so litten die Betriebe andererseits unter ihrer hohen Fluktuation. Eine solche 'selbständige Mobilität' verursachte durch die häufigen Arbeitsplatzwechsel zusätzliche Einarbeitungs- und Organisationskosten. Nun ist diese Fluktuation erstaunlich angesichts der unterschriebenen Verträge und an einen Betrieb gebundenen Legitimationskarten. Offensichtlich konnten viele Migranten ohne Schwierigkeiten schon vor Ablauf des ersten Jahres auf günstigere Arbeitsplätze wechseln; die Nachfrage war groß genug. Zwar wiesen die Behörden gelegentlich tatsächliche oder angebliche Vertragsbrecher aus; sie versuchten aber nicht in großem Umfang, die Arbeitskräfte staatlich zu lenken. Ähnlich leicht konnten viele zunächst als Touristen eingereiste Migranten eine Arbeit aufnehmen. Das war zwar verboten, wurde aber häufig geduldet oder im Nachhinein legalisiert.

Um ihre schon eingearbeiteten Kräfte zu halten, beantragten die meisten Unternehmer nach einem Jahr die Verlängerung der Arbeitserlaubnis, was fast immer genehmigt wurde. Nach fünf Jahren ununterbrochener legaler Arbeit erwarben die Migranten den Anspruch auf eine drei-, später fünfjährige Arbeitserlaubnis – unabhängig von der Lage des Arbeitsmarktes. 1972 galt das schon für 400 000 ausländische Arbeitskräfte. Dann konnte ihnen auch die unbefristete Aufenthaltsberechtigung erteilt werden, doch stand dies im – restriktiv gehandhabten – Ermessen der Behörden. Wenn ein Ausländer sich auf Dauer niederlassen wollte, konnte er deswegen seine Aufenthaltserlaubnis verlieren. Der Verwaltungsgerichtshof München argumentierte so: "Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland. Die ständige Niederlassung von Ausländern beeinträchtigt in der Regel staatliche Belange."<sup>22</sup> Die Einführung der Freizügigkeit innerhalb der EG (1968) schränkte die staatliche Verfügungsmacht über die anfangs noch größte Migrantengruppe, die Italiener, ein. Doch blieb die freiwillige Rückwanderung gerade nach Italien in der Folgezeit hoch. Zudem wurde jetzt verstärkt in Jugoslawien und in der Türkei angeworben.

Dem Rotationsprinzip widersprach auch der Familiennachzug. Er wurde dennoch politisch geduldet; schon die Regierungsvereinbarungen sahen eine 'wohlwollende Prüfung' der Familienzusammenführung vor. Nicht nur der auch für Ausländer geltende Artikel 6 des Grundgesetzes und der hohe ideologische Stellenwert der Familie sprachen für eine Erlaubnis, wenn nicht gar Förderung des Familiennachzugs; er sollte zudem die betriebliche Fluktuation verringern, die Arbeitsleistung erhöhen und allgemein die gesellschaftliche Stabilität sichern. So warnte die Frauenzeitschrift 'Constanze' 1962 in einer Bildreportage über "Uneheliche Kinder mit Ausländern" davor, "ein Heer von verheirateten Männern auf Jahre ins Land zu holen, ohne gleichzeitig

21 Erfahrungsbericht. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, hrsg. v. Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg 1964 – 1972/73 (jährlich), hier 1964, S. 22.

22 VGH München, 4.6.1969, mit Anm. Franz. In: Neue Juristische Wochenschrift, 1970, S. 1012ff.

die Angehörigen aufzunehmen".<sup>23</sup> Der Familiennachzug wurde aber auf die Kernfamilie begrenzt, um die "Übersiedlung von ausländischen Großfamilien und Sippenverbänden" zu verhindern. Doch auch hier gab es Ausnahmen, wenn die Zulassung einer spanischen Großmutter einen Kindergartenplatz einsparte.<sup>24</sup> Einziges Hindernis für den Familiennachzug war das Wohnungsproblem; dieses prägte damals die Medienberichterstattung über Ausländer. Die meisten Migrantenfamilien zogen in billige Abrißhäuser in den Altbauvierteln der Großstädte, wo sie den Sanierungsträgern wiederum als 'rotierende' Zwischennutzer willkommen waren. Dennoch war dies ein weiterer Schritt zur Niederlassung.

Die Bundesrepublik hatte das Rotationsprinzip als zentrales Element der 'Gastarbeit' im wesentlichen aus der Vorkriegszeit übernommen. Da alle Interessengruppen davon zu profitieren schienen, wurde es nie richtig diskutiert. Die 'Gefahr' einer Einwanderung war kein Thema. Während der Massenwerbung der sechziger und frühen siebziger Jahre bot das Rotationsprinzip eine geeignete rechtliche Struktur, um die Niederlassung der Migranten und damit einen Einwanderungsprozeß zu verhindern. Doch wendete die Bundesrepublik diese Struktur niemals konsequent an. Ansätze zu einer Niederlassung der Migranten schienen unproblematisch, da die anhaltend hohe freiwillige Rückwanderung das Rotationsprinzip zu bestätigen schien. So schrieb die baden-württembergische Landesregierung noch im Frühjahr 1973, daß "nach den gegenwärtig vorliegenden Erfahrungen die freiwillige Rotation verhältnismäßig günstige Auswirkungen zeigt und auch künftig voraussichtlich entsprechende Ergebnisse zu erwarten sind".<sup>25</sup> Eine radikale Durchsetzung des Rotationsprinzips scheiterte nicht nur an familien- und außenpolitischen Rücksichten, sondern hätte gegen Unternehmensinteressen verstoßen. Angesichts des andauernden Booms war den Unternehmen mehr an einer Niederlassung der Migranten gelegen als an ihrer Rotation. Manche wollten gar keine vorübergehenden 'Gastarbeiter' mehr: "Ein häßliches Wort, das ich durch 'ausländische Mitarbeiter' ersetzen möchte. Denn wir wollen schließlich, daß sie hier bleiben."<sup>26</sup>

### **3. 'Ausländer'-politische Strategien gegen die Einwanderung**

#### **Die Entdeckung des 'Ausländerproblems'**

Seit Anfang der siebziger Jahre bemerkte die deutsche Öffentlichkeit, daß sich viele 'Gastarbeiter' bereits niedergelassen hatten. Die entstehenden sozialen und infrastrukturellen Kosten minderten den volkswirtschaftlichen Gewinn, den die Migranten der Bundesrepublik brachten. Denn allmählich brauchten die zugewanderten Familien einige Leistungen des Sozialsystems, für das sie bisher nur gezahlt hatten. In bezug auf Kindergärtenplätze beklagte die Bundesanstalt für Arbeit 1972, "in welchem Ausmaß heute Kapazitäten in typischen Engpaßbereichen durch die Ausländer gebunden werden".<sup>27</sup> Der rasche Zuwachs ausländischer Schüler von 35 100 (1965) auf 158 000 (1970) überforderte die unvorbereiteten Schulen. In diesen überfüllten Schulen scheiterten viele Migrantenkinder; seit Mitte der siebziger Jahre drohte diese Masse

23 Constanze, Heft 46, Jg. 1962, S. 4ff.

24 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwGE 42, S. 148ff., 153, 160.

