

Arbeitsplatz Deutschland, Heimat Türkei?

Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei im Kontext
der bundesdeutschen Ausländerbeschäftigungspolitik

Ein Policy Paper mit Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Zuwanderung
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
Von Karin Hunn



Arbeitsplatz Deutschland, Heimat Türkei?

Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei im Kontext der bundesdeutschen Ausländerbeschäftigungspolitik

Ein Policy Paper mit Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Zuwanderung
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
Von Karin Hunn

Inhalt

Vorwort	4
Einleitung – Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei im Kontext der bundesdeutschen Ausländerbeschäftigung und Ausländerbeschäftigungspolitik	8
1 Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei	11
1.1 Hintergründe und Motive für die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei	11
1.2 Die deutsch-türkischen Anwerbeverträge von 1961 und 1964: Vom Sonder- zum Normalfall?	13
1.3 Umfang und Charakteristika der Beschäftigung türkischer Arbeitnehmer (1961–1973)	19
2 Die politische und soziale Gestaltung der Ausländerbeschäftigung bis Anfang der 70er Jahre und ihre Auswirkungen auf die türkischen Migranten	22
2.1 Ausländerbeschäftigungspolitik zwischen „Rotation“ und „Eingliederung“: Vom „Gastarbeiter“ zum „Mitbürger“?	23
2.2 Die soziale Betreuung der türkischen Migranten durch die Arbeiterwohlfahrt	37
2.3 Bedeutung und Konsequenzen der politischen und sozialen Rahmenbedingungen für die türkischen Migranten	42
3 Der Anwerbestopp von 1973 und seine Auswirkungen auf die türkischen Migranten	49
4 Fünf Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer	53
Literaturverzeichnis	55
Die erfolgreichste Migrationsausstellung Deutschlands	58
Autorin / Danksagung	61
Impressum	62

Vorwort

In Deutschland wird zurzeit wieder engagiert über die Notwendigkeit von Zuwanderung diskutiert. Die Arbeitgeber fordern mehr ausländische Fachkräfte, die Gewerkschaften sind zurückhaltend und das Bundeskabinett hat mittlerweile ein Konzept zur Fachkräftesicherung beschlossen, das weitere Einwanderung vorsieht. Gleichzeitig wird nicht erst seit dem Erscheinen eines kontroversen Buches im letzten Jahr über Erfolg oder Misserfolg bisheriger Integrationsbemühungen im Land gestritten.

In diese Debatten fällt das 50-jährige Jubiläum des Anwerbeabkommens mit der Türkei im Oktober 2011. Das ist ein Grund zu feiern, denn die türkischen Gastarbeiter haben das westdeutsche Wirtschaftswunder der 60er Jahre mit ermöglicht und ihre Familien und Kinder gehören mittlerweile zu Deutschland wie Mesut Özil in das Mittelfeld der deutschen Nationalmannschaft. Das Abkommen, dessen Auswirkungen die damals politisch Verantwortlichen interessanterweise für „nicht sehr bedeutend“ hielten, hat Deutschland und die Türkei verändert. Beide Nationen wurden einander nähergebracht. In Deutschland wurden aus türkischen „Gastarbeitern“ „Mitbürger“, „Zuwanderer“ und in vielen Fällen Deutsche. Deutschland ist heute eine offene, multi-ethnische Gesellschaft.

Zu den 50 Jahren türkischer Einwanderung in Deutschland gehören freilich nicht nur Erfolgsmeldungen, sondern auch ungelöste Integrationsherausforderungen und Akzeptanzprobleme. Satiriker vergleichen diese 50 Jahre deutsch-türkischen Miteinanders deshalb auch nicht mit einer goldenen Hochzeit, sondern sprechen lieber von einer „Scheinehe“.

Für die aktuelle Debatte um Zuwanderung und Integration kann das Jubiläum auf jeden Fall ein Lehrstück sein. Die 50 Jahre deutsch-türkischer Migrations- und Integrationsgeschichte bieten einen reichhaltigen Erfahrungsschatz, der gehoben werden muss. Denn Migrations- und Integrationspolitik braucht ein historisches Gedächtnis, um erfolgreich zu sein.



Das ist der Sinn dieser Studie von Karin Hunn. Sie rekonstruiert nicht nur die historischen Umstände der Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei und die politischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Betreuung und Eingliederung der türkischen Gastarbeiter und ihrer Familien. Die Studie versucht auch, „Lehren“ aus dieser Geschichte zu ziehen und hat deshalb den Charakter eines Policy Papers mit Empfehlungen für die künftige Gestaltung von Zuwanderung und Integration.

Die Studie zeigt im Lichte der Erfahrungen mit der Anwerbung und Einwanderung aus der Türkei eindrucklich, dass Zuwanderung eine Frage ist, die nicht nur Wirtschaft und Politik, sondern die ganze Gesellschaft betrifft. Sie erfordert Akzeptanz in der Bevölkerung und eine umfassende Integrationspolitik.

So notwendig weitere Zuwanderung für ein Land im demographischen Sinkflug wie Deutschland ist, so wichtig ist es, Integrations- und Akzeptanzfragen von Anfang an mitzubedenken. Nicht um Blockaden aufzurichten und populistische Untergangsszenarien anzufeuern, sondern um sowohl zukünftigen Einwanderern als auch Einheimischen mit und ohne Migrationshintergrund gute Perspektiven des Zusammenlebens zu bieten.

Ulrich Kober

Director Programm „Integration und Bildung“
Bertelsmann Stiftung

Vorwort

Ramadan-Feier im Kölner Dom?!

1961, als das Anwerbeabkommen mit der Türkei abgeschlossen wurde, prägten nicht nur Stereotype und Vorurteile das Bild von den Türken und ihrem Land. Darauf hat Karin Hunn bereits in ihrer Dissertation und ihrem Buch über die Geschichte türkischer Gastarbeiter hingewiesen, wozu sie jetzt ein wichtiges Policy Paper mit aktuellen Bezügen vorlegt. Die Türken kamen mit einem fast schon idealisierten Bild von deutschem Fleiß und deutscher Gründlichkeit an Rhein und Ruhr. In Deutschland herrschte eine teilweise aufgeschlossene und tolerante Haltung gegenüber den türkischen Muslimen. Das lässt sich an der Zeitungsberichterstattung ablesen, aber auch an einer Ramadan-Feier im Kölner Dom am 3. Februar 1965, „ein Tag, der Religionsgeschichte gemacht hat“, wie die Tageszeitung damals schrieb!

„In den nördlichen Seitenschiffen des Doms feierten mehrere hundert Mohammedaner“, wie es im Zeitungsbericht hieß, das Ende des Fastenmonats. „Muselmanen beten im Kölner Dom“, so die Überschrift in der ZEIT. Wenn man der Sache aber genauer nachgeht, dann sieht man, dass Kölner Lokale gleichzeitig den fast 2.000 Türken in der Domstadt den Zutritt verweigerten. Schilder hingen an den Kneipentüren: „Wegen Schwierigkeiten mit ausländischen Gästen für Türken Lokalverbot“.

Die ZEIT beendete ihren Bericht wie folgt: „Das ist die Wirklichkeit 1965, Theorie und Praxis der Nächstenliebe, das ist die Spanne zwischen Konzil und Köln: Die Kirche reißt jahrhundertalte Mauern nieder, die Bürger selber richten sie wieder auf“.



Trotzdem sind schon frühzeitig weitere Anzeichen von Toleranz und Respekt gegenüber den türkischen Gastarbeitern zu verzeichnen. So richtete beispielsweise Daimler-Benz bereits 1968 einen Gebetsraum für die 1.700 muslimischen Mitarbeiter ein, die in Stuttgart-Untertürkheim beschäftigt waren. Rückblickend hat es schon immer beides gegeben: Verständnis und Ablehnung – auf beiden Seiten. Alles in allem haben wir aber mit Türken und anderen Migranten jahrzehntelang – wenn auch ohne große Konflikte – nebeneinander her gelebt. Die früheren Gastarbeiter in einer Rückkehrillusion, Deutschland mit der Lebenslüge „Wir sind kein Einwanderungsland“. Erst in den letzten zehn Jahren hat sich das geändert, nach offizieller Lesart der Politik sind wir nun ein Einwanderungsland, auch wenn es vielleicht noch nicht alle begriffen haben. Was wünscht man sich zum fünfzigjährigen Jubiläum des Anwerbeabkommens mit der Türkei? Nun, wieder so etwas wie eine Ramadan-Feier bei nächster Gelegenheit im Kölner Dom oder in einem vergleichbaren Gotteshaus, das wäre schon ein starkes Signal nach all den Jahren.

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Leiter SWR International und
Integrationsbeauftragter des Südwestrundfunks

Einleitung

Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei im Kontext der bundesdeutschen Ausländerbeschäftigungspolitik

Blickt man auf die Anfänge der bundesdeutschen Ausländerbeschäftigungspolitik zurück, so drängen sich aus heutiger Perspektive folgende Fragen auf: Wie stellten sich die damaligen Akteure, vor allem die Bundesregierung, die längerfristige Entwicklung der Ausländerbeschäftigung vor? Welche Konzepte haben sie entwickelt und wie schlugen sich diese in ihrem ausländer- und sozialpolitischen Handeln nieder? Und welche Botschaften enthält die damalige Vorstellung von einer vorübergehenden Beschäftigung oder – wie es zeitgenössisch hieß – „Rotation“ der Arbeitskräfte für die Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik heute?

Diesen Fragen will das Policy Paper anhand der Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei nachgehen, die vom Umfang und ihren Auswirkungen her die größte Bedeutung für die Bundesrepublik erlangt hat. Das Paper besteht aus drei Kapiteln: Kapitel I erläutert die Vorgeschichte, die Hintergründe und die Entwicklung der offiziellen Anwerbung türkischer Arbeitskräfte durch die Bundesrepublik, Kapitel II untersucht die politische und soziale Gestaltung der Ausländerbeschäftigung bis Anfang der 70er Jahre und deren Auswirkungen auf die türkischen Migranten, Kapitel III schließlich fragt nach den Folgen, die der Anwerbestopp von 1973 für die Arbeitsmigranten aus der Türkei hatte. Abschließend werden Konsequenzen und Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Zuwanderung formuliert.

Die offizielle Anwerbung türkischer Arbeitskräfte durch die Bundesrepublik begann am 30. Oktober 1961 mit dem Abschluss einer Anwerbevereinbarung zwischen der deutschen und der türkischen Regierung im Auswärtigen Amt in Bonn. Dieser war durch vielschichtige Interessen auf beiden Seiten motiviert, darunter nicht zuletzt auch außenpolitische Erwägungen der Bundesregierung, für die die Türkei im Kontext des Kalten Krieges ein unverzichtbarer Bündnispartner war. Wie die Neufassung des Abkommens von 1964 zeigt, erfuhr die Konstellation und Gewichtung dieser verschiedenen Interessen binnen weniger Jahre eine deutliche Veränderung, auf die im Folgenden näher einzugehen sein wird. Inhaltlicherseits schufen die beiden Abkommen die rechtlichen Voraussetzungen für die direkte Anwerbung türkischer Arbeitskräfte durch die Deutsche Verbindungsstelle in Istanbul und zeitweise auch in Ankara. Sie regelten das Auswahl- und Vermittlungsverfahren und sicherten den angeworbenen Arbeitskräften die gleichen Löhne und Arbeitsbedingungen wie deutschen Arbeitnehmern sowie eine „angemessene Unterkunft“ zu. Hatte das Abkommen von 1961 auf beiderseitigen Wunsch noch eine zweijährige Befristung des Aufenthalts türkischer Arbeitnehmer vorgesehen, so wurde diese in der Neufassung von 1964 auf Wunsch der deutschen Arbeitgeber fallen gelassen (Vereinbarung zur Regelung der Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland vom 30.10.1961 sowie deren Neufassung vom 20.7./30.9.1964). Gleichzeitig legten die beiden Abkommen den Grundstein für einen Einwanderungsprozess, der in den folgenden Jahrzehnten weitreichende Konsequenzen mit sich brachte. In einer ausländerpolitischen Denkschrift der



Tabelle 1: Wanderungsbilanz türkischer Migranten und Gesamtzahl der Ausländer in der Bundesrepublik

Anzahl in 1.000

	1964	1966	1967	1969	1971	1973
Zuzüge türkischer Arbeitnehmer	71,2	60,5	33,0	151,1	186,9	249,6
Erwerbspersonen	65,2	49,7	23,0	118,2	110,9	131,4
Nichterwerbspersonen	6,0	10,8	10,0	32,9	76,0	118,2
Fortzüge	13,8	40,4	53,9	31,6	60,9	87,1
Erwerbspersonen	12,3	35,8	46,4	22,9	38,5	40,5
Nichterwerbspersonen	1,5	4,6	7,5	8,7	22,4	46,6
Saldo insgesamt	57,4	20,1	-20,9	119,5	126,0	162,5
Erwerbspersonen	52,9	13,9	-23,4	95,3	27,4	90,9
Nichterwerbspersonen	4,5	6,2	2,5	24,2	98,6	71,6
Gesamtzahl der türkischen Beschäftigten	85,20	161,00	131,30	244,30	453,10	605,00
Gesamtzahl der Türken	-	-	172,40	322,40	652,80	893,60
Ausländische Beschäftigte insgesamt	985,60	1.313,50	991,30	1.501,40	2.240,80	2.595,00
Ausländische Wohnbevölkerung insgesamt	-	-	1.806,70	2.381,10	3.438,70	3.966,20
Anteil der Türken an der ausländischen Wohnbevölkerung	-	-	9,5 %	13,5 %	18,9 %	22,5 %

Quelle: Gümrükçü 1986: 167f. und Herbert 2001: 198f.

| Bertelsmann Stiftung

Arbeiterwohlfahrt von 1979 wurde etwa bemerkt, dass „mit der Anwerbepolitik seit 1960 eine der wichtigsten Grundentscheidungen der Bundesrepublik gefallen ist, die sich dem Range nach nur mit dem Beitritt zur Nato oder der europäischen Integration vergleichen lässt“ (Grundpositionen, S. 4).

Tatsächlich hat die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte insbesondere aus der Türkei die Bundesrepublik in vielerlei Hinsicht und nicht zuletzt in ihrem nationalen Selbstverständnis verändert – eine Entwicklung, die Anfang der 60er Jahre keinesfalls vorhersehbar war. Der Schwerpunkt der folgenden Darstellung liegt auf dem Aspekt der Integration – oder zeitgenössisch: der „Eingliederung“ der ausländischen Arbeitnehmer, der für die Anfangsjahre der Ausländerbeschäftigung bislang eher unterbelichtet geblieben ist.

Ziel ist es aufzuzeigen, welche Maßnahmen in den 60er und frühen 70er Jahren im Hinblick auf die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ergriffen wurden. Anschließend sollen deren Auswirkungen untersucht werden. Dabei stehen wie gesagt die Arbeitnehmer aus der Türkei im Vordergrund, die seit 1972 die größte Gruppe unter den „Gastarbeitern“ bildeten. Diese gilt es jedoch nicht nur als Objekte der Politik, sondern auch als Subjekte mit ihren je eigenen Absichten und Handlungen zu betrachten. Wie entwickelte sich ihre Wahrnehmung von sich selbst als De-facto-Einwanderer? Und welchen Einfluss hatte der Blick der Mehrheitsgesellschaft auf sie? Hier sollen – zumindest am Rande – die komplexe Beziehung von Selbst- und Fremdwahrnehmung sowie die Bedeutung tatsächlicher oder vermeintlicher kultureller Unterschiede in den Blick genommen werden, wengleich diese erst ab den späten 70er Jahren ins Zentrum der ausländerpolitischen Debatte rückten. Sie sind aber im Hinblick auf die Konsequenzen, die es aus den bisherigen Erfahrungen für die künftige Gestaltung der Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu ziehen gilt, unabdingbar.



Amtliche Vermittlungsstelle für Gastarbeiter nach Deutschland in Istanbul, 1973



1 Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei

Was waren die Ursachen dafür, dass seit Ende der 50er Jahre eine zwar kleine, aber stetig wachsende Zahl von Türken in die Bundesrepublik kam, um dort zu arbeiten? Und was veranlasste die Bundesregierung dazu, die staatliche Anwerbung von Arbeitskräften im Herbst 1961 auf die Türkei auszudehnen? Schließlich hatte sie zu diesem Zeitpunkt bereits Anwerbeabkommen mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1961) geschlossen – Länder, die als sehr viel nahe- liegendere und plausiblere Vertragspartner erscheinen, gerade wenn man an die Anfänge der wirtschaftlichen Integration Westeuropas in den 50er und 60er Jahren denkt.

Tatsächlich waren die Motive, die zum Abschluss des deutsch-türkischen Abkommens sowie auch der bereits genannten und der nachfolgenden Anwerbeverträge mit Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) führten, durchaus komplex und keineswegs nur wirtschaftlicher Natur. Auch außen- und innenpolitische Erwägungen spielten eine Rolle, wie gerade im Hinblick auf das deutsch-türkische Abkommen und seine Neufassung im Jahre 1964 zu erläutern sein wird.

Darüber hinaus wirft dieses Kapitel einen Blick auf die quantitative Entwicklung und die Beschäftigungslage der türkischen Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik – Aspekte, die im Hinblick auf die Frage nach ihrer Integration von zentraler Bedeutung sind.

1.1 Hintergründe und Motive für die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei

Betrachtet man die Anfänge der Arbeitsmigration aus der Türkei, so zeigt sich, dass die ersten Migranten vor allem im Rahmen verschiedener Aus- und Fortbildungsprojekte nach Deutschland kamen. So initiierte etwa das Weltwirtschaftsinstitut in Kiel, dessen damaliger Direktor Fritz Baade in der Zeit des Nationalsozialismus in die Türkei emigriert war und dort als Agrarsachverständiger für die türkische Regierung gearbeitet hatte, 1956 ein Fortbildungsprojekt für türkische Handwerker. Ein vergleichbares Projekt kam 1957 mithilfe des damaligen Bundespräsidenten Theodor Heuss zustande. Während einer offiziellen Türkeireise präsentierte er den Vorschlag, 150 türkische Berufsschulabsolventen zur Fortbildung nach Deutschland zu entsenden (hierzu und zum Folgenden vgl. Hunn 2005: 33–41).

Nun spielten solche Ausbildungsprojekte quantitativ zwar kaum eine Rolle, und sie verliefen auch keineswegs reibungslos. Sie führten aber dazu, dass deutsche Arbeitgeber erste Erfahrungen mit türkischen Arbeitskräften sammeln konnten und auf das hohe Arbeitskräftepotential in der Türkei aufmerksam wurden. Neben dem Auswärtigen Amt (AA) war auch früh schon die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) an solchen Unternehmungen betei-

ligt. Sie verfügte zudem über einen direkten Draht in die Türkei, da sich einer ihrer Mitarbeiter, Heinrich von Dreyer, damals als Experte der Internationalen Arbeitsorganisation in Ankara aufhielt. Angesichts der guten Erfahrungen mit türkischen Arbeitern, von denen die Bundesanstalt zu berichten wusste, forderte sie Dreyer schon 1956 auf zu erkunden, wie „die Hereinnahme türkischer Arbeitskräfte für die deutsche Landwirtschaft und evtl. auch für die gewerbliche Wirtschaft“ auf eine breitere und solidere Grundlage gestellt werden könne. Dabei erschien es der Bundesanstalt zweitrangig, ob die Anwerbung auf einer staatlichen, halbamtlichen oder eher privaten Basis erfolgen würde, wenn nur „ein echter Anwerbeerfolg sichergestellt werden kann“ (BAVAV an Dreyer, 26.11.1956, Bundesarchiv [BArch], B 119/3070).

Laut Dreyer bestand auch innerhalb der türkischen Regierung ein Interesse an der Entsendung türkischer Arbeiter in die Bundesrepublik. Er ließ durchblicken, dass die Bundesregierung in Kürze mit einer entsprechenden offiziellen Anfrage aus der Türkei rechnen könne, und sicherte seine Unterstützung für das Vorhaben zu. Auch betonte er, dass in der Türkei eine große „Zuneigung zu Deutschland“ herrsche und die Türken „sehr anständig, geschickt, [...] und fleißig“ seien. Der Deutsche, so Dreyer, „wirkt bei Türken wie ein Katalysator, dem Deutschen gegenüber verwandelt sich der Türke zu einem europäischen Menschen“ (Dreyer an BAVAV, 29.12.1956, BArch, B 119/3070).

In diesem Zusammenhang gilt es zu betonen, dass Dreyer und die türkische Regierung die anvisierte Anwerbung als Ausbildungshilfe für die türkische Wirtschaft verstanden. Der Aufenthalt in der Bundesrepublik sollte befristet sein und der Vermittlung bestimmter Qualifikationen dienen, die zur Entwicklung der türkischen Wirtschaft und damit auch zur Verbesserung des Investitionsklimas für ausländische Unternehmen in der Türkei beitragen sollten. Innerhalb der Bundesregierung wurde diese Auffassung damals durchaus geteilt, wenngleich arbeitsmarkt- und außenpolitische Erwägungen ebenfalls eine Rolle spielten. So sollte durch die befristete Beschäftigung türkischer Arbeitnehmer zumindest ein Stück weit dem Mangel an Fach- und landwirtschaftlichen Arbeitern entgegengewirkt und die „Kenntnis der deutschen Verhältnisse in der Türkei“ vergrößert werden (AA, Ref. 206 an Ref. 505, 22.9.1959, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes [PA], Abt. 5, Bd. 1327; vgl. auch BAVAV an Dreyer, 4.4.1957, BArch, B 119/3070).

Trotz des Interesses auf beiden Seiten kamen die Gespräche über eine wie auch immer geartete Anwerbung türkischer Arbeitnehmer vorerst kaum voran. Weder innerhalb der deutschen noch der türkischen Regierung herrschte ein Konsens in dieser Hinsicht. Gleichzeitig stieg seit 1959 die Zahl derjenigen türkischen Staatsangehörigen, die sich individuell um eine Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik bemühten, was durchaus als Reaktion auf die Erfahrungen der bereits in Deutschland arbeitenden Türken gewertet werden kann (Abadan-Unat/Ünsal 1976: 46). So waren im Sommer 1960 bereits etwa 2.500 türkische Arbeitnehmer in Deutschland beschäftigt (Dahnen/Kozlowicz 1963: 39). Diese Entwicklung, die unmittelbar mit der Nachfrage nach türkischen Arbeitskräften in Deutschland zusammenhing, erhöhte langsam, aber sicher den Druck auf die beiden Regierungen, durch ein bilaterales Abkommen die Anwerbung zu erleichtern und besser kontrollieren zu können. Zudem zeigte sich, dass die neue türkische Regierung, die nach dem Militärputsch Ende Mai 1960



gebildet worden war, mittelfristig sehr viel engagierter als ihre Vorgängerin für eine Entsendung türkischer Arbeitskräfte ins Ausland eintrat. Dieser kam nunmehr eine strategische Bedeutung im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu (Hunn 2005: 34 und 43).

1.2 Die deutsch-türkischen Anwerbeverträge von 1961 und 1964: Vom Sonder- zum Normalfall?

Der erste konkrete Vorschlag, die Türkei neben Italien, Spanien und Griechenland in die Reihe der offiziellen Anwerbeländer aufzunehmen, erfolgte im August 1960 durch das deutsche Generalkonsulat in Istanbul. Es sah sich seit dem Spätsommer 1959 mit einer wachsenden Zahl von Einreisegesuchen türkischer Arbeiter konfrontiert, deren Zahl im April 1960 auf 500 gestiegen war. Angesichts dessen schlug es dem Auswärtigen Amt vor, im Falle eines anhaltenden „Bedarfs der deutschen Industrie an türkischen Arbeitern [...] auch mit der Türkei ein Abkommen über Gastarbeitnehmer [...] abzuschließen wie es bereits zwischen der Bundesrepublik einerseits und Italien, Griechenland und Spanien andererseits besteht“ (Generalkonsulat Istanbul an AA, 18.8.1960, BArch, B 149/22372). Hier war nun nicht mehr die Rede von einem Abkommen zur Ausbildungshilfe, sondern zur Anwerbung türkischer Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft.

Die Reaktionen auf diesen Vorschlag innerhalb der Bundesregierung waren allerdings geteilt. Das Auswärtige Amt riet von solch einem Vertragsabschluss ab, „um die Berufung anderer gleich weit entfernter Staaten auf diesen zu vermeiden“ (AA, Vermerk vom 7.9.1960, PA, Abt. 5, Bd. 1723). Ähnlich argumentierte das Bundesarbeitsministerium (BMA), das verhindern wollte, dass sich andere Länder, die ebenfalls an einem Anwerbeabkommen interessiert waren, im Falle einer Absage diskriminiert fühlten. Anders als das Auswärtige Amt lehnte es ein Abkommen mit der Türkei aber nicht generell ab, sondern verwies darauf, dass „man grundsätzlich wie bei den bereits bestehenden drei Vereinbarungen die Initiative zum Abschluss einer Vereinbarung der türkischen Regierung überlassen“ sollte (BMA an BAVAV, 30.8.1960, BArch, B 149/22372). Die Zurückhaltung war umso größer, als die bisherigen Erfahrungen mit der direkten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in Italien, Spanien und Griechenland sehr gemischt waren. Denn die von dort stammenden Arbeiter reisten oftmals nicht – wie von den offiziellen Stellen erwartet – über die eigens eingerichteten Anwerbekommissionen nach Deutschland, sondern nach wie vor auf individuellem Wege mit einem Visum, das zur Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik berechnete. Hinzu kam, dass diejenigen Arbeitskräfte, die man gerne angeworben hätte, nur bedingt zur Verfügung standen. Das galt vor allem für weibliche Arbeitskräfte und für Facharbeiter (Hunn 2005: 45; Mattes 2005: 41–44).

Trotz dieser Vorbehalte gegenüber einem Anwerbeabkommen mit der Türkei, die – so sei hier eigens betont – keineswegs kulturell oder religiös motiviert waren, sprach sich das Arbeitsministerium dafür aus, für eine begrenzte Zeit einen kleinen Vermittlungsstab nach Istanbul zu entsenden. Dieser sollte die Vermittlung erleichtern und die deutschen Auslandsvertretungen entlasten. Die Initiative zu diesem Schritt konnte nach Ansicht des Arbeitsministeriums durchaus „von

deutscher Seite ausgehen“ (BMA an BAVAV, 30.8.1960, BArch, B 149/22372). Im Außenministerium wollte man sich aber selbst darauf nicht einlassen, obgleich das Generalkonsulat in Istanbul Anfang Dezember 1960 auf die Entsendung des anvisierten Vermittlungsstabes drängte. Schon wenige Tage später wurde es jedoch von der türkischen Regierung mit dem Wunsch nach einem deutsch-türkischen Anwerbeabkommen konfrontiert, das den Vereinbarungen mit Italien, Spanien und Griechenland entsprechen sollte. Zur Untermauerung ihres Wunsches verwies die türkische Regierung auf die in der neuen türkischen Verfassung verankerte Reisefreiheit, die fortan zu einer verstärkten Auswanderung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik führen würde. Zum anderen machte sie unmissverständlich deutlich, dass die Türkei als NATO-Mitglied und bedeutender Handelspartner der Bundesrepublik eine Absage „als eine Diskriminierung betrachten müsse“ (AA, Vermerk vom 13.12.1960, PA, Abt. 5, Bd. 1723; vgl. auch Verbalnote der türkischen Regierung vom 12.12.1960, BArch, B 149/22372).

Angesichts dieser unmissverständlichen Botschaft lenkte das Auswärtige Amt ein und stimmte dem Vorschlag des Arbeitsministeriums zu, möglichst schnell eine Vermittlungskommission in die Türkei zu entsenden und die Details der Anwerbung in einem Notenwechsel niederzulegen (BMA an AA, BAVAV, Bundesministerium des Innern [BMI], Bundesinnenministerium für Wirtschaft [BMW], 9.2.1961, BArch, B 149/22372). Dem stimmte auch die türkische Regierung zu, die sich nicht daran störte, dass die Anwerbung lediglich auf der Basis eines Notenwechsels und nicht in Form eines zwischenstaatlichen Abkommens erfolgen sollte (Verbalnote der türkischen Botschaft vom 11.4.1961, BArch, B 149/22372). Das widerstrebte wiederum dem Bundesinnenministerium, dem diese pragmatische Lösung im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu unverbindlich war. Es machte seine Zustimmung davon abhängig, dass auch mit der Türkei eine Vereinbarung getroffen werde, die „die ausländerpolizeiliche Auswahl, die Gesundheitskontrolle, die Einreise und den Aufenthalt der Arbeiter“ regelt (BMI an BMA, 17.3.1961, BArch, B 149/22372). Noch bevor es dazu kam, entsandte die Bundesanstalt für Arbeit im Juli 1961 vier Mitarbeiter nach Istanbul, die dort mit dem Aufbau einer „deutschen Verbindungsstelle“ beginnen sollten (BAVAV an BMA, 20.7.1961, BArch, B 149/22372).

Diese Bezeichnung, die später auch Eingang in das Anwerbeabkommen fand, war ganz bewusst und in Abgrenzung zu den bereits bestehenden deutschen Kommissionen in Italien, Spanien und Griechenland gewählt worden. Die Anwerbungen in der Türkei, die Ministerialrat Sicha vom Bundesarbeitsministerium zufolge „dem Umfange nach nicht sehr bedeutend“ sein würden, sollten möglichst unauffällig bleiben, um „wahrscheinliche Rückwirkungen auf Drittstaaten mit gleichartigen Wünschen“ zu vermeiden. Entsprechend wurde das Abkommen nur im Bundesarbeitsblatt und nicht zusätzlich im Bundesanzeiger publiziert, wie dies bei den bisherigen Abkommen der Fall gewesen war. Auch wurde es letztlich anders als die bisherigen Abkommen in Form eines Notenwechsels geschlossen, der „dem Charakter nach [...] eine Regierungsvereinbarung gemäß dem Schreiben des Herrn Bundesinnenministers darstellen“ würde, aber eben weniger Aufsehen erregte (BMA an AA und BMI, 2.5.1961, BArch, B 149/22372). Um selbiges zu vermeiden, sollten auch keine „Presseverlautbarungen durch amtliche Stellen“ erfolgen (AA an BMA, 7.11.1961, BArch, B 149/22372, Jamin 1998: 74 sowie Knortz 2008: 124f.).



Ein wesentlich bedeutenderer Unterschied zu den bestehenden Anwerbeverträgen lag in der Befristung des Aufenthalts für türkische Arbeitnehmer. Sofern sie über die deutsche Verbindungsstelle in die Bundesrepublik einreisten, waren sie gezwungen, nach zwei Jahren in die Türkei zurückzukehren. Betrachtet man die Genese des Abkommens, so zeigt sich, dass diese Befristung in beiderseitigem Einvernehmen beschlossen worden war. Schon im Februar 1961 war in der türkischen Presse unter Berufung auf die türkische Arbeitsverwaltung die Rede davon gewesen, dass türkische Arbeitnehmer ein bis maximal drei Jahre in Deutschland arbeiten können sollten (Hürriyet, 17. und 21.2.1961; Hunn 2005: 55). Türkischerseits entsprang diese Befristung dem Ziel, die in Deutschland erworbenen Erfahrungen und Qualifikationen möglichst rasch für die eigene wirtschaftliche Entwicklung nutzbar zu machen. Innerhalb der Bundesregierung war es das Innenministerium, das sich für eine Befristung des Aufenthalts und zudem gegen die Möglichkeit eines Nachzugs von Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer aussprach. Anders als in den bisherigen Abkommen blieb diese Möglichkeit im deutsch-türkischen Abkommen tatsächlich unerwähnt, was allerdings nicht hieß, dass der Familiennachzug in der Praxis unterbunden wurde.

Infobox zum Anwerbeabkommen mit der Türkei

Die Anwerbevereinbarung mit der Türkei wurde am 30. Oktober 1961 in Bonn geschlossen und trat rückwirkend zum 1. September 1961 in Kraft (vgl. Regelung der Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-türkische Vereinbarung vom 30. Oktober 1961. Bundesarbeitsblatt 1962. 69–71). Sie regelte die Auswahl und Vermittlung türkischer Arbeitskräfte durch die Deutsche Verbindungsstelle in Istanbul und der von 1963 bis 1967 existierenden Außenstelle in Ankara sowie den Transport türkischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik. Sie sicherte den auf diesem Wege angeworbenen Arbeitskräften eine „angemessene Unterkunft“ sowie gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen wie deutschen Arbeitnehmern zu. Im Unterschied zu den bis dahin geschlossenen Anwerbevereinbarungen sah sie eine Befristung des Aufenthalts türkischer Arbeitnehmer auf zwei Jahre vor. Mit der Neufassung des Abkommens im Sommer 1964 wurde diese zeitliche Befristung auf Wunsch der deutschen Arbeitgeber wegen ihrer mangelnden Praktikabilität aufgehoben (vgl. Neufassung 20.7./30.9.1964. Bundesarbeitsblatt 1965. 125–127). Damit konnte sich die Türkei binnen weniger Jahre von einem anfänglichen Ersatzanwerbeland zum wichtigsten Arbeitskräftereservoir der Bundesrepublik entwickeln.

Diese Haltung des Innenministeriums, mit der einer „Dauerbeschäftigung“ oder gar „Einwanderung“ türkischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik vorgebeugt werden sollte (BMI an BMA und AA, 2.9.1961, BAArch, B 149/22372), hing keineswegs mit spezifischen Vorbehalten gegenüber der Türkei oder ihren Staatsangehörigen zusammen. Sie war vielmehr eine Vorsichtsmaßnahme angesichts der damals rasch wachsenden Zahl ausländischer Arbeitskräfte in der Bundesrepublik und der Furcht vor deren dauerhafter Niederlassung (Schönwälder 2001: 254). Immerhin



Einreise türkischer Gastarbeiter über den Flughafen Berlin Tegel, 1975

hatte sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer von 1956 bis 1960 mehr als verdreifacht und betrug 1961 schon mehr als eine halbe Million (Herbert 2001: 198). Entsprechend drängte das Innenministerium auch während der Verhandlungen über das deutsch-portugiesische Abkommen von 1964 darauf, den Aufenthalt zeitlich zu befristen und die Möglichkeit des Familiennachzugs auszuschließen (Schönwälder 2001: 256f.; Sonnenberger 2003: 92, 103).

Spezifischere Vorbehalte gegenüber den Türken gab es allerdings in puncto Gesundheit. Offensichtlich wurde das diesbezügliche Gefahrenpotential von Ausländern umso höher eingeschätzt, je weiter entfernt und weniger entwickelt ihre Herkunftsländer waren. Denn obwohl es generell üblich war, dass sich ausländische Arbeiter vor ihrer Einreise nach Deutschland einer Gesundheitsuntersuchung unterziehen mussten, bestand das Innenministerium im Falle der Türkei darauf, diese Anforderung explizit ins Anwerbeabkommen aufzunehmen. Das war auch beim deutsch-tunesischen Anwerbeabkommen von 1965 der Fall, das ebenfalls, aber weit ausschließlicher als das Abkommen mit der Türkei aus außenpolitischen Gründen geschlossen wurde und von Anfang an nur eine begrenzte Zahl von Anwerbungen vorsah (Hunn 2005: 29f., 57; Schönwälder 2001: 273; Sonnenberger 2003: 66).

Im Falle der Anwerbung aus der Türkei wiederum drängten die deutschen Arbeitgeber schon wenige Monate nach dem Abschluss des Anwerbeabkommens vom 30. Oktober 1961 auf eine Aufhebung der Zweijahresklausel. Ganz offensichtlich machte diese Befristung wirtschaftlich keinen Sinn, und sie entsprach auch nicht den Interessen der türkischen Arbeitnehmer, die selbst über ihre Rückkehr entscheiden wollten. Angesichts dieser Tatsachen und des anhaltenden Bedarfs an



ausländischen Arbeitskräften, der nach dem Mauerbau von 1961 und dem versiegenden Zustrom von DDR-Flüchtlingen noch gewachsen war, erklärte sich das Innenministerium bereit, auf die Zweijahresfrist zu verzichten. Allerdings bestand es darauf, auch in der Neufassung des Abkommens den „vorübergehenden Charakter des Aufenthalts und der Beschäftigung zu betonen“ und explizit zu erwähnen, dass „ein Nachzug der Familien nicht vorgesehen ist“. Ihm war vor allem daran gelegen, die mit einem Nachzug „zusammenhängenden Schwierigkeiten wie Unterbringung, Betreuung usw.“ zu vermeiden (BMI an BMA, BArch, B 149/22374).

