

Aus:

Rosmarie Beier-de Haan (Hg.), *Zuwanderungsland Deutschland. Migrationen 1500–2005*, Berlin/Wolfratshausen: [Deutsches Historisches Museum](#)/Edition Minerva 2005, S. 106-119.

Mit freundlicher Genehmigung des Deutschen Historischen Museums. Aus urheberrechtlichen Gründen kann das Bildmaterial des Aufsatzes hier nicht mitveröffentlicht werden.

Migration und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland Öffentliche Debatten und politische Entscheidungen

Karen Schönwälder

Wie kam es dazu, dass die Bundesrepublik scheinbar gegen ihren Willen zum Einwanderungsland wurde? Warum wehrten sich, als dies einmal geschehen war, weite Teile der Gesellschaft dagegen, die neue Realität anzuerkennen? Welche Konsequenzen haben die Einwanderungsprozesse in Vergangenheit und Gegenwart für Politik und Gesellschaft? Und wie gestaltbar sind überhaupt Migrationsprozesse und ihre sozialen und politischen Folgen? In der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte sind dies seit langem zentrale Fragen.

»Gastarbeiter oder Einwanderer?«

Erst im Rückblick erscheint der Dezember 1955 mit dem Abschluss des deutsch-italienischen Anwerbevertrages als Einschnitt in der bundesdeutschen Migrationsgeschichte und als entscheidender Schritt in der Transformation der Bundesrepublik zum Einwanderungsland. Damals wurde dies nicht so erlebt. Die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte war ja nichts Neues, und in den Ministerien griff man bei der Gestaltung gesetzlicher und vertraglicher Regelungen auf alte Vorlagen zurück.

Wie neuere, archivgestützte Forschungen zeigen konnten, begann aber bereits ab 1962/63 in den Bonner Ministerien die Erkenntnis Raum zu greifen, dass im Gefolge der Rekrutierungspolitik und der europäischen Integration dauerhafte Einwanderungsprozesse in die Bundesrepublik eingesetzt

hatten.¹ Denn schon jetzt lebten immer mehr ausländische Familien in der Bundesrepublik, und der Druck wuchs, zu Familiennachzug, Wohnungsversorgung und Eingliederung Stellung zu beziehen. Zehn Prozent der Gastarbeiter, so glaubten viele Fachleute damals, würden bleiben. Tatsächlich siedelte sich dann etwa ein Viertel der bis 1973 beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte dauerhaft an.

Auch in der öffentlichen Debatte gab es sehr früh Stimmen, die forderten, einen Einwanderungsprozess zur Kenntnis zu nehmen. »Gastarbeiter oder Einwanderer?«, fragte 1964 die *Kirchenzeitung für das Erzbistum Köln* (12.4.). Richard Haar von der *Arbeiterwohlfahrt* erklärte: »Es gibt eine Wanderung mit dem endgültigen Ziel, hier seßhaft zu werden.«² Auch der Präsident des *Caritasverbandes* Stehlin glaubte: »Viele unserer ausländischen Arbeitnehmer werden hier bleiben.« »Familiennachführung, Kindergärten, Einschulung – das alles geht auf einen Dauerzustand hinaus.«³ Selbst in der *Bild Zeitung* war bereits 1966 zu lesen, dass »wir es mit einer echten Einwanderung zu tun [haben, d. Verf.]. Viele der heutigen Gastarbeiter werden ohne Frage in absehbarer Zeit versuchen, sich in der Bundesrepublik ›naturalisieren‹ zu lassen, d. h. die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben.« Unter Verweis auf historische Einwanderungsprozesse wandte sich *Bild* gegen das damals gängige, aber wie die Zeitung fand, böse Wort von der »Überfremdung« und erinnerte an die Integration von Hugenotten und ›Ruhrpolen‹ (18.4.1966). Von multikultureller Pluralität allerdings war noch nicht die Rede. Die Gastarbeiter sollten »alles tun, um ihren Anpassungswillen zu beweisen. Sie sollten Deutsch lernen und versuchen, in der Öffentlichkeit nicht aufzufallen. Auch sollen sie die Sitten und Gebräuche des Gastlandes achten« (23.4.1966).

»Denn schließlich wollen wir Europa«

Obwohl also intern über die Konsequenzen der Arbeitskräfterekrutierung im Ausland diskutiert wurde, ließen die von Adenauer und Erhard geführten Bundesregierungen letztlich den Dingen ihren Lauf und intervenierten weder, um Einwanderung zu verhindern, noch mit dem Ziel, Integrationsprozesse zu fördern. Intern wurde heftig gestritten. Gerade die Innenministerien von Bund und

¹ Vgl. zur Zeit bis 1973 mit detaillierten Belegen: 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; Karen Schönwälder, *Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre*, in: Jochen Oltmer (Hg.), *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (IMIS-Schriften, Bd. 12), Göttingen 2003, S. 123-144.

² *Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung. Informationstagung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände am 30. und 31. März 1966 in Bad Godesberg*, Köln 1966, S. 115.

³ Albert Stehlin, *Der ausländische Arbeitnehmer in unserer Gesellschaftsordnung*, Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts, Jg. 16, 1966, Nr. 17, S. 4.

Ländern wollten scharfe Kontrollen und drängten auf eine effektive Anti-Einwanderungspolitik. Immer wieder aber – zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Anwerbeabkommen mit der Türkei – unterlagen diejenigen, die forderten, ausländische Arbeitskräfte nur kurzfristig ins Land zu lassen und dann auszutauschen (›Rotation‹) sowie den Familiennachzug zu verhindern. Damit wurde faktisch entschieden, die – wie man glaubte – begrenzten Einwanderungsprozesse hinzunehmen. Maßgeblich waren mehrere Gründe: Die Unternehmen brauchten die zusätzlichen Arbeitskräfte, von deren Verfügbarkeit der Wirtschaftsboom nicht unwesentlich abhing. Permanent neue Arbeitskräfte einzuarbeiten wäre aus ihrer Sicht eine erhebliche Belastung gewesen. Der Familiennachzug förderte unter Umständen deren Zufriedenheit und die Bindung an einen Ort und einen Betrieb.

Wirtschaftliche Gründe allein waren es aber nicht, die die bundesdeutsche Ausländerpolitik bestimmten. Hier war die Forschung zum Teil bislang zu einseitig ausgerichtet. Ganz wesentlich ging es auch um Außenpolitik: Italien war ein wichtiger Partner in Europa und konnte die in den 1960er Jahren schrittweise umgesetzten Freizügigkeitsregelungen der EWG nutzen, italienische Staatsangehörige durften ohnehin sehr bald nicht schlechter als deutsche Arbeitskräfte behandelt werden. Die Türkei verwies nachdrücklich auf ihre Bedeutung für die NATO und auf deutsche Exportinteressen, als über die Behandlung türkischer Arbeitskräfte verhandelt wurde. Und Tunesien bekam eine Anwerbevereinbarung geschenkt, weil es den bundesdeutschen Alleinvertretungsanspruch gegenüber der DDR unterstützte.

Schließlich standen auch sicherheits- und sozialpolitische Erwägungen einer harten Einwanderungsverhinderungspolitik entgegen. Nicht integrierte, unzufriedene (männliche) Ausländer galten – gerade im Kalten Krieg – als Sicherheitsrisiko und der Katholischen Kirche als Bedrohung von Sitten und Moral. Die Bundesregierung, erklärte Staatssekretär Kattenstroth 1966, verfolge nicht das Ziel, »die ausländischen Arbeitnehmer mit ihren Familien für dauernd im Bundesgebiet anzusiedeln«. Gleichzeitig aber solle man »auch nicht darüber unglücklich sein, wenn sich der eine oder andere ausländische Arbeitnehmer entschließt, ständig in Deutschland zu bleiben. Denn schließlich wollen wir Europa.«⁴

⁴ Ludwig Kattenstroth, Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Bundesarbeitsblatt* 17, 1966, S. 240.

Rotation oder Integration

1972/73 kam es erneut zu einer Debatte über Ausländerbeschäftigung und Einwanderung. Zwischenzeitlich hatte die Wirtschaftskrise von 1966/67, als Hunderttausende der arbeitslos gewordenen Ausländerinnen und Ausländer das Land verließen, das Thema weniger dringlich erscheinen lassen. Schon zwischen Juni 1969 und September 1970 aber stieg die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer von 1,37 auf fast zwei Millionen an, bis September 1973 erreichte sie 2,6 Millionen. Zugleich wuchsen die sichtbaren Probleme vor allem im Zusammenhang mit den zum Teil skandalösen Wohnverhältnissen.

Die ab Ende 1969 regierende sozialliberale Koalition hatte zunächst das schnelle Wachstum der Ausländerbeschäftigung für unverzichtbar gehalten. Wie schon in den 1960er Jahren war das rasche Wirtschaftswachstum und damit die deutliche Verbesserung des Lebensstandards in der Bundesrepublik von zusätzlichen Arbeitskräften abhängig. Hinzu kamen nun die Wirkungen der sozialdemokratischen Reformen, die durch erweiterte Bildung, mehr Urlaub und einen früheren Renteneintritt das deutsche Arbeitskräftepotential verringerten. Ab 1972 aber wurden die Stimmen immer vernehmlicher, die ein weiteres Anwachsen der Ausländerbeschäftigung – und damit der Zahl in der Bundesrepublik lebender Menschen vor allem aus Südeuropa und der Türkei – nicht für tragbar hielten. Man könne nicht, mahnte Bundeskanzler Brandt im Juni 1972 vor der Mitgliederversammlung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, »die Zahl der Ausländer in unserer Wirtschaft beliebig steigern. Ich vermute, wir könnten mit zwei bis zweieinhalb Millionen Gastarbeitern schon eine kritische Grenze erreicht haben.«⁵ Noch aber zögerte die Bundesregierung zu handeln. Erst im November 1973 sollte sie die durch die Ölkrise entstandene Gelegenheit für eine entschiedene Intervention nutzen und die Anwerbung von außerhalb der Europäischen Gemeinschaft einstellen. Erneut zeigt sich, dass die Ausländer- und Ausländerbeschäftigungspolitik nur in ihrer komplexen Verflechtung mit der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Außenpolitik verstanden werden kann. Und schon damals wurde offenbar, dass Wanderungsbewegungen nur sehr schwer gesteuert und gelenkt werden können.

Die Debatte spitzte sich 1972/73 auf zwei Optionen zu, die als ›Rotation oder Integration‹ etikettiert wurden. Die Politik der ›Rotation‹ wurde vor allem vom Land Bayern und von Teilen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände befürwortet. Sie zielte darauf, die Zahl ausländischer Arbeitskräfte hoch zu halten, diese aber nach einigen Jahren zur Rückkehr in die Heimatlän-

⁵ Ziele und Grundsätze der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 88, 15.6.1972, S. 1205–1213, hier S. 1211.

der zu zwingen und Familien gar nicht erst zuzulassen. Damit hätten die Unternehmen weiter auf ausländische Arbeitskräfte zugreifen können, Infrastrukturkosten aber wären nicht in der für deutsche Beschäftigte normalen Höhe entstanden.

Tatsächlich wurde, anders als vielfach zu lesen ist, eine derartige Rotationspolitik seitens der Bundesrepublik nie praktiziert. In der politischen Debatte der frühen siebziger Jahre hatte das Rotationskonzept keine Chance. Nicht nur widersprach es den Rechten der aus EWG-Staaten stammenden AusländerInnen und Vereinbarungen in einigen Anwerbeverträgen. Die Unternehmer wollten keine rotierenden, sondern eingearbeitete Arbeitskräfte. Die Gewerkschaften opponierten. Zu sehr auch widersprach ein solches Konzept dem sozialen und humanitären Zeitgeist. »Es darf nicht der Eindruck geweckt werden«, betonte Bundeskanzler Brandt im Juni 1973 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 man die Zwangsrotation abgelehnt.⁶

Auch in der Presse überwogen die Voten für eine Politik der Integration: »Integration ist zeitgemäßer, liberal, frei von nationaler Engstirnigkeit«, kommentierte die *Augsburger Allgemeine*.⁷ Schon 1971 hatte es deutliche Stimmen für eine Integrationspolitik auch mittels Einbürgerungen gegeben. Beim Ökumenischen Pfingsttreffen wurde im Sommer eine Resolution verabschiedet, die forderte, die Situation der Bundesrepublik als »faktisches Einwanderungsland« zu akzeptieren.⁸ Und ebenfalls 1971 erklärte die Konferenz der CDU-Sozialausschüsse, Deutschland sei »de facto Einwanderungsland« geworden.⁹ Viele zeitgenössische Kommentatoren gingen davon aus, dass eine Politik der Integration letztlich Einbürgerungen meinte, denn was sonst, wenn nicht umfassende Gleichstellung, konnte Integration heißen? Selbst von führenden Politikern wurde die Einbürgerungsoption ins Gespräch gebracht. Im Innenausschuss des Bundestages äußerte der damalige Innenminister Hans-Dietrich Genscher im Februar 1973, »daß wir nach meiner Überzeugung gar nicht darum herumkommen – wir sind in Wahrheit ein Einwanderungsland –, auch eine Einwanderungspolitik zu treiben«.¹⁰

⁶ Besuch in Rüsselsheim. Rede vor der Belegschaft der Opel-Werke am 26.6.1973, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 79, 28.6.1973, S. 795–797, hier S. 796f.

⁷ Gernot Römer, Unsere ausländischen Mitarbeiter, Kommentar am 19.4.1973.

⁸ Vgl. den Text in: *konsequenzen*, Sonderausgabe Oktober 1971, S. 48.

⁹ Die Beschlüsse der 14. Bundestagung der CDU-Sozialausschüsse vom 3./4.7.1971 sind abgedruckt in: *Soziale Ordnung*, H. 8/9 vom 5.8.1971, S. 20.

¹⁰ Anlage zum Protokoll der 3. Sitzung des Innenausschusses am 21. Februar 1973: Fortsetzung der Aussprache über das Arbeitsprogramm des BMI in der 7. Wahlperiode, S. 20, in: Bundestagsarchiv.

Einbürgerung der ›Gastarbeiter‹: Warum eigentlich nicht?

Es stimmt also nicht, dass Bevölkerung und Politik in der Bundesrepublik die Einwanderung übersahen oder ignorierten und erst in den 1980er Jahren begannen, die Realität zur Kenntnis zu nehmen. Warum aber wurden dann nicht schon Anfang der 1970er Jahre Konsequenzen gezogen und eine entschiedene Integrations- und Einbürgerungspolitik eingeleitet?

Zunächst einmal hätten eine demonstrative Anerkennung dieses Einwanderungsprozesses und die Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts bedeutet, politische Verantwortung für die Folgen der Gastarbeiterpolitik zu übernehmen. Die regierende Sozialdemokratie, die im Interesse hoher Wachstumsraten und der für ihre Reformpolitik notwendigen Arbeitskräfteressourcen die Arbeitsmigration gefördert hatte, fürchtete nun, als die Partei dazustehen, die umfangreiche Einwanderungsprozesse angestoßen hatte. In der Bevölkerung hätte das vielleicht ihrem Ansehen geschadet.

Insbesondere nach dem Attentat einer Palästinensergruppe bei den Olympischen Spielen 1972 in München wuchs die Angst vor ausländerfeindlichen Reaktionen. Zudem deutete sich mit der Ölkrise an, dass es zu einem geringeren Wirtschaftswachstum und einer wachsenden Arbeitslosigkeit kommen könnte. In einer solchen Situation würde die Ausländerbeschäftigung zum brisanten Thema werden.

Offen nationalistische Positionen waren in der öffentlichen Debatte selten. Ohne Zweifel aber fanden viele Deutsche es schwer, sich eine ethnisch plurale deutsche Nation vorzustellen, und Ängste vor Nationalitätenkonflikten waren verbreitet.

Gegen eine Einwanderungspolitik sprachen auch außenpolitische Rücksichten. Im Kabinett verwiesen der Außen- und der Entwicklungshilfeminister auf die Interessen der Herkunftsländer, die ihre Staatsangehörigen nicht verlieren wollten.¹¹ Willy Brandt fürchtete, dass bei einer Wendung der Bundesrepublik hin zu einer offensiven Einbürgerungspolitik Jugoslawien die Arbeitsmigration stoppen würde. Der Bundeskanzler, der sehr engagiert für Völkerverständigung und gegen Diskriminierung auftrat, sah die ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik als eine »fluktuieren-

¹¹ Brief von Außenminister Scheel an Innenminister Genscher, 28.2.1973; Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit an das Bundesarbeitsministerium, 17.4.1973, in: Bundesarchiv Koblenz B 106/69845 bzw. 69846.

de« Minderheit, »keine ansässige und verwurzelte«.¹² Der Einfluss, den außenpolitische Erwägungen auf die ablehnende Haltung zu einer offensiven Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik hatten, sollte nicht unterschätzt werden.

Und schließlich fürchtete man, dass die Wendung zu einer offensiven Einwanderungspolitik von vielen Ausländern als Einladung aufgefasst werden würde, fest in Deutschland ansässig zu werden. Zumindest einige Hunderttausend der 1973 vier Millionen Ausländerinnen und Ausländer aber hoffte man wieder loszuwerden. Die Interessen der deutschen Beschäftigten und Arbeitslosen sollten Vorrang haben und ihre Arbeitsplätze unter Umständen auch auf Kosten von Ausländern gesichert werden. Umfangreiche Einbürgerungen hätten dies unmöglich gemacht. »Jede Erklärung, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland ist«, äußerte 1977 der beim DGB für Ausländerpolitik zuständige Funktionär Richter, »würde die Situation in der Bundesrepublik verschärfen und würde unter Umständen für den Arbeitsmarkt anarchische Zustände zur Folge haben, was wir als Gewerkschaften auf keinen Fall unterstützen können.«¹³

1973 bis 1993: Kontinuität einer Verdrängungspolitik

Von Anwerbestopp im November 1973 bis etwa 1993 war die Ausländerpolitik im Grunde wesentlich von dem Versuch bestimmt, die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden AusländerInnen zu reduzieren. Mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes, so hatte man nach dem Anwerbestopp gehofft, würden viele in ihre Heimatländer zurückkehren. Indem Arbeitsverträge und Aufenthaltserlaubnisse nicht verlängert wurden, wurde mehr oder weniger sanfter Druck ausgeübt. Tatsächlich verließen viele der bis 1973 rekrutierten Arbeitskräfte die Bundesrepublik. Keineswegs jeder, nicht einmal die Mehrzahl der Gastarbeiter entpuppte sich als Einwanderer. Da aber Familien nachzogen und Kinder geboren wurden und zudem immer mehr Flüchtlinge in Deutschland Asyl beehrten, stieg die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden AusländerInnen langfristig an und lag 1982 mit 4,7 Millionen deutlich über dem 1973 erreichten Stand von vier Millionen.

¹² Willy Brandt, Rede bei der Eröffnungsveranstaltung zur »Woche der Brüderlichkeit« am 21.3.1971, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 43, 23.3.1971, S. 441–446, hier S. 442.

¹³ Zitiert nach Claus Offe (Hg.), *Opfer des Arbeitsmarktes: Projekt Arbeitsmarktpolitik*, Neuwied/Darmstadt 1977, S. 217. Vgl. zu diesem Zeitraum auch Knut Dohse, Ausländerpolitik und betriebliche Ausländerdiskriminierung, in: *Leviathan* 3-4, 1981, S. 499-526.

1975/76 wurde im Kabinett Schmidt ernsthaft erwogen, durch Zwangsmaßnahmen die Ausländerzahl deutlich zu verringern.¹⁴ Eine derartig konsequente Ausländerverdrängungspolitik scheiterte daran, dass dem die gewachsenen und international verbürgten Rechte vieler Migranten, außenpolitische Interessen der Bundesrepublik sowie humanitäre Normen entgegenstanden. Schon im Kabinett fanden die Befürworter um Arbeitsminister Arendt keine Mehrheit – hier opponierten unter anderem liberale Kräfte in der FDP, die mit Werner Maihofer den Innenminister stellte. Bundeskanzler Helmut Schmidt fürchtete einen Konflikt mit Kirchen, Gewerkschaften und dem Koalitionspartner FDP. Stattdessen wurde jetzt mit der Einsetzung einer Bund-Länder-Kommission versucht, eine Ausländerpolitik zu entwickeln, die von allen wichtigen politischen Kräften gemeinsam verantwortet werden sollte. Langsam bewegte die SPD sich um 1980 in Richtung einer öffentlichen Anerkennung der Einwanderung. Denen, »die auch für die Dauer ihres Lebens hier bleiben wollen«, versprach Kanzler Schmidt 1980 Staatsbürgerrechte.¹⁵ 1982 brachte die Regierung Schmidt einen Gesetzentwurf zur Liberalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts auf den Weg, scheiterte aber im Bundesrat. Auch in der breiteren öffentlichen Debatte hatte vor allem das 1979 vorgelegte Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten Kühn erheblichen Wirbel verursacht und die Notwendigkeit einer Anerkennung der Realitäten und effektiver Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenschancen vor allem der zweiten Generation unterstrichen.

Um 1980 aber veränderten sich die politischen Rahmenbedingungen zuungunsten entschiedener Reformmaßnahmen in der Migrationspolitik, und in mancher Hinsicht ergab sich eine neue Konstellation. Nach einer vorübergehenden konjunkturellen Besserung kam es 1981/82 zu einer erneuten Wirtschaftskrise und zu einem Anstieg der Arbeitslosenzahl von 0,89 Millionen im Jahr 1980 auf bereits 1,83 Millionen 1982. In der Bevölkerung nahmen feindselige Einstellungen zur Einwanderung und zu den in der Bundesrepublik lebenden Menschen fremder Herkunft zu. Zunehmend traten auch extrem rechte Gruppierungen mit zum Teil deutlich rassistischen Parolen auf und kandidierten zum Beispiel in Hamburg und Kiel als Listen für einen ›Ausländerstopp‹. Umfragen, die einen Anstieg von Ausländerfeindlichkeit in der Bevölkerung zeigten, machten die SPD, deren Popularität ohnehin rapide abnahm, zunehmend nervös. Mächtige Landesfürsten wie Hessens Ministerpräsident Börner verlangten nun, die Grenzen der Bundesrepublik »rigoros« zu schließen.¹⁶ Jetzt wurde die Integration zu einem »Türkenproblem« erklärt, denen auch SPD-Politiker »eine völlig andere Kultur« attestierten.¹⁷

¹⁴ Vgl. die Dokumentation in der *Frankfurter Rundschau*, 23.2.1976.

¹⁵ Vgl. die *WAZ*, 12.3.1980.

¹⁶ *NRZ* (Neue Ruhr Zeitung), 15.3.1982.

¹⁷ Farthmann: Integration ein Türkenproblem, in: *WAZ*, 28.12.1981. Friedhelm Farthmann war Arbeits- und Sozialminister in Nordrhein-Westfalen.

Die öffentliche Debatte konzentrierte sich immer mehr auf die Asylzuwanderung, die die Grenzen einer Steuerbarkeit der Zuwanderung symbolisierte. Gleichzeitig rückte nun immer mehr die Veränderung der Gesellschaft durch ihre ethnische Pluralisierung in den Mittelpunkt: Von den einen als attraktive Vision der ›multikulturellen Gesellschaft‹ thematisiert, forderten andere die Verteidigung deutscher Kultur und Identität gegen drohende Veränderungen. Und schließlich wurde das bislang überwiegend im Konsens der wichtigen politischen Akteure bearbeitete Thema Migration und Integration zum Gegenstand parteipolitischen Konflikts und populistischer Profilierung. Anders als in europäischen Nachbarländern waren dabei die MigrantInnen selbst als Akteure in der bundesdeutschen Politik noch wenig sichtbar – auch, da ihre politischen Rechte als AusländerInnen eingeschränkt waren.

In dieser Situation konterkarierte die SPD ihre eigene Bewegung hin zur Anerkennung der Einwanderung, indem sie im Dezember 1981 den Zuzugsstopp zur Priorität und neu einwandernde Ausländer zur Gefahr für den sozialen Frieden erklärte. Im Juli 1982, kurz bevor die SPD die Regierungsmacht verlor, beschloss das Kabinett Maßnahmen zur Rückkehrförderung, die dann von der Regierung Kohl umgehend wieder aufgenommen wurden. Etwa zehn Jahre lang sollte nun die Regierung Kohl die Politik der partiellen Revision vergangener und der Verhinderung neuer Einwanderungsprozesse fortsetzen und diese teilweise verschärfen.

Nationale Erneuerung unter Kohl

Die CDU hatte noch Anfang der 1970er Jahre keine eindeutige Position gehabt und bis 1969 als Regierungspartei die Zuwanderung durchaus gefördert. Bereits vor dem Regierungswechsel im Herbst 1982 aber wurden deutliche Akzente im Sinne einer sich national verstehenden Politik gesetzt, die Einwanderung vor allem als Problem und AusländerInnen als Belastung definieren sollte. So forderte Alfred Dregger, 1982–1991 Vorsitzender der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, im Februar 1982 in einer Bundestagsdebatte die Deutschen zur Verteidigung ihrer nationalen Identität auf; Türken, Asiaten und Afrikaner erklärte er für prinzipiell nicht assimilierbar.¹⁸ Der bislang dominierende Konsens in der Ausländerpolitik wurde nun zugunsten eines konfrontativen Herangehens aufgekündigt.

¹⁸ *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, Sitzung vom 4.2.1982, S. 4891–4895.

Im 1982/83 von Helmut Kohl verkündeten »Programm der Erneuerung« nahm die Ausländerpolitik einen prominenten Platz ein. Integration, Zuzugsstopp und Rückkehrförderung lauteten die Eckpunkte, wobei die AusländerInnen vor die Alternative gestellt wurden, »ob sie in ihre Heimat zurückkehren oder ob sie bei uns bleiben und sich integrieren wollen«.¹⁹ Integration wurde hier als wesentlich abhängig von der Entscheidung der Ausländer dargestellt, Anpassung zur Bedingung für ein Leben in der Bundesrepublik gemacht. Auch die neue Regierung tat sich dann aber schwer, die eigenen Ankündigungen umzusetzen und die AusländerInnen tatsächlich entweder zum Verlassen der Bundesrepublik oder zur kulturellen und sozialen Anpassung zu bewegen. Leistungen des ab Dezember 1982 geltenden Gesetzes zur Rückkehrförderung nahmen 250 000 bis 300 000 AusländerInnen in Anspruch – die meisten wären aber vielleicht ohnehin wieder in ihre Heimat zurückgekehrt. Wirksamer war wohl das politische Signal, die Botschaft, dass AusländerInnen in der Bundesrepublik nicht erwünscht waren.

Als Manifest nationalen, ausländerfeindlichen Denkens wurde vielfach auch der Entwurf eines neuen Ausländergesetzes des vom CSU-Politiker Zimmermann geleiteten Innenministeriums aufgefasst. 1988 bekannt geworden, mobilisierte dieser Entwurf einer restriktiven Politik eine gesellschaftliche Koalition für eine entschiedene Integrationspolitik und wurde nicht realisiert. Das vom neuen Innenminister Schäuble verantwortete, ab 1991 gültige Ausländergesetz entsprach dann zwar vielen Reformforderungen auch nicht, stärkte aber gegenüber dem ersten Ausländergesetz von 1965 die Rechte der bereits länger in der Bundesrepublik lebenden AusländerInnen. 1993 wurden die damals eingeführten Einbürgerungsansprüche noch einmal erweitert.

Die Reform von 1993 war allerdings nur um den Preis des Einverständnisses der SPD zu einer substantiellen Einschränkung des Asylrechts und als Reaktion auf rassistische Gewalttaten zustande gekommen. 1991 bzw. 1992 waren in Hoyerswerda und Rostock Flüchtlingsunterkünfte regelrecht belagert und unter beifälliger Anteilnahme von Anwohnern in Brand gesetzt worden. Im Westen der Bundesrepublik, in Mölln und Solingen, fielen mehrere Menschen rassistischen Brandanschlägen zum Opfer. Im Ausland entstand teilweise der Eindruck, die neue Bundesrepublik werde zu einem von Nationalismus und Rassismus gekennzeichneten Land. Immer wieder in der Geschichte der Bundesrepublik waren das Ansehen des Landes im Ausland und die deutliche Abgrenzung vom Nazismus Faktoren, die die Migrationspolitik beeinflussten und liberale Akzente begünstigten. Wenn Hunderttausende damals in Lichterketten für Toleranz und Völkerverständigung demonstrier-

¹⁹ Helmut Kohl, Für eine Politik der Erneuerung. Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 13. Oktober 1982, Bonn 1982, S. 24.

ten, signalisierte dies gleichzeitig, dass in der deutschen Gesellschaft eine breite Basis für ein gleichberechtigtes Zusammenleben von Menschen unterschiedlichster Herkunft existierte.

Konfliktthema Asyl

Seit etwa 1980 hatte sich die politische Debatte zunehmend auf die Flüchtlingszuwanderung konzentriert. Gerade diese Form der Migration war schwer kontrollierbar, und auf diesem Wege gelangten nun auch größere Gruppen dunkelhäutiger Menschen nach Deutschland, die von der Arbeitskräfteanwerbung der Gastarbeiterphase gezielt ausgeschlossen worden waren.²⁰ In der öffentlichen Debatte waren nicht die Hintergründe dieser Fluchtbewegungen aus Palästina, Pakistan, der Türkei (Putsch 1980), dem Iran (»Volksrevolution« und Errichtung des Chomeini-Regimes 1979) und anderen Krisenregionen das Hauptthema, sondern der Verdacht, dass diese Menschen nur aus wirtschaftlichen Gründen kamen und die deutsche Gesellschaft untragbar belasteten. Das vorrangige Ziel der Asylpolitik verschob sich vom Schutz Verfolgter hin zur Abschreckung potentieller Flüchtlinge und zur Abwehr eines unterstellten Missbrauchs des Asylrechts.²¹

Seit 1978 wurden die Regelungen des Asylverfahrens immer wieder geändert. Durch Lagerunterbringung, die Bindung an einen Aufenthaltsort, ein Arbeitsverbot und reduzierte Sozialleistungen sollten Flüchtlinge abgeschreckt werden. 1983 bescheinigte der UNHCR der Bundesrepublik, in Europa beispiellose Abschreckungsmaßnahmen eingeführt zu haben, und zeigte sich besorgt insbesondere über die Konsequenzen der Lagerunterbringung der häufig bereits traumatisierten Flüchtlinge. Der Erfolg der Restriktionen aber blieb begrenzt, 1990 zum Beispiel beantragten knapp 200 000 Menschen Asyl in der Bundesrepublik. Erst die Änderung des 1949 als Kontrapunkt zur Vertreibungspolitik der Nationalsozialisten ins Grundgesetz geschriebenen Rechts auf Asyl ermöglichte es seit 1993, potentielle Flüchtlinge effektiver fern zu halten.

Die Debatte über diese Grundgesetzänderung war eine der großen politischen Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik und nach dem Konflikt über die Notstandsgesetze die heftigste Verfassungsdebatte. Die Attacke des Philosophen Jürgen Habermas auf eine »moralisch-politische Verwahrlosung« und seine Warnung vor einem »Mentalitätsbruch« in der neuen Bundes-

²⁰ Vgl. Karen Schönwälder, Why Germany's guestworkers were largely Europeans: the selective principles of post-war labour recruitment policy, in: *Ethnic and Racial Studies* 27, 2004, S. 248-265.

²¹ Reinhard Marx, Vom Schutz vor Verfolgung zur Politik der Abschreckung. Zur Geschichte des Asylverfahrensrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Kritische Justiz* 28, 1985, S. 379-395.

republik²² illustriert, wie sehr das Asylrecht für einige politische Kräfte die demokratische Transformation Deutschlands nach 1945 symbolisierte und wie sehr im Umgang mit Fremden immer auch über Selbstverständnis und politische Kultur der Bundesrepublik gestritten wurde.

Neuorientierungen seit 1998

In der Ausländer- bzw. Migrationspolitik bleibt die Kontrolle – und das heißt fast immer die Begrenzung – der Zuwanderung das Anliegen, das zumindest die großen Parteien immer wieder in den Vordergrund rücken. Auch die 1998 gewählte, von SPD und Grünen gestellte Bundesregierung hat diese Prioritäten letztlich bekräftigt. Die Spielräume aber sind, da Zuwanderer meist ein Recht auf Familiennachzug wahrnehmen, deutschstämmige Aussiedler, Studierende oder nachgefragte Saisonarbeitskräfte sind, weitgehend ausgeschöpft. Und zumindest zeitweise dominierte in der öffentlichen Debatte 2000–2001 sogar die Einsicht, dass angesichts der negativen Bevölkerungsentwicklung eine zusätzliche Einwanderung unbedingt erforderlich ist. Wichtige politische und gesellschaftliche Kräfte sind sich zudem einig, dass Deutschland im globalen ›Kampf um die Köpfe‹ mithalten und für hoch qualifizierte MigrantInnen attraktiv werden muss. »Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer«, bekräftigte 2001 die »Süßmuth-Kommission« und plädierte für eine neue Politik der aktiven Gestaltung von Zuwanderung und Integration.²³ Zeitweise wurde ein breiter politischer Konsens über die Anerkennung der Einwanderungsrealität und die Notwendigkeit einer aktiven Förderung der Integration sichtbar.

Für die Verankerung einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderungspolitik im ab 2005 geltenden Zuwanderungsgesetz konnte dennoch letztlich keine Mehrheit gefunden werden. Nur die Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte wurde erleichtert, ein vielfach geforderter Paradigmenwechsel hin zur Öffnung Deutschlands für Einwanderer aber fand nicht statt. Nur zeitweise war die öffentliche Debatte von einer positiven Sicht wirtschaftlich notwendiger und gesellschaftlich unter Umständen vitalisierender Einwanderungsprozesse bestimmt worden. Forderungen nach einer Durchsetzung deutscher ›Leitkultur‹ mobilisierten bald wieder negative Haltungen zur Einwanderung. Und nach den Anschlägen des 11. September drohten ein Verständnis von Migrationspolitik als Sicherheitspolitik und Ängste vor einem islamischen Fundamentalismus dominant zu werden. Allerdings wird mit dem neuen Gesetz die Tatsache der Einwanderung nun offiziell anerkannt, die

²² Die zweite Lebenslüge der Bundesrepublik: Wir sind wieder »normal« geworden, in: *Die Zeit*, 11.12.1992.

²³ Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹, Berlin, 4.7.2001.

Lage von Flüchtlingen wieder leicht verbessert und – auch mit Sprach- und Integrationskursen für neue Einwanderer – eine energischere und nun durch den Bund koordinierte Integrationspolitik versprochen. Den wichtigsten Schritt hierzu bedeutete das neue, seit 2000 geltende Staatsangehörigkeitsrecht, das endlich hier geborenen Kindern auch ausländischer Eltern unter bestimmten Bedingungen die deutsche Staatsangehörigkeit gewährt.

Neu sind öffentlich geförderte Maßnahmen zur Unterstützung der Integration von MigrantInnen nicht. ›Hinter den Kulissen‹ der öffentlich proklamierten Negation der Einwanderung in die Bundesrepublik²⁴ gab es schon seit Jahrzehnten Sprachkurse, berufliche und schulische Fördermaßnahmen. In der wissenschaftlichen Diskussion wird zunehmend gefragt, ob in Westeuropa jenseits eher inklusiver oder aber ausgrenzender Politikmodelle nicht ähnliche, allerdings auch ähnlich bescheidene, Integrationspolitiken betrieben wurden. Die Hauptlast der Integration jedoch tragen überall die MigrantInnen selbst, und trotz erheblicher Integrationsleistungen bleiben die Chancen auch der zweiten und dritten Einwanderergeneration zur Partizipation an den gesellschaftlichen Gütern deutlich schlechter als die der Alteingesessenen. Dieses Unvermögen der deutschen Gesellschaft, Menschen unterschiedlicher Herkunft eine »gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen«,²⁵ spielt in der öffentlichen Debatte eine noch erstaunlich marginale Rolle. Stattdessen dominiert zunehmend die Forderung nach sprachlicher und kultureller Anpassung sowie nach deutlicher demonstrierter politischer Loyalität. Tatsächlich gibt es heute in der Bundesrepublik weder ›Ghettos‹ noch echte ›Parallelgesellschaften‹, auch wenn soziale Ausgrenzungsprozesse in den Städten zum Teil besorgniserregend sind und verweigerte Lebenschancen durchaus einmal radikale Proteste provozieren könnten.

Mit dem Zuwanderungsgesetz und der vorangegangenen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wurden einige Erblasten der Gastarbeiterpolitik beseitigt. Damit verschiebt sich der Fokus der Debatte nun deutlicher hin zur Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft. Hier drehen sich die Kontroversen einerseits um Rechte, andererseits um die Basis gesellschaftlichen Zusammenhalts. Muss vor allem die Gesellschaft dafür sorgen, dass das Recht der ›neuen Deutschen‹ auf Partizipation verwirklicht, Diskriminierung verhindert wird? Oder liegt es vor allem an den MigrantInnen, selbst eigene Defizite auszugleichen? Haben Zuwanderer das Recht, diese Gesellschaft zu verändern, ihre

²⁴ Vgl. Klaus J. Bade/Michael Bommers, Migration und politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹, in: *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*, für den Rat für Migration hg. von Klaus J. Bade und Rainer Münz, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 163-204.

²⁵ Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹, Berlin, 4.7.2001, S. 200.

Religion auch öffentlich zu leben, Kultur und Werte mitzugestalten? Oder liegt die Definitionsmacht bei den Alteingesessenen, die Anpassung fordern können – und ab wann zählt man zu den Alteingesessenen? Unsere Verfassung garantiert die individuelle Freiheit, so dass es den Einzelnen selbst überlassen bleibt, wie sie – im Rahmen gesetzlicher Regelungen – ihr Leben führen wollen. Wie aber ist mit unter Umständen konkurrierenden Ansprüchen und in Konflikt geratenden Werten und Rechten umzugehen?

Wie viel soziale und kulturelle Heterogenität kann und will die deutsche Gesellschaft aushalten? Wie kann einer eklatanten sozialen Ausgrenzung begegnet werden? Gibt es und braucht unsere demokratische Gesellschaft eine ›Leitkultur‹ oder eine ›nationale Identität‹, die mit der deutschen Sprache, Kultur und Geschichte untrennbar verbunden ist? Oder kann eine offene, demokratische Gesellschaft ihren Zusammenhalt nur auf Basis des Konsenses über Verfassungsprinzipien und – wie die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung es 2000 formulierte – durch »den beständigen Prozess der Verständigung über die gemeinsamen Grundlagen und Regeln des Zusammenlebens in einem Gemeinwesen«²⁶ herstellen?

Da Migration heute eine Normalität ist und anhalten wird, werden derartige Fragen nicht kurzfristig gelöst und wird die Debatte immer wieder geführt werden. Als neues Element treten verstärkt die MigrantInnen selbst hervor, die nun vermehrt auch als deutsche Staatsangehörige eingreifen und zu einem politischen Faktor werden, der immer weniger ignoriert werden kann.

²⁶ Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn 2000, S. 202, 205f.