25 Nach Meier-Braun: Freiwillige Rotation (Anm. 4), S. 110.

26 J. Blos, 1968 privater Anwerber, 1971 Personalchef, in: "Mit Lust brutzeln und Musik hören". In: Die Welt, 17.5.1971.

27 Repräsentativuntersuchung 1972. Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Beilagen zu den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg 1973, S. 24. Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 45ff.

von Schulabbrechern zum "sozialen Zündstoff mit Zeitzündler" für die Gesellschaft zu werden.<sup>28</sup>

Bundesregierung, Verfassungsschutz und Unternehmer registrierten besorgt Aktionen wie den vor allem von Türken getragenen spontanen Streik im Jahr 1973 bei Ford in Köln und verschärften ihre Überwachung. Ein anderer Kristallisationspunkt von 'Überfremdungs'-Ängsten waren die heruntergekommenen und von der Sanierungspolitik zum Abriß vorgesehenen Altbauviertel der Großstädte. Statt die wohnungspolitischen Probleme anzusprechen, warnten viele Lokalpolitiker und Medien – oft mit rassistischen Untertönen – vor 'Verdrängung' und vermeintlichen 'Ausländerghettos'. Aus dem Kuriosum Ausländer – "Zwei kleine Italiener" – war eine Bedrohung geworden: "Die Türken kommen – rette sich, wer kann".<sup>29</sup> Mit der Entdeckung des 'Ausländerproblems' trat ein zweites ausländerpolitisches Ziel neben die Arbeitsmarktbedürfnisse: die Sorge um die soziale Stabilität der Bundesrepublik.

1970 hatte die Bundesregierung noch an ihrer Linie festgehalten: "Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik ist arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch notwendig. Ihr Umfang richtet sich nach der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft."<sup>30</sup> Im Aktionsprogramm vom Juni 1973 ging es ihr bereits darum, "das Interesse der Wirtschaft an der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer mit den Angebotsmöglichkeiten der sozialen Infrastruktur sowie den Notwendigkeiten ihrer angemessenen Eingliederung in Einklang zu bringen".<sup>31</sup> Mit der Wirtschaftskrise trat dann noch die Konkurrenz um Arbeitsplätze hinzu. Die 1973-74 einsetzende Rezession, die das 1967 nur kurz gestörte 'Wirtschaftswunder' definitiv beendete, kehrte die Arbeitsmarktlage um: Die konjunkturelle Flaute ließ die Beschäftigung zurückgehen; darüberhinaus schufen Rationalisierungen und Produktionsverlagerungen in Billiglohnländer eine strukturell bedingte Arbeitslosigkeit. Zur Sicherung der gesellschaftlichen Stabilität sollte die Arbeitslosigkeit möglichst auf die politisch rechtlosen Migranten abgewälzt werden. Unternehmerverbände und die Gewerkschaften trugen diese Zielsetzung mit; zugleich forderte die Wirtschaft aber weiterhin die Garantie einer flexiblen Arbeitskraftreserve. Für diese beiden Zwecke wurden in der Folgezeit drei Methoden in unterschiedlichem Ausmaß kombiniert: Abschottung, Integration und Rückkehrpolitik.

Die Ausländerpolitik der alten Bundesrepublik läßt sich seither in vier Phasen periodisieren:

Bis 1978 dominierte die Politik der 'Konsolidierung', die in erster Linie den Arbeitsmarkt abschotten wollte, mit einer freiwilligen Rückwanderung der Migranten rechnete und daher nur eine 'Integration auf Zeit' anstrebte. Diese Annahme war aufgrund der starken Rückkehrorientierung der Migranten in der Tat naheliegend, stellte sich aber bald als falsch heraus.

1979–80 schien sich das zu ändern; erstmals wurde die Einwanderung realistisch diagnostiziert. In dieser kurzen Phase trat die Integrationspolitik in den Mittelpunkt der Debatte; doch wurde im Prinzip bis heute keines der damals entwickelten Zukunftskonzepte verwirklicht.

Ab 1981 wendete sich das Blatt wieder von der Einwanderer- zur Ausländerpolitik, die sich zunehmend auf Abschottung und Rückkehrförderung zuspitzte. Die mitt-

28 Arbeitsministerium 1976, nach Meier-Braun: Freiwillige Rotation (Anm. 4), S. 92.

29 Überschrift einer eklatant rassistischen SPIEGEL-Titelstory vom 30.7.1973.

30 In ihren "Grundsätzen zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer" von 1970, nach Meier-Braun: Freiwillige Rotation (Anm. 4), S. 94.

31 Nach Erfahrungsbericht 1972/73 (Anm. 21), S. 6. Ähnlich die Thesen 1975, nach U. Mehrländer: Bundesrepublik Deutschland. In: Ausländerpolitik im Konflikt: Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, 139), hrsg. v. E. Gehmacher/D. Kubat/U. Mehrländer. Bonn 1978, S. 123.

lerweile festgestellte Niederlassung wurde teils zugegeben, teils geleugnet oder ignoriert.

Trotz zunehmender Übergriffe auch gegen Arbeitsmigranten konzentrierte sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die politische Debatte vor allem – und mit immer schrilleren Tönen – auf das Asylthema, weniger auf die schon länger eingewanderten Gruppen. Quer zur Chronologie sollen die ausländerpolitischen Maßnahmen nun analytisch nach den drei eingeschlagenen Strategien gegen die Einwanderung getrennt werden.