Dagegen wandte sich nun aber der Arbeitsattaché der türkischen Botschaft, der eine solche Formulierung als diskriminierend zurückwies (BMA, Vermerk vom 12.2.1963, BArch, B 149/22374). Ähnlich sah es auch das Bundeswirtschaftsministerium, das davor warnte, „das Odium einer solchen diskriminierenden Klausel auf sich zu nehmen“. Die Bundesanstalt für Arbeit betonte deren praktische Folgen, nämlich eine verstärkte „freie Einreise“ türkischer Arbeitnehmer und daraus resultierend einen verminderten „Einfluss der Verbindungsstelle“ in Istanbul. Das Arbeitsministerium gab schließlich zu bedenken, dass – selbst wenn die türkische Regierung eine solche Klausel akzeptieren würde – gewiss mit Protest seitens der deutschen Gewerkschaften zu rechnen sei (BMA, Protokoll der Sitzung des Arbeitskreises für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer vom 12.7.1963, BArch, B 149/22374). Da die türkische Regierung erwartungsgemäß nicht mit dieser Klausel einverstanden war, ließ das Bundesinnenministerium seine Forderung fallen, so dass am 30. September 1964 die neue Vereinbarung mit der Türkei in Kraft treten konnte, die weitgehend identisch mit den bisherigen Anwerbeabkommen war. Bereits ein Jahr zuvor hatte die Bundesanstalt für Arbeit in Ankara eine zweite Verbindungsstelle eingerichtet, um die Nachfrage nach türkischen Arbeitskräften besser befriedigen zu können. Sollten anfangs in der Türkei vor allem diejenigen Arbeitskräfte angeworben werden, die man andernorts nicht finden konnte, so hatte die Türkei ihre Funktion als Reserveanwerbeland rasch verloren und entwickelte sich in den folgenden Jahren zu dem Land, aus dem die meisten Arbeitskräfte in die Bundesrepublik zuwanderten. Selbst im Hinblick auf die deutlich schwierigere Vermittlung weiblicher Arbeitskräfte kam der Türkei ab Mitte der 60er Jahre eine große Bedeutung zu (Mattes 2005: 39, 187). Damit verschoben sich auch die Prioritäten, die man türkischerseits mit der Entsendung von Arbeitskräften ins Ausland verbunden hatte. An die oberste Stelle der Qualifizierung und des Know-how-Transfers für die türkische Wirtschaft traten rasch die Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes und der Devisentransfer, der innerhalb weniger Jahre zu einer der wichtigsten Einkommensquellen für die Türkei werden sollte (Hunn 2005: 66–69).

Die damals schon prognostizierte langfristige „Verlagerung der Anwerbungsbestrebungen auf den türkischen Arbeitsmarkt“ trug Anfang 1963 wesentlich dazu bei, dass türkische Arbeitnehmer nun auch für ihre in der Türkei zurückgebliebenen Kinder Kindergeld erhalten konnten – eine Regelung, die bislang daran gescheitert war, dass die Türkei im Gegenzug keine vergleichbare Familienbeihilfe kannte (BMA, Vermerk vom 3.1.1963, BArch, B 149/22373). Auch in diesem Zusammenhang wies die Bundesregierung ausdrücklich auf die außenpolitische Dimension ihrer Entscheidung hin, aus der einmal mehr hervorgeht, „wie selbstverständlich die Türkei in den

ersten Nachkriegsjahrzehnten Europa zugerechnet wurde“ (Schönwälder 2001: 255). Es wurde nämlich argumentiert, dass auf „die Partnerschaft der Türkei als eines besonders zuverlässigen europäischen Mitgliedes in der NATO, der OECD und künftig auch als assoziierten Mitgliedes der EWG und den besonders starken militärischen Beitrag der Türkei im Rahmen der NATO [...] Rücksicht genommen werden“ müsse. „Die türkischen Arbeitnehmer sollten nach Ablauf ihres [...] Aufenthaltes in der Bundesrepublik nicht verärgert, sondern als Freunde Deutschlands in ihren Heimatstaat zurückkehren“ (BMA, Vermerk vom 3.1.1963, BArch, B 149/22373).

Motive für die geregelte Anwerbung türkischer Arbeitskräfte:

Motive auf deutscher Seite

- Außen- und entwicklungspolitische Motive: Türkische Arbeitskräfte sollten durch eine vorübergehende Beschäftigung in Deutschland qualifiziert werden und nach ihrer Rückkehr zur wirtschaftlichen Entwicklung eines wichtigen politischen Bündnis- und Handelspartners beitragen.
- Arbeitsmarktpolitische Motive: Spielten diese anfangs eine untergeordnete Rolle, so erlangten sie nach dem Mauerbau vom August 1961 angesichts der rasch wachsenden Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in Deutschland überragende Bedeutung.
- Praktische und ausländerpolitische Erwägungen: Durch eine geregelte Anwerbung sollte die Vermittlung türkischer Arbeitskräfte erleichtert, beschleunigt und besser kontrolliert werden.
- Diplomatische Motive: Dass die Anwerbung türkischer Arbeitskräfte letztendlich doch in Form eines offiziellen Abkommens beschlossen und geregelt wurde, geschah vor allem auf Drängen der Türkei, der man diesen Wunsch aus diplomatischen Gründen nicht abschlagen wollte.

Motive auf türkischer Seite

- Entwicklungspolitische Motive wie insbesondere der Know-how-Transfer dominierten am Anfang: Türkische Arbeiter sollten durch eine befristete Beschäftigung in Deutschland qualifiziert werden und den wirtschaftlichen Aufbau sowie die Modernisierung der Türkei erleichtern.
- Arbeitsmarktpolitische Motive: Ziel war es, die Unterbeschäftigung in der Türkei durch die Auslandsbeschäftigung zu mildern bzw. den eigenen Arbeitsmarkt zu entlasten.
- Volkswirtschaftliche bzw. finanzpolitische Motive: Die Auslandsmigration wurde zudem als probates Mittel betrachtet, die hohe Auslandsverschuldung mithilfe der Geldüberweisungen der Migranten zu mindern. Überwiesen die Auslandsarbeiter 1964 bereits 8 Millionen Dollar, so waren es 1973 rund 1,2 Milliarden Dollar, womit das Außenhandelsdefizit desselben Jahres zu 153 Prozent gedeckt werden konnte (Hunn 2002: 155).
- Außenpolitische Motive: Das Anwerbeabkommen mit Deutschland sollte ebenso wie die Anwerbeabkommen mit anderen westeuropäischen Staaten dazu beitragen, mittelfristig ein vollwertiges Mitglied der europäischen Staatengemeinschaft zu werden.



1.3 Umfang und Charakteristika der Beschäftigung türkischer Arbeitnehmer (1961–1973)

Die Beschäftigungssituation türkischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Deutschland war durch ähnliche Merkmale geprägt wie jene der „Gastarbeiter“ im Allgemeinen. Zwei Charakteristika waren besonders bedeutend, nämlich erstens ihr rasches quantitatives Wachstum, das lediglich während der ersten Nachkriegsrezession von 1966/67 einen Einbruch erlitt, und zweitens ihre hohe Konzentration auf bestimmte Branchen. Hier sind vor allem das Produzierende Gewerbe (Bergbau, Eisen- und Metallerzeugung und -verarbeitung, Verarbeitendes Gewerbe) sowie die Bauwirtschaft zu nennen, wobei die Frauen vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und hier wiederum insbesondere in der Textil- und Nahrungsmittelindustrie, der Elektrotechnik sowie im Dienstleistungsbereich tätig waren.

Beide Merkmale, das rasche Wachstum und die branchenspezifische Konzentration, hingen unmittelbar mit der beschäftigungspolitischen Funktion zusammen, die den „Gastarbeitern“ zukam: Nach dem Willen der bundesdeutschen Arbeitgeber sollten sie kurz- oder längerfristig jene Lücken auf dem Arbeitsmarkt schließen, die durch das wirtschaftliche Wachstum und die sinkende Zahl deutscher Erwerbstätiger entstanden waren. Diese „Komplementärfunktion“ (Sonnenberger 2003: 248) der ausländischen Beschäftigten bzw. ihre Rolle als „Flexibilitätsreserve“ (Herbert 2001: 206), auf die je nach Bedarf zurückgegriffen werden konnte, führte im Laufe der Jahre zu einer ethnisch geprägten Unterschichtung des Arbeitsmarktes. Schon 1954 bemerkte der damalige Bundeswirtschaftsminister Erhard im Hinblick auf eine mögliche Beschäftigung italienischer Arbeitskräfte, dass angesichts der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung die deutschen Arbeitskräfte zu Facharbeitern ausgebildet und umgeschult und „die relativ primitiveren Arbeiten in Deutschland bei anhaltender Konjunktur schließlich doch mal von ausländischen Arbeitskräften“ besorgt werden müssten (vgl. Herbert/Hunn 2000: 276).

Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die deutschen Arbeitgeber „nicht gezielt ungelernete Arbeitskräfte im Sinne einer Unterschichtungspolitik“ angeworben haben (Sonnenberger 2003: 247). Es gab durchaus auch Interesse an ausgebildeten Arbeitskräften, insbesondere aus der Türkei, wo nach dem Willen der deutschen Arbeitsverwaltung vor allem diejenigen Kräfte angeworben werden sollten, die „in den anderen Anwerbestaaten, insbesondere in Italien, nicht greifbar“ waren (BAVAV an BMA, 13.10.1961, BArch, B 149/22372; vgl. Hunn 2005: 49, 72). Betrachtet man den Anteil qualifizierter Arbeitskräfte an den über die Auslandskommissionen der Hauptanwerbeländer rekrutierten „Gastarbeitern“, so zeigt sich, dass dieser im Falle der Türkei mit 30,9 Prozent am höchsten war, gefolgt von Jugoslawien (29 Prozent), Italien (23,3 Prozent), Portugal (22,3 Prozent), Griechenland (8,9 Prozent) und Spanien (7,7 Prozent) (Jamin 1998: 153). Diese Zahlen zeigen, dass die ursprüngliche Strategie der Bundesanstalt für Arbeit, in der Türkei vor allem qualifizierte Arbeitskräfte etwa für den Bergbau, die Textil- und Metallindustrie zu gewinnen, relativ erfolgreich war, wenngleich diese „keine der deutschen Ausbildung vergleichbare Qualifikation“ besaßen (BAVAV an BMA, 20.7.1961, BArch, B 149/22372).

Auch wurden bis 1973 verschiedene Initiativen ergriffen, um ausländische Arbeitskräfte in ihren Heimatländern gezielt für den deutschen Arbeitsmarkt zu qualifizieren. Allerdings waren diese Maßnahmen nur eingeschränkt erfolgreich. In der Türkei etwa wurde – abgesehen von vereinzelten Anlernmaßnahmen bestimmter Betriebe – erst 1970 damit begonnen, türkische Arbeitskräfte für ihre Tätigkeit in Deutschland auszubilden, so dass bis zur Verhängung des Anwerbestopps im Jahr 1973 lediglich 4.300 Arbeiter von entsprechenden Maßnahmen profitieren konnten (Hunn 2002: 154). Außerdem wurden im Zuge der Hochkonjunktur immer mehr „Arbeitsplätze mit geringeren Anforderungen an beruflicher Ausbildung automatisch von ungelerten Ausländern besetzt“ (Industriekurier, 12.10.1968), die in späteren Zeiten der Krise als Erste entlassen wurden.

Blickt man zurück auf die eingangs genannten Charakteristika der Ausländerbeschäftigung, so zeigt sich, dass diese bei den türkischen Arbeitnehmern besonders ausgeprägt waren. Während sie bis 1966 zusammen mit den jugoslawischen Beschäftigten noch das Schlusslicht hinter Spaniern, Griechen und den bis 1969 dominierenden Italienern bildeten, so stellten sie 1972 mit etwas mehr als einer halben Million die größte nationale Gruppe unter den ausländischen Beschäftigten dar. Ähnlich verlief die Entwicklung bei den weiblichen türkischen Arbeitskräften, deren Anteil an der Gesamtzahl türkischer Arbeitskräfte sich bis 1973 mehr oder weniger kontinuierlich auf ein knappes Viertel erhöht hatte und die seit 1972 an zweiter Stelle hinter den Jugoslawinnen rangierten (Herbert 2001: 198f.; Mattes 2005: 187). Diese Tatsache führte zusammen mit der Tendenz der Arbeitgeber, vorzugsweise „Gastarbeiter“ ein und derselben Nationalität oder gar Verwandte und Bekannte von bereits bewährten Arbeitsmigranten anzuwerben, zu einer entsprechend hohen Konzentration in bestimmten Betrieben.

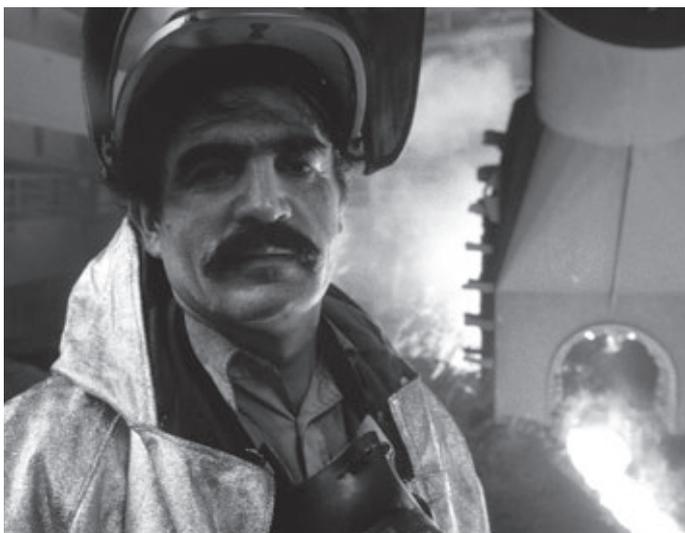


Türkische Arbeiter an einer Aluminiumschmelze in Lüdenscheid, 1995



Als ein extremes Beispiel ist hier der Kölner Automobilhersteller Ford zu nennen, bei dem die Zahl der beschäftigten Türken von etwa 6.000 im Frühjahr 1966 auf rund 12.000 im Spätsommer 1973 gestiegen war, was einem Beschäftigtenanteil von 38 Prozent entsprach (Hunn 2005: 213). Im Bereich der Endmontage, wo die meisten der überwiegend als Hilfsarbeiter beschäftigten Türken arbeiteten, war dieser Prozentsatz noch weitaus höher. Nicht zu Unrecht bezeichnete der „Spiegel“ die bei Ford arbeitenden Türken 1973 als „die größte geschlossene Gastarbeiter-Gruppe in Deutschland“ (Der Spiegel, 3.9.1973).

Auch in bestimmten Branchen und Regionen bildeten sich besonders starke Schwerpunkte der Beschäftigung türkischer Arbeitsmigranten heraus. Allein ein Drittel aller Türken war 1973 in Nordrhein-Westfalen tätig und dort wiederum vor allem in der Stahlindustrie und dem Steinkohlebergbau des Ruhrgebiets (Hunn 2005: 213f.). Solche regionalen Schwerpunkte waren umso ausgeprägter, als schon rasch Kettenmigrationsprozesse in Gang kamen. Diese wurden durch die bis 1969 von der türkischen Arbeitsverwaltung privilegierte Vermittlung „männlicher Geschwister“ und die bereits erwähnte und von vielen Arbeitnehmern genutzte Möglichkeit der „namentlichen Anforderung“ ausländischer Arbeitskräfte befördert (Hunn 2005: 55, 82f.). Hinzu kam, dass sich mit der wachsenden Zahl von Arbeitsmigranten und der Verstetigung ihres Aufenthaltes insbesondere auch die Zahl ihrer nicht erwerbstätigen Familienangehörigen erhöhte. Dieser Trend hin zur Einwanderung, der schon in den frühen 60er Jahren erkannt wurde, stellte beide – die Migranten und die Gesellschaft, in die sie gekommen waren – vor enorme Herausforderungen.



Türkischer Stahlarbeiter in Duisburg, 1982

2 Die politische und soziale Gestaltung der Ausländerbeschäftigung bis Anfang der 70er Jahre und ihre Auswirkungen auf die türkischen Migranten

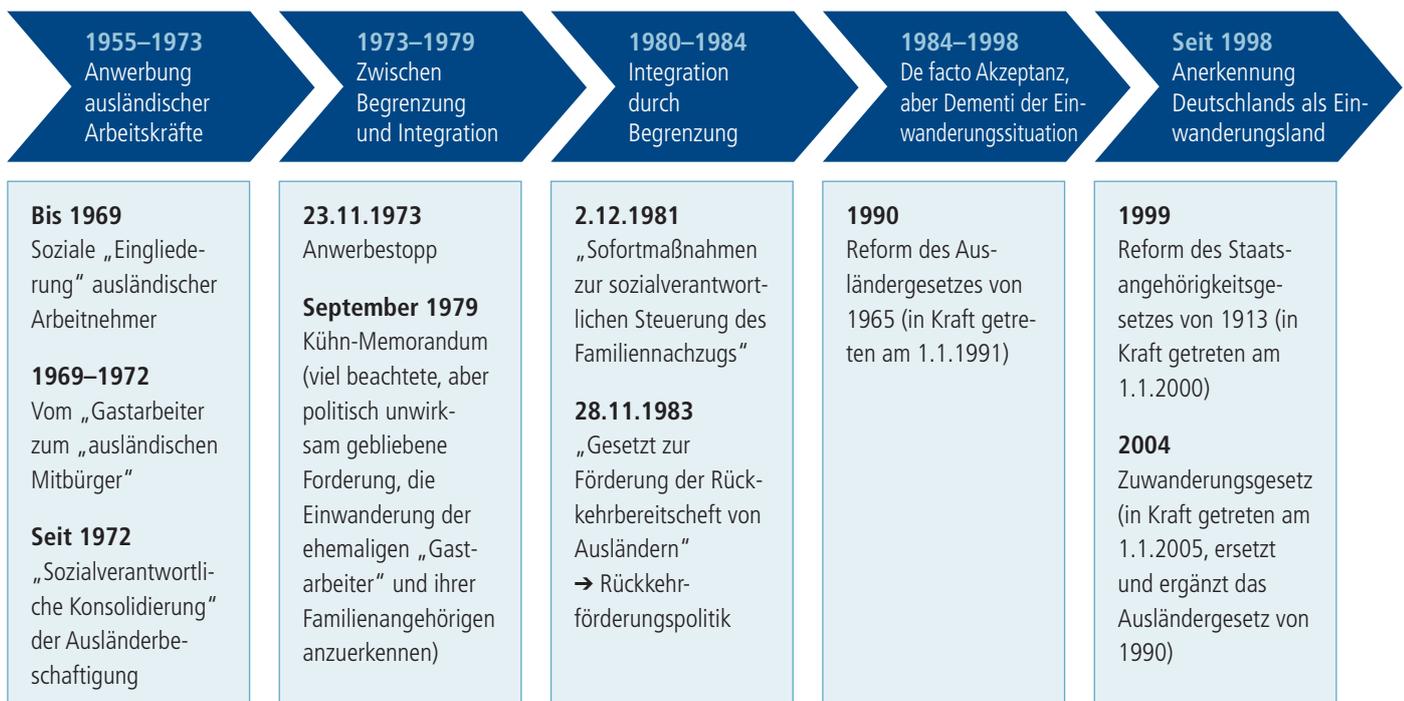
Bis in die 70er Jahre hinein orientierte sich die politische und soziale Gestaltung der Ausländerbeschäftigung weitgehend am Konzept der „Gastarbeit“ und stand damit unter der Prämisse eines vorübergehenden Aufenthalts der ausländischen Beschäftigten. Diese Ansicht wurde nicht zuletzt von den Arbeitsmigranten selbst vertreten, die ihre Zukunft mittelfristig nicht in Deutschland, sondern in ihrer Heimat sahen. Gleichzeitig herrschte unter den Akteuren der Ausländerpolitik Konsens, dass die Arbeitsmigranten in ihre neue Arbeits- und Lebenswelt „eingegliedert“ werden sollten, wie es damals hieß. Dadurch sollte zum einen ein möglichst reibungsloser Ablauf in den Betrieben gewährleistet und zum anderen sichergestellt werden, dass sich die „Gastarbeiter“ in ihrer neuen Umgebung zurechtfinden und wohlfühlten. Letzteres war wiederum entscheidend für ihre Motivation als Arbeitskräfte und für die Entwicklung eines positiven Deutschlandbildes, worauf die junge Bundesrepublik aus außenpolitischen Gründen großen Wert legte.

Damit bewegte sich die Ausländerbeschäftigungspolitik in einem permanenten und schwierigen Spannungsverhältnis zwischen der politischen Maßgabe eines vorübergehenden Aufenthalts der „Gastarbeiter“ und den Bemühungen um deren soziale Integration. Hinzu kam, dass die Prämisse vom vorübergehenden Aufenthalt zunehmend in Widerspruch zur Realität geriet. Das wurde durchaus erkannt und thematisiert, wie etwa die wachsende Kritik an der Bezeichnung „Gastarbeiter“ und die zunehmende Rede von den „ausländischen Mitbürgern“ gegen Ende der 60er Jahre zeigt. Manche Kenner der Materie bezeichneten die Bundesrepublik Anfang der 70er Jahre bereits als Einwanderungsland und verbanden dies mit entsprechenden rechtlichen und politischen Konsequenzen. Das Zeitfenster dafür war jedoch eng. Die wachsenden sozialen Herausforderungen, welche infolge der massenhaften Anwerbung ausländischer Beschäftigter Anfang der 70er Jahre offen zutage traten, führten am Ende der Wirtschaftswunderjahre vielmehr zur politischen Zielvorgabe einer „Konsolidierung“ der Ausländerbeschäftigung. Dies kam allerdings einem schwierigen und fragwürdigen Spagat zwischen Begrenzung und Integration gleich, der eine fatale Stagnation auf dem Gebiet der Ausländerpolitik zur Folge hatte.

Im Hinblick auf die Integration gerade der türkischen Arbeitnehmer ist das Augenmerk auch auf die Arbeiterwohlfahrt (AWO) zu richten, die im Mai 1962 vom Bundesinnenministerium mit der sozialen Betreuung und Beratung türkischer Arbeitnehmer beauftragt wurde. Welche Schwerpunkte setzte sie, und wie wurde ihre Arbeit von den türkischen Migranten aufgenommen? Diese Fragen stellen sich auch in Bezug auf die türkische Regierung, die sehr darum bemüht war, Einfluss auf die Betreuung der türkischen Migranten in Deutschland zu gewinnen und deren Bindung an das Heimatland aufrechtzuerhalten.



Abbildung 1: Phasen der Ausländerpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

2.1 Ausländerbeschäftigungspolitik zwischen „Rotation“ und „Eingliederung“: Vom „Gastarbeiter“ zum „Mitbürger“?

Wendet man sich der sozialen und gesellschaftlichen Dimension der Ausländerbeschäftigung zu, so kommt man nicht umhin, sich deren rechtliche Rahmenbedingungen vor Augen zu halten. Diese sollten die staatlichen Stellen in die Lage versetzen, die Beschäftigung und den Aufenthalt der Arbeitsmigranten den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der inneren Sicherheit entsprechend zu steuern und zu kontrollieren. Das geschah mit den Instrumenten der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, die direkt aufeinander bezogen waren.

Da eine erstmalige Arbeitserlaubnis grundsätzlich nur für maximal ein Jahr erteilt wurde, war der Aufenthalt anfangs ebenfalls automatisch auf maximal ein Jahr begrenzt. Dieses Verfahren konnte beliebig oft wiederholt werden, sofern der wirtschaftliche Bedarf vorhanden und der Arbeitnehmer nicht etwa vertragsbrüchig geworden war. Dabei hatten die Arbeitsbehörden die Möglichkeit, die Arbeitserlaubnis mit allerlei Auflagen zu versehen, die den Arbeitnehmer auf eine bestimmte

Region, Branche oder einen bestimmten Betrieb festlegten. Darüber hinaus konnte die Arbeitserlaubnis seit 1959 nach einer fünfjährigen ununterbrochenen Beschäftigung in der Bundesrepublik für eine Frist von bis zu drei Jahren und danach wiederum für weitere drei Jahre ausgestellt werden. Diese Regelung wurde 1971 dahingehend liberalisiert, dass nach einem fünfjährigen Aufenthalt ein Anspruch auf eine für fünf Jahre gültige „besondere Arbeitserlaubnis“ bestand, und zwar unabhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Nach einer Aufenthaltsdauer von mehr als zehn Jahren schließlich bestand ein Anspruch auf eine unbefristete Arbeitserlaubnis.

Voraussetzung war allerdings immer, dass die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen erfüllt waren, sprich: die Anwesenheit der betreffenden Person die „Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt“. So stand es im Ausländergesetz von 1965, das in puncto staatlicher Verfügungsgewalt an die bis dahin geltende Ausländerpolizeiverordnung von 1938 anknüpfte (Herbert/Hunn 2006: 791; Sonnenberger 2003: 237). Obschon der Erhalt und die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in den Jahren der Vollbeschäftigung meist eine reine Formalität darstellten, bleibt doch festzuhalten, dass die Arbeitsmigranten in ausländerrechtlicher Hinsicht sehr restriktiv behandelt wurden. So erhielten sie etwa bis weit in die 70er Jahre hinein so gut wie nie eine Aufenthaltsberechtigung, die laut Gesetz nach einem mindestens fünfjährigen Aufenthalt beantragt werden konnte und die ihnen einen sehr viel sichereren Aufenthaltsstatus verliehen hätte (Herbert/Hunn 2007: 697; Sonnenberger 2003: 108; Schönwälder 2001: 237f.).

Auch hinsichtlich des Familiennachzugs verfolgten die Innenbehörden einen restriktiven Kurs. Hier kann auf die Haltung des Innenministeriums im Zusammenhang mit der Neufassung der deutsch-türkischen Anwerbevereinbarung von 1964 verwiesen werden sowie auf die von den Innenministern im Jahre 1965 erlassenen „Grundsätze zur Ausländerpolitik“. Diese sahen vor, dass ein Familiennachzug erst nach einem Aufenthalt von mindestens drei Jahren möglich sein sollte. Begründet wurde dies damit, dass es sich im Falle eines Nachholens von Familienangehörigen „jedenfalls zum Teil um Einwanderung“ handle, die soziale und finanzielle Lasten für die Allgemeinheit mit sich brächte. Sie sollte deshalb nur im Falle von bewährten Arbeitnehmern mit langfristiger Beschäftigungsperspektive erfolgen, die sich zudem „in die hiesigen Lebens- und Umweltverhältnisse einzufügen“ vermochten (BMI, Kurzreferat Dr. Heuer, 15.9.1965, BArch, B 106/39962). Dass diese Dreijahresfrist keineswegs nur prophylaktischer Natur war, zeigt sich daran, dass im November 1962 „bei vorsichtiger Schätzung“ bereits 10 bis 15 Prozent der ausländischen Beschäftigten mit ihren Familien in Deutschland lebten (BMA an BMI, 28.11.1962, BArch, B 106/47428). Nichtsdestotrotz wurde diese Frist vor allem aus außenpolitischen Gründen schon 1966 wieder auf ein Jahr herabgesetzt. Schließlich hatte sich die Bundesregierung in den allermeisten Anwerbevereinbarungen zu einer „wohlwollenden“ Prüfung des Familiennachzugs bereit erklärt (Herbert/Hunn 2006: 717f.; Sonnenberger 2003: 87–99).

Insgesamt bleibt zu konstatieren, dass das damalige Ausländerrecht und die darauf beruhende Ausländerpolitik wenngleich nicht konzeptionslos, so doch in hohem Maße „unspezifisch“ waren (Sonnenberger 2003: 101). Einerseits herrschte ein breiter Konsens, dass eine Einwanderung aus-



ländischer Arbeitnehmer nur bedingt erfolgen sollte, gleichzeitig verzichtete man aber zugunsten der Erfordernisse des Arbeitsmarktes auf eine klare zeitliche Begrenzung des Aufenthaltes. Stattdessen vertraute man auf die staatliche Verfügungsgewalt und das Verhalten der „Gastarbeiter“ selbst, von denen erwartet wurde, dass sie – sofern sie nicht mehr gebraucht würden – nach Hause zurückkehrten. Diese Einstellung wurde Mitte der 60er Jahre dadurch gefestigt, dass im Zuge des kurzfristigen Konjunkturrückgangs tatsächlich viele ausländische Beschäftigte „ohne Lamentieren“ Deutschland den Rücken kehrten (Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 31.12.1966, zitiert nach Schönwälder 2001: 210). Tatsächlich wanderte damals etwa ein Drittel der ausländischen Arbeitskräfte in ihre Herkunftsländer zurück, erheblich mehr als in den vorangegangenen Jahren (Beschäftigung 1967: 3f.).

Auf der anderen Seite zeigte sich damals aber auch schon, dass selbst in Zeiten der Krise nicht ohne weiteres auf die ausländischen Beschäftigten verzichtet werden konnte, da sie eben häufig Arbeitsplätze innehatten, die selbst von arbeitslosen Deutschen abgelehnt wurden. Die Ausländerbeschäftigung hatte innerhalb weniger Jahre strukturelle Züge angenommen und war damit zu einem integralen Bestandteil des Arbeitsmarktes geworden (Herbert/Hunn 2006: 786). Hinzu kam, dass die damals noch größte Gruppe der italienischen Migranten ohnehin von der bis 1969 schrittweise realisierten Freizügigkeit innerhalb der EWG profitierte. Diese Faktoren führten zusammen mit der kontinuierlich wachsenden Aufenthaltsdauer vieler Migranten und dem zunehmenden Familiennachzug schon Ende der 60er Jahre dazu, dass das Vertrauen in die staatliche Verfügungsgewalt über die Ausländer immer mehr zu einer „Dispositionsillusion“ wurde (Sonnenberger 2003: 450).

Steuerungsmechanismen der Zuwanderung aus der Türkei

Instrumente der Zuwanderungskontrolle durch die Bundesregierung:

■ Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisrecht:

Diese waren direkt aufeinander bezogen und begrenzten den Aufenthalt und die Beschäftigung für neu einreisende Arbeitsmigranten in der Regel auf ein Jahr. Die Arbeitserlaubnis konnte mit verschiedenen Auflagen versehen werden, die ihre Gültigkeit auf einen bestimmten Arbeitgeber, eine bestimmte Tätigkeit und/oder auf eine bestimmte Region begrenzten. Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis konnten bei anhaltendem Arbeitskräftebedarf beliebig oft verlängert werden, sofern keine anderweitigen Gründe gegen einen weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik sprachen. Nach einer ununterbrochenen Beschäftigungsdauer von fünf Jahren konnte die Arbeitserlaubnis für eine Frist von bis zu drei Jahren und dann wiederum für drei Jahre erteilt werden. Seit 1971 bestand nach fünfjähriger Beschäftigung ein Anspruch auf eine für weitere fünf Jahre gültige Arbeitserlaubnis, und zwar unabhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt; nach zehnjährigem Aufenthalt bestand Anspruch auf eine unbefristete Arbeitserlaubnis.

■ **Auswahlverfahren durch die Deutsche Verbindungsstelle in der Türkei:**

Vor allem das gesundheitliche Auswahlverfahren war vergleichsweise rigoros, wie sich an den durchschnittlichen jährlichen Ablehnungsquoten von bis zu 20 Prozent ablesen lässt. Zwar mussten sich auch diejenigen Arbeitsmigranten, die nicht über die Verbindungsstelle bzw. die Deutschen Kommissionen im Ausland angeworben wurden, einer Gesundheitsuntersuchung unterziehen. Diese waren in der Regel aber weniger streng (Hunn 2005: 91).

■ **Regelung des Familiennachzugs:**

Der Nachzug von Familienangehörigen (Ehegatten und Kinder unter 21 Jahren) war an eine Wartezeit von in der Regel einem Jahr sowie an bestimmte Kriterien hinsichtlich des vorhandenen Wohnraums gebunden. Auch konnten nachgezogene Ehegatten erst nach Ablauf einer bestimmten Frist, die je nach Bundesland verschieden war, eine Arbeitserlaubnis erhalten (Sonnenberger 2003: 97).

Die Steuerung der Auswanderung durch die türkische Regierung und Arbeitsverwaltung in Zusammenarbeit mit der Deutschen Verbindungsstelle:

■ **Namentliche Vermittlung von türkischen Arbeitskräften:**

Diese privilegierte Form der Anwerbung ermöglichte es den Arbeitgebern im Gegensatz zur anonymen Anwerbung, solche Arbeitskräfte anzuwerben, die ihnen von bereits bewährten ausländischen Mitarbeitern empfohlen wurden. In der Regel handelte es sich dabei um Bekannte oder Verwandte dieser Mitarbeiter. Die bevorzugte Vermittlung männlicher Geschwister, die eine besondere Variante der namentlichen Vermittlung darstellte, wurde allerdings im Juli 1969 zugunsten der größeren Chancengerechtigkeit unter den türkischen Bewerbern um einen Arbeitsplatz in Deutschland abgeschafft (Hunn 2005: 82f.). Die Möglichkeit der namentlichen Anwerbung begünstigte die Herausbildung von Kettenmigrationsprozessen und sozialen Netzwerken unter den türkischen Migranten.

■ **Entwicklungspolitisch motivierte Steuerung der Arbeitskräfteentsendung:**

Um sicherzustellen, dass auch wirtschaftlich schwache oder von Naturkatastrophen betroffene Provinzen von der Auslandsmigration profitierten, ergriff die türkische Regierung besondere Maßnahmen, die eine bevorzugte oder zumindest gleichberechtigte Berücksichtigung von Bewerbern aus den entsprechenden Provinzen sicherstellte. 1968 wurde zudem eine Quotenregelung eingeführt, die gewährleisten sollte, dass alle türkischen Provinzen in gleichem Maße von der Arbeitskräfteentsendung und den daraus resultierenden Lohnüberweisungen profitierten (Hunn 2005: 84–86).



Organisation und Maßnahmen der sozialen Betreuung ausländischer Arbeitnehmer

Welche sozialen Maßnahmen wurden nun aber innerhalb des rechtlichen Rahmens der Ausländerbeschäftigung anvisiert und umgesetzt, und wie wurde die soziale Betreuung der Arbeitsmigranten organisiert? Im Mittelpunkt der Eingliederungsmaßnahmen stand über lange Jahre die Frage der Unterbringung ausländischer Arbeitnehmer, die angesichts der anfangs noch herrschenden Wohnungsnot in Deutschland und der rapide steigenden Anwerbezahlen eine bleibende Herausforderung darstellte. Zwar wurde in den Anwerbevereinbarungen festgelegt, dass die Arbeitgeber für die Bereitstellung einer „angemessenen Unterkunft“ zuständig waren. Das galt jedoch nur für diejenigen Arbeitnehmer, die auf dem „Ersten Weg“, also über die Vermittlungskommissionen im Ausland, rekrutiert wurden, deren Anteil im Falle der türkischen Arbeitnehmer immerhin 73,7 Prozent betrug (Jamin 1998: 150). Auch stellte die Bundesanstalt für Arbeit bis Ende 1973 eine Darlehenssumme von über 450 Millionen DM für den Bau von Gemeinschaftsunterkünften für ausländische Arbeitnehmer bereit. Allerdings waren die staatlicherseits festgelegten Maßstäbe für diese Unterkünfte doch sehr bescheiden und zudem niedriger angesetzt als bei Gemeinschaftsunterkünften für deutsche Arbeitnehmer, deren gemeinsame Unterbringung mit Ausländern nicht vorgesehen war. Hinzu kam, dass die Kontrolle der Unterkünfte durch die Arbeitsämter eher unregelmäßig und in größeren Abständen erfolgte und vorhandene Mängel entsprechend selten behoben wurden (Oswald/Schmidt 1999: 185–189; Sonnenberger 2003: 349–360).

Mochte diese kostensparende Art der Unterbringung durchaus im Sinne der zumeist auf Sparsamkeit bedachten ausländischen Arbeitnehmer gewesen sein, so war sie im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Wahrnehmung und Integration kontraproduktiv – ebenso wie die Wohnsituation derjenigen Ausländer, die auf dem „Zweiten Weg“, also nicht über die Anwerbekommissionen eingereist und deshalb zumeist auf den freien Wohnungsmarkt angewiesen waren. Ihr Anteil betrug im Durchschnitt rund 46 Prozent, wobei er im Falle der Portugiesen und Türken mit etwa 30 Prozent vergleichsweise niedrig war, während er bei den Italienern, die von der Freizügigkeit innerhalb der EWG profitierten, von 1961 bis zum Anwerbestopp über 80 Prozent betrug (Herbert/Hunn 2007: 710; Jamin 1998: 151; Rieker 2003: 46). Sie wurden genauso wie diejenigen Migranten, die etwa wegen des Nachholens von Familienangehörigen aus den Ausländerwohnheimen ausgezogen waren, nicht selten zum Opfer skrupelloser Vermieter, die aus ihrer schwachen sozialen Stellung und ihren geringen Ansprüchen Kapital zu schlagen wussten. Entsprechende Berichte prägten über Jahre hinweg die öffentliche Berichterstattung über Arbeitsmigranten, wie etwa 1961 in der „Welt“, wo es hieß: „So mussten drei Spanier für in einem Kellerraum aufgestellte Bettstellen je 120 DM [...] bezahlen. Und sechs Italienern wurden für Pritschen in einem Bodenraum monatlich 200 DM abgenommen. Es ist nicht verwunderlich, wenn diese Ausländer dem Gastland mit wenig freundlichen Gefühlen gegenüberstehen“ (Die Welt, 29.5.1961).

Wie ein Blick in die staatlichen Akten zeigt, wurde die Notwendigkeit der Bereitstellung von Wohnraum gerade auch für Migrantenfamilien bereits in den frühen 60ern erkannt. Das lag nicht zuletzt an den beharrlichen Interventionen der Anwerbeländer sowie auch der Wohlfahrtsver-

bände, die mit der sozialen Betreuung der ausländischen Arbeiter und ihrer Familien beauftragt waren. Dabei herrschte unter den Beteiligten ein weitgehender Konsens, dass der Familiennachzug durchaus positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen hatte, minderte er doch die hohe und kostspielige Fluktuation ausländischer Arbeitskräfte und trug zur Stabilisierung ihrer privaten Lebensverhältnisse bei (Herbert/Hunn 2007: 716f.).

Allerdings fand sich die Bundesregierung nur in geringem Umfang zu den entsprechenden Investitionen bereit, da sie auf keinen Fall zusätzliche Impulse für den Zuzug von Familienangehörigen geben wollte. Die verbreitete Annahme, „dass der Mangel an Wohnraum den Auswanderungswilligen davon abhält, seine Familie nach Deutschland nachkommen zu lassen“ (Industriekurier, 28.7.1962), bestimmte die Strategie der Politik, nämlich „durch den Verzicht auf wirksame Intervention im Wohnungsbereich zum einen keine Anreize zum Familiennachzug zu schaffen und zum anderen die öffentliche Hand aus Aufwendungen für sich aus der Ausländerbeschäftigung ergebende infrastrukturelle Maßnahmen herauszuhalten“ (Sonnenberger 2003: 374).

Diese Handlungsmaxime wurde bereits in den 60er Jahren insbesondere von den Sozialverbänden und Sozialberatern in ihrer Widersprüchlichkeit erkannt und kritisiert, wie etwa von Giacomo Maturi, der damals bei den Ford-Werken in Köln für die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer zuständig war. In einem Beitrag über die „Soziale und betriebliche Fluktuation der ausländischen Arbeitnehmer“ aus dem Jahre 1966 konstatierte er: „Im Rahmen dieser gesamten Problematik kann man nicht umhin, gewisse Widersprüche festzustellen: Einerseits erkennt man die Notwendigkeit gute und zuverlässige und beruflich geeignete Stammkräfte zu behalten, andererseits will man den provisorischen Charakter dieser Ausländerbeschäftigung nicht überwinden, um den logischen Folgerungen, d.h. den sozialen Maßnahmen einer Familienzusammenführung in größerem Umfange, aus dem Wege zu gehen“ (PA, Abt. V 6, Bd. 1306).

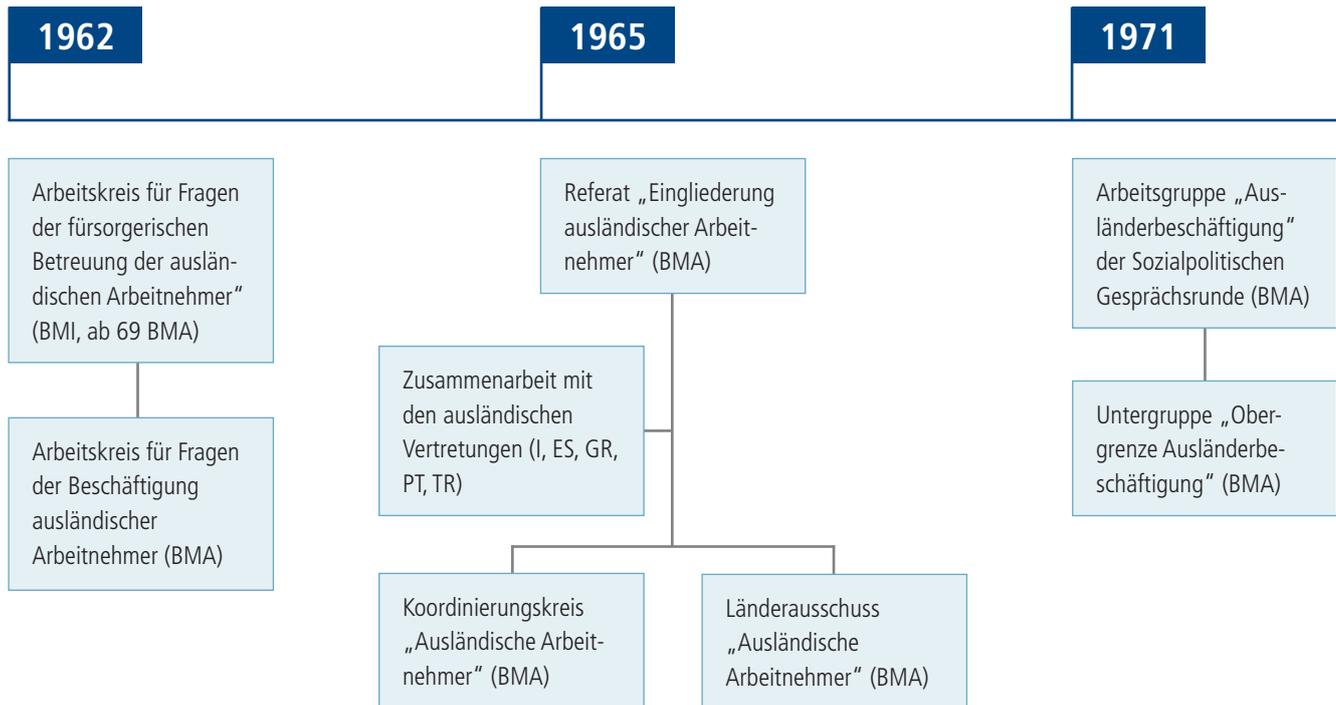
Insofern war es nur konsequent, dass die Bundesregierung Anfang der 70er Jahre, als die negativen sozialen Folgen der massenhaften Ausländerbeschäftigung nicht mehr zu übersehen waren und allenthalben von Elendsvierteln, Slums und Türkengettos die Rede war, den Rückzug aus der bis dahin praktizierten Anwerbspolitik einleitete. Wie eng dies mit den infrastrukturellen Defiziten vor allem in den Ballungsgebieten, also dem dortigen Mangel an Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern und vor allem an Wohnungen für Arbeitsmigranten und ihre Familien, zusammenhing, zeigen nicht zuletzt die betont selbstkritischen Äußerungen des damaligen Wirtschaftsministers Helmut Schmidt in einem Interview in der Fernsehsendung „Bonner Perspektiven“ am 22. Oktober 1972: „Eigentlich dürften wir nicht mehr Arbeitskräfte aus dem Ausland bei uns beschäftigen, als wir auch anständig in Wohnungen unterbringen können, als wir auch Schulen freihalten können für die Kinder in ihren Familien. Ich denke, dass wir eigentlich nicht anständig gehandelt haben in den letzten Jahren, wenn wir eine große Zahl von Gastarbeitern in Wohngelegenheiten, in Schlafgelegenheiten – wenn ich mich mal vorsichtig ausdrücke – untergebracht haben, die jedenfalls sehr, sehr weit unter dem Niveau liegen, das wir in Deutschland für angemessen halten“ (BArch, B 106/69844).



Es wäre allerdings unzutreffend, aus der damals verfolgten Einwanderungs- und Kostenvermeidungsstrategie den Schluss zu ziehen, die Bundesregierung hätte sich nicht um die sozialen Folgen der Ausländerbeschäftigung oder um die Organisation der sozialen Betreuung gekümmert. Unmittelbar nach Abschluss der einzelnen Anwerbeverträge hat sie die Wohlfahrtsverbände mit selbiger beauftragt, und innerhalb des Innen- und des Arbeitsministeriums, das in Fragen der Ausländerbeschäftigung federführend war, existierten Arbeitskreise zur Besprechung aller damit zusammenhängenden Fragen. Neben seiner ureigenen Domäne der Ausländerpolitik war das Innenministerium bis zum Regierungsantritt Willy Brandts im Jahr 1969 in Form des dort existierenden „Arbeitskreises für Fragen der fürsorglichen Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer“ für den Austausch und Dialog mit den Wohlfahrtsverbänden zuständig. Im Arbeitsministerium wiederum existierte seit 1962 ein interministerieller „Arbeitskreis für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer“, dem seit 1967 auch Vertreter der Länderinnenminister von Nordrhein-Westfalen und Bayern angehörten. Außerdem wurde im Arbeitsministerium im August 1965 ein eigenes Referat für die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer gegründet, das alle diesbezüglichen Maßnahmen auf Bundesebene koordinieren und insbesondere die Betreuung auf sozialem, kulturellem, religiösem und politischem Gebiet fördern sollte. Zur Unterstützung dieses Referats wurden Ende 1965 zwei weitere Arbeitskreise gebildet, zum einen der „Koordinierungskreis Ausländische Arbeitnehmer“, dem neben den einschlägigen Bundesressorts Vertreter der Arbeitsministerien von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, also den Ländern mit dem höchsten Anteil an ausländischen Arbeitnehmern, angehörten sowie Vertreter der Bundesanstalt für Arbeit, der Sozialpartner, der beiden großen Kirchen, verschiedener Wohlfahrtsverbände und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Zum anderen handelte es sich um den „Länderausschuss Ausländische Arbeitnehmer“, in dem Vertreter der Arbeits- und Sozialminister aller Bundesländer zusammenkamen. Schließlich tauschten sich die Bundesressorts auch mehr oder weniger regelmäßig mit Regierungsvertretern der Anwerbeländer sowie mit deren Auslandsvertretungen in der Bundesrepublik aus (BMA, Ref. IIa7 an IIa4, 16.5.1966, BArch B 149/22382; Schönwälder 2001: 305f., 310, 505f.; Hunn 2005: 179f.).

Mit den Bemühungen um eine stärkere Koordinierung entsprach die Bundesregierung zumindest teilweise entsprechenden Forderungen, die vor allem seitens des Außenministeriums, des Arbeits- und Sozialministers von Nordrhein-Westfalen sowie der Wohlfahrtsverbände erhoben wurden. Ersteres hatte schon Anfang 1964 darauf gedrungen, der „bisher stark zersplitterten Betreuung“ durch die Schaffung einer „Bundeszentrale“ oder eines „besonderen Beauftragten“ der Bundesregierung entgegenzuwirken – ein Vorschlag, der erst 15 Jahre später realisiert werden sollte. Die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme wurde 1964 von Bundesaußenminister Schröder damit begründet, dass der „große personelle und sachliche Aufwand, der mit vieler hingebungsvoller Tätigkeit im Einzelnen verbunden ist“, nicht „darüber hinwegzutäuschen“ vermöge, „dass das Gesamtergebnis nicht befriedigt. Eine große Anzahl der ausländischen Arbeitnehmer fühlt sich unzureichend betreut und gesellschaftlich nicht anerkannt.“ Daraus ergebe sich wiederum ein wirkungsvoller Ansatzpunkt für die kommunistische Propaganda, die in Zeiten des Kalten Krieges auch von Seiten der Anwerbeländer als große politische Gefährdung ihrer Staatsbürger im

Abbildung 2: Auf Bundesebene angesiedelte Gremien zur Organisation und Koordination der Ausländerbeschäftigung und der sozialen Betreuung der Arbeitsmigranten



Quelle: Eigene Darstellung.

Bertelsmann Stiftung



Ausland wahrgenommen wurde (Schreiben Schröders an Arbeitsminister Blank, 1.2.1964; AA, Aufzeichnung vom 13.1.1964, PA, Abt. V 6, Bd. 1306; vgl. auch Schönwälder 2001: 302f., allerdings mit Verweis auf den falschen Archivband).

In der Tat spielte die vermeintliche Kommunismusgefahr im Zusammenhang mit der sozialen und publizistischen Betreuung der Arbeitsmigranten eine zentrale Rolle. So beklagte sich etwa der bei der Caritas für die Betreuung der italienischen Arbeitsmigranten zuständige Mitarbeiter schon 1956/57 darüber, dass die Bundesregierung nur deshalb an der Mitarbeit der Caritas interessiert sei, „um nicht durch den Arbeitseinsatz der Italiener eine geistig-politische (kommunistische) Unterwanderung des deutschen Landvolkes aufkommen zu lassen“ (zitiert nach Rieker 2003: 72). Fürchtete man anfangs eher noch einen Import kommunistischen Gedankenguts durch die „Gastarbeiter“, so stand seit den frühen 60er Jahren die Angst im Vordergrund, dass die unterprivilegierten Arbeitsmigranten eine leichte Beute für die kommunistische Propaganda aus dem Osten werden könnten (Herbert/Hunn 2007: 716).

Darüber hinaus zielten die Forderungen nach einer stärkeren Koordinierung Mitte der 60er Jahre vor allem auf die Entwicklung einer „Gesamtkonzeption“ der Ausländerbeschäftigung, die die Frage nach deren weiterer Entwicklung und möglicher Obergrenze beantworten sollte (vgl. Schönwälder 2001: 298–305). Dabei wurde insbesondere vom Jugendsozialwerk eine Einbeziehung der Wissenschaft und damit eine Professionalisierung der Ausländerbetreuung gefordert, da ohne Kenntnis der Sozialstruktur der Arbeitsmigranten auch keine wirkungsvollen Betreuungsmaßnahmen entwickelt werden könnten. Auch fehle es an entsprechenden „Arbeitsgemeinschaften vor allem auf Orts- und Landesebene“, was „auf die Dauer zu einseitigen Erfahrungen [...] und in der Konsequenz zur Wurstelei in Einzelbereichen ohne Orientierung an einer Gesamtkonzeption“ führe (Arnold Schröder, Jugendsozialwerk, an Verwaltungsrat Weidenbörner, BMA, 1.3.1965, BArch, B 149/8669). Zugleich konstatierten die damals mit der Betreuung befassten Stellen eine unübersehbare Tendenz zur Einwanderung unter den Arbeitsmigranten. Das Kirchliche Außenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) etwa verwies schon 1963 auf die historische Parallele zu den Ruhrpolen und mahnte, sich bewusst den mit der „Integration“ verbundenen Aufgaben und Problemen zuzuwenden, „die damals kaum erkannt und erlitten wurden“ (EKD, Kirchliches Außenamt, an die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder, 9.1.1963, BArch, B 106/47428). Auch die Katholische Kirche plädierte 1964 dafür, die „ausländischen Arbeitnehmer nicht als Gastarbeiter, sondern als Einwanderer anzusehen“ („Gastarbeiter sind Einwanderer“, Frankfurter Rundschau, 13.4.1964). Die AWO bemerkte 1963 ebenfalls, dass die ausländischen Arbeitnehmer „schon heute [...] nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Deckung des vorübergehenden Bedarfs an Arbeitskräften gesehen werden [können]. Es stellt sich die Frage nach der Integration oder Assimilation mindestens für einen Teil der Arbeiter.“ Sie wies zudem darauf hin, dass die damit zusammenhängenden Probleme wie die Familienzusammenführung, der Wohnungsbau, die Unterbringung von Kindern in Kindergärten und Schulen „Auswirkungen auch auf die soziale Betreuung“ hätten, von denen die meisten „jedoch nur mit politischen Mitteln zu lösen“ seien. Sie hielt es für „an der Zeit“, „recht bald Klarheit über die weitere Entwicklung“ der

Ausländerbeschäftigung, „über ihre Möglichkeiten und Grenzen zu schaffen. Es sollte deshalb ein Gremium gebildet werden, das die weitere Entwicklung steuert“ (Haar 1963: 135).

Das oben erwähnte Referat zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer, das im Spätsommer 1965 im Bundesarbeitsministerium eingerichtet worden war, sah sich also deutlich artikulierten Erwartungen und Forderungen gegenüber. Eine seiner ersten Aktionen bildete eine umfassende Bestandsaufnahme in Sachen Ausländerbeschäftigung, mit der es sich einen Überblick über die Struktur derselben und über die Aktivitäten und Ansichten aller beteiligten Stellen verschaffen wollte. In einem dazu entwickelten Fragebogen wurde neben statistischen Erhebungen zur Ausländerbeschäftigung unter anderem nach der Finanzierung und den Trägern der Eingliederung gefragt, nach bisherigen Eingliederungsmaßnahmen, vorhandenen Freizeitheimen und Vereinen, nach der Zahl ausländischer Lehrer und Kindergärten, nach der seelsorgerischen Betreuung, nach Publikationen für Ausländer, nach Unterkünften und dem Ausmaß des Familiennachzugs in den einzelnen Bundesländern, nach der Reaktion auf kommunistische Propaganda sowie nach dem Verhältnis der deutschen Bevölkerung zu den Ausländern (BMA, Ila7, 16.12.1965, BArch, B 149/22445). Die Antworten der Adressaten, die mit den Mitgliedern des neugeschaffenen Koordinierungskreises und Länderausschusses identisch waren, gaben einen detaillierten Einblick und machten zugleich auf Kenntnislücken und Defizite bei der Betreuung sowie bei der Bereitstellung und Finanzierung der notwendigen Infrastruktur aufmerksam (BArch, B 149/22445). Anders als ein bereits 1965 veröffentlichter Erfahrungsbericht der Bundesanstalt für Arbeit zur Betreuung ausländischer Arbeitnehmer blieben die Ergebnisse dieser neuerlichen und umfassenderen Erhebung dem internen Gebrauch vorbehalten und sollten insbesondere dem Koordinierungskreis als Arbeitsgrundlage zur Verfügung stehen (zum Bericht der Bundesanstalt vgl. Betreuung 1965).

Diese erste Initiative führte allerdings nicht über einen Informations- und Meinungsaustausch hinaus. Auch wurde die generelle Frage nach der weiteren Entwicklung der Ausländerbeschäftigung sowie einer Gesamtkonzeption vorerst nicht weiterverfolgt. Offensichtlich gab die Rezession von 1966/67 und die Rückwanderung von mehr als einem Drittel der damals beschäftigten Arbeitsmigranten denjenigen Recht, die die Ausländerbeschäftigung als provisorisch und ihre Größenordnung als Variable der wirtschaftlichen Entwicklung betrachteten – eine Auffassung, die gerade im Bundesarbeitsministerium viele Anhänger hatte. Außerdem befasste sich – wie Schönwälder im Vergleich mit Großbritannien herausgearbeitet hat – die oberste politische Ebene in der Bundesrepublik, das Kabinett, in den 60er Jahren nur punktuell, aber nicht kontinuierlich und eben auch nicht in konzeptioneller Hinsicht mit dem Thema. Und innerhalb der Ministerien gab es unterschiedliche Zuständigkeiten und Ansichten, was der Entwicklung und Artikulation einer klaren Position ebenfalls nicht förderlich war (vgl. Schönwälder 2001: 306f.; Herbert/Hunn 2006: 785).



Die Ausländerbeschäftigung in der Ära der Reformpolitik

An dieser Gemengelage änderte auch der Regierungsantritt der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt im Jahr 1969 wenig. Zwar wurde nun auch die Zuständigkeit für die „fürsorgerische Betreuung“ der Arbeitsmigranten dem SPD-geführten Bundesarbeitsministerium übertragen. Auch wandelte sich – den damaligen politischen und gesellschaftlichen Reform- und Emanzipationsbestrebungen entsprechend – die politische und gesellschaftliche Wahrnehmung der Arbeitsmigranten. Ihre gesellschaftliche Randposition und ihre sozialen Probleme wurden nun vermehrt von kirchlichen und politischen Gruppen, Sozialverbänden, Gewerkschaften, Medien und Vertretern der Bundes- und Landesregierungen thematisiert, und es wurde immer mehr darauf gedrungen, die „Gastarbeiter“ als „Mitbürger“ zu betrachten. Initiativen wie der „Tag des ausländischen Mitbürgers“ wurden ins Leben gerufen, der im Dezember 1970 zum ersten Mal in Hessen begangen wurde. Ziel dieser Aktionen war es, die soziale Lage der Arbeitsmigranten und ihrer Familien zu verbessern und sie als Vertreter ihrer Belange anzuerkennen und mitbestimmen zu lassen (vgl. hierzu und zum Folgenden Herbert/Hunn 2006: 792–800; Hunn 2005: 282–303; Schönwälder 2001: 496–590).

Diese Emanzipations- und Partizipationsforderungen erstreckten sich allerdings nicht auf die weiblichen Arbeitsmigranten, die von der neuen Frauenbewegung und den anderen Trägern der Sozialkritik und Reformdebatte weitgehend ignoriert wurden (Mattes 2005: 237, 240). Diese knüpften vor allem dort an, wo die unerwünschten Auswirkungen der Massenwerbung und des zunehmenden Familiennachzugs offen zutage traten, nämlich an der teilweise unhaltbaren Wohnsituation in den Ballungsgebieten und dem sich abzeichnenden Betreuungs- und Bildungsnotstand unter den Kindern der Arbeitsmigranten – an Zuständen also, die nicht mit dem „Selbstverständnis des Sozialstaats“ (Schönwälder 2001: 542) und schon gar nicht mit den Visionen und Zielen der Reformära zu vereinbaren waren.

Als solche galten neben Partizipation und Gleichberechtigung insbesondere auch der Ausbau des Bildungswesens und sozialpolitische Reformen wie weitere Arbeitszeitverkürzungen und ein früherer Eintritt ins Rentenalter. Finanziert werden sollte das Ganze durch ein anhaltendes Wirtschaftswachstum, an dessen Machbarkeit damals kaum jemand zweifelte. Dabei kam den ausländischen Arbeitskräften wiederum eine zentrale Rolle zu, denn sie sollten schließlich in ihrer Eigenschaft als Arbeitskräfte und Steuerzahler zur Finanzierung der Reformen beitragen und, wie es ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums 1970 formulierte, „den ‚Marsch über den Rentenberg‘ in den nächsten Jahren beträchtlich erleichter[n]“ (Rosenmöller 1970: 233). Ende der 60er Jahre herrschten noch keinerlei Zweifel daran, dass der „volkswirtschaftliche Ertrag der Ausländerarbeit“ den damit verbundenen Aufwand „bei weitem übertrifft“ („Gastarbeiter – nützlich und gefragt, aber nicht beliebt“, *Industriekurier*, 12.10.1968) und die „Vermehrung der Zahl der Gastarbeiter [...] ein wichtiger Beitrag zu einer ständig gesunden deutschen Wirtschaft“ sei („Aufstocken statt aufwerten“, *Die Zeit*, 29.11.1968).

Wenngleich sich also wenig an der utilitaristischen Begründung und Legitimierung der Ausländerbeschäftigung änderte, so drängte insbesondere das Arbeitsministerium Ende der 60er Jahre darauf, die ausländischen Arbeitnehmer durch eine kombinierte sprachlich-berufliche Bildung „in den Stand“ zu setzen, „selbständig am beruflichen und allgemeinen Leben in Deutschland teilzunehmen“. Die „sozialkaritative Hilfe“ hingegen, die vom Innenministerium „in den Vordergrund“ gestellt werde, hielt man im Arbeitsministerium angesichts der längeren Verweildauer der „Gastarbeiter“ weitgehend für überholt. Dass sich damit jedoch noch keineswegs eine Neuausrichtung in Sachen Ausländerbeschäftigung anbahnte, zeigte die Antwort des Arbeitsministeriums auf Bedenken des Innen- und Außenministeriums vor einer zu starken Förderung der Integration und einem dauerhaften Verbleib der Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik: Es sei weder an „eine Assimilierung noch eine umfassende Berufsausbildung“ gedacht (BMA, 19.4.1969, PA, Abt. IV I, Bd. 919). Auch seien – so der Vertreter des Außenministeriums in einer internen Aufzeichnung – „die grundsätzlichen Ansichten des BMA für die Praxis vorerst unerheblich“, da „nur 4000 der 1,3 Millionen fremder Arbeitskräfte zur Zeit von dem gedachten Ausbildungsschema erfasst werden können, das mit nur 2 Millionen DM finanziert werden soll“ (AA, 18.4.1969, PA, Abt. IV I, Bd. 919). Gleichwohl ergab sich in der Folge mit der Übertragung der sozialen Betreuung vom Innen- auf das Arbeitsministerium, dessen stärkerer Betonung der beruflichen Bildung sowie der finanziellen Förderung der arbeits- und sozialrechtlichen Beratung durch die Gewerkschaften eine Akzentverschiebung hin zu einer weniger fürsorglichen, sondern mehr partnerschaftlichen Behandlung der Arbeitsmigranten. Diese erhielten 1971 schließlich auch das passive Wahlrecht bei Betriebsratswahlen und konnten damit in die Betriebsräte gewählt werden; zudem wurden sie nun teilweise in die auf Orts- und Länderebene eingerichteten Koordinierungskreise „Ausländische Arbeitnehmer“ einbezogen, die allerdings nur sehr sporadisch tagten.

Auch griff die Bundesregierung bzw. das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) Ende 1969 den lange gehegten Wunsch der türkischen Regierung auf, türkische Arbeitnehmer in Deutschland für eine Beschäftigung in der Türkei zu qualifizieren. Diese „entwicklungspolitisch überlegte Rückkehrhilfe“, die im Dezember 1972 mit einem Abkommen über die Förderung der Wiedereingliederung türkischer Arbeitnehmer (Bundesgesetzblatt II 1973: 747) auf eine breitere Basis gestellt werden sollte, entsprang laut einem vertraulichen Exposé des BMZ nicht zuletzt dem Gedanken, dass die Ausländerbeschäftigung schon bald wegen „möglicher ökonomischer und außerökonomischer Probleme“ eingegrenzt werden müsse. Letztere wurden dahingehend erläutert, dass, wenn „nicht bald klare Grundentscheidungen“ darüber getroffen würden, „ob insbesondere für Angehörige von Nicht-EWG-Staaten eine Dauerintegration ins Auge gefasst oder auf jeden Fall Rückkehr vor der 5-Jahresgrenze beabsichtigt wird, [...] ungewollt aber doch zugelassenermaßen Gruppen minderen Status in Deutschland“ entstünden, „die politisch bedenklich sind“ (BMZ, 26.11.1969, ArchAWO, 9902, VIII). Der Erfolg dieser Rückkehrhilfe hielt sich jedoch vor allem wegen fehlender Voraussetzungen auf türkischer Seite wie etwa die zuvor verabredete Kreditvergabe an die Programmteilnehmer zum Zwecke kleinerer Betriebsgründungen in der Türkei in engen Grenzen (Hunn 2005: 307–311).



Der politische und gesellschaftliche Bedeutungszuwachs, den die Ausländerbeschäftigung damals erlangte, spiegelte sich nicht zuletzