

Migration steuern und verwalten

Deutschland vom späten
19. Jahrhundert bis zur Gegenwart

herausgegeben von
Jochen Oltmer

V&R unipress

Erster Teil:
Steuerung und Gestaltung von
Arbeitsmigration vom späten
Kaiserreich bis zum Anwerbestopp
in der Bundesrepublik 1973

Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre

Von Karen Schönwälder

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und indem nunmehr alle großen politischen Parteien die Realität eines Einwanderungslandes anerkennen, hat die Bundesrepublik zu Beginn des 21. Jahrhunderts wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Etwa 45 Jahre liegen zwischen dem Beginn der Förderung von Wanderungs- und damit auch Einwanderungsprozessen durch Anwerbeverträge (mit Italien am 22. Dezember 1955) und der offiziellen, ausdrücklichen Anerkennung der dadurch geschaffenen Tatsachen. Was aber wissen wir über die Motive und Strukturen bundesdeutscher Migrations- und Ausländerpolitik in diesen Jahrzehnten? Wer machte in den letzten 40 bis 50 Jahren eigentlich die bundesdeutsche Ausländer(beschäftigungs)politik? Welche Überlegungen lagen ihr zugrunde? Wie kamen zentrale Entscheidungen und Weichenstellungen, also etwa die Anwerbeverträge, der Anwerbestopp von 1973, die Behauptung, kein Einwanderungsland zu sein etc. zustande? Wie kam es, daß Einwanderung nicht erwünscht war, aber zugelassen wurde?

In der Literatur finden sich hierzu eine Reihe in unterschiedliche Richtungen weisende Antworten. In der bundesdeutschen Debatte dominiert die Kritik an einer als restriktiv wahrgenommenen Politik und der Blindheit bundesdeutscher Ausländerpolitik bzw. ihrer »defensiven Erkenntnisverweigerung« (Bade), die so prägnant im Beharren darauf, kein Einwanderungsland zu sein, zum Ausdruck kam. Ausländerpolitik, stellt Herbert fest, entwickelte sich schwankend, uneinheitlich und letztlich konzeptionslos, sie war »zukunftsblind«.¹ Blindheit und Realitätsverweigerung werden vor allem auf zwei Faktoren zurückgeführt: Einmal geht man davon aus, daß nationalistische Scheuklappen eine Anerkennung der neuen Realität einer Ansiedlung nichtdeutscher Gruppen blockierten. Und zweitens wird verbreitet angenommen, daß durch einen Primat der Ökonomie und eine verengte Betrachtung von Ausländerpolitik als Arbeitsmarktpolitik eine adäquate Auseinandersetzung mit der Komplexität der stattfindenden Wanderungsprozesse und ihren Folgen für die gesellschaftliche Entwicklung verstellt wurde. Esser etwa spricht von einem »ausschließlichen Primat der ökonomischen Ziele der Politik der

1 Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980*. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Bonn 1986, S. 232, 234.

60er Jahre.«² »The state«, konstatiert auch Castles, »followed a short-term labour market policy in response to employers' demands, taking no account of possible long-term consequences for society.«³ Die als Hauptphase der Primärimmigration von Arbeitskräften so entscheidende Zeit bis Mitte der 1970er Jahre erscheint meist als eine relativ einheitliche, von 1955 bis 1973 reichende Phase reiner Arbeitsmarktpolitik⁴, und erst in den 1970er Jahren verorten viele Autoren den Beginn von Debatten um Integration oder Rückkehr, Einwanderung und Einwanderungsland.

Während hier die lange Verweigerung gegenüber einer Einwanderungspolitik im Mittelpunkt steht, haben eine Reihe von Autorinnen und Autoren in den letzten Jahren die Fragestellung umgekehrt und als erklärungsbedürftig vor allem die Tatsache angesehen, daß weitgehende Wanderungsprozesse zugelassen und den Migrantinnen und Migranten relativ umfangreiche Rechte gewährt wurden. Folgt man Autorinnen und Autoren wie Soysal und Jacobsen, dann war hierfür entscheidend, daß die Fähigkeit der Nationalstaaten, in Migrations- und Ansiedlungsprozesse einzugreifen, seit 1945 zunehmend durch internationale Normen und die Entwicklung von individuellen Rechten hin zu einer Art postnationaler Citizenship eingeschränkt wurde.⁵ Andere Autoren heben die weiter bestehende Macht der Nationalstaaten hervor und verweisen eher auf interne Faktoren, die eine restriktive Politik erschwerten, wie den Einfluß von Immigration befürwortenden Interessengruppen oder die Rolle liberal-demokratischer Normen.⁶ Mit dem Verweis auf vor allem kognitive Schranken der Problemwahrnehmung, ideologische Traditionen, ökonomische Interessen, im internationalen Kontext gesetzte Einschränkungen nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit, die Rolle von Interessengruppen und die Normen liberal-demokratischer Staaten sind eine Reihe unterschiedlicher Faktoren benannt, deren konkreter Einfluß auf die Politikentwicklung allerdings nicht hinreichend empirisch überprüft ist.

Der folgende Text präsentiert einige – auf umfangreichere Forschungen gestützte – Beobachtungen und Überlegungen zur Politik der Bundesregierungen in den

2 Hartmut Esser, Gastarbeiter, in: Wolfgang Benz (Hg.), Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2: Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1989, S. 326–361, hier S. 349.

3 Stephen Castles, Migrants and Minorities in Post-Keynesian Capitalism: The German Case, in: Malcolm Cross (Hg.), Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America, Cambridge 1992, S. 36–54, hier S. 42.

4 So etwa Friedrich Heckmann, Anwesend, aber nicht zugehörig. Aspekte sozialer Diskriminierung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, in: Klaus J. Bade (Hg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984, S. 644–656, hier S. 645. Meist wird der Periodisierungsvorschlag von Meier-Braun übernommen, s. etwa: Karl-Heinz Meier-Braun, Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs, Mainz/München 1988.

5 Yasemin Nuhoglu Soysal, Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, Chicago/London 1994; David Jacobson, Rights across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship, Baltimore/London 1997.

6 Gary P. Freeman, Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: International Migration Review, 29. 1995, S. 881–902; Christian Joppke, Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain, Oxford 1999.

1960er und frühen 1970er Jahren, die einen Beitrag zu dieser empirischen Überprüfung leisten sollen.⁷ Mit der Konzentration auf die Regierungspolitik wird ein zugegeben verengter Blickwinkel gewählt, da ein umfassendes Bild der Programmentwicklung und -umsetzung in diesem Feld andere wichtige Akteure, wie die Bundesländer und die ihnen unterstellten Ausländerbehörden, die Betriebe und Unternehmerverbände oder die Herkunftsländer einbeziehen müßte. Allerdings hatte der Bund in der Ausländer- und Ausländerbeschäftigungspolitik gerade in den 1960er, zum Teil auch noch den frühen 1970er Jahren noch relativ große Handlungsspielräume. Noch war dieser Themenbereich nicht Gegenstand von Wahlkämpfen und parteipolitischer Profilierung. Die Länder traten zunächst weniger als sie dies in den 1970er Jahren tun sollten als eigenständige Akteure auf. Der Bundestag blieb lange weitgehend passiv. Die politischen Parteien bemühten sich im wesentlichen erst nach 1973, eigene Positionen zu entwickeln. Wenn, wie bei Huber und Unger, von einem »Führungskartell« aus Bundesarbeits- und Bundesinnenministerium, Deutschem Gewerkschaftsbund, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Bundesanstalt für Arbeit in der Ausländer(beschäftigungs)politik oder, so Filsinger, Hamburger und Neubert, einem »korporatistischen Entscheidungssystem«⁸ die Rede ist, kann dies sinnvoll allenfalls Strukturen bezeichnen, die sich im Verlauf der 1970er Jahre entwickelten. Zu den Forschungsdesideraten gehört auch eine genauere Untersuchung der Akteurs- und Machtkonstellation in diesem Politikfeld in ihrer Entwicklung und Veränderung.

Im folgenden wird die These vertreten, daß das etablierte Bild deutscher Ausländerpolitik im Zuge neuer Forschungen differenziert werden wird und – mehr noch – daß es in mancher Hinsicht der Revision bedarf. Unter anderem geht es dabei um zwei Punkte: Erstens war die Debatte über Ausländerinnen und Ausländer und die Ausländerbeschäftigung innerhalb der politischen Führung wie auch der Öffentlichkeit (nicht allerdings im Bundestag) bereits Mitte der 1960er Jahre deutlich lebhafter als in der Literatur bislang angenommen. Diese Debatte bezog sich schon damals auf die Auswirkungen der Migrationsprozesse auf die bundesdeutsche Gesellschaft; die Präsenz der Ausländerinnen und Ausländer wurde nicht allein als eine Frage der Ökonomie und des Arbeitsmarktes angesehen. Angesichts einer Entwicklung der Ausländerbeschäftigung zu einem Dauerphänomen wurde

7 Grundlage der folgenden Ausführungen: Karen Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen 2001; s. auch: dies./Anne von Oswald/Barbara Sonnenberger, *Einwanderungsland Deutschland: A New Look at its Post-war History*, in: Karen Schönwälder/Rainer Ohliger/Triadafilos Triadafilopoulos (Hg.), *European Encounters. Migrants, Migration and European Societies since 1945*, Aldershot [2003].

8 Dieter Filsinger/Franz Hamburger/Dieter Neubert, *Ausländer und Wohlfahrtsverbände. Die Entpolitisierung sozialer Probleme durch die ›Freien Träger‹*, in: Rudolph Bauer/Hartmut Dießenbacher (Hg.), *Organisierte Nächstenliebe. Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats*, Opladen 1984, S. 78–89, hier S. 80f.; Bertold Huber/Klaus Unger, *Politische und rechtliche Determinanten der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny/Karl-Otto Hondrich (Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration: eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt a.M./New York 1982, S. 124–194, hier S. 169–178, Zitat S. 175.

diskutiert, ob Einwanderungsprozesse stattfanden und ob Assimilierung oder Eingliederung angemessene Strategien gegenüber der ausländischen Bevölkerung wären.⁹ Die Annahme, die bundesdeutsche Politik und Öffentlichkeit hätten bis in die 1970er Jahre hinein naiv und blind an ein problemlos-selbsttätiges Rotieren der Arbeitsmigranten geglaubt und weitergehende Fragen gar nicht gestellt, kann nicht aufrecht erhalten werden.

Zweitens fanden innerhalb der Bundesregierung und zum Teil zwischen Bund und Ländern im Verlauf der 1960er Jahre über Umfang, Kontrolle und Regulierung von Wanderungsprozessen, über den Primat von wirtschaftlichen, außenpolitischen oder sicherheits- und bevölkerungspolitischen Interessen anhaltende Auseinandersetzungen statt. 1972/73 wiederholten sich solche Auseinandersetzungen als Streit über Rotation oder Integration. In diesen Konflikten wurden vielseitige Aspekte der Migrationsprozesse thematisiert, und auch die Frage ihrer längerfristigen Konsequenzen spielte eine Rolle. Nur unter Einbeziehung der komplexen Interessenkonstellationen und der Strukturen politischer Entscheidungsprozesse wird es möglich sein, migrations- und ausländerpolitische Entscheidungen besser zu verstehen. Im folgenden soll dies an drei Beispielen illustriert werden.

Geburt und Scheitern einer Rotationspolitik: Die Anwerbung aus der Türkei

Am 30. Oktober 1961 wurde die ›Deutsch-türkische Vereinbarung über die Vermittlung von türkischen Arbeitnehmern‹ unterzeichnet. Nach den Abkommen mit Italien, Spanien und Griechenland war dies die vierte Anwerbevereinbarung, die die Bundesrepublik schloß. Und es war nicht untypisch, daß die Initiative hierzu nicht von bundesdeutschen Stellen ausging. Im Dezember 1960 wurde die türkische Regierung offiziell beim Auswärtigen Amt vorstellig. Ihrem Wunsch nach Entsendung von Arbeitskräften verlieh die türkische Regierung durch den Hinweis auf deutsche Wirtschafts- und militärpolitische Interessen Nachdruck. Sie betonte, daß »die türkische Regierung es als eine Zurücksetzung betrachten müsse, wenn sie trotz ihres lebhaften Wirtschaftsaustausches mit der Bundesrepublik und trotz ihrer Mitgliedschaft in der NATO hinter anderen, praktisch ebenso weit entfernt liegenden Staaten wie Griechenland zurückgesetzt würde.«¹⁰ Die Türkei war sich sehr wohl ihrer guten Beziehungen zur Bundesrepublik und ihrer entscheidenden strategischen Bedeutung für die NATO bewußt¹¹ und war gewillt, dies auszuspielen.

⁹ Dies ist ausführlich dokumentiert in Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*.

¹⁰ Auswärtiges Amt (AA) an Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), 13.12.1960, hier zum Besuch des Legationsrats Ercin von der türkischen Botschaft, Bundesarchiv Koblenz (BArch Ko), B 149/22372; s. zum Abkommen mit der Türkei auch: Mathilde Jamin, *Die deutsch-türkische Anwerbevereinbarung von 1961 und 1964*, in: dies./Aytaç Eryılmaz (Hg.), *Fremde Heimat. Eine Geschichte der Einwanderung aus der Türkei*, Essen 1998, S. 69–82.

¹¹ Allg. hierzu: Klaus-Detlev Grothusen, *Außenpolitik*, in: ders. (Hg.), *Südosteuropa-Handbuch*, Bd. 4: *Türkei*, Göttingen 1985, S. 89–168. Adenauer und Heuss hatten in den 1950er Jahren

Arbeitsmarktpolitisch hielt die Bundesanstalt noch im September 1960 ein Anwerbeabkommen nicht für notwendig.¹² Da aber 1960 jeden Monat einige hundert türkische Arbeitskräfte individuell in die Bundesrepublik einreisten, kam zu dem außenpolitischen Interesse an guten Beziehungen zur Türkei das Anliegen, ohnehin stattfindende Migrationsbewegungen besser zu kontrollieren. Es war das Bundesinnenministerium, das darauf bestand, eine formelle Anwerbevereinbarung abzuschließen und hier die ausländerpolizeiliche Auswahl, Gesundheitskontrollen, Einreise und Aufenthalt sowie die Rückübernahme türkischer Staatsangehöriger durch ihr Heimatland zu regeln.¹³ Das gleiche Ministerium setzte dann auch die Aufnahme von Klauseln durch, mit denen die Entwicklung der Arbeitsmigration zur Einwanderung verhindert werden sollte: Nur »für eine Dauer von bis zu 2 Jahren« sollte die Anwerbung erfolgen, und die übliche, in anderen Anwerbeverträgen enthaltene Bestimmung zum Familiennachzug sollte aus dem Entwurf gestrichen werden. Es solle, so Ausländerreferent Breull vom Bundesinnenministerium, »deutlich gemacht werden, daß eine Dauerbeschäftigung türkischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und eine Einwanderung, auf die auch von der Türkei kein Wert gelegt wird, nicht vorgesehen sind.«¹⁴ In der rückwirkend zum 1. September 1961 in Kraft tretenden Vereinbarung hieß es: »Die Aufenthaltserlaubnis wird über eine Gesamtaufenthaltsdauer von 2 Jahren hinaus nicht erteilt.«¹⁵ Türken wurden damit im Vergleich zu Griechen, Spaniern oder Italienern diskriminiert – allerdings nur, wenn sie über die offizielle Vermittlung einreisten. Kamen sie individuell, galt die Zweijahresfrist nicht.

Obwohl sich in der Literatur hartnäckig die falsche Annahme hält, die Bundesrepublik habe eine Rotationspolitik praktiziert, war die hier vorgesehene ausdrückliche Rotationsbestimmung in der bundesdeutschen Politik neu.¹⁶ Sie bringt zum Ausdruck, daß 1961 gegenüber dem Frühjahr 1960 (als die Abkommen mit Griechenland und Spanien geschlossen worden waren) Ängste vor einer rasant zunehmenden Arbeitsmigration und einer eventuell hieraus resultierenden Ansiedlung gewachsen waren. Möglich wäre es auch, die Diskriminierung der Türkinnen und Türken auf besondere Vorbehalte gegen sie zurückzuführen. Im Entstehungskontext des Anwerbeabkommens mit der Türkei aber sind solche seit den 1970er Jahren so einflußreichen Feindbilder erstaunlicherweise kaum nachweisbar. Ohne daß hierüber in den zuständigen Ministerien eine Diskussion stattfand (zumindest

die Türkei besucht; die Bundesrepublik Deutschland war der wichtigste Handelspartner der Türkei.

- 12 Bundesanstalt für Arbeit (BA) (Sabel) an BMA, 26.9.1960, BArch Ko, B 149/22372.
- 13 Bundesinnenministerium (BMI) an BMA, 17.3.1961; BMI an AA und BMA, 23.5.1961; Protokoll einer Ressortbesprechung, 4.7.1961, BArch Ko, B 149/22372.
- 14 BMI an BMA und AA, 2.9.1961, BArch Ko, B 149/22372.
- 15 Die Deutsch-türkische Vereinbarung über die Vermittlung von türkischen Arbeitnehmern wurde im Gemeinsamen Ministerialblatt des Bundesministers des Innern etc., 1962, S. 10f. veröffentlicht.
- 16 Das Ausländerrecht ermöglichte es, den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu begrenzen; von einer Rotationspolitik zu sprechen, erscheint aber nur dann sinnvoll, wenn in Programm und Praxis eine eng begrenzte Aufenthaltszeit ausländischer Arbeitskräfte durchgesetzt wird.

wurde keine Diskussion protokolliert), wurden Türkinnen und Türken als ›Europäer‹ eingeordnet; Syrer und Iraner z.B. galten dagegen als ›Asiaten‹. Klaus-Detlev Grothusen hat daran erinnert, wie selbstverständlich die Türkei in den ersten Nachkriegsjahrzehnten Europa zugerechnet wurde¹⁷, und offenbar war diese Zuordnung auch bei der Entstehung des Anwerbeabkommens wichtig. Entscheidend für die dennoch zunächst beabsichtigte Diskriminierung war das Drängen des Bundesinnenministeriums, das als Ressort für ›Sicherheit und Ordnung‹ besonders engagiert für Kontrolle und Begrenzung focht und angesichts der fortschreitenden Liberalisierung von Grenzkontrollen und der schnell zunehmenden Arbeitsmigration seinen Druck verstärkte.

Schon bevor die ersten Arbeitskräfte zurückrotieren mußten, wurden die entsprechenden Bestimmungen in Frage gestellt und letztlich in einem 1964 revidierten Abkommen aufgehoben. Die Betriebe, schrieb die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände im Dezember 1962 an das Arbeitsministerium, wehrten sich dagegen, immer neue Arbeitskräfte einarbeiten zu müssen; zudem seien sie mit den Türken sehr zufrieden. Auch das Wirtschaftsministerium fand: »Aus wirtschaftspolitischer Sicht kann die Verlängerung der Aufenthaltsdauer der türkischen Arbeitnehmer über 2 Jahre hinaus nur begrüßt werden.« Es schlug vor, auf eine Frist ganz zu verzichten.¹⁸ Widerstände gab es von seiten der türkischen Regierung, die die Kontrolle über die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen behalten wollte¹⁹, und aus dem Bundesinnenministerium. Letzteres war zwar bereit, die Aufhebung der Zweijahresfrist zu akzeptieren; die hiermit verbundene Intention, »den vorübergehenden Charakter des Aufenthalts und der Beschäftigung zu betonen« und den Nachzug der Familien zu vermeiden, sollte dann aber auf andere Art erreicht werden. Vorgeschlagen wurde eine Einfügung in die Vereinbarung, die auch die Türkei binden würde: »Wegen der vorübergehenden Dauer der Beschäftigung in der BRD ist ein Nachzug der Familien nicht vorgesehen.«²⁰ Diese Ergänzung sollte den Familiennachzug »grundsätzlich ausschließen.«²¹ Dies wiederum war für die türkische Regierung unannehmbar, da sie in einer solchen Bestimmung eine offene Diskriminierung sah. Mit Ausnahme des Innenministeriums wollten die beteiligten Bundesressorts nachgeben. Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums fand die vom Innenministerium vorgeschlagene Einfügung »optisch unschön und sozialpolitisch bedenklich.«²² Das Innenministerium kämpfte, konnte sich aber letztlich nicht durchsetzen. Schließlich erreichte die Türkei auch, daß die explizite

17 Grothusen, Außenpolitik, insbes. S. 92f. Der Vertrag über die Assoziierung der Türkei mit der EWG wurde 1963 unterzeichnet; die Türkei hatte sie 1959 beantragt.