## Die Strategie der Abschottung

Die wichtigste Strategie war die Abschottung, meist "sozial verantwortliche Konsolidierung" genannt.<sup>32</sup> Sie richtete sich eigentlich gegen neue Zuwanderer, benachteiligte aber auch die schon Niedergelassenen massiv. Da Ausländerpolitik noch immer vor allem Arbeitsmarktpolitik war, versuchte zunächst die Arbeitsverwaltung, den Beschäftigungsmarkt abzuschotten. Man hoffte, damit auch den Zuzug zu stoppen. Die 'Ölkrise' diente als willkommener Anlaß einer schon geplanten, dauerhaften Politikwende: Am 23.11.1973 verhängte die Bundesregierung den Anwerbestopp; bestehende Arbeitserlaubnisse sollten nur nach strenger Prüfung des Inländerprimats verlängert werden. In der Praxis beließen die Arbeitsämter aber nach wie vor den Unternehmen ihre eingearbeiteten Kräfte. Die Migrantenfamilien wollte man mit der mehrfach veränderten 'Stichtagsregelung' vom Arbeitsmarkt fernhalten: Angehörige, die nach dem 1.12.1974 (bzw. 31.12.1976) eingereist waren, durften grundsätzlich nicht arbeiten.

Die Bundesregierung hoffte darauf, daß die freiwillige Rückwanderung zusammen mit der Abschottung des Arbeitsmarktes die Ausländerzahl 'abschmelzen' werde. In der Tat konnte das Arbeitsministerium 1982 befriedigt feststellen: "Seit dem Anwerbestopp 1973 hat die Zahl der beschäftigten Ausländer in der Bundesrepublik um über 600 000 abgenommen. Diese Entwicklung hat den deutschen Arbeitsmarkt spürbar entlastet und mit dazu beigetragen, daß die Bundesrepublik von großen sozialen und wirtschaftlichen Konflikten verschont geblieben ist."<sup>33</sup> Doch pendelte sich die immigrierte Wohnbevölkerung bei rund vier Millionen ein; die Arbeitslosenquote der Migranten schnellte von 0,8 % (1973) auf 6,8 % (1975) hoch. So war der Anwerbestopp nur partiell erfolgreich: Über die erreichten Zahlen hinaus ließen sich keine weiteren ausländischen Arbeitskräfte mehr durch Deutsche ersetzen; der Einwanderungsprozeß war über den Arbeitsmarkt nur noch begrenzt steuerbar. Ende der siebziger Jahre ließ die verbesserte Konjunktur die Abschottungsstrategie vorübergehend zurücktreten; 1980 stellten die Ausländer wieder 9,9 % der Beschäftigten.

Neben dem Arbeitsmarkt sollten auch bestimmte Wohnviertel und Ballungsgebiete abgeschottet werden. Gegen die 1975 erlassenen regionalen Zuzugsstopps opponierten aber die Unternehmen; sie konnten so viele Ausnahmen durchsetzen, daß die Regionalsteuerung leer lief und schließlich aufgehoben wurde. Auch die bezirkliche Zugangssperre in Berlin war unpraktikabel und rechtswidrig; sie wurde oft umgangen und bald nicht mehr angewendet. 1981, nach dem zweiten 'Ölschock', erreichte die Abschottungspolitik ihren Höhepunkt; in der politischen Debatte entwickelte sich ein "Wettlauf der Begrenzungskonzepte".<sup>34</sup> Statt auf den Arbeitsmarkt bezogen sie sich

32 Aktionsprogramm 1973, nach Erfahrungsbericht 1972/73 (Anm. 21), S.6. Zum Folgenden: Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 48ff.

33 Ministerialrat Bodenbender in F. Ronneberger/R. Vogel: Gastarbeiterpolitik oder Immigrationspolitik (Südosteuropa-Studien 31). München/Wien 1982, S. 52.

34 Meier-Braun: Integration (Anm. 4), S. 18ff.

auf die Einreise, speziell auf das Asylrecht (Visumszwang für Türken) und den Familiennachzug (Ehebestandszeiten, Altersgrenzen). Weitere Restriktionen wurden ausführlich diskutiert, scheiterten aber nicht zuletzt an dem auch für Ausländer geltenden Artikel 6 des Grundgesetzes. Zudem war die Einwanderung nahezu abgeschlossen; selbst unionsregierte Bundesländer räumten ein, daß das Nachzugspotential praktisch erschöpft sei. Ab 1985 richtete sich die Abschottungsstrategie hauptsächlich gegen Flüchtlinge.

## Die Strategie der 'Integration'

Integration – hinter diesem Modewort der siebziger Jahre verbargen sich höchst unterschiedliche Konzepte. Unter der Prämisse, daß Deutschland kein Einwanderungsland sei, wurde keine langfristige Minderheitenpolitik entwickelt. Vielmehr war zunächst nur eine partielle und temporäre Integration, später dann eine rein assimilative Integration vorgesehen. Die meisten Konzepte ordneten die Integration beschäftigungspolitischen Zielen unter und zementierten damit die Unterschichtung der Migranten. Befristete Arbeitserlaubnisse erschwerten den sozialen Aufstieg ebenso wie das regelmäßige Verbot der Selbständigkeit: Da "in der Regel kein Interesse daran bestehe, als Gastarbeiter gewonnene Arbeitskräfte der Wirtschaft wieder zu entziehen", untersagte zum Beispiel das Oberverwaltungsgericht Berlin einem Jugoslawen, ein Restaurant zu eröffnen.<sup>35</sup> 1972 entwickelte der Berliner Senat ein "bedarfsorientiertes Integrationsmodell". Um den Bedarf – nicht der Migranten, sondern der Unternehmen – zu stillen, ging es um eine "Auslese der integrationsfähigen und integrationswilligen ... aus der Masse der in der Rotation verharrenden Zuwanderer".<sup>36</sup> Hier wird 'Integration' nicht als Aufgabe der Gesellschaft, sondern als "Anpassungs- und Leistungsprozeß" der Migranten verstanden; die Gesellschaft übernimmt nur die "Selektion", bei der oft "(kultur-)rassistische Denkmuster eine wesentliche Rolle" spielen.<sup>37</sup>

Der 'Verfestigungserlaß' vom 7.7.1978 schuf für einen großen Teil der Migranten allerdings einen Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung. Trotz verschiedener Bedingungen und Auflagen dafür, trotz des zunehmend als diskriminierend empfundenen Etiketts 'Ausländer' und des noch bis 1990 gültigen, längst überholten Ausländergesetzes war die relative rechtliche Sicherheit ein wichtiger Integrationsschritt. Die Exekutive beschnitt mit diesem Erlaß ihr eigenes Ermessen, getrieben vom rechtsstaatlichen Prinzip des Vertrauensschutzes und der Hoffnung auf kostenlose Integrationserfolge. Die Integration sollte nicht nur partiell, sondern auch temporär bleiben, lediglich eine 'Integration auf Zeit' sein. Einerseits sollte die Rückkehrbereitschaft gefördert werden, andererseits "alles getan werden, um den ausländischen Arbeitnehmern für die Dauer ihres Aufenthaltes menschenwürdige Lebensverhältnisse zu bieten".<sup>38</sup> Dies entsprach den Umfrageergebnissen, nach denen die meisten Migranten später zurückkehren wollten. Daß diese Rückkehrorientierung nicht zu einer tatsächlichen Rückkehr führen würde, war in den siebziger Jahren wohl noch nicht abzusehen.<sup>39</sup> Schnell wurde aber klar, daß der innere Widerspruch einer temporären Integration alle Ansätze behindern würde.

