

Zuwanderungspolitik zwischen Arbeitskräftemangel und Abschottung – Ein historischer Überblick

Vortragsmanuskriptes eines Beitrages zu: "Das Zuwanderungsgesetz - Ein Loch im vollen Boot". Podiumsdiskussion und Workshop des Vereins zur Förderung des interkulturellen Dialogs, Göttingen, 27.11.2002, von Cord Pagenstecher

In der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz traten die bereits seit langem auf dem Tisch liegenden Forderungen nach einem liberalen Einwanderungsgesetz und einem modernen Minderheitenrecht in den Hintergrund. Die Situation der Betroffenen, seien es neu einreisende Flüchtlinge oder schon lange hier lebende ImmigrantInnen, spielte nur eine Nebenrolle. Der wesentliche Konflikt bestand zwischen dem Arbeitskräftebedarf von Teilen der Wirtschaft auf der einen Seite, den national getönten Überfremdungsängsten auf der anderen Seite. Nun ist dieses Spannungsverhältnis alles andere als neu; seit jeher bewegte sich die deutsche Ausländerpolitik zwischen diesen ökonomisch und politisch motivierten Polen. Ich möchte Ihnen das in einem historischen Überblick schildern, der sich auf die Thematik der Arbeitsmigration konzentriert und die Entwicklung des Asylrechts weitgehend außen vor lässt.

Ich hole weit aus in eine Zeit, als es noch keine Nationalstaaten gab, sondern Machtgefüge religiös begründet wurden und Identitäten konfessionell geprägt waren: Nach dem Dreißigjährigen Krieg lagen Deutschland und insbesondere Brandenburg entvölkert darnieder. 1685 erließ der Große Kurfürst das Edikt von Potsdam, das den HugenottInnen, protestantischen Glaubensflüchtlingen aus Frankreich, Aufnahme im ebenfalls protestantischen Brandenburg, später Preußen, versprach. Später gerühmt als Toleranzedikt, diente es vor allem dazu, die Bevölkerungszahl zu steigern und qualifizierte Arbeitskräfte zur Ankurbelung der Wirtschaft zu gewinnen, indem man ihnen Steuerbefreiung und andere Privilegien versprach. Dies war der erste Versuch einer Greencard, einer gezielten Einwanderungspolitik in Deutschland. Die einheimische Konkurrenz war wenig begeistert; 1718 wurden in Magdeburg Häuser von HugenottInnen angezündet. Trotzdem konnten sich die französischen Flüchtlinge als preußische Vorzeigeminderheit etablieren, ja in die Eliten von Akademie und Militär aufsteigen, denn sie waren qualifiziert und kulturell angesehen. Sie sprachen Französisch, die damals in Europa dominierende Sprache, und sie hatten die Unterstützung der Obrigkeit gegen Anfeindungen aus der Bevölkerung. Andere Minderheiten wie etwa die JüdInnen erlebten dagegen gerade unter dem angeblich so toleranten Friedrich II. eine verstärkte Reglementierung und Disziplinierung.

Im 19. Jahrhundert war Deutschland ein Auswanderungsland; politische Unfreiheit, Bevölkerungswachstum und Unterbeschäftigung trieben Millionen Menschen aus dem Land und über den Atlantik in die USA. Erst der wachsende Arbeitskräftebedarf infolge der Industrialisierung ließ diesen Auswanderungsstrom allmählich versiegen. Seit den 1880er Jahren fehlten den ostelbischen Großgrundbesitzern die LandarbeiterInnen, und sie wollten ausländische Saisonarbeiter anwerben, vor allem aus den damals von Russland besetzten Gebieten Polens. Andererseits gab es aber im Kaiserreich starke Ressentiments gegen Polen, denn der erst 1871 entstandene Nationalstaat profilierte sich im Kampf gegen die sogenannten Reichsfeinde im Innern, u.a. die PollInnen, die als Minderheit auch innerhalb der deutschen Grenzen

lebten – Polen war damals zwischen Russland, Deutschland und Österreich-Ungarn aufgeteilt. Vor dem Hintergrund des Konflikts zwischen der 'Leutenot' der Großgrundbesitzer und der antipolnischen Germanisierungspolitik Bismarcks entstand nun ein Rotationsprinzip, das SaisonarbeiterInnen hereinholte, eine Einwanderung aber verhinderte. Alle ausländischen Arbeitskräfte mussten 'Legitimationskarten' besitzen, die auf ein Jahr befristet waren und nur für einen Arbeitgeber galten. Der Zwang für die AuslandspolInnen, während der winterlichen Sperrfrist auszureisen, sollte ebenso wie das Verbot der Familienwanderung eine definitive Niederlassung verhindern. Dieses nationalpolitische Ziel entsprach auch dem saisonalen Arbeitskräftebedarf der Gutsherren und wurde daher konsequent durchgesetzt. 1906 blieben nur 7 % der AuslandspolInnen ganzjährig in Preußen. Für andere AusländerInnen – etwa aus Italien – galt diese Regelung dagegen nicht, denn sie erschienen aus nationaler Perspektive 'ungefährlicher' und arbeiteten eher in der an Dauerbeschäftigten interessierten Industrie oder im Baugewerbe, etwa beim Bau des Berliner Reichstags. Schon das Kaiserreich hatte so die zentralen ausländerpolitischen Ziele formuliert und die entsprechenden rechtlichen Instrumentarien entwickelt, auf die die Bundesrepublik später zurückgreifen konnte.

In der Weimarer Republik, einer Phase geringer Arbeitsimmigration, konnte die Arbeiterbewegung ihre vier Hauptforderungen zur Ausländerbeschäftigung weitgehend durchsetzen: Inländerprimat, Tarifgleichheit, Verrechtlichung des Arbeitsmarktes, Zulassung von Ausländern durch paritätisch aus Unternehmern und Arbeitervertretern gebildete Ausschüsse. Das Arbeitsnachweisgesetz von 1922, die Bildung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927 und die Ausländerpolizeiverordnung von 1932 vollendeten schließlich die zentrale Organisation des Arbeitsmarktes. Die uneingeschränkte Verfügungsgewalt des Staates über AusländerInnen wurde 1938 von den Nationalsozialisten noch ausgeweitet. Damit existierte ein effektives Kontrollsystem, das nach dem Krieg weitgehend unverändert wieder in Kraft gesetzt wurde.

Dazwischen lag freilich der Zweite Weltkrieg mit der größten unfreiwilligen Immigration in der deutschen Geschichte, der Verschleppung von rund 10 Millionen Menschen aus 20 Staaten Europas zur Zwangsarbeit für das Deutsche Reich. Innerhalb des nationalsozialistischen Führungsapparates gab es zunächst Widerstand gegen das Hereinholen von Ausländern: Die Gestapo fürchtete Sabotage, die Rassefanatiker fürchteten Vermischung des Bluts. Zwar wurden polnische LandarbeiterInnen schon 1939 von den direkt mit der Wehrmacht nach Polen einmarschierenden Arbeitsämtern verpflichtet, gegen den Einsatz von sowjetischen ZwangsarbeiterInnen in der sensiblen Rüstungsindustrie opponierte aber die Gestapo. Erst 1942, mit der Mobilisierung der gesamten Wirtschaft zum Totalen Krieg, setzten sich die Bedürfnisse der Unternehmen durch. Sie brauchten Arbeitskräfte als Ersatz für die zur Wehrmacht einberufenen Männer, aber auch für die in die Vernichtungslager deportierten JüdInnen. Die ZwangsarbeiterInnen sicherten nicht nur die Rüstungswirtschaft und die landwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung, sondern ermöglichten auch mitten im Bombenkrieg eine gigantische Ausweitung der Produktionskapazitäten, die eine der Grundlagen für das Wirtschaftswunder nach dem Krieg war.

Die Nazidiktatur zwang andererseits viele Menschen aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen ins Exil. Nennen will ich als Beispiel nur Ernst Reuter, den späteren Regierenden Bürgermeister Berlins. Er fand wie viele andere deutsche Professoren Aufnahme in der Türkei, die damals ein wichtiges Asylland für Deutsche war. In Reaktion auf diese Emigrationswelle wurde 1949 das Asylrecht ins Grundgesetz aufgenommen.

Nach dem Krieg folgte in Westdeutschland die nächste große Zuwanderungswelle: Bis 1950 kamen über 8 Mio Flüchtlinge und Vertriebene in die Westzonen, bis 1960 stellten sie sogar fast ein Viertel der Bevölkerung der Bundesrepublik. Als dieser Arbeitskräftezustrom spätestens mit dem Mauerbau versiegte, wurde die Anwerbung der ‚Gastarbeiter‘ in Südeuropa ausgeweitet. Begonnen hatte sie schon 1955 mit dem deutsch-italienischen Anwerbeabkommen. Das damit entstandene System der ‚Gastarbeit‘ wurde geprägt durch fünf Elemente: Erstens die staatliche Anwerbung durch die Bundesanstalt für Arbeit, zweitens die permanente Kontrolle der MigrantInnen durch Arbeitsamt und Ausländerbehörde, drittens den Inländerprimat, nach dem eine Arbeitserlaubnis nur dann erteilt wurde, wenn keine deutschen Arbeitskräfte für diese Stelle vorhanden waren. Dies berücksichtigte das gewerkschaftliche Interesse an einer bevorzugten Einstellung ihrer Klientel. Viertens galt die Tarifgleichheit zwischen Ausländern und Deutschen. Auch darauf hatten die Gewerkschaften gedrängt, um ‚Lohnrückerei‘ zu verhindern. Fünftes Element der ‚Gastarbeit‘ war das Rotationsprinzip: Die BewerberInnen erhielten in den Anwerbebüros ‚Legitimationskarten‘, die Visum und Arbeitserlaubnis kombinierten, für ein Jahr galten und die MigrantInnen an den vereinbarten Betrieb banden – genau wie im Kaiserreich. Es sorgte für eine ‚industrielle Reservearmee‘ als Konjunkturpuffer. Die einzelnen ‚Gastarbeiter‘ sind auf ihren Arbeitsplätzen ersetzbar. Je nach Konjunktur kann das Aufnahmeland ihre Zahl beliebig vergrößern oder verkleinern. Zudem immigrieren immer nur Arbeitskräfte ohne ihre Familien; diese – und mit ihnen die Reproduktionskosten – verbleiben im Herkunftsland. Schließlich vermittelt das Rotationsprinzip zwischen der ökonomischen Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung und nationalistischen ‚Überfremdungsängsten‘, indem es eine dauerhafte Niederlassung verhindert. Das System der ‚Gastarbeit‘ entstand in den 1950er Jahren ohne große Diskussion in der Öffentlichkeit. Die Gewerkschaften konnten durch die Ausländerbeschäftigung ihre Hauptforderung nach einer kürzeren Wochenarbeitszeit durchsetzen; zudem verbesserten sich die innerbetrieblichen Aufstiegsmöglichkeiten ihrer Mitglieder. Daher leisteten sie wenig Widerstand gegen die Öffnung des Arbeitsmarktes für das Ausland und gaben sich mit dem Erreichten, vor allem dem Inländerprimat und der Tarifgleichheit, zufrieden. Offen fremdenfeindlich argumentierende Gegner einer Ausländerbeschäftigung gab es kaum. Die Presse versuchte, keine Assoziationen an die NS-Zwangsarbeit aufkommen zu lassen. Die meisten AnwohnerInnen und KollegInnen waren, solange ihre Überlegenheit und Bevorrechtigung nicht in Frage gestellt wurde, nicht aggressiv fremdenfeindlich. Freundliche Neugier paarte sich mit einer gewissen Herablassung. Typisch ist vielleicht der erfolgreiche Schlager „Zwei kleine Italiener“ von Conny Froboess aus dem Jahr 1962. Allerdings gab es regierungsinterne Diskussionen um die Anwerbevereinbarung mit der Türkei von 1961; das Innenministerium argumentierte hier in rassistischer Tradition u.a. mit „seuchenhygienischen“ Gefahren für stärkere Restriktionen als bei westlichen Ländern. 1965 beschloss der Bundestag ohne große Debatte das erste Ausländergesetz der Bundesrepublik. Es basierte auf der von den Nazis erlassenen Ausländerpolizeiverordnung und galt bis 1990. Aufgrund des herrschenden Arbeitskräftemangels profitierten alle Interessengruppen von der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Das Wirtschaftswunderland leistete sich eine ‚Laissez Faire‘-Politik: Die Rückkehr der MigrantInnen schien so selbstverständlich, dass das Rotations-Instrumentarium gar nicht angewendet wurde, denn die Industrie wollte lieber ihrer eingearbeiteten Kräfte behalten, als jedes Jahr wieder neue, sprachunkundige ImmigrantInnen anzulernen und einzugliedern.

So ließen sich immer mehr MigrantInnen in der Bundesrepublik nieder, auch wenn sie zunächst ihre Rückkehrorientierung nicht grundsätzlich aufgaben. Das System der Gastarbeit entsprach zunächst auch der Lebensplanung der MigrantInnen, die in möglichst kurzer Zeit in der Fremde Geld verdienen wollten, um sich in der Heimat eine eigene Existenz aufzubauen. Der Prozess der Niederlassung setzte bereits Mitte der sechziger Jahre ein und war – ungeachtet einer umfangreichen realen Rückwanderung - um 1980 größtenteils abgeschlossen. Aus dem ‘ausländischen Arbeitnehmer’ wurde mit dem Familiennachzug der ‘ausländische Mitbürger’ (ohne Bürgerrechte).

Seit Anfang der siebziger Jahre bemerkte die deutsche Öffentlichkeit, dass sich viele ‘Gastarbeiter’ bereits niedergelassen hatten. Die entstehenden sozialen und infrastrukturellen Kosten minderten den volkswirtschaftlichen Gewinn, den die MigrantInnen der Bundesrepublik brachten. Denn allmählich brauchten die zugewanderten Familien einige Leistungen des Sozialsystems (Kindergartenplätze, Schulen etc.), für das sie bisher nur gezahlt hatten. Ein besonderer Kristallisationspunkt von ‘Überfremdungs’-Ängsten waren die heruntergekommenen und von der Sanierungspolitik zum Abriss vorgesehenen Altbauviertel der Großstädte. Statt die wohnungspolitischen Probleme anzusprechen, warnten viele Lokalpolitiker und Medien vor ‘Verdrängung’ und ‘Ghettobildung’. Aus dem Kuriosum Ausländer – "Zwei kleine Italiener" – war eine Bedrohung geworden: "Die Türken kommen – rette sich, wer kann", so die Überschrift einer eklatant rassistischen SPIEGEL-Titelstory vom 30.7.1973.

Die 1973-74 einsetzende Rezession brachte den Beginn der konjunkturellen und strukturellen Massenarbeitslosigkeit. Die Ausländerpolitik versuchte in der Folge, mit Anwerbestopp und Zuzugssperren den Arbeitsmarkt abzuschotten. Sie rechnete mit einer freiwilligen Rückwanderung der MigrantInnen und strebte daher nur eine ‘Integration auf Zeit’ an. Der innere Widerspruch einer temporären Integration führte etwa in der Schulpolitik zu zahlreichen Experimenten und jährlich wechselnden Pilotprogrammen, aber zu keiner konsistenten Linie. Muttersprachlicher Unterricht erfolgte nicht im systematischen Rahmen einer interkulturellen Erziehung, sondern war eng darauf bezogen, die Rückkehrfähigkeit zu erhalten. Den positivsten Effekt hatte noch die allmähliche – im europäischen Vergleich hinterherhinkende – Verfestigung des juristischen Aufenthaltsstatus.

1979–80 wurde erstmals die Einwanderung realistisch diagnostiziert. Bekannt wurde vor allem der ‘Kühn-Bericht’ des neugeschaffenen Ausländerbeauftragten, der 1979 die "Anerkennung der faktischen Einwanderung" und eine realistische Minderheitenpolitik forderte. In dieser kurzen Phase trat die Integration in den Mittelpunkt der Debatte: Da rechtliche Sicherheit und politische Partizipationschancen als zentrale Integrationsvoraussetzungen erkannt wurden, forderten verschiedene Gruppen Einbürgerungserleichterungen, die doppelte Staatsbürgerschaft, ein neues ‘Niederlassungsrecht’ und das kommunale Wahlrecht. Jedoch konnte sich keiner dieser Ansätze durchsetzen; statt politischer Rechte wurden lediglich Ausländerbeiräte und -beauftragte eingeführt.

Ab 1981 und vor allem seit dem Regierungswechsel 1982 wendete sich das Blatt wieder von der Einwanderer- zur Ausländerpolitik. Sie spitzte sich zunehmend zu auf Abschottung durch Restriktionen für den Familiennachzug und für AsylbewerberInnen sowie auf Rückkehrförderung für die hier lebenden Immigranten. Rückkehrprämien und die Kapitalisierung von Rentenversicherung und Arbeitslosengeld sollten die freiwillige Rückkehr stimulieren. Der Erfolg dieser Regelungen ist umstritten; wichtiger als Zahlen war wohl die psychologische Wirkung. Die öffentliche Debatte bestärkte Deutsche und MigrantInnen in der Hoffnung oder Befürch-

tung, die Einwanderung könne wieder rückgängig gemacht werden. Zwar wurde eine Massenausweisung (wie etwa 1885 in Preußen oder mehrfach in den arabischen Ölstaaten praktiziert) in der Bundesrepublik nie ernsthaft diskutiert. Immerhin meinten 1982 aber zwei Drittel der Deutschen, die 'Gastarbeiter' sollten zurückkehren – vier Jahre vorher war es erst etwas über ein Drittel gewesen.

Integration wurde nun nicht mehr mit Partizipation, sondern stets mit Assimilation identifiziert, denn alle Bekenntnisse zur Integrationspolitik standen stets unter der Überschrift: "Deutschland ist kein Einwanderungsland." Dieser in den 1970er Jahren einsetzende verbale Abwehrkampf gegen einen als real erkannten Prozess von Einwanderung und Minderheitenbildung dauert mittlerweile 30 Jahre an. Noch der aktuelle Begriff „Zuwanderungsgesetz“ vermeidet bewusst die Begriffe „Einwanderung“ oder „Minderheiten“.

In den Boomjahren der Wiedervereinigung stieg der Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft ungeachtet einer anhaltend hohen strukturellen Arbeitslosigkeit erneut. Die nun ankommenden Immigranten unterschieden sich sehr in Status, Selbst- und Fremdwahrnehmung: Vier wichtige Gruppen waren Aussiedler, Asylbewerber, jüdische Kontingentflüchtlinge und die Werkvertragsarbeitnehmer in der Baubranche. Auf die sehr verschiedenen Problemlagen kann ich hier nicht eingehen; klar scheint jedenfalls, dass die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung von Immigranten, die bis 1989 zumindest im Prinzip gegolten hatte, immer stärker zur Disposition steht. Globalisierungsdruck und Schwächung der Gewerkschaften haben hier und nicht nur in der Baubranche eine Zweiteilung des Arbeitsmarktes entstehen lassen.

Die realitätsferne „Ausländer“-Politik erschwerte die Integration der EinwanderInnen und beförderte vor allem seit Mitte der 1980er Jahre die Ethnisierung sozialer Probleme. Nach mehreren von entsprechenden Kampagnen begleiteten Wahlkämpfen erlebte das vereinigte Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre eine sprunghaft anwachsende Fremdenfeindlichkeit sowohl in gewalttätiger, teils pogromähnlicher Form (Hoyerswerda, Rostock, Solingen etc.) als auch in gesetzgeberisch-bürokratischer Form (Abschaffung des Asylrechts). Dagegen engagierten sich andererseits viele antirassistische Initiativen. Sie konnten dazu beitragen, ein damals durchaus nicht auszuschließendes, noch weitergehendes Umkippen der Stimmung zu verhindern – mehr nicht. Die anhaltende rechtsradikale Gewalt wurde in Politik und Öffentlichkeit als primär außenpolitisches Problem betrachtet und hingenommen; die Aushöhlung des auf den Erfahrungen mit den Nationalsozialismus beruhenden Asylrechts blieb bestehen; mindestens unter den ostdeutschen Jugendlichen gewannen die Rechtsextremen eine Art kultureller Hegemonie. Die Jahre 1999 und 2000 brachten eine erneute Welle des offenen Rassismus mit ‚national befreiten Zonen‘ im Osten und nationalen Unterschriftenaktionen im Westen.

Nicht die historische Aufklärungsarbeit, sondern erst das Interesse vor allem der Computer-Industrie an neuen ArbeitsmigrantInnen brachte letztlich auch die CDU dazu, ihre dreißigjährige Erkenntnisverweigerung allmählich aufzugeben, und ermöglichte eine neue Einwanderungsdebatte. Am Ende dieser Debatte steht nun aber kein Einwanderungsgesetz. Auf die meisten der seit Jahrzehnten in Deutschland lebenden oder gar hier Geborenen würde dieser Begriff auch nicht mehr zutreffen, denn sie ‚wandern‘ höchstens noch im Urlaub. Noch viel weniger gibt es aber ein modernes Minderheitenrecht. Die Bundesrepublik hat zwar eine Konvention zum Schutz ethnischer Minderheiten unterschrieben. Als solche anerkannt werden in Deutschland aber nur die ‚schon immer‘ ansässigen Gruppen der Dänen in Schleswig-Holstein und der Sorben in der Lausitz. Dass Minderheiten auch durch Migration entstehen

können, wird ignoriert. Im wesentlichen steht die politische Integration der MigrantInnen noch heute auf dem Stand von Anfang der 1980er Jahre: Es gibt weder spezielle Anti-Diskriminierungs-Gesetze noch einen Minderheitenstatus oder das kommunale Wahlrecht. Die doppelte Staatsbürgerschaft ist immer noch unerwünscht. Das neue Gesetz heißt „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“. Ob es je in Kraft tritt, ist ungewiss.

Literaturhinweise:

Klaus J. Bade (Hrsg.), *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München 1992. Berliner Geschichtswerkstatt (Hrsg.), „... da sind wir keine Ausländer mehr.“ *Eingewanderte ArbeiterInnen in Berlin 1961 – 1993. Ausstellungskatalog*, Berlin 1993. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter*, Berlin/Bonn 1986. Uwe Hunger, *Arbeitskräftewanderungen im Baugewerbe der Europäischen Union: Problemanzeigen, Regelungsversuche und Schlussfolgerungen für die zukünftige Beschäftigung von Ausländern in Deutschland*, in: *Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1997/98*, hrsg. v. Dietrich Thränhardt, Münster 1998, 65 – 104. Jan Motte, Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt/New York 1999. Cord Pagenstecher, *Die ungewollte Einwanderung. Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 46 (12). 1995, S. 718 – 737. Cord Pagenstecher, *Die 'Illusion' der Rückkehr. Zur Mentalitätsgeschichte von 'Gastarbeit' und Einwanderung*, in: *Soziale Welt*, 47 (2). 1996, S. 149 – 179.