18 Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) an AA (nachr. an BMI und BMA), 21.2.1963, BArch Ko, B 149/22374.

19 AA an BMA, BMI und BMWi, 18.4.1963, BArch Ko, B 149/22374.

20 BMI an BMA, 19.1.1963, BArch Ko, B 149/22374; s. auch die Niederschrift über die Sitzung des ›Arbeitskreises für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer‹ im BMA, 4.12.1963, BArch Ko, B 149/6225.

21 BMI an BMA, AA, und nachr. BMWi, 9.5.1963; BMI an BMA und AA, 27.11.1963, beides in BArch Ko, B 149/22374.

22 Niederschrift über die Sitzung des ›Arbeitskreises für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer‹ im BMA, 12.7.1963, hier S. 6, BArch Ko, B 149/6225.

Hervorhebung des vorübergehenden Charakters der Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland aus dem Entwurf gestrichen wurde; und in der zum 30. September 1964 geänderten Vereinbarung war weder eine maximale Aufenthaltsdauer enthalten noch der Familiennachzug ausgeschlossen.²³

Die Auseinandersetzungen über die Vereinbarungen mit der Türkei zeigen, wie stark man sich in den Bundesministerien des Zusammenhangs zwischen Arbeitswanderung und Einwanderung bewußt war. Gerade das Bundesinnenministerium hatte es zu seinem Anliegen gemacht, aktiv Einwanderungstendenzen zu blockieren. Konnte es 1961 seine Forderungen noch verwirklichen, so setzten – als die Türkei widersprach – 1963 Auswärtiges Amt, Arbeits- und Wirtschaftsministerium andere Prioritäten. Außen- und Wirtschaftsministerium verwiesen zwar auf alternative Mechanismen zur Behinderung des Familiennachzugs, gaben letztlich aber Rücksichten auf die Türkei und dem wirtschaftlichen Interesse am Erhalt eingearbeiteter Arbeitskräfte den Vorzug vor Bedenken gegen Einwanderungstendenzen. Das Arbeitsministerium argumentierte sozialpolitisch und hob hervor, »daß die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden darf.«²⁴

Auch in der Anwerbevereinbarung mit Portugal, über die etwa zeitgleich 1963 verhandelt wurde, versuchte das Bundesinnenministerium, eine zeitliche Begrenzung des Aufenthalts und eine Klausel, die den Familiennachzug ausschließen sollte, durchsetzen. Auch hier scheiterte es.²⁵ Zunehmend gewannen Einwände gegen die erzwungene Trennung von Familien an Einfluß, und die Bereitschaft wuchs, partielle Einwanderungsprozesse hinzunehmen. Effektiv verhindert wurden diese auf jeden Fall nicht, denn etlichen Türkinnen und Türken gelang es, als Familien in der Bundesrepublik zu leben. Immerhin 16% der 134.000 männlichen türkischen Arbeitnehmer lebten im September 1966 mit ihren Ehefrauen in der Bundesrepublik. Die Zahl in der Bundesrepublik lebender türkischer Kinder schätzte die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auf 22.000.²⁶ Of-

23 Zur entsprechenden Forderung der Türkei: AA an BMA, BMI und BMWi, 23.4.1964, BArch Ko, B 149/22374; das AA fand, die Streichung der vorgesehenen Bestimmung würde wenig ändern. Die deutsch-türkischen Besprechungen fanden am 19.5.1964 statt; die Änderungen der Vereinbarung wurden veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt des Bundesministers des Innern etc., 1964, Nr. 32, S. 507f.

24 BMA an AA (auch an BMI, BMWi), 9.8.1963, BArch Ko, B 149/22374.

25 BMI an AA und nachr. an BMWi und BMA, 3.9.1963, BArch Ko, B 149/6245. Die deutsch-portugiesische Vereinbarung wurde im März 1964 unterzeichnet, s. hierzu Barbara Sonnenberger, Die Anfänge der Arbeitsmigration in die Bundesrepublik, Diss. Marburg 2000, Kap. 2.1.1.

26 Allerdings lebten z.B. unter den Spaniern 30% mit ihren Ehefrauen in der Bundesrepublik, s. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1967. Beilage zu den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (ANBA) 1968, Nr. 3, hg.v.d. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV), Nürnberg 1968, S. 19–21. Solche Zahlen dienen natürlich nur als grobe Anhaltswerte. Im September 1967 lebten 172.400 Türkinnen und Türken in der Bundesrepublik (Ausländer im Bundesgebiet, in: Wirtschaft und Statistik, 1969, H. 7, S. 360f. u. 378*, hier S. 360). Für den gleichen Monat ging die Bundesanstalt von 131.309 in der Bundesrepublik beschäftigten türkischen Arbeitnehmern aus. Unter den demnach gut 40.000 türkischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik, die nicht als abhängig Beschäf-

fensichtlich waren die Ausländerbehörden nur begrenzt bereit oder fähig gewesen, den Familiennachzug zu verhindern. Die Öffnung für Arbeitsmigranten und -migrantinnen leitete schon ab den 1960er Jahren auch Einwanderungsprozesse ein.

Barrieren gegen den Familiennachzug? Die Grundsätze der Ausländerpolitik

Auch das zweite Beispiel illustriert, wie engagiert vor allem seitens der Innenministerien restriktive Anliegen verfolgt wurden, und zwar unter Umständen auch auf eigene Faust und im Konflikt mit anderen Bundesministerien und den von ihnen vertretenen Interessen. 1965 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das erste Ausländergesetz der Bundesrepublik. Ausgehend von einer Konferenz mit den Ausländerreferenten der Länder im Januar 1965 wurden parallel hierzu vertrauliche Grundsätze der Ausländerpolitik aufgestellt. Im Juni 1965 verabschiedete die Innenministerkonferenz der Länder sie im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium. Diese Beschlüsse waren eine unmittelbare Reaktion auf immer drängender vorgetragene Beschwerden insbesondere der Länderregierungen über konzeptionelle Unklarheiten und eine mangelnde Koordinierung der Ausländerpolitik. Gleichzeitig versuchten die Innenminister hier in einer Art ›Neben-Ausländerpolitik‹, auf eigene Faust Migrationsprozesse einzugrenzen und Barrieren gegen den Familiennachzug aufzubauen. Die Grundsätze wurden ohne Abstimmung mit den Bundesressorts oder eine Information des Bundestages von der Innenministerkonferenz verabschiedet. Vollständig veröffentlicht wurden sie nie.²⁷ Am Gesetzgeber vorbei und ohne Zustimmung des Kabinetts (allerdings auch ohne daß dieses widersprach) formulierten die Innenminister von Bund und Ländern Grundlinien der Ausländerpolitik. Sie betrafen so wichtige konzeptionelle Fragen wie die Herkunftsländer ausländischer Arbeitskräfte, die Befristung von deren Aufenthalt und das Zusammenleben ausländischer Arbeitskräfte mit ihren Familien.

Festgelegt wurden vier Grundsätze. Zu den Grundprinzipien, auf die sich zunächst die Referenten einigten, gehörte es einmal, daß der Kreis der Staaten, aus denen Arbeitskräfte angeworben wurden, eingeschränkt werden sollte.²⁸ Nichteuropäer (mit Ausnahme von Staatsangehörigen der USA, Kanadas, Australiens,

tigte registriert waren, lassen sich vor allem nicht berufstätige Frauen und Kinder vermuten, allerdings auch Selbständige. Aufgrund der unterschiedlichen statistischen Grundlagen sind die Zahlen allerdings nicht exakt vergleichbar.

27 Insbesondere die Begründungen zu den vier Grundsätzen wurden als vertraulich klassifiziert. Die vier Grundsätze selbst werden in der Literatur verschiedentlich referiert, so z.B. bei Meier-Braun, *Integration oder Rückkehr*, S. 133f.

28 Protokoll über die Besprechung mit den Ausländerreferenten der Länder am 28./29.1.1965 im BMI, BArch Ko, B 106/60291. Auf der Basis eines von einer Arbeitsgruppe erstellten Entwurfs wurde im April ein Beschlußvorschlag für die Innenministerkonferenz erarbeitet, s. das Protokoll über die Sitzung des Arbeitskreises II ›Öffentliche Sicherheit und Ordnung‹ am 28./29.4.1965 in Hamburg, BArch Ko, B 106/38055. Der Text der Grundsätze, aus dem im folgenden, wo nicht anders vermerkt, zitiert wird, wurde Anfang Juni beschlossen, s. die Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 3./4.6.1965 in Berlin, bes. S. 19–21; ebd.

Neuseelands und Israels) und osteuropäische Arbeitsuchende sollten keine Aufenthaltserlaubnis erhalten (erster und zweiter Grundsatz). Zweitens wurde versucht, die eigene Macht über die Kontrolle von Migrationsbewegungen zu stärken, indem der ›dritte Weg‹ der Einreise verschlossen werden sollte.²⁹ Drittens versuchten die Innenverwaltungen, Ansiedlungsprozessen entgegenzuwirken und eine Rotation durchzusetzen. So einigten sich die Ausländerreferenten zunächst darauf, »den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer grundsätzlich auf längstens 3 Jahre zu befristen.«³⁰ Ein Familiennachzug sollte nur nach einem mindestens dreijährigen Aufenthalt des Arbeitnehmers und bei Vorhandensein angemessenen Wohnraums gestattet werden. Dem Familiennachzug kam nach Ansicht des Bundesinnenministeriums eine Schlüsselrolle für die langfristige Ansiedlung zu: »Der Nachzug von Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer wird in der Regel zu einer Sesshaftwerdung im Bundesgebiet von unbegrenzter, jedenfalls beträchtlicher Dauer führen. Die Neigung zur Rückkehr in das Heimatland und auch die tatsächliche Möglichkeit dazu wird durch die Übersiedlung der Familie in die Bundesrepublik Deutschland entscheidend beeinträchtigt; in der Regel wird die Wohnung im Heimatland endgültig aufgegeben und oft auch der dortige Besitz verkauft.« Nur einer bewährten Arbeitskraft, die zudem in der geforderten dreijährigen Warte- und Probezeit bewiesen habe, daß »er sich in die hiesigen Lebens- und Umweltverhältnisse einzufügen vermag«, könne der Familiennachzug gestattet werden.³¹ Für Ausländer, die beabsichtigten, »nach einigen Jahren« heimzukehren, komme er überhaupt nicht in Frage. Das Nachholen von Familienangehörigen bringe »notwendig eine Lösung heimatlicher und familiärer Bindungen mit sich«. Aber, und hier findet sich dies Prinzip erstmals kategorisch formuliert: »Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.«

Hätte die Bundesrepublik beide Maximen (maximal dreijähriger Aufenthalt, Familiennachzug erst nach drei Jahren) durchgesetzt, dann wäre es nicht zu einem Nachzug von Familienangehörigen gekommen. In der Endfassung der Grundsätze ist dann allerdings von einer maximalen Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mehr die Rede. Beim Familiennachzug einigte sich schon die zuständige Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz, daß eine »gewisse Elastizität« zugelassen werden solle.³² Beschlossen wurde aber, daß

29 Als ›dritter Weg‹ wurde die nachträgliche Legalisierung von ohne Genehmigung oder als Touristen eingereisten Arbeitskräften bezeichnet, s. den Beitrag von Barbara Sonnenberger in diesem Band.

30 Protokoll über die Besprechung mit den Ausländerreferenten der Länder am 28./29.1.1965 im BMI, BArch Ko, B 106/60291.

31 Hierzu s. den Sprechzettel für die Sitzung des interministeriellen Arbeitskreises am 12.10.1965, BArch Ko, B 106/69872.

32 So Dr. Böckenförde, NRW, Protokoll über die Sitzung des Arbeitskreises II ›Öffentliche Sicherheit und Ordnung‹ der Innenministerkonferenz am 28./29.4.1965 in Hamburg, BArch Ko, B 106/38055. Die Forderungen, die die Ausländerreferenten nicht durchsetzen konnten, lebten fort im für die Verwaltungspraxis wohl nicht unwichtigen Kommentar zum Ausländergesetz des bayerischen Referenten Kanein. Dort heißt es: »Für ausländische Arbeitnehmer, die beabsichtigen, nach einigen Jahren in ihre Heimatländer zurückzukehren, kommt grundsätzlich der Nachzug Familienangehöriger nicht in Betracht. Die Bundesrepublik ist kein

erst nach einer mindestens dreijährigen Beschäftigung des betreffenden Arbeitnehmers in der Bundesrepublik, bei Aussicht auf eine längere Weiterbeschäftigung und Vorhandensein einer Wohnung, die »normalen Anforderungen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer an eine angemessene Wohnung« entsprach, der Nachzug von Familienangehörigen (Ehegatte und Kinder unter 21) gestattet werden sollte.

Die Reaktionen anderer Bundesressorts verdeutlichen, daß die Innenminister hier auf durchaus ungewöhnliche Art versucht hatten, einen Coup zu landen. »Die Grundsätze und die hierzu gegebenen Begründungen stimmen m.E. mit der Haltung der Bundesregierung nicht in allem überein«, schrieb das Bundeswirtschaftsministerium im September 1965 und verlangte eine Diskussion im bislang nicht mit den Grundsätzen befaßten interministeriellen Arbeitskreis.³³ Auch das Auswärtige Amt kritisierte die Grundsätze, und das Bundesarbeitsministerium fand die Bestimmungen zum Familiennachzug zu restriktiv.³⁴ Tiefgreifende Differenzen verdeutlicht auch die Tatsache, daß das im Arbeitsministerium im August 1965 neu gebildete Referat ›Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer‹ zu seinen Aufgaben die »Förderung der Familienzusammenführung trotz der ›Grundsätze‹ der Innenministerkonferenz« rechnete.³⁵ Auch von den Arbeitsministern der Länder kam Kritik – die Familienzusammenführung solle gefördert werden.³⁶

Bis Februar 1966 wurden dann in Form von Ausnahmerichtlinien zu den Grundsätzen eine Reihe von Zugeständnissen ausgehandelt. Der Vorrang der Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die die Innenminister einfach ignoriert hatten, wurde klargestellt. Für Angehörige der EWG-Staaten mußten die Bestimmungen der zweiten Freizügigkeitsverordnung von 1964 gelten, in denen nicht vorgesehen war, daß die Genehmigung eines Familiennachzugs an eine Wartefrist gebunden werden konnte. Auch zu der in den Anwerbevereinbarungen vorgesehenen »wohlwollenden Prüfung« von Anträgen auf Genehmigung eines Familiennachzugs stand nach Ansicht von Wirtschafts- und Arbeitsministeri-

Einwanderungsland.« Und: »Der Gesamtaufenthalt soll, um die gekennzeichneten Gefahren auszuschließen, regelmäßig die Höchstdauer von drei Jahren nicht überschreiten«; Werner Kanein, Das Ausländergesetz und die wesentlichen fremdenrechtlichen Vorschriften (Kommentar), München/Berlin 1966, S. 26f., 46.

- 33 BMWi (Dr. Walter) an AA, BMI, BMA und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), 14.9.1965, BACh Ko, B 106/69872. Der Arbeitskreis für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer war im Mai 1962 gebildet worden. Dort trafen sich in unregelmäßigen Abständen (etwa zwei- bis fünfmal jährlich) etwa 12 bis über 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wobei eine regelmäßig vertretene Kerngruppe von fünf Institutionen, nämlich den Vertretern von Bundesinnen- und Bundeswirtschaftsministerium, Auswärtigem Amt, Bundesanstalt und dem den Vorsitz führenden Arbeitsministerium gestellt wurde. Hinzu kamen von Fall zu Fall Vertreter anderer Bundesministerien, und ab 1967 setzten die Länder durch, daß sie durch in der Regel Nordrhein-Westfalen und Bayern (und zwar Vertreter der Innenministerien) vertreten wurden.
- 34 BMI-Vermerk ›Grundsätze der Ausländerpolitik‹, November 1965; s. auch BMA (Käfferbitz) an BMI, 12.11.1965, beides in BACh Ko, B 106/69872.
- 35 Stichworte für die 1. Sitzung des Koordinierungskreises ›Ausländische Arbeitnehmer‹, 6.12.1965, BACh Ko, B 149/62775.
- 36 Niederschrift über die Sitzung des Koordinierungskreises ›Ausländische Arbeitnehmer‹, 6.12.1965; Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Koordinierungskreises ›Ausländische Arbeitnehmer‹, 11.3.1966, beides in BACh Ko, B 149/62775.

um die Dreijahresfrist im Widerspruch. Familienangehörigen aus den Anwerbestaaten sollte unter Umständen nach einem Jahr der Nachzug gestattet werden, wenn »anzunehmen ist, daß der Arbeitnehmer und seine Familie sich ohne besondere Schwierigkeiten in die deutschen Verhältnisse einleben werden.«³⁷ Die Forderung nach Vorhandensein einer »normalen« Wohnung blieb als erwünschtes Hemmnis³⁸ des Familiennachzugs erhalten. Das Bundesinnenministerium mußte also einige Abstriche von seinem harten Anti-Einwanderungskurs hinnehmen und Zugeständnisse gegenüber einem von anderen Ministerien bevorzugten pragmatischeren Kurs machen.

Prinzipiell aber beharrte das Bundesministerium des Innern darauf, daß es hier um die Umsetzung des Ausländergesetzes und damit eine reine Länderangelegenheit gehe: »Keine der in den Grundsätzen geregelten Fragen untersteht der Weisungsbefugnis des Bundes.« Es liege auch kein Eingriff in die auswärtigen Beziehungen vor. Schließlich sah das Innenministerium auch keinen Widerspruch zu den Anwerbevereinbarungen, die zudem Regierungsvereinbarungen seien, die die Länder ohne ein Zustimmungsgesetz nicht binden könnten.³⁹ Das Bundesinnenministerium, das in der Bundesregierung für die Ausländerbeschäftigungspolitik nicht zuständig war und dem es weder bei der Verlängerung der Anwerbevereinbarung mit der Türkei noch bezüglich der deutschen Haltung zur Freizügigkeit in der EWG gelungen war, seine restriktive Position durchzusetzen, versuchte also im Sommer 1965, mit Hilfe der Innenminister der Länder und unter Ausnutzung der Länderkompetenzen eigenständig Fakten zu schaffen.

Auch dieses Beispiel zeigt, daß in der Bundesregierung keinesfalls ein sorgloser Optimismus gegenüber der Arbeitsmigration vorherrschte, sondern über Einwanderungsprozesse und deren Regulierung heftig gestritten wurde. Eine Einwanderung zu verhindern, war dabei keineswegs das für alle Beteiligten zentrale Anliegen. Während die Innenministerien von Bund und Ländern immer wieder darauf drängten, wirksame Kontrollmechanismen einzuführen, ordneten andere Ministerien das Ziel, eine dauerhafte Einwanderung zu verhindern, anderen Interessen unter. Sie vermieden aber einen Streit um Grundprinzipien der Ausländerpolitik. Das in den Grundsätzen durch die Innenminister festgelegte Diktum »Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland« wurde nicht debattiert. Dem Bundestag, der gerade ein Ausländergesetz verabschiedet hatte, war es wohl nicht einmal bekannt. Und im Bulletin der Bundesregierung hieß es 1965 gar, mit dem neu-

37 Text der Ausnahmerichtlinien, der am 2.3.1966 mit einem Schreiben des BMI an die Innenminister der Länder verschickt wurde, BArch Ko, B 106/69872. Diese Akte enthält auch Richtlinien der Länder zur Umsetzung. Barbara Sonnenberger verweist am Beispiel südhessischer Ausländerbehörden darauf, daß auch die Einjahresfrist für den Familiennachzug eine deutliche Verschlechterung gegenüber der bisherigen Praxis bedeutete; Sonnenberger, Die Anfänge der Arbeitsmigration in die Bundesrepublik, Kap. 2.2.2.

38 So dezidiert BMWi (Steinjan) an AA, BMI und BMA, 28.12.1965; vgl. auch Innenministerium Baden-Württemberg (Kloesel) an BMI, 12.10.1965, beides in BArch Ko, B 106/69872.

39 Sprechzettel für die Sitzung des interministeriellen Arbeitskreises, 12.10.1965. Der Text wurde so allerdings wohl nicht verwendet, da der Arbeitskreis die Diskussion des Themas einem kleineren Kreis übertrug, s. den Auszug aus dem Protokoll, beides in BArch Ko, B 106/69872. Von dieser Besprechung am 8.11.1965 findet sich wiederum kein Protokoll in den Akten.

en Gesetz sollten Ausländerinnen und Ausländer, die schon länger als fünf Jahre in der BRD gelebt und sich »gut geführt« hatten, die Aussicht haben, »für dauernd in der Bundesrepublik bleiben zu können«. ⁴⁰

Charakteristisch für die Politikentwicklung in den 1960er Jahren war es, daß Konflikte, wie sie oben geschildert wurden, nicht im Sinne einer eindeutigen Klärung der politischen Linie ausgetragen wurden. Im Kabinett gab es vor 1973 keine umfassende, grundsätzliche Diskussion über die Ausländerpolitik⁴¹; auf der politischen Prioritätenliste stand sie weiter unten. Dieser Verzicht auf klare Richtlinien eröffnete Spielräume für das eigenständige Agieren der Bundesministerien.

Rotation oder Integration?

Konflikte und Entscheidungen in den frühen 1970er Jahren

1969 einigten sich die Innenminister von Bund und Ländern darauf, mit ihren Mitteln die Verfestigung des Rechtsstatus ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu blockieren, indem sie im Grundsatz nicht zulassen wollten, daß diese länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik blieben. Auf Initiative Bayerns wurden »Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung« vereinbart. Deren Kernanliegen war es, die Erteilung der im Ausländergesetz vorgesehenen Aufenthaltsberechtigung möglichst restriktiv zu handhaben. Denn diese »leitet eine dauernde Niederlassung ein. Es ist mit dem ständigen Verbleib des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland zu rechnen.«⁴² Entsprechend diesen Grundsätzen verfügte etwa der Hessische Minister des Innern im August 1969, bei der Erteilung der Aufenthaltsberechtigung sei »grundsätzlich zu beachten, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und die ständige Niederlassung von Ausländern daher nicht als Regelfall, sondern nur in eng begrenztem Umfang vertretbar erscheint.« Da die ständige Niederlassung ausländischer Arbeitnehmer nicht erwünscht sei, sei bei der Erteilung von Aufenthaltsberechtigungen »Zurückhaltung geboten«. ⁴³

Als Bayern und Schleswig-Holstein dann aber Ende 1972 – durchaus im Sinne dieser Beschlüsse – die Rückkehr einiger Ausländerinnen und Ausländer in ihre Heimatländer erzwingen wollten, verursachte dies einen Sturm der Entrüstung über die »Zwangsrotation«, die nun als Gegenbild einer sozialen und humanitären

40 Neues Ausländergesetz, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bulletin), Nr. 28, 16.2.1965, S. 223.

41 Die Protokolle des Bundeskabinetts werden erst über die Edition des Bundesarchivs zugänglich gemacht. Aus anderen Aktenbeständen gibt es keinen Hinweis auf eine solche grundsätzliche Debatte; das Kabinett entschied, wenn überhaupt, dann vielfach im Umlaufverfahren.

42 Niederschrift über die Besprechung der Ausländerreferenten des Bundes und der Länder, 20.–22.5.1969 in München, BArch Ko, B 106/39993. Dort ist ein Entwurf der »Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung« enthalten, der noch dem Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz vorgelegt werden sollte. Eine Aufenthaltsberechtigung konnte nach fünf Jahren erteilt werden, war räumlich und zeitlich unbeschränkt und nicht an Bedingungen geknüpft.

43 Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung, 22.8.1969, in: Staats-Anzeiger für das Land Hessen, 1969, Nr. 36, S. 1541–1543.

Politik angesehen wurde.⁴⁴ Hier wird deutlich, wie sehr sich an der Wende der 1960er und 1970er Jahre Grundvorstellungen über die Rechte der Individuen und eine soziale Politik veränderten. Noch 1969 hatten die Innenministerien eigenständig und im Konsens ihre besonders restriktiven Vorstellungen umgesetzt und versucht, Barrieren gegen eine Verfestigung von Migrations- zu Einwanderungsprozessen zu errichten. 1972 aber hatten sich auch im Kreis der Innenminister Haltungen durchgesetzt, die gegenüber dem Verfügungsanspruch des Staates nun stärker auch humanitäre und liberale Anliegen betonten. »Mit ausländerrechtlichen Maßnahmen wird nicht auf eine zeitliche Begrenzung des Aufenthaltes ausländischer Arbeitnehmer hingewirkt«, erklärte die Bundesregierung im Januar 1972.⁴⁵

Während die Bundesregierung hier also erklärte, auf wesentliche Interventionsmöglichkeiten in Ansiedlungsprozesse verzichten zu wollen, hatte sich parallel hierzu unter der sozialliberalen Koalition, und zwar gerade als Position des Arbeitsministeriums, die Auffassung, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, zu einem nun immer hartnäckiger verfochtenen Prinzip verfestigt. 1970/71 war die Feststellung, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, ein fester Bestandteil von Stellungnahmen aus dem Bundesarbeitsministerium geworden. Bewußt oder unbewußt wurde der Begriff ›Gastarbeiter‹ immer mehr auch offiziell gebraucht. Zunehmend manövrierte sich die Bundesregierung damit in ein Dilemma: Schon Mitte der 1960er Jahre hatte es starke Bedenken dagegen gegeben, große Gruppen von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten unter Anwendung von Zwang in die Heimat zu schicken. Während zunächst außenpolitische Bedenken ein Hauptfaktor gewesen waren, engten Anfang der 1970er Jahre dominante soziale und humanitäre Normen und Wertvorstellungen die Entscheidungsspielräume ein. Im Rahmen auch der politischen Ansprüche der sozialliberalen Koalition selbst wurde es immer weniger denkbar, die Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in großem Maßstab aktiv daran zu hindern, auch als Familien in der Bundesrepublik sesshaft zu werden. Daß immer mehr von ihnen dies taten, war in den Bundesministerien durchaus bekannt. Schon im Herbst 1968 waren unter den männlichen ausländischen Beschäftigten über die Hälfte bereits vier und mehr Jahre in der Bundesrepublik gewesen. 41% aller männlichen Arbeitnehmer lebten zu diesem Zeitpunkt mit ihren Ehefrauen in der Bundesrepublik.⁴⁶ Seitdem hatte sich

44 In beiden Bundesländern erhielten Ausländerinnen und Ausländer Bescheide, wonach sie sich auf eine Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereiten sollten, da die Bundesrepublik ihre Einwanderung nicht wünsche. Im Innenausschuß des Bundestages erläuterte der Vorsitzende, F. Schäfer (SPD), 1973, daß die bayerische Position ursprünglich die aller Innenminister gewesen sei. Diese hätten aber mittlerweile erkannt, daß ihre Haltung falsch gewesen sei, s. die Anlage zum Protokoll der 3. Sitzung des Innenausschusses, 21.2.1973, S. 24, Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages (BT-Archiv), Bonn.

45 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Hussing u.a. ›Politik der Bundesregierung gegenüber den ausländischen Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland‹, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Anlagen, Drucksache, Nr. 3085, 31.1.1972, S. 4.

46 Hierzu s. die 1970 veröffentlichten Ergebnisse einer Repräsentativuntersuchung der Bundesanstalt: Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung – Erfahrungsbericht 1969, hg.v.d. Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1970, S. 48f., 54. Von den knapp

die Ausländerbeschäftigung rasant entwickelt. Im Frühjahr 1972 arbeiteten über 2 Millionen ausländische Beschäftigte in der Bundesrepublik; bis zum Sommer 1973 sollte ihre Zahl auf 2,6 Millionen ansteigen.

Die Bundesregierung, seit Oktober 1969 geführt von einem Kanzler Willy Brandt, hatte diese Entwicklung befürwortet und lange Zeit gelassen optimistisch kommentiert. Für ihr Reformprogramm waren ein bedeutendes Wirtschaftswachstum und ein großes Arbeitskräftereservoir unbedingt notwendig. Ab etwa Frühjahr 1972 aber veränderte sich die Einschätzung der Lage, und im Sommer setzte sich die Position durch, daß eine ›Konsolidierung‹ der Ausländerbeschäftigung erreicht werden sollte. Hierfür gab es in erster Linie fünf Gründe: Erstens wuchsen mit der rasanten Zunahme der Ausländerbeschäftigung die Sorgen vor allem darum, daß immer mehr Familien nachzogen, Ansiedlungstendenzen sich verfestigten und insgesamt höhere Ausgaben für Wohnungen, Schulen etc. kaum vermeidbar sein würden. »Ein anhaltender Anstieg der Ausländerbeschäftigung« erklärte Arbeitsminister Arendt im Frühjahr 1972, »kann zu einer Größenordnung führen, bei der – insbesondere wegen der hohen Aufwendungen der Eingliederungs- und Infrastrukturmaßnahmen – der Wachstumsspielraum ausgeschöpft ist.«⁴⁷ Zweitens kamen Zweifel am bislang verfolgten Wachstumskurs auf, und die wirtschaftspolitische Umorientierung hin zu einer vorrangigen Bekämpfung der Inflation deutete sich an. Drittens wuchs vor allem nach dem Anschlag auf die israelische Mannschaft bei der Olympiade in München, der im September 1972 kurz vor der umkämpften Wiederwahl der Regierung Brandt verübt wurde, unter führenden Politikern die Sorge, es könne in der einheimischen Bevölkerung zu heftigen Gegenreaktionen gegen die Präsenz von mehreren Millionen Ausländerinnen und Ausländern kommen. Gerade für die Sozialdemokratie hätte dies politisch gefährlich werden können. Aber auch die zugewanderte Bevölkerung, so fürchteten einige Politiker, würde ihre miserable soziale Situation nicht dauerhaft hinnehmen und unter Umständen bald ein brisantes Konfliktpotential darstellen.⁴⁸ Und schließlich spielten auch meist nur vage artikuliert nationalistische Vorbehalte und Bedenken gegenüber einer Entwicklung nationaler Minderheiten eine Rolle.

Wie aber die angestrebte Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung erreicht werden könnte, blieb weitgehend unklar. Klar war noch nicht einmal, was genau die Bundesregierung erreichen wollte. Sollte die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer nur noch wenig steigen, auf dem erreichten Niveau gehalten oder aber reduziert werden? Oder wollte man eine weiterhin hohe Zahl ausländischer Be-

90% seit der Einreise ununterbrochen in der Bundesrepublik lebenden männlichen ausländischen Beschäftigten waren 31% 4 bis 7 Jahre und 26% über 7 Jahre in der Bundesrepublik. Bei den Frauen waren 39% bereits vier und mehr Jahre dort.

47 Rede des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Walter Arendt, im Rahmen der von der Financial Times veranstalteten Konferenz ›Europe's Human Resources‹, 13.3.1972 in Düsseldorf, S. 18, Depositum Walter Arendt, 1/WAAA 41, Reden, 6. Wahlperiode, Bd. 9, Archiv der sozialen Demokratie (AdsD) bei der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

48 Willy Brandt warnte im Herbst 1972 vor der Entstehung sozialen und politischen Konfliktstoffs aufgrund der Wohnverhältnisse und mangelnden Bildungschancen der ›Gastarbeiter‹ und ihrer Kinder: Ansprache vor der Henschel-Belegschaft, 5.10.1972, in: Bulletin, Nr. 140, 6.10.1972, S. 1693–1696, hier S. 1694.

schäftigter akzeptieren und vorrangig die Ansiedlungstendenzen bekämpfen? Oder aber – auch diese Option war in der Diskussion – sollte man die Neuzuwanderung stoppen, die ansässig Gewordenen aber als dauerhafte Bewohnerinnen und Bewohner bzw. bald auch deutsche Staatsangehörige akzeptieren? Und was schließlich waren durchsetzbare und erfolgversprechende Mittel, mit denen man die Migrations- und Ansiedlungsprozesse steuern und die angestrebte Konsolidierung erreichen könnte?

Im Diskussionsprozeß der Jahre 1972/73 machten sich Unklarheiten in der Einschätzung der Situation bemerkbar, und angesichts komplexer Zusammenhänge tat die Bundesregierung sich schwer, Prioritäten zu setzen. Bei einer Reduzierung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte wurden wirtschaftliche Schwierigkeiten befürchtet. Blicke die Ausländerbeschäftigung nur konstant, warnte der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Josef Stingl, noch im Juli 1973, dann müsse man einen jährlichen Wachstumsverlust von 0,5 bis 1% einkalkulieren.⁴⁹ Noch Ende 1972 glaubten Beamte und Politik zudem, daß »auch außenpolitische Gründe [...] eine restriktive Politik kaum zulassen« würden.⁵⁰ Die Bundesregierung zögerte, einseitig die Arbeitsmigration zu beschränken, und hielt lange daran fest, daß die Probleme »nur im europäischen Rahmen dauerhaft zu lösen sind.«⁵¹

Sollten weiterhin eine hohe Zahl ausländischer Arbeitskräfte zugelassen, Ansiedlungstendenzen und steigende Infrastrukturkosten aber bekämpft werden, dann erschien das Konzept einer staatlich durchgesetzten Rotation der ausländischen Arbeitskräfte als eine Strategie, die vor allem vom Land Bayern und in Kreisen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände als aussichtsreich verfochten wurde. Gerade Anfang der 1970er Jahre aber waren humanitäre und soziale Ideale so einflußreich, daß die Rotation in der Öffentlichkeit stark diskreditiert war und kaum offene Anhänger fand.⁵² »Es darf nicht der Eindruck geweckt werden«, betonte Bundeskanzler Brandt vor Opel-Beschäftigten, »wir betrachteten die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland als industrielle Reservearmee, die man nach Belieben ins Land holen und wieder abschieben könnte. Das wäre unsozial, das wäre unmenschlich – es wäre obendrein noch höchst unwirtschaftlich.« Aus dem »Geist der sozialen Verantwortung« habe die Bundesregierung die Zwangsrotation abgelehnt.⁵³

49 »Gastarbeiter passen sich an«. Interview mit Josef Stingl, in: Rheinischer Merkur, 27.7.1973.

50 Helmut Heyden, Diskussion über die Ausländerbeschäftigung in Europa, in: Bundesarbeitsblatt, 24. 1973, S. 33–36, hier S. 36. Auch Innenminister Genscher argumentierte skeptisch, ein Aufnahmestopp sei innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ohnehin unmöglich und werfe ansonsten außen- und entwicklungspolitische Probleme auf, s. die Anlage zum Protokoll der 3. Sitzung des Innenausschusses, 21.2.1973, S. 18, BT-Archiv.

51 W. Arendt im Bundestag, 6.6.1973, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 38. Sitzung, S. 2065.

52 Aggressiv für eine Rotationspolitik trat vor allem das Bayerische Innenministerium ein, während die Position des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung zurückhaltender war. Auch der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zögerte 1973, sich offen zur Rotation zu bekennen, s. Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 550–558.

53 Willy Brandt, Besuch in Rüsselsheim. Rede vor der Belegschaft der Opel-Werke am 26.6.1973, in: Bulletin, Nr. 79, 28.6.1973, S. 795–797, hier S. 796f.

Auch die Gewerkschaften waren strikt gegen eine Rotationspolitik, die sie nicht nur unsozial fanden, sondern in der sie auch ein Mittel sahen, um für die Unternehmer immer wieder junge, gesunde und zudem billige Arbeitskräfte zu importieren, die deutschen Arbeitskräften vorgezogen werden könnten. Statt dessen wollten sie eine Politik, die die Rekrutierung von immer mehr und immer neuen Ausländerinnen und Ausländern unattraktiv machte.⁵⁴ Deutlich zeigte sich zudem, welchen Einfluß auf die bundesdeutsche Politik die Angst vor einer segregierten Bevölkerungsgruppe hatte. Denn befristete man den Aufenthalt der angeworbenen Arbeitskräfte von vornherein, so wurde befürchtet, daß diese sich abgrenzen und sich Eingliederungsangeboten verweigern würden und damit ein relevantes Konfliktpotential vorhanden wäre.⁵⁵ Und schließlich sprach auch gegen das Rotationskonzept, daß es die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht reduzieren würde – und auf dieses Ziel legte sich das Bundesarbeitsministerium zunehmend fest. All dies galt allerdings nicht für Angehörige von Entwicklungsländern, denn sie sollten – wenn sie zur Aus- oder Fortbildung in die Bundesrepublik gekommen waren (und anders ging es kaum) – unbedingt zur Rückkehr gezwungen werden. Hier also wurden die Prioritäten anders gesetzt als bei den Europäern, deren Rückkehr ebenfalls erwünscht war, aus sozialen und humanitären Erwägungen aber nicht erzwungen werden sollte.

Eine zweite Option, die Festlegung einer Ausländerhöchstquote nach Schweizer Muster (›Plafondierung‹), galt in den Bundesministerien als nicht praktikabel. Die implizierten dirigistischen Eingriffe und die Zuteilung von Arbeitskräftekontingenten an bestimmte Industrien wurden abgelehnt: »Die Bundesanstalt für Arbeit geriete damit wieder in die Nähe eines Fremdarbeitereinsatzes vergangener Zeiten.«⁵⁶ Überhaupt gab es Anfang der 1970er Jahre deutliche Vorbehalte gegen eine Intervention mit nicht-marktwirtschaftlichen, ›dirigistischen‹ Mitteln – wie es gelegentlich hieß. Von selektiven Eingriffen in den Wirtschaftskreislauf befürchtete man unerwünschte Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Ein Anwerbestopp oder eine Plafondierung, hieß es noch zum Jahreswechsel 1972/73 aus dem Bundesarbeitsministerium, seien »auch wegen ihrer problematischen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen fraglich.« Eine illegale Beschäftigung würde zudem attraktiver gemacht und die Lohnentwicklung eventuell negativ beeinflußt.⁵⁷

Im Grunde hatte sich in der Regierung also eine Position durchgesetzt, die die wachsende Ausländerzahl als Problem definierte und auf deren Einschränkung und

54 Protokolle der Arbeitsgruppe ›Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer‹ des DGB-Arbeitskreises ›Ausländische Arbeitnehmer‹, 23.11.1972 und 8.1.1973, AdsD, DGB-Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik, Akte ›Ausländische Arbeitnehmer‹, Nr. 534.

55 Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland [Arbeitsunterlage für die Sozialpolitische Gesprächsrunde, 1973], S. 9, AdsD, DGB-Bundesvorstand 5/DGCQ 12; s. auch: Probleme der Ausländerbeschäftigung. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, in: Bulletin, Nr. 57, 10.5.1974, S. 568–578, hier S. 570.

56 Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, S. 7, AdsD, DGB-Bundesvorstand 5/DGCQ 12.

57 Heyden, Diskussion über die Ausländerbeschäftigung in Europa, S. 36.

Reduzierung setzte, während man gleichzeitig aber nicht über innen- und außenpolitisch vertretbare Möglichkeiten zu verfügen schien, dies auch durchzusetzen. Erst die Ölkrise veränderte die Situation grundlegend. Nun traten angesichts einer drohenden Massenerwerbslosigkeit soziale und humanitäre Rücksichten gegenüber den ausländischen Beschäftigten in den Hintergrund, und außenpolitisch war die Situation jetzt insofern verändert, als die wirtschaftliche Zwangslage und die ölexportierenden Staaten für die restriktiven Maßnahmen der Bundesregierung verantwortlich gemacht werden konnten. Nun wurde durch den Anwerbestopp faktisch eine Ausländerhöchstquote auf dem bestehenden Stand festgelegt, wobei die Regierung gleichzeitig darauf setzte, daß sich durch eine freiwillige Rückwanderung und auch durch eine Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis die Zahl der ausländischen Beschäftigten reduzieren würde. Tatsächlich trat dies ja auch ein. Auf die zuvor als wesentlicher Teil des Problems identifizierten Tendenzen zu Familiennachzug und dauerhafter Ansiedlung aber reagierte man nicht konsequent – weder indem man versuchte, diese Tendenzen zu stoppen (später wurde eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, um den Familiennachzug zu behindern), noch indem man sich einer unabänderlichen Realität offen und konsequent stellte.

Letzteres hatte mit Innenminister Genscher ein führendes Mitglied des Kabinetts befürwortet. Im Herbst 1972 hatte er gefordert darüber nachzudenken, ob die Bundesrepublik parallel zur Begrenzung der Migration nicht auch eine »echte Einwanderungspolitik« betreiben sollte. Es gelte sich zu fragen, »ob es richtig ist, Leute nur für kurze Zeit hereinzunehmen, oder ob man dann nicht eine echte Einwanderungspolitik betreiben muß mit der Vollintegration.«⁵⁸ Und im Februar 1973 erklärte er, »daß wir nach meiner Überzeugung gar nicht darum herumkommen – wir sind in Wahrheit ein Einwanderungsland –, auch eine Einwanderungspolitik zu treiben.«⁵⁹ Obwohl auch in den Zeitungen ähnliche Forderungen durchaus gängig waren, hatte Genschers Position im sozialliberalen Kabinett keine Chance. Weder sein eigenes Ministerium noch seine Partei hatte Genscher hinter sich.⁶⁰

Bundeskanzler Brandt befürwortete trotz seines Engagements für eine soziale und humanitäre Politik nie die konsequente Anerkennung der Einwanderungsprozesse. Außenpolitische Rücksichten spielten hier vermutlich eine Rolle. Zur Einbürgerungspolitik befragt, verwies Brandt darauf, daß z.B. Jugoslawien dann die Arbeitsmigration stoppen würde.⁶¹ Auch Außenminister Scheel betonte, daß im Rahmen einer längerfristigen Lösung auch die Interessen der Herkunftsländer beachtet werden müßten, die in der Regel die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen

58 Interview mit der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung, 5.10.1972.

59 Anlage zum Protokoll der 3. Sitzung des Innenausschusses, 21.2.1973: Fortsetzung der Aussprache über das Arbeitsprogramm des BMI in der 7. Wahlperiode, S. 20, BT-Archiv.

60 Bundeswirtschaftsminister Friderichs, ebenfalls FDP, trat nachdrücklich für eine Befristung des Aufenthalts ausländischer Arbeitskräfte ein, s. etwa sein Interview mit dem Süddeutschen Rundfunk, 8.4.1973, hier nach den Auszügen in der Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

61 Fragen der Zusammenarbeit in Europa. Interview des Bundeskanzlers mit dem Norwegischen Rundfunk und Fernsehen (3.6.1973), in: Bulletin, Nr. 67, 5.6.1973, S. 664–667, hier S. 665.

wollten.⁶² Ein nicht zu unterschätzender Faktor waren daneben Widerstände gegen ein Verständnis der Staatsbürgernation als eine ethnisch heterogene Gemeinschaft sowie die Vorstellung, Einwanderung ohne Assimilation müsse Minderheitenkonflikte zur Folge haben. Vermutlich gab es darüber hinaus Ängste vor Widerständen in der einheimischen Bevölkerung gegen eine offensive Einbürgerungspolitik. Und schließlich spielte – trotz aller Distanzierungen von einer Anwendung von Zwangsmitteln – wohl doch der Wunsch eine Rolle, sich – wie ein leitender Beamter des Bundesinnenministeriums erläuterte – Spielräume im Falle einer umfangreicheren Erwerbslosigkeit zu erhalten.⁶³

Sehr nachdrücklich erklärte Arbeitsminister Walter Arendt im Dezember 1973: »Die Bundesrepublik Deutschland betrachtet sich nicht als klassisches Einwanderungsland. Wir gehen daher grundsätzlich davon aus, daß die Menschen, die zur Arbeit in unser Land kommen, nach einiger Zeit freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren, und dort zur Weiterentwicklung ihres Landes beitragen.«⁶⁴ Dies konnte unmittelbar nach Verhängung des Anwerbestopps durchaus als Drohung gelesen werden, und 1975/76 setzte sich das Arbeitsministerium dann tatsächlich dafür ein, Zwangsmaßnahmen zur Reduzierung der Ausländerzahl in Erwägung zu ziehen.⁶⁵ 1972/73 hatte das vorherrschende gesellschaftliche Klima die offene Befürwortung derartiger Maßnahmen seitens der Sozialdemokratie nicht zugelassen, und auch einige Jahre später wurden sie von der Regierung Schmidt nicht verwirklicht. Im Juni 1973 hatte das Kabinett sogar beschlossen, den aufenthaltsrechtlichen Status der bereits länger in der Bundesrepublik lebenden Ausländer(innen) zu verbessern und damit letztlich Ansiedlungsprozesse zu begünstigen, indem vermehrt die Aufenthaltsberechtigung erteilt werden sollte. Obwohl noch 1973 den Ländern vorgelegt, wurde diese Initiative dann aber im Zeichen der Krise 1974 gestoppt und erst 1978 verwirklicht.⁶⁶ 1973 verdeutlichte sie den Kompromißcharakter der Regierungspolitik, die eben weniger Ausdruck eines eindeutigen, konsequent verwirklichten Programms als verschiedener Forderungen und Ansprüche

62 Der Bundesminister des Auswärtigen, Scheel, an den Bundesvorstand des DGB, zu Hd. F. Woschek, 24.1.1973, AdsD, DGB-Bundesvorstand 5/DGCQ 10.

63 Eckart Schiffer, Sind wir ein Einwanderungsland? Zur staatsrechtlichen Integration der Ausländer, in: Arbeit und Sozialpolitik, 27. 1973, S. 189–192.

64 Einführungsworte zum Informationsgespräch über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, 18.12.1973 im BMA, S. 5, Depositum Walter Arendt, 1/WAAA 46, Reden, 7. Wahlperiode, Bd. 3, AdsD.

65 Dokumentation in der Bundesregierung diskutierter Thesen zur Ausländerpolitik in der Frankfurter Rundschau, 23.2.1976 (»Ganz ohne Türken oder Griechen geht es nicht«).

66 Im Bundestag wurde erläutert, das BMI habe schon am 13.6.1973 den Ländern Vorschläge zur Veränderung der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zugeleitet. Die Innenministerkonferenz habe diese am 22.6. an ihren Arbeitskreis II überwiesen, der die Vorschläge mehrheitlich billigte. Die Innenministerkonferenz habe dann am 30.11.1973 die Angelegenheit zunächst vertagt, am 13./14.9.1974 aber den Veränderungen zugestimmt, die nun über das Kabinett dem Bundesrat zugeleitet werden sollten (s. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 81. Sitzung, 20.2.1974, S. 5366: schriftliche Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Jung auf eine Frage des SPD-Abgeordneten Urbaniak; ebd., 7. Wahlperiode, 120. Sitzung, 27.9.1974, S. 8064). Dies geschah nicht.

war, die es innerhalb der Regierungskoalition und der bundesdeutschen Gesellschaft gab.

Schluß

Fragt man also, warum eine Bundesrepublik, die nicht Einwanderungsland sein sollte, es trotzdem zuließ, daß umfangreiche Einwanderungsprozesse stattfanden, dann muß die Antwort komplex sein und verschiedene Elemente der eingangs angeführten Erklärungsansätze aufnehmen: Sowohl für die konservativ als auch die sozialdemokratisch geführten Regierungen der mittleren 1950er bis mittleren 1970er Jahre war die Arbeitsmigration aus dem Ausland verknüpft mit zentralen Zielen ihrer Politik. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte war ein wichtiges Element der europäischen Integration. Ohne die massenhafte Rekrutierung im Ausland, so war die sozialliberale Regierung überzeugt, waren der dynamische Wirtschaftsaufschwung, die Steigerung des Lebensstandards und auch wichtige Reformvorhaben (Bildungsausweitung, frühere Rente, Arbeitszeitverkürzung) nicht zu realisieren. Gleichzeitig war die Anwerbung von Arbeitskräften – dies ist ein in der Literatur bislang unzureichend berücksichtigter Aspekt – auch ein Instrument bundesdeutscher Außenpolitik. Zu deren Anliegen gehörte es etwa, zur inneren Stabilisierung von Ländern, in denen man eine Zunahme des kommunistischen Einflusses fürchtete (Italien, Griechenland), beizutragen, NATO-Partner zu binden (Türkei) oder Unterstützung für den bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruch gegenüber der DDR zu sichern. So erreichte Tunesien 1965 einen Notenwechsel (nicht aber eine formelle Anwerbevereinbarung) über die Aufnahme eines begrenzten Kontingents tunesischer Arbeitskräfte als Gegenleistung für seine Unterstützung der Bundesrepublik in der Nahostkrise.⁶⁷ Der Anwerbevertrag mit Jugoslawien wurde 1967/68 von Außenminister Brandt im Interesse der neuen Ostpolitik durchgesetzt.⁶⁸ Aus Interesse an einem gutem Image der Bundesrepublik im Ausland befürwortete das Auswärtige Amt gelegentlich eine weniger restriktive Handhabung des Familiennachzugs und riet dazu, von umfangreichen Ausweisungen ohne Genehmigung in der Bundesrepublik lebender Ausländerinnen und Ausländer abzusehen. 1972/73 waren außenpolitische Erwägungen im allgemeinen und die große Bedeutung guter Beziehungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein wichtiges Argument gegen frühe, scharf restriktive Maßnahmen. Einem Verbot des Familiennachzugs

67 Staatssekretär Karl Carstens drängte gegenüber anderen Ministerien, daß »dies ein Punkt sei, in dem die tunesische Regierung und Burgiba selbst ein Zeichen des Dankes der deutschen Seite dafür erwarten, daß Präsident Burgiba sich wie bekannt in der jüngsten Nahostkrise so vorbehaltlos und sich selbst exponierend zugunsten des deutschen Standpunkts eingesetzt habe«; Der Staatssekretär des AA an den Staatssekretär im BMA, Dr. Wilhelm Claussen, 28.5.1965, BArch Ko, B 149/22442. Nachdem die Bundesrepublik Waffen an Israel geliefert hatte und sich abzeichnete, daß beide Staaten diplomatische Beziehungen aufnehmen würden, hatte Ägyptens Präsident Nasser Ulbricht zu einem Staatsbesuch eingeladen. Für die international relativ isolierte DDR war dies ein bedeutender Durchbruch hin zu ihrer Anerkennung als souveräner Staat. Die arabischen Staaten, mit Ausnahme von Marokko, Tunesien und Libyen, brachen die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik ab.

68 Vorgänge in BArch Ko, B 136/6603.

oder einer strikten Begrenzung des Aufenthalts (also einer Rotation), die neben einem Verzicht auf die Auslandsrekrutierung wohl die einzig effektiven Maßnahmen gewesen wären, um eine Einwanderung zu verhindern, standen verschiedene Faktoren entgegen: Im Rahmen der EWG, insbesondere gegenüber Italien, und im Rahmen der Anwerbeverträge waren solche Maßnahmen nicht durchsetzbar. Die Trennung von Familien stand Menschenrechtsnormen ebenso entgegen wie christlichen und sozialen Vorstellungen. Hinzu kam u.a. der Widerstand der Wirtschaft, die eingearbeitete Arbeitskräfte halten wollte.

Nicht Blindheit gegenüber den Konsequenzen der Migration bestimmte die Politik. Im immer wieder aufbrechenden Streit über Maßnahmen gegen Einwanderungstendenzen setzten sich vielmehr andere politische Prioritäten durch; es gab wichtigere Dinge als das Ziel, Einwanderungsprozesse zu verhindern. Partielle Einwanderungsprozesse hinzunehmen und sich positiv zur Einwanderung und staatsbürgerlichen Integration zu bekennen aber waren zwei verschiedene Schritte. Obwohl eine offene Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik im hier untersuchten Zeitraum bereits gefordert wurde, war der Handlungsdruck in diese Richtung nicht stark genug, und CDU- wie SPD-geführte Regierungen fürchteten letztlich vor allem die sozialen und politischen Kosten einer solchen Politik.

Politische Entscheidungen waren dabei nicht das Ergebnis einer umfassenden, koordinierten Analyse und Erörterung der Situation und möglicher Handlungsalternativen. Typisch war gerade in den 1960er Jahren, daß die einzelnen Bundesministerien ressortspezifische Interessen vertraten und sie durchaus in Konkurrenz zueinander durchzusetzen versuchten. Gerade in den Innenministerien war ein autoritäres Staatsverständnis lebendig, in dessen Rahmen Beamte sich als Hüter übergeordneter Staatsinteressen verstanden, die sie unter Umständen auch gegenüber dem Parlament verteidigen wollten. Während aus dieser Sicht unter den Politikern gefährliche Tendenzen zur Öffnung der europäischen Grenzen überhand zu nehmen schienen, sah man sich hier als Vertreter der Anliegen von ›Sicherheit und Ordnung‹. Gelegentlich wurde die Forderung formuliert, daß »die Interessen der inneren und äußeren Sicherheit den Vorrang vor Liberalisierungsbestrebungen und konjunkturellen Erwägungen genießen« müßten.⁶⁹ Konkret bedeutete dies, daß die europäische Integration und die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte im Interesse der staatlichen Sicherheit gebremst werden sollten. Eine derartige Prioritätensetzung konnte sich allerdings schon als Linie des Bundesministeriums nicht durchsetzen. Das Bundesinnenministerium wandte sich nicht prinzipiell gegen die massenhafte Arbeitskräfterekrutierung oder gegen die Freizügigkeit; zu eindeutig genossen Wirtschaftsaufschwung und Westintegration Priorität in der Politik der Regierungen Adenauer und Erhard. Man konzentrierte sich allerdings darauf, im Ausländerrecht weitgehende Befugnisse für die bundesdeutschen Behörden durch-

69 Bayerisches Staatsministerium des Innern an BMI, 6.4.1962, BArch Ko, B 106/39961; s. auch die Forderung des einflußreichen bayerischen Beamten W. Kanein: »Ausländerbehördlichen Belangen gebührt uneingeschränkter Vorrang vor den Interessen des Arbeitsmarktes und wirtschaftlichen Gesichtspunkten«; Kanein, Das Ausländergesetz, S. 98.

zusetzten und kämpfte immer wieder darum, Barrieren gegen eine Entwicklung der Migration zur Einwanderung zu errichten.

In Konflikt gerieten die Innenpolitiker und Beamten der Innenministerien wiederholt mit dem Auswärtigen Amt. Auch das Wirtschaftsministerium gehörte verschiedentlich zu den Kontrahenten der restriktiven Innenpolitiker. Ihm war vor allem daran gelegen, die europäische Integration und damit auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte voranzutreiben sowie im Interesse der wirtschaftlichen Dynamik einen möglichst ungehinderten Zugriff auf Arbeitskräfte sicherzustellen. Allerdings vertrat das Ministerium nicht ausschließlich eine von wirtschaftlichen Interessen bestimmte Perspektive, sondern bezog in seine Positionsbestimmung auch z.B. mögliche politische Konflikte oder mit der massenhaften Ausländerbeschäftigung gegebene Sicherheitsrisiken im Falle eines Notstands ein.

Die Rolle des offiziell für die Ausländerbeschäftigung zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung war zwiespältig. Indem es etwa wiederholt gegen den Abschluß von Anwerbeverträgen opponierte, agierte das Ministerium wesentlich im Sinne eines Schutzes des deutschen Arbeitsmarktes, sozialer Standards und der Priorität der Inländer. Erst langsam machte es sich auch zum Vertreter eines sozialen Anliegens der ausländischen Beschäftigten und setzte sich etwa für eine großzügigere Handhabung des Familiennachzuges ein.⁷⁰ In den 1970er Jahren allerdings, unter einem Arbeitsminister Walter Arendt, wurde das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zunehmend zum Verfechter restriktiver Anliegen, und 1975 setzte es sich für eine Verschlechterung der Rechtsposition der Ausländerinnen und Ausländer sowie für Zwangsmaßnahmen zur Reduzierung ihrer Zahl in der Bundesrepublik ein. Hier kam es zu einem Rollenwechsel mit dem Innenministerium, das unter den Ministern Genscher und Maihofer (beide FDP) anstelle des alten Selbstverständnisses als Wächter über die Anliegen von Sicherheit und Ordnung nun die Vertretung humanitärer Anliegen und die Rechte der Individuen stärker akzentuierte.⁷¹

Das Kabinett unternahm lange gar nicht den Versuch, klare Grundlinienentscheidungen herbeizuführen. Es entsprach der Art und Weise, wie in den 1950er und 1960er Jahren die Bundesregierung Politik machte, daß in erster Linie die Ressorts zuständig waren und das Kabinett vor allem dann eingeschaltet wurde, wenn diese Kontroversen untereinander nicht lösen konnten. Da es an einem ausreichend präzisen Rahmen politischer Prioritäten und Ziele und einem tatsächlich gesamtverantwortlichen Machtzentrum fehlte, war die Ausländer- und Ausländerbeschäftigungspolitik der Bundesregierung geprägt von einem Nebeneinander der Ressorts, die eigene Zuständigkeiten behielten und spezifische Perspektiven und Inter-

70 Hier war wichtig, daß das BMA ab 1965 umfassend zuständig war für Integrationsmaßnahmen.

71 Dies wurde u.a. deutlich anhand der Kontroversen um die 17 Thesen eines interministeriellen Ausschusses, dokumentiert in der Frankfurter Rundschau, 23.2.1976 (»Ganz ohne Türken oder Griechen geht es nicht«).

essen verfolgten.⁷² Unter der ab 1969 amtierenden sozialliberalen Regierung erhielt das Anliegen einer stärkeren Planung und Steuerung politischer und gesellschaftlicher Prozesse zwar einen wichtigen Stellenwert; die Ausländer- und Ausländerbeschäftigungspolitik blieb hiervon allerdings weitgehend unberührt. Weiterhin konkurrierten vor allem Innen- und Arbeitsministerium und versuchten, nebeneinanderher Politik zu machen.

Erst im Juni 1973 verabschiedete das Kabinett recht allgemeine politische Leitlinien, und ab 1975 nahmen Kanzleramt und Kabinett eine wichtigere Rolle im politischen Entscheidungsprozeß ein. Lange fehlte es am Willen, einen koordinierten Entscheidungsprozeß durchzusetzen und an den entsprechenden Strukturen; ein Zustand, den Fritz Scharpf 1974 – bezogen auf die Regierungspolitik generell – beschrieb als »Unfähigkeit des politisch-administrativen Systems [...], seine internen Konflikte zu verarbeiten und einen für die Programmentwicklung ausreichenden Handlungskonsens zu bilden.« Der zunehmenden Notwendigkeit einer »Ziel-Konzertierung« stünden »unterzentralisierte Handlungssysteme« gegenüber, die »komplexere, interdependente Problemzusammenhänge«, wie sie sich eben in der Ausländer- oder auch der Umweltpolitik stellten, nur unzureichend verarbeiten könnten.⁷³ Offen soll dabei hier bleiben, ob es denn solche Handlungssysteme geben könnte, die in der Lage wären, komplexe Problemzusammenhänge anzugehen. In den Gesellschaftswissenschaften ist die Planungseuphorie der 1970er Jahre lange der Einsicht gewichen, daß die heutigen hochentwickelten Gesellschaften zu komplex sind, um wichtige Entwicklungen umfassend durch ein politisches Zentrum lenken zu können.⁷⁴ In den 1960er und frühen 1970er Jahren jedenfalls erreichten die Bundesregierungen weder die Koordinierung unterschiedlicher Interessen und Einflüsse in einem politischen Programm noch das konsequente Eingeständnis, daß die Steuerung der Migrationsprozesse nicht möglich sein würde.

72 Hierzu s. bereits bei Klaus Manfrass die Beobachtung eines »Nebeneinander von Konzeptionen und Kompetenzen«; Klaus Manfrass, Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen Herkunftsländern im Zeichen der Arbeitskräftewanderung. Das Entstehen neuer Beziehungsstrukturen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich, in: ders./Reinhard Lohrmann (Hg.), Ausländerbeschäftigung und internationale Politik. Zur Analyse transnationaler Sozialprozesse, München/Wien 1974, S. 255–334, hier S. 324f.

73 Fritz Scharpf, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 28), Göttingen 1974, S. 107.

74 In der Migrationspolitik allerdings scheint der Glaube an Quoten und gesteuerte Wanderungsprozesse fortzuleben.