35 Telegraf, 26.1.1972. Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4) , S. 50ff.

36 Nach H. Stahr: Wohnheim, Sanierungsviertel, Kiez. In: Berliner Geschichtswerkstatt: Eingewanderte (Anm. 3), S. 54.

37 A. Schulte: Von der Anwerbungs- und Integrationspolitik zur Minderheiten- und Zuwanderungspolitik? In: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, 1992, H. 2, S. 26 – 35, S. 29.

38 Aktionsprogramm Juni 1973, nach Mehrländer: Bundesrepublik (Anm. 31), S. 126f.

39 Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4) , S. 86ff.

Auf dem Gebiet der Schulpolitik etwa fanden die Länderkultusminister trotz der 1971 und 1976 gemeinsam entwickelten Konzepte und zahlreicher Experimente und Pilotprogramme keine konsistente Linie. Muttersprachlicher Unterricht erfolgte nicht im systematischen Rahmen einer planvollen zweisprachigen, interkulturellen Erziehung, sondern war eng darauf bezogen, die Rückkehrfähigkeit zu erhalten. Das führte oft dazu, die Migrantenkinder in reinen 'Ausländerklassen' zu isolieren. Auch im Lehrstellenbereich griffen die verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen viel zu kurz. Zudem tendierten viele – im Prinzip durchaus sinnvolle – Programme dazu, die Migranten nur als hilfsbedürftige Objekte zu sehen. Integration wurde zu einer Aufgabe der Sozialarbeit reduziert. Auch in anderen Bereichen wie der Wohnungs- oder Gesundheitspolitik erwies sich das Konzept der 'Integration auf Zeit' als unpraktikabel.

Als dies deutlich wurde, und zugleich die freiwillige Rückwanderung nachließ, entflammte erstmals die Debatte um die 'Einwanderung in das Nicht-Einwanderungsland'. Schon 1972 hatte eine Stuttgarter Studie diagnostiziert: "Obwohl die BRD kein Einwanderungsland sein soll, ist sie faktisch zum Einwanderungsland geworden."<sup>40</sup> Bekannter wurde der 'Kühn-Bericht' des neugeschaffenen Ausländerbeauftragten, der 1979 die "Anerkennung der faktischen Einwanderung" forderte.<sup>41</sup> In einem Gutachten zum Deutschen Juristentag 1980 hieß es: "Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen ist die Politik 'kein Einwanderungsland' heute weitgehend nicht mehr möglich."<sup>42</sup> Diese Analysen sahen eine Anerkennung der faktisch eingetretenen Entwicklung als Voraussetzung für eine realistische Minderheitenpolitik. Da rechtliche Sicherheit und politische Partizipationschancen als zentrale Integrationsvoraussetzungen erkannt wurden, forderten verschiedene Gruppen verbesserte politische Rechte der Migranten, insbesondere Einbürgerungserleichterungen, ein neues 'Niederlassungsrecht' und das kommunale Wahlrecht. Jedoch konnte sich keiner dieser Ansätze durchsetzen; statt politischer Rechte wurden lediglich Ausländerbeiräte und -beauftragte eingeführt, die eine mehr oder weniger aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, im Verhältnis zur zuständigen Innenbehörde aber ohne Einfluß blieben. Die Dauerfehden zwischen Lieselotte Funcke (FDP) und Friedrich Zimmermann (CSU) in Bonn oder Barbara John und Heinrich Lummer (beide CDU) in Berlin standen für entgegengesetzte Linien innerhalb der Regierungen, zugleich für die gängige ausländerpolitische Doppelstrategie aus Ausgrenzung und Sympathiewerbung.

Im wesentlichen steht die politische Integration der Migranten noch heute im wesentlichen auf dem Stand von Anfang der achtziger Jahre: Zwar gibt das Ausländergesetz von 1990 allen Migranten mit über 15 Jahren Aufenthalt einen Einbürgerungsanspruch (§ 86). Auch rückt es etwas vom bisherigen Assimilationsdenken ab, da keine 'Hinwendung zu Deutschland' mehr verlangt wird. Andererseits muß noch immer der alte Paß aufgegeben werden; zudem gilt die Regelung nur bis 1995. Das Ausländerrecht bleibt in sich widersprüchlich: Für die unbefristete Aufenthaltserlaubnis sind Sprachkenntnisse erforderlich (§ 24), für die Staatsbürgerschaft nicht. Es gibt weder spezielle Anti-Diskriminierungs-Gesetze noch einen Minderheitenstatus oder das kommunale Wahlrecht. Die doppelte Staatsbürgerschaft liegt noch immer auf Eis. Der Inländerprimat steht nicht in Frage, vielmehr hat sich die Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt durch die neuerliche Krise und die Konkurrenz mit Ostdeutschen und Aussiedlern verschärft. Statt der Wende zu einer Minderheitenpolitik ging die bundesdeutsche Ausländerpolitik Anfang der achtziger Jahre immer stärker dazu über, die Migranten vor eine definitive Entscheidung zwischen Rückkehr und Assimilation zu stellen. In seiner Regierungserklärung 1981 gab ihnen der Regierende Bürgermeister von Berlin, Richard von Weizsäcker (CDU), zwei Möglichkeiten: "Entweder

40 Schöfl u.a., nach Meier-Braun: Freiwillige Rotation (Anm. 4), S. 122.

41 Nach Meier-Braun: Integration (Anm. 4), S. 15f.

42 Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 54.

Rückkehr in die alte Heimat; hierzu wird der Senat materielle Anreize und Hilfestellungen geben, oder Verbleib in Berlin; dies schließt die Entscheidung ein, auf die Dauer Deutscher zu werden."<sup>43</sup>

Integration wurde mit Assimilation identifiziert, denn alle Bekenntnisse zur Integrationspolitik standen stets unter der Überschrift: "Deutschland ist kein Einwanderungsland."<sup>44</sup> Was man aber unter einem Nicht-Einwanderungsland verstehen sollte, wurde meist nicht präzisiert. Einwanderungspolitik wurde einerseits mit "Germanisierungspolitik",<sup>45</sup> andererseits auch mit 'amerikanischen Verhältnissen' – Minderheiten, 'Ghettos', Unruhen assoziiert. Unternehmer-Vertreter Weber schrieb 1975: "Ob wir faktisch ein Einwanderungsland werden, können wir uns nicht durch Einzelentscheidungen von Ausländern aufzwingen lassen, die nur für begrenzte Zeit als Arbeitnehmer zu uns kamen. Wir haben (...) ein nationales Interesse daran, daß hier einer drohenden Entwicklung Einhalt geboten wird."<sup>46</sup> Noch deutlicher national argumentierte die Unionsfraktion 1981 im Bundestag: "Die Rolle der Bundesrepublik als nationaler Einheitsstaat und Teil einer gespaltenen Nation erlaubt nicht die Einleitung einer unumkehrbaren Entwicklung zum Vielvölkerstaat."<sup>47</sup>

Rund ein Jahrzehnt nach der Entdeckung des 'Ausländerproblems' war mit dem Kühn-Memorandum die "amtliche Entdeckung der Einwanderungssituation"<sup>48</sup> erfolgt. Angesichts dieser Realität klangen die seit Ende der siebziger Jahre häufigeren 'Wir sind kein Einwanderungsland'-Beteuerungen zunehmend programmatischer und zugleich defensiver, mit oft gewundenen Argumentationen. Manche Politiker verschanzten sich hinter der – vermeintlich oder tatsächlich ausländerfeindlichen – Bevölkerung, der man nicht zuviel zumuten dürfe. Der verbale Abwehrkampf nicht nur der Konservativen beruhte wohl weniger auf einer mangelnden Wahrnehmung der Realität, eher auf einer "defensiven Erkenntnisverweigerung".<sup>49</sup> So stellte die bayerische Regierung fest, daß "unstreitbar de facto eine Einwanderung stattgefunden" habe, dennoch könne die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sein.<sup>50</sup> Bade kritisiert zurecht die Kette "politischer Verdrängungen und Versäumnisse. Sie werden ex post gern mit dem Hinweis legitimiert, all das habe man 'damals' doch gar nicht wissen können. Man konnte, aber wollte nicht."<sup>51</sup>

## Die Strategie der Rückkehrpolitik

Alle ausländerpolitischen Konzepte rechneten mit einer – freiwilligen – Rückkehr der Mehrheit der Migranten. Im Bonner Aktionsprogramm vom Juni 1973 hieß es: "Aus sozialen und humanitären Gründen lehnt es die Bundesregierung ab, den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer nach Ablauf einer bestimmten Zeit durch behörd-

43 Angesichts der Einbürgerungshürden kaum eine reale Alternative. Nach Meier-Braun: Integration (Anm. 4), S. 19.

44 Z.B. Innenstaatssekretär, 15.4.1970, nach BVerwGE 42, S. 153f., Aktionsprogramm Juni 1973, Bund-Länder-Kommission 1977, n. Meier-Braun: Integration (Anm. 4), S. 14. Einbürgerungsrichtlinien von 1977.

45 Weber in U. Althammer (Hrsg.): Das Gastarbeiterproblem. Rotation? Integration? Arbeitsplatzverlagerung? Jugoslawien, Griechenland, Türkei. Ergebnisse einer Fachtagung. München 1975, S. 61. Zugleich schreibt er (S. 57): "Man wird auf die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der Bewerber größeren Wert legen müssen."

46 Weber in Althammer: Gastarbeiterproblem (Anm. 45), S. 61.

47 Entwurf zu Entschließungsantrag v. 25.11.1981, nach Meier-Braun: Integration (Anm. 4), S. 22.

48 K. J. Bade: Einwanderungsland Bundesrepublik? Probleme und Perspektiven. In: Universitas 45, 1990, S. 755 – 763, S. 760.

49 Bade: Einwanderungsland (Anm. 48), S. 759f.

50 Nach Meier-Braun: Integration (Anm. 4), S. 185.

51 Bade: Deutsche (Anm. 4), s. 448, Bade: Einwanderungsland (Anm. 21), S. 759f.

liche Eingriffe zwangsweise zu beenden."<sup>52</sup> Die Bundesregierung wollte das Rotationsprinzip also nicht gewaltsam durchsetzen. Da dies wiederholt beteuert wurde, scheint es durchaus eine Diskussion und entsprechende Erwartungen gegeben zu haben. 1975 war im Kabinett selbst umstritten, ob sich die Bundesregierung darauf festlegen sollte, auch in Zukunft auf Zwangsmaßnahmen zu verzichten.

Tatsächlich wurde eine massenhafte Zwangsrückkehr (wie 1885 in Preußen oder mehrfach in den Ölstaaten am Golf) in der Bundesrepublik nie ernsthaft diskutiert. Das lag weniger an den häufig angesprochenen, aber nicht vorhandenen "Grundsätzen unseres liberalen Ausländerrechtes".<sup>53</sup> Vielmehr standen dem das Verfassungsrecht und eine kritische Öffentlichkeit, insbesondere eine sich formierende Migrantenlobby aus Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Initiativen entgegen. Zudem hätten die Unternehmen dagegen entschieden protestiert. Schon den Anwerbestopp hatten sie kritisiert; 1976 erwarteten 27 % der Betriebe durch ihn einen Arbeitskräftemangel. Die Gewerkschaften waren wegen des sinkenden Organisationsgrad bei den Deutschen inzwischen stärker auf ihre recht aktiven zugewanderten Mitglieder angewiesen. Außenpolitisch mußte die Bundesrepublik nicht nur vermeiden, Erinnerungen an die 'Fremdarbeiter'-Zeit zu wecken, sondern auch Rücksicht auf die EG-Partner und die Stabilität der strategisch wichtigen Herkunftsländer Jugoslawien und Türkei nehmen. In keinem anderen westeuropäischen Land gab es eine Massenausweisung; vielmehr versuchte die OECD, eine behutsame Rückkehrpolitik zu koordinieren.

Wiederholt diskutiert wurde aber das Rotationsprinzip als Option bei einer eventuellen neuen Anwerbung. Solange der Anwerbestopp fortgalt, wurde es nicht konkretisiert; eine Anwendung auf die schon hier lebenden Migranten war – außer einem Anlauf einzelner Ausländerbehörden in Bayern und Schleswig-Holstein 1972–73 – nicht geplant. Auch ohne konkrete Umsetzung bestärkte die Debatte um die Rotation jedoch viele Deutsche und viele Migranten darin, eine administrative Abdrängung der Eingewanderten für möglich zu halten. So meinten 1982 68 % der Deutschen (gegenüber 39 % 1978), die 'Gastarbeiter' sollten zurückkehren. Verschiedene Reintegrationshilfen sollten die freiwillige Rückkehr stimulieren. So sah das Ankara-Abkommen von 1972 ein Qualifizierungsprogramm für Rückkehrwillige und die Förderung von Arbeitnehmerschaften vor. Beide Ansätze, die später auch für andere Länder angewendet wurden, konnten die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Statt struktureller Maßnahmen dachte man vor allem an eine finanzielle Unterstützung einzelner Remigranten durch Rückkehrprämien und die Kapitalisierung von Rentenversicherung und Arbeitslosengeld. Im Zusammenhang mit Entlassungen bei Audi in Neckarsulm zahlte das Land Baden-Württemberg Rückkehr-Prämien und resümierte: "Wir fühlen uns in dieser Geschichte durch die praktischen Erfahrungen bei Audi-NSU bestärkt, wo wir das Ding mit 16 Millionen Mark gemacht und etwa 2000 Leute mit durchschnittlich 8000 Mark rausgeschafft haben."<sup>54</sup> Ein entsprechendes bundesweites Gesetz wurde zunächst jedoch für unpraktikabel und vor allem nicht finanzierbar gehalten; ein ähnliches Programm in Frankreich wurde 1981 wieder aufgegeben.

Dann aber kamen gerade zu Anfang der achtziger Jahre, als verschiedene Studien festgestellt hatten, daß die meisten Migranten nicht mehr zurückkehren würden, daß die Niederlassung weitgehend abgeschlossen war, erneut die Rückkehrprämien im Bundestag zur Sprache. 1982 beschloß die sozialliberale Bundesregierung Maßnahmen zur Rückkehrförderung. Das Rückkehrhilfegesetz von 1983 (nach dem Regie-

52 Nach Erfahrungsbericht 1972/73 (Anm. 21), S. 7. Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 56ff.

53 Arbeitgebervertreter Weber in Althammer: Gastarbeiterproblem (Anm. 45), S. 51.

54 Abteilungsleiter Staib vom Arbeitsministerium in der Stuttgarter Zeitung, 1.10.1977, nach Meier-Braun: Freiwillige Rotation (Anm. 4), S. 178.

rungswechsel) bot Migranten, die durch Konkurs arbeitslos geworden waren und binnen eines halben Jahres endgültig mit ihrer Familie ausreisen, eine Prämie von 10500.– DM (plus 1500.– DM pro Kind). Wichtiger noch war die sofortige Rückerstattung der Rentenbeiträge. Rückkehrprogramme des Berliner Senats und großer Firmen wie Mannesmann flankierten das Gesetz.

Sein Erfolg war sehr umstritten; wichtiger als Zahlen war wohl die psychologische Wirkung. Dohse schreibt: "Der Bundesregierung ist es gelungen, die Einwanderungsfrage in ein Problem der Ausländerabwehr umzudefinieren. Ob sie nun zutreffen oder nicht, Erfolgsmeldungen über die Zahl der angeblich bewirkten Abgänge von Ausländern haben ihre ideologischen Wirkungen auf allen Ebenen."<sup>55</sup> Nach Funcke, der Ausländerbeauftragten, hatte "das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, obwohl als Vergünstigung auf der Grundlage der Freiwilligkeit konzipiert, vielfach die Sorge von nachfolgendem direkten oder indirekten Druck ausgelöst."<sup>56</sup> Danach verschwand das Thema Rückkehr rasch aus den öffentlichen Debatten; die ab etwa 1986 anschwellende Asylhysterie überlagerte das Problem der Arbeitsmigration.

Mit der Öffnung Osteuropas gibt es wieder eine Neuauflage des Rotationsprinzips: Aufgrund von Regierungsvereinbarungen kommen in wachsender Zahl sogenannte Werkvertrags- und Gastarbeiter aus Polen, der Ex-CSFR und anderen Ländern in die Bundesrepublik. Sie arbeiten vor allem bei ausländischen Subunternehmen von deutschen Baufirmen. Im Dezember 1992 fungierten gut 100 000 Werkvertragsarbeiter als Lohndrucker und Konjunkturpuffer. Für mindestens drei Monate im Jahr müssen sie Deutschland verlassen; mit dieser Neuauflage der wilhelminischen Karenzzeit versucht die Bürokratie, der dauerhaften Einwanderung einen Riegel vorzuschieben. Inwieweit ihr das gelingen wird, bleibt abzuwarten; möglicherweise zeichnet sich bereits eine neue Einwanderung ab.

#### **4. Ausländerpolitik – ziellos oder funktional?**

Versucht man, die Entwicklung der Ausländerpolitik seit den fünfziger Jahren zu charakterisieren, so stellt man kurzfristige Gedankenlosigkeit, häufige Kurswechsel und realitätsferne Absichtserklärungen fest.<sup>57</sup> Das System der 'Gastarbeit' wurde in den fünfziger Jahren ohne große Diskussion aus der Vorkriegszeit in die Bundesrepublik übernommen. Aufgrund des herrschenden Arbeitskräftemangels profitierten alle Interessengruppen von der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, die – das schien gewiß – keine Einwanderung werden würde. Dafür sorgten das ausgefeilte rechtliche Instrumentarium des Rotationsprinzips und der Rückkehrwille der Migranten selbst. Das Wirtschaftswunderland leistete sich eine 'Laissez Faire'-Politik: Die Rückkehr der Migranten schien so selbstverständlich, daß das Rotations-Instrumentarium gar nicht angewendet wurde, und die Migranten begannen, sich niederzulassen.

Im Nachhinein wurde argumentiert, daß das Rotationsprinzip anfangs funktionierte, ehe es allmählich aufgeweicht wurde; eine konsequente Anwendung hätte eine Einwanderung verhindert. Mir scheint das Rotationsprinzip bei Migrationen dieser Grö-

---

55 K. Dohse: Die Einwandererfrage. Aufsätze zur "Ausländerproblematik" (Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Vergleichende Gesellschaftsforschung / Wissenschaftszentrum Berlin), Berlin 1986, S. 111.

56 Nach Dohse: Einwandererfrage (Anm. 55), S. 111.

57 Vgl. Pagenstecher: Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 60ff., S. 142ff.

Benordnung aber von vorneherein unrealistisch zu sein,<sup>58</sup> denn in komplexen Industriegesellschaften werden eingearbeitete Stammkräfte gebraucht. Hauptsächlich diese Unternehmensinteressen verhinderten denn auch eine Anwendung der rechtlichen Strukturen. Denkbar – und etwa in der Schweiz angewandt – ist eine Rotation nur in saisonalen Randbereichen der Wirtschaft, so im Fremdenverkehr oder der Landwirtschaft. Tatsächlich beruhte die 'Gastarbeits'-Politik auf den Erfahrungen mit der agrarischen Saisonarbeit im Kaiserreich.

Anfang der siebziger Jahre entdeckte die Bundesrepublik unliebsame Begleiterscheinungen der Ausländerbeschäftigung. Infrastrukturkosten, 'Ghettobildung' und Konkurrenz um knapp werdende Arbeitsplätze schufen ein 'Ausländerproblem', auf das die Politik nicht vorbereitet war. Die Vielzahl der Konzepte bewies Konzeptionslosigkeit. Im einzelnen wurden drei Strategien miteinander kombiniert: Abschottung, 'Integration' und Rückkehrpolitik. Am wirksamsten war wohl die Strategie der Abschottung, die über Arbeitsmarkt- und Einreisebeschränkungen vor allem in das Familienleben der Immigranten eingriff. Den schon weit vorangeschrittenen Einwanderungsprozeß konnte sie aber nicht mehr nachhaltig beeinflussen. Die Integrationsbemühungen hingegen waren nur partiell – Vorrang hatten die deutschen Arbeitsmarktbedürfnisse – und nur temporär – 'Integration auf Zeit' – angelegt. Sie scheiterten an der Widersprüchlichkeit zwischen der Erwartung, die Migranten würden zurückkehren, und der Realität ihrer offenkundigen Niederlassung. Zudem blieben sie der 'Wir sind kein Einwanderungsland'-Doktrin unterworfen. Den deutlichsten Effekt hatte noch die allmähliche – im europäischen Vergleich weit hinterherhinkende – Verfestigung des Aufenthaltsrechts.

Da eine Einwanderung gelehnet wurde, gab es auch keine Einwanderer- und Minderheitenpolitik; es schien nur die Alternative zwischen Assimilation und Rückkehr zu geben. Zu dieser Entscheidung versuchte man die Migranten mit psychologischem Druck zu zwingen; eine Massenrepatriierung stand nie zur Diskussion. Gleichwohl reagierte man nicht auf die – spätestens 1980 unübersehbare – Niederlassung. Gerade als ihre Nachbarländer die Realität einer Einwanderung anerkannten und eine entsprechende Politikwende vollzogen, ignorierte die Bundesrepublik diese Erfahrungen und verstärkte die Rückkehrpolitik. Die Rückkehrförderung half den Rückkehrenden wenig, steigerte die Rückkehrbereitschaft kaum, schürte aber die Erwartung, die Zugewanderten würden wieder zurückkehren und verunsicherte die Migranten. In der Folgezeit schürte die Asylkampagne die Polarisierung; konkrete Maßnahmen für die Eingewanderten gab es dagegen kaum noch. Die achtziger Jahre waren ein "verlorenes Jahrzehnt der Dementis und folgenlosen Ankündigungen."<sup>59</sup>

Mitverantwortlich für die Gedankenlosigkeit der sechziger, die Konzeptlosigkeit der siebziger und die Tatenlosigkeit der achtziger Jahre war der Kompetenzenwirrwarr auf vielen Feldern der Ausländer- und Minderheitenpolitik. Da sie vor allem von der Exekutive mit Erlassen betrieben wurde, wirkten unterschiedliche Tendenzen in den Bundesländern ebenso auf die Bundespolitik wie die teils übereinstimmenden, teils widersprechenden Einflüsse der Tarifpartner. Parteipolitische Unterschiede sind erkennbar, aber nicht sehr deutlich.

War die Ausländerpolitik aber tatsächlich so widersprüchlich und ziellos, wie es zunächst scheint? Ein herrschaftskritischer Interpretationsansatz kann demgegenüber drei Politikmodelle aufzeigen, in deren Ablauf eine durchgängige Funktionalität im Umgang mit den Immigranten erkennbar bleibt. Zwar wechselte die Ausländerpolitik vom rein ökonomisch orientierten Laissez-Faire-Modell der sechziger Jahre über die sozialtechnische Regulierung der siebziger Jahre hin zur polarisierenden, aber untätigen

58 Ganz abgesehen von der moralischen Beurteilung der Reduzierung von Menschen auf ihre kapitalistische Verwertbarkeit.

59 Bade: Deutsche (Anm. 4), S. 398ff.

gen Ethnisierung der achtziger Jahre; immer diente sie aber vor allem der gesellschaftlichen Stabilisierung und politischen Legitimierung beim – deutschen – Volk. Dieser Gedanke soll abschließend kurz erläutert werden:

Die aktive Ausländerwerbung erleichterte nicht bloß den Produktions-, sondern auch den Produktivitätszuwachs der sechziger und siebziger Jahre; dank der 'Gastarbeit' konnten Kapital für Automatisierung akkumuliert, Akkord- und Schichtarbeit widerspruchslos ausgeweitet werden. Ausländerpolitik als Arbeitsmarktpolitik diente in der Krise der Abpufferung der Arbeitslosigkeit und damit der Sicherung des 'sozialen Friedens' und des politischen Systems. In den Rezessionen 1967 und nach 1973 erfüllten die Migranten ihre Rolle als flexible Reservearmee. Integration war in diesem Rahmen nur so weit nötig, wie dieser 'soziale Frieden' bedroht schien – etwa wenn zuviele ausländische Jugendlichen arbeitslos wurden. Nur an diesen Punkten griff die Politik steuernd in die – bisher sich selbst überlassene – Entwicklung ein. In den achtziger Jahren verringerten sich allerdings die politischen Steuerungsmöglichkeiten, da die ausländischen Arbeitnehmer einen sichereren Status gewonnen hatten und immer weniger ersetzbar waren. Das war den meisten Politikern wohl durchaus bewußt; dennoch spitzte sich gerade in dieser Phase die ausländerpolitische Debatte zu.

Bommes und Scherr analysieren die Wandlung "vom sozialtechnischen zum ethnisierenden Umgang mit Migration":<sup>60</sup> "Das sozialdemokratische Politikmodell der Steuerbarkeit der sozialen Verhältnisse behandelt die Ausländerfrage nicht so sehr als ideologisches Problem, sondern als eine sich anbietende technische Möglichkeit der Regelung von Arbeitsmarktproblemen." Daher hatte die Ausländerpolitik in den siebziger Jahren auch "wenig Drang zur Öffentlichkeit. (...) Die ideologischen und ethnisierenden Darstellungen des sogenannten Ausländerproblems aber gewinnen dann an Brisanz, als das Potential sozialtechnischer Lösungsversuche der Arbeitsmarktprobleme durch Ausländerdiskriminierung zu großen Teilen erschöpft ist."<sup>61</sup> Die Diskussion der frühen achtziger Jahre über ausländerpolitische Maßnahmen zielte weniger darauf, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme real zu lösen, sondern ideologisch von ihnen abzulenken. Damit diente sie vor allem parteipolitischen Zwecken. Gerade mit dem Rückkehrförderungsgesetz wollte die neue Bundesregierung in erster Linie ihre Handlungsfähigkeit demonstrieren, nicht unbedingt tatsächlich die Rückkehr fördern. Die geringen Realisierungschancen und die schlechten Erfahrungen in anderen Ländern waren bekannt. Ähnlich argumentiert Dohse: "Wenn sich durch Ausländerverdrängung das Problem der Massenarbeitslosigkeit auch nicht annähernd lösen läßt, so ist auch die Kampagne zur Ausländerverdrängung anders zu interpretieren: Sie stellt keine Lösung der realen, sondern hauptsächlich einen Versuch der Lösung der ideologischen Probleme der Massenarbeitslosigkeit dar."<sup>62</sup>

Die faktische Einwanderung wurde im allgemeinen nicht etwa irrtümlich verkannt, sondern bewußt geleugnet, um die Migranten in Unsicherheit zu halten und ihre Unterschichtung und Kontrollierbarkeit zu garantieren. Zugleich lenkte die anhaltende Diskriminierung der Minderheit und die offiziell forcierte Erwartung ihrer Rückkehr von sozialen und Legitimationsproblemen der Aufnahmegesellschaft ab. Die Bevorzugung der Deutschen war moralisch fragwürdig geworden; um sie zu legitimieren, mußte stärker als bisher mit Feindbildern gearbeitet werden. So avancierte die Ausländerbeschäftigung, über die in den sechziger Jahren Konsens geherrscht hatte, die in den siebziger Jahren allmählich als Problem gesehen wurde, in den achtziger Jahren zu einem zentralen Wahlkampfthema. Ausländerpolitische Entscheidungen stießen auf größere Widerstände als früher; damit ließ sich aber auch mehr politisches Kapital

60 M. Bommes/A. Scherr: Der Gebrauchswert von Selbst- und Fremdethnisierung in Strukturen sozialer Ungleichheit. In: Prokla 21, 1991, H. 83, S. 291 – 316, S. 296ff.

61 Bommes/Scherr: Gebrauchswert (Anm. 60), S. 311f.

62 Dohse: Einwandererfrage (Anm. 55), S. 99.

aus ihnen schlagen. Schon 1976 hatte der Stuttgarter SPD-Kandidat Erhard Eppler Ministerpräsident Filbinger einen "Wahlkampf auf Kosten der Ausländer" vorgeworfen.<sup>63</sup> Vor allem in den 'Wende'-Wahlkämpfen Anfang der achtziger Jahre instrumentalisierte die Union – erfolgreich – die Fremdenfeindlichkeit.

Obwohl sich die wenigen konkret umgesetzten Maßnahmen vor und nach dem Regierungswechsel kaum unterschieden, bewirkten die "gängigen diffusen und meist folgenlosen Absichtserklärungen der Regierungen und Parteien in der 'Ausländerfrage'<sup>64</sup> eine deutliche Ethnisierung der Politik und der öffentlichen Meinung – mit schwerwiegenden, langfristigen Folgen. Verstärkt durch die Erfahrung neuer, 'fremderer' Zuwanderungen und durch den Prozeß der deutschen Einigung gewannen ethnische Identitäten an Gewicht. Die Fremdenfeindlichkeit radikalisierte sich, bis sie spätestens seit den Morden von Mölln eine Eigendynamik erreichte, die – vor allem außenpolitisch – ein gewisses Gegensteuern erforderte. Die Ethnisierung der Probleme der Migranten fand auch auf der 'anderen' Seite statt, wo sich die Diskussion auf die Multikulturalität zuspitzte. So wichtig eine kulturelle Eigenständigkeit auch ist, sollte sie doch nicht ablenken von den grundlegenden sozialen Problemen der entstandenen Zwei-Drittel-Gesellschaft, die die Migranten zwar verstärkt, viele Einheimischen aber ebenso treffen. Bei den Migranten selbst deuten Tendenzen wie Segregation, anhaltende Rückkehrorientierung und teilweise Islamisierung auf eine zunehmende Selbst-Ethnisierung hin.

Erfolg konnte diese Ethnisierung von gesellschaftlichen Problemen haben, da die Gesellschaft allgemein ihre Erwartungen in die Moderne enttäuscht fand. Sowohl die ungebremste Wachstumseuphorie der sechziger Jahre als auch das Vertrauen in die Sozialtechnologie der siebziger Jahre sind zerplatzt. Die Komplexität der Verhältnisse und die Eigendynamik sozialer und wirtschaftlicher Prozesse lassen sich anscheinend nicht mehr überblicken und steuern; angesichts vielfacher Risiken in der postmodernen "Gesellschaft von Fremden"<sup>65</sup> werden einfache Lösungen gesucht.

Hinweis:

Der hier vorliegende Text kann leicht von der im Original abgedruckten Version abweichen. Bitte zitieren Sie ggf. nach der Druckversion.

---

63 Meier-Braun: Freiwillige Rotation (Anm. 4), S. 170.

64 C. Leggewie: 'Stolz, ein Deutscher zu sein...' – die neue Angst vor den Fremden. In: Bade: Deutsche (Anm. 4), S. 426.

65 Leggewie: Stolz (Anm. 64), S. 427.