



## Geschichtsbilder:

Armando Rodrigues de Sá

## Der millionste Gastarbeiter, das Moped und die bundesdeutsche Einwanderungsgesellschaft.



**PD Dr. Karen Schönwälder**

Wissenschaftszentrum Berlin

### **Eine vergessene Debatte. Die Anfänge der Diskussionen um die Einwanderungsgesellschaft in der Bundesrepublik zu Beginn der 60er Jahre.**

Über die Ankunft des "millionsten" Gastarbeiters wurde durchweg in den bundesdeutschen Medien berichtet, sie war aber kein erstrangiges politisches Ereignis. Typisch war eine eher feuilletonistische Berichterstattung über den Ablauf der Zeremonie oder den überraschten Rodrigues. Das Ereignis wurde nicht zum Anlass genommen, um allgemeiner über die Vor- und Nachteile oder die gesellschaftlichen Konsequenzen der Rekrutierung ausländischer Arbeiter zu diskutieren.

Dies änderte sich aber bald nach dem September 1964. Durchaus schon Mitte der 1960er Jahre kam es zu Debatten auch über die langfristigen Konsequenzen der Arbeitskräfterekrutierung und über Einwanderung. In der Literatur sind diese frühen Reaktionen auf den Migrationsprozess lange weitgehend ignoriert oder sogar geleugnet worden. Generell ist die Frage, wie die bundesdeutsche Gesellschaft in den 1960er und 1970er Jahren auf die massenhafte Anwesenheit und Ansiedlung von Ausländerinnen und Ausländern reagierte, noch relativ wenig erforscht <sup>1</sup>. Lange wur-

<sup>1</sup> Dieser Beitrag stützt sich wesentlich auf Forschungsergebnisse, die detaillierter vorgestellt sind in meinem Buch: *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen: Klartext 2001. Vgl. auch: 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. Stehlin, Albert, *Der ausländische Arbeitnehmer in unserer Gesellschaftsordnung*, Vortragsreihe

de der Blick auf diese Zeit verstellt durch die irrtümliche Annahme, erst nach dem Anwerbestopp von 1973, oder sogar erst in den 1980er Jahren, habe die deutsche Gesellschaft begonnen, ernsthaft über die Ausländerpräsenz zu diskutieren. Außerdem war die Untersuchung der Migrationsgeschichte bislang zu arbeitsmarkt- und politikfiziert. So heißt es häufig kritisch, die politische Führung habe es versäumt, der deutschen Bevölkerung Absicht und Konsequenzen der Ausländerbeschäftigung zu erklären. Übersehen wurde dabei, dass daneben oder vielleicht gerade deshalb an anderer Stelle eine solche Auseinandersetzung mit Sinn und Konsequenzen der Ausländerbeschäftigung stattfand, deren Spuren in populären Medien aber auch z. B. in Schlagern, wie Conny Froboes' Zwei kleine Italiener, zu verfolgen sind.

Bevor ich auf einige typische Züge dieser frühen Debatte eingehe, möchte ich noch einmal auf die Begrüßungsszene im Bahnhof Köln-Deutz zurückkommen und zwei Dinge hervorheben: Einmal wurde die Ankunft einer großen Zahl ausländischer Arbeiter als ein Anlass zu feiern interpretiert. Man verließ sich dabei 1964 zu Recht darauf, dass die Gastarbeiter von der bundesdeutschen Gesellschaft weithin positiv wahrgenommen wurden, vor allem da ihre Bedeutung für das "Wirtschaftswunder" verbreitet anerkannt wurde. Bemerkenswert ist weiter, dass es die Arbeitgeber waren, die Armando Rodriguez begrüßten. Als die zweimillionste Gastarbeiterin willkommen geheißen wurde, überließ man das dann schon dem Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit. 1964 hatten die Arbeitgeber noch kein Problem damit, mit der Gastarbeiterpräsenz identifiziert, dafür verantwortlich gemacht zu werden. Vielfach galt die Arbeitsmigration als ihr Projekt; die Gastarbeiter wurden gelegentlich als die "Kinder der Betriebe" beschrieben.

Es gab also noch keinen aufgeheizten Streit über Pro-und-Kontra der Auslandsrekrutierung, in dem dann sicher die Beteiligten die politische Verantwortung hin und her geschoben hätten. Für die frühe öffentliche Thematisierung der Arbeitskräftemigration war es vielmehr typisch, dass sie wenig politisiert war. Zeitungsartikel waren eher berichtend als kommentierend gehalten. Die JournalistInnen interessierten sich für das Neue und Ungewöhnliche (wie den als Moschee genutzte Eisenbahnwagen), vielfach wurde auch über die Organisation der Anwerbung berichtet. Der Ton war in der Regel wohlwollend paternalistisch; was allerdings häufig auch bedeutete, dass schlechte Arbeits- und Wohnbedingungen verharmlost wurden. "Die großen Kinder aus dem Süden sind vereinsamt", lautete etwa eine nicht untypische Zeitungsüberschrift (FAZ 9.11.1962). Die "geschlossenen Wohnheime" der ausländischen Arbeiter wurden als Hort und Heimat mit verständnisvollen, hilfsbereiten Heim-"Papapas" und "Mamas" vorgestellt (Bild 14.5.1966). Auch politische Akteure warben mit fürsorglich-bevormundender Überheblichkeit um Verständnis für das Verhalten der AusländerInnen. "Ordnung, Sauberkeit und

Pünktlichkeit", erläuterte etwa Caritas-Präsident Stehlin, "scheinen uns selbstverständliche Eigenschaften eines anständigen Menschen zu sein, im Süden kennt und lernt man das eben nicht, so geht es einem hier nur schwer ein."<sup>2</sup> Er unterstrich die "ganz andere Wesensart der Südländer" - eine Argumentation, die hier als Werbung um Verständnis gemeint war, aber sicher auch Abgrenzungen förderte. Auch Arbeitsminister Blank hatte 1964 "dringend an meine deutschen Landsleute" appelliert, trotz gelegentlicher Schwierigkeiten und Reibungen "Verständnis für die Schwierigkeiten der Gastarbeiter zu haben und nicht deren Sitten und Gebräuche mit voreiliger Kritik zu bedenken."<sup>3</sup>

1965 aber kam es zu einer Trendwende in der Wahrnehmung der Ausländerbeschäftigung. Zeitgenössische Beobachter aus den Kreisen der Bundesanstalt für Arbeit, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften waren sich einig, dass irgendwann im Jahr 1965 in der Bundesrepublik das Interesse am Thema AusländerInnen und mit ihm negative Einstellungen zugenommen hatten. So stellte der Jahresbericht der BDA Ende 1965 fest: "Die Fragen der Ausländerbeschäftigung rücken zunehmend in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses."<sup>4</sup> Manche Leute, so die Gewerkschaftszeitung WELT DER ARBEIT Mitte 1965, sähen in den AusländerInnen eine Bedrohung: "Sie sprechen von Überfremdung, von einer Gefahr für den Arbeitsmarkt - von den angeblichen Gefahren für Frauen und Mädchen, von wachsender Kriminalität und ähnlichem mehr."<sup>5</sup> Da es damals noch wenig diesbezügliche Meinungsumfragen gab, lässt sich die These vom Wandel in der Bevölkerungsstimmung nicht genau überprüfen, und wir müssen uns hier auf die Zeitgenossen verlassen. Deren Sorgen hatten natürlich auch mit dem Erstarken der rechtsextremen NPD im Jahr 1966 und bald auch mit der Angst vor erneuter Arbeitslosigkeit und deren politischen Konsequenzen zu tun.

Das symbolträchtige Ereignis der Ankunft des "millionsten" Gastarbeiters scheint eine - wenn auch nur vermittelte - Signalwirkung für die Veränderung der Stimmung gehabt zu haben. Generell waren die Ausländerzahlen in den 1960er Jahren sehr stark präsent in der öffentlichen Debatte. Innerhalb von nur fünf Jahren verdreifachte sich zwischen 1961 und 1966 die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden AusländerInnen, also nicht allein der Beschäftigten, sondern der gesamten ausländischen Bevölkerung, auf etwa 2 Millionen. In den Zeitungen wurde dies der Bevölkerung durch Meldungen und grafische Darstellungen immer wieder vor Augen geführt. Aber auch im Alltag war die Ausländerpräsenz immer stärker erfahrbar. Wenn

<sup>2</sup> Stehlin, Albert, Der ausländische Arbeitnehmer in unserer Gesellschaftsordnung, Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts, 16. Jg., 1966, Nr. 17, S. 3.

<sup>3</sup> Blank, Theodor, Eine Million Gastarbeiter, in: Bulletin Nr. 160, 30.10.1964, S. 1480.

<sup>4</sup> Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 1. Dezember 1964-30. November 1965, vorgelegt der Mitgliederversammlung in Bad Godesberg am 1. Dezember 1965, o.O, S. 82f.

<sup>5</sup> "Gastarbeiter sind kein neues Problem für Deutschland", 11.6.1965, S. 6.

auch starke regionale Ungleichgewichte existierten, so waren doch aufgrund der in der Bundesrepublik großen Bedeutung der mittelständischen Industrie auch in kleineren Städten viele ArbeitsmigrantInnen vertreten. Ihr Leben verbrachten sie keineswegs nur hinter den Zäunen und Toren der Betriebe. 1970 - es gibt hier unterschiedliche empirische Daten - lebten nur etwa 20 bis 40 Prozent der fremden Staatsangehörigen in Gemeinschaftsunterkünften oder so genannten Arbeiterlagern, 60 bis 80 Prozent aber in privaten Wohnungen. Sehr bald hatten die ausländischen Arbeiter begonnen, den öffentlichen Raum zu erobern. Indem sie die Bahnhofshallen zu Treffpunkten machten oder nach Feierabend auf Straßen und Plätzen flanierten, wurden sie unübersehbar. Und wenn die Eßlinger Zeitung 1966 die übermäßige Beanspruchung der Straßen und Plätze durch die Ausländer beklagte ("21413 Ausländer im Kreis Esslingen", 26.3.1966), illustriert dies, dass unterschiedliche Lebensweisen und - hier symbolisch territorial ausgedrückte - Besitzansprüche zum Konfliktgegenstand wurden. Typisch für diese Zeit ist, dass Konflikte sich noch nicht um den Islam oder das Kopftuch drehten. Eine zentrale Rolle spielten Sauberkeit und Ordnung - letzteres wohl als eine allgemeinere Verhaltensnorm, der widersprach, wer seine Freizeit öffentlich auf Straßen und Plätzen verlebte.

Diese Sichtbarkeit der Gastarbeiter auch außerhalb der Fabriken lässt sich durch weitere Beispiele illustrieren. So findet sich im Sportteil der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 9.5.1966 ein Bericht über die Ringer-Europameisterschaften in Karlsruhe, zu denen etwa 2000 türkische Zuschauer gekommen waren: "Die Halle wird zu einem türkischen Markt", wunderte sich die Zeitung. Und am 7.2.1967 konnte man dort einen Bericht über den Karneval lesen, wonach es in Köln 150 italienische, spanische und griechische Gastarbeiter gewagt hatten, sich am Veedelszög zu beteiligen und zwar unter dem Motto "Mer sinn och Kölsche". Es gab also damals schon Arbeitsmigranten, die offensiv ihre Anerkennung als Mitglieder der deutschen Gesellschaft einforderten.

Die Auseinandersetzung mit der Ausländerpräsenz wurden aber auch deshalb Mitte der 1960er Jahre dringlicher, da zunehmend angenommen wurde, dass deren Präsenz dauerhaft sein würde. "Wir werden uns jetzt an den Gedanken gewöhnen müssen, daß alles, was mit der Ausländerarbeit zusammenhängt: Unterkünfte, Familienwohnungen, Schulen, kulturelle Einrichtungen und so fort von nun an ständig auf der Tagesordnung bleiben wird",<sup>6</sup> erklärte etwa Valentin Siebrecht, der publizistisch aktive Präsident des Landesarbeitsamts Südbayern. "Hier haben wir es mit einer echten Einwanderung zu tun", schrieb sogar die Bild Zeitung (18.4.1966). "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 warnte das Massenblatt vor dem damals gängigen, aber wie Bild fand, bösen Wort von der "Überfremdung" und erinnerte an die Integration von Hugenotten und Ruhrpolen. Gleichzeitig war dieser Appell zur Anerkennung einer Realität der Einwanderung ver-

<sup>6</sup> Valentin Siebrecht, "Verdienen in Deutschland. Die zweite Phase der Ausländerbeschäftigung", DIE ZEIT, 22. Mai 1964, S. 34.

bunden mit sehr nachdrücklichen und einseitigen Anpassungsforderungen: "In der Anpassung an unsere Lebensverhältnisse liegt das eigentliche und bisher noch weitgehend ungelöste Gastarbeiterproblem. Ein Problem für sie, die kommen - ein Problem für uns, die sie aufnehmen." Die Gastarbeiter müssten "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).<sup>7</sup>

Bereits Mitte der sechziger Jahre wurde also über "Eingliederung" oder "Integration" geredet, und jetzt schon gab es Stimmen, die forderten, einen Einwanderungsprozess zur Kenntnis zu nehmen. "Gastarbeiter oder Einwanderer?" hatte schon 1964 die Kirchenzeitung für das Erzbistum Köln gefragt (12.4.1964). Bei der Arbeiterwohlfahrt glaubte man: "Es gibt eine Wanderung mit dem endgültigen Ziel, hier sesshaft zu werden".<sup>8</sup> Und auch ein CDU-Bundestagsabgeordneter, der gleichzeitig geschäftsführendes Präsidialmitglied des BDI war, Gustav Stein, rief im Februar 1966 zu einer aktiven Integrationspolitik bis hin zur erleichterten Einbürgerung auf: "Wir brauchen gerade jene Minderheit, die entschlossen ist, durch ihre Leistung ein Teil unseres Volkes zu werden. Wir sollten daher alles tun, um diesen Menschen bei uns eine neue Heimat zu geben." Über die Zahlung gleicher Löhne hinaus müssten sie "auch im staatsrechtlichen und gesellschaftlichen Rahmen die selbstverständliche Gleichberechtigung finden." Überlegungen zur Erleichterung der Einbürgerung sollten jetzt angestellt werden; relevante Gegenargumente gebe es nicht.<sup>9</sup>

Keineswegs alle Teilnehmer der damaligen öffentlichen Debatte sprachen sich für die Anerkennung von Einwanderungsprozessen aus. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung etwa attackierte die "Bedenkenlosigkeit", mit der AusländerInnen rekrutiert wurden und kritisierte immer wieder die Blindheit gegenüber den möglichen Konsequenzen. Aus der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände hieß es nun, Ziel deutscher Politik müsse es sein, dass die Masse der ausländischen Arbeitnehmer "nach einer angemessenen Beschäftigungsdauer bei uns" zurückkehre.<sup>10</sup>

Diese öffentliche Propagierung der Rotation als politisches Programm war ebenso neu wie zugespitzte Warnungen, dass "eine ungehemmte und unkontrollierte Hereinnahme von Ausländern [würde] Gefahren für unsere öffentliche Ordnung und Sicherheit heraufbeschwören" würde; "die BRD [sei] kein Einwanderungsland".<sup>11</sup> Anders als noch

<sup>7</sup> Die BILD Zeitung hatte 1966/67 eine verbreitete Auflage von etwa 4 Millionen Exemplaren, ihre damalige Leserschaft wird (wesentlich höher) auf etwa ein Drittel der 16 bis 70jährigen Deutschen geschätzt.

<sup>8</sup> Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung. Informationstagung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände am 30. und 31. März 1966 in Bad Godesberg, Köln 1966, S. 115. Erich Rotter vom WDR zitierte anschließend eine Infratest-Umfrage für den WDR, wonach von 400 befragten Italienern 60% gesagt hatten, sie würden evtl. in der BRD bleiben (ebd., S. 116f.).

<sup>9</sup> "Den Arbeitsmarkt entlasten", auf der Titelseite des INDUSTRIEKURIER am 10.2.1966. Stein war von 1961 bis 1972 Bundestagsabgeordneter; beim BDI war er seit 1949 tätig, zunächst als stellvertretender Hauptgeschäftsführer. Über den Artikel wurde im Arbeitskreis "Ausländische Arbeitskräfte" der BDA diskutiert, nach einem BMA-Vermerk lehnten die Teilnehmer übereinstimmend eine "gezielte Einwanderungspolitik" ab, vgl. den Vermerk vom 14.2.1966 über die Arbeitskreissitzung am 10.2.1966, in: BA Ko B 149/84883.

<sup>10</sup> Weber, Rolf, Isolation oder Assimilation?, in: Der Arbeitgeber, 17. Jg., 1965, S. 292-296.

<sup>11</sup> Weber, Rolf, Ausländische Arbeitnehmer, in: Der Arbeitgeber, 18. Jg., 1966, S. 237f.

1964, wollte die BDA nun offenbar verhindern, dass die deutschen Unternehmer als Befürworter eines umfassenden Einwanderungsprozesses und als Pro-Ausländer-Kraft gesehen wurden. Ein Motiv hierfür war die Angst vor negativen Reaktionen in der deutschen Bevölkerung. Hinzu kamen ökonomische Erwägungen; "der große Wert der Ausländerbeschäftigung" liege darin, "daß wir hiermit über ein mobiles Arbeitskräftepotential verfügen. Es wäre gefährlich, diese Mobilität durch eine Ansiedlungspolitik größeren Stils einzuschränken."<sup>12</sup>

1966 waren also bis hin zur Massenpresse die langfristigen Perspektiven der Ausländerrekrutierung und die Position der Zugewanderten innerhalb der bundesdeutschen Gesellschaft zum Thema geworden. Zunehmend wurde gefragt, wie sich die Ausländerbeschäftigung nach Überschreiten der Millionengrenze weiter entwickeln würde. Zunehmend war auch die Rede von einem "Ausländerproblem". Immer häufiger wurde nun nach den Grenzen der Ausländerrekrutierung gefragt, wurden politische Konzeptionen und gesellschaftspolitische Überlegungen eingefordert. Die Bundesregierung aber, ebenso wie die großen Parteien, hielt sich sehr stark zurück und reagierte öffentlich nicht auf Fragen nach den langfristigen Zielen der Auslandsrekrutierung und dem Umgang mit beginnenden Einwanderungsprozessen. Intern allerdings gab es lebendige Diskussionen über die Langfristigkeit der Migrationsprozesse und die Konsequenzen, die dies haben müsse. Die Ministerien sahen sich konfrontiert mit dringenden Nachfragen aus den Bundesländern und von den Wohlfahrtsverbänden, die u. a. angesichts des Nachzugs ausländischer Familien wissen wollten, wo es hingehen sollte. Etwa ab 1962/63 hatte auch in den Bonner Ministerien die Erkenntnis Raum zu greifen begonnen, dass im Gefolge der Rekrutierungspolitik und der europäischen Integration dauerhafte Einwanderungsprozesse in die Bundesrepublik eingesetzt hatten. Gerade angesichts von immer mehr ausländischen Familien und der entsprechenden Wohnungsnachfrage wuchs der Druck, sich mit den Konsequenzen der Arbeitsmigration auseinanderzusetzen. Die stattfindenden Einwanderungsprozesse wurden dabei unterschätzt, und die Erkenntnis führte nicht zu adäquaten politischen Konsequenzen. Dennoch gab es eine partielle Bereitschaft, aus der Verwirklichung der Freizügigkeit in der EWG und der Ausweitung der Arbeitskräfteerkrutierung resultierende Ansiedlungsprozesse hinzunehmen. Obwohl die Bundesrepublik keine Einwanderung großen Stils wollte, wurden - immer wieder bruchstückhaft und inkonsequent - Mitte der 1960er Jahre Einwanderungsprozesse zur Kenntnis genommen und letztlich hingenommen.

Die internen und auch die öffentlichen Diskussionen brachen - anders als vielfach angenommen - mit der Krise 1966/67 im wesentlichen ab. Der deutliche Rückgang der Ausländerbeschäftigung und die Erfahrung, dass sich die ausländischen Arbeiter relativ problemlos verdrängen ließen, als Arbeit knapper wurde, führten zu einer Verunsicherung darüber, ob die Arbeitsmigration tatsächlich ein Dauerphänomen darstellte. Dies gilt, obwohl im September 1967 immerhin 1,8 Millionen AusländerInnen

<sup>12</sup> Gienanth, Ulrich Frhr. von, So schnell geht es nicht! in: Der Arbeitgeber, 18. Jg., 1966, S. 137f. Er spielte direkt auf die Äußerungen Steins an.

in der Bundesrepublik lebten und die Hälfte der Männer (1968) schon vier und mehr Jahre im Land waren.

Nur knapp sollen hier noch Kernelemente einer erneuten Debatte skizziert werden, die sich 1972/73, also vor dem Anwerbestopp, entwickelte. Hintergrund war ein erneuter, sehr schneller Anstieg der Ausländerbeschäftigung auf schon knapp zwei Millionen im September 1970 und dann bis Herbst 1973 2,6 Millionen. Parallel hatten sich die sichtbaren Probleme, vor allem zum Teil skandalöse Wohnverhältnisse, ausgeweitet, und die Sorgen bezüglich der langfristigen Konsequenzen der Migrationsbewegung wuchsen. Sehr breit wurde nun diskutiert, wie die bundesdeutsche Gesellschaft reagieren sollte. Bald spitzte sich die Debatte auf zwei Optionen zu, die als "Rotation oder Integration" etikettiert wurden. Die erste Option wurde vor allem vom Land Bayern und Teilen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände befürwortet. Sie hätte es ermöglicht, die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte hoch zu halten, diesen aber ein Zusammenleben mit ihren Familien verweigert und sie jeweils nach einigen Jahren zur Rückkehr in die Heimatländer gezwungen. Damit hätten die Unternehmen weiter auf ausländische Arbeitskräfte zugreifen können, Infrastrukturkosten aber wären nicht in der für Deutsche normalen Höhe entstanden. Tatsächlich wurde, anders als vielfach zu lesen ist, eine derartige Rotationspolitik seitens der Bundesrepublik nie praktiziert, und auch in den frühen siebziger Jahren hatte das Rotationskonzept keine Chance. Es widersprach den Rechten der aus EWG-Staaten stammenden AusländerInnen und Vereinbarungen in einigen Anwerbeverträgen. Die Unternehmer wollten zudem 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.<sup>13</sup>

Wie in der Politik überwogen auch in der Presse die Voten für eine Politik der Integration: "Integration ist zeitgemäßer, liberal, frei von nationaler Engstirnigkeit", kommentierte die Augsburger Allgemeine.<sup>14</sup> Schon 1971 hatte es Stimmen gegeben, die eine Integrationspolitik auch mittels Einbürgerungen befürworteten. Beim Ökumenischen Pfingsttreffen war eine Resolution verabschiedet worden, die forderte, die Situation der Bundesrepublik als "faktisches Einwanderungsland" zu akzeptieren.<sup>15</sup> Und ebenfalls 1971 erklärte die Konferenz der CDU-Sozialausschüsse, Deutschland

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Gernot Römer, Unsere ausländischen Mitarbeiter, Kommentar am 19.4.1973.

<sup>15</sup> Vgl. den Text in: Konsequenzen, Sonderausgabe Oktober 1971, S. 48.

sei "de facto Einwanderungsland" geworden.<sup>16</sup> Viele zeitgenössische Kommentatoren gingen davon aus, dass eine Politik der Integration letztlich Einbürgerungen meinte, denn was sonst, wenn nicht letztlich umfassende Gleichstellung, konnte Integration heißen? Auch 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."<sup>17</sup>

Warum kam es nicht dazu? Eine Reihe Gründe waren hierfür verantwortlich:

Eine Regierung, die den Einwanderungsprozess ausdrücklich anerkannt und Einbürgerungen erleichtert hätte, hätte damit die politische Verantwortung für die Konsequenzen der Gastarbeiterpolitik übernommen. Wie schon die vorangehenden CDU-Regierungen fürchtete die ab 1969 regierende Sozialdemokratie wohl, dass dies in der Bevölkerung ihrem Ansehen schaden könnte. 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.

Gegen eine Einwanderungspolitik sprachen auch außenpolitische Rücksichten. Im Kabinett verwiesen der Außen- und der Entwicklungshilfeminister 1973 auf die Interessen der Herkunftsländer, die ihre Staatsangehörigen nicht verlieren wollten.<sup>18</sup> 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 "fluktuierende" Minderheit, "keine ansässige und verwurzelte".<sup>19</sup> Brandt war kein Befürworter einer offensiven Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik.

Und schließlich wäre die Wendung zu einer offensiven Einwanderungspolitik von vielen AusländerInnen vielleicht als Einladung aufgefasst worden, fest in Deutschland ansässig zu werden und hätte die Tendenz zur Ansiedlung noch verstärkt. Zumindest

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Willy Brandt, Rede bei der Eröffnungsveranstaltung zur "Woche der Brüderlichkeit" am 21.3.1971, in: Bulletin Nr. 43, 23.3.1971, S. 441-446, hier S. 442.

einige Hunderttausend der 1973 vier Millionen Ausländerinnen und Ausländer aber hoffte man, wieder loszuwerden. Unter Politikern wuchs die Angst, dass mit der deutlich benachteiligten Migrantenbevölkerung auch ein zunehmend explosives Konfliktpotenzial entstehen könnte. Und angesichts einer möglichen Wirtschaftskrise sollten nach Ansicht auch vieler Sozialdemokraten und Gewerkschafter die Interessen der deutschen Beschäftigten und Arbeitslosen vorrangig gewahrt und ihre Arbeitsplätze unter Umständen auch auf Kosten von Ausländern gesichert werden. Umfangreiche Einbürgerungen hätten dies unmöglich gemacht, da sie die Gastarbeiter zu gleichberechtigten deutschen Staatsangehörigen gemacht hätten.

An einer Blindheit gegenüber der Realität von Einwanderungsprozessen aber lag es nicht, dass in den 1970er Jahren eine so inadäquate und widersprüchliche Ausländerpolitik betrieben wurde. Bevölkerung und Politik in der Bundesrepublik nahmen durchaus schon Anfang der 1970er, zum Teil schon in den 1960er Jahren, Einwanderungsprozesse zur Kenntnis. Ein breites Spektrum von Positionen war repräsentiert, wobei gerade in frühen 1970er Jahren Forderungen nach Einlösung humanitärer Prinzipien und nach Gleichbehandlung von Alteingesessenen und Zugewanderten vorgetragen wurden, die zwanzig Jahre später wieder progressiv anmuten würden. Es gab also keine geradlinige Entwicklung von einer postnazistischen, einwanderungsfeindlichen Bundesrepublik hin zu einem liberaler gewordenen Deutschland, das um die Jahrtausendwende endlich die Einwanderungsprozesse der Nachkriegsjahrzehnte anerkennen würde. Vielmehr begannen Debatten scheinbar immer wieder neu, und ihre Wirkung oder aber Konsequenzlosigkeit muss in dem je spezifischen Kontext erklärt werden.

**Karen Schönwälder, Köln 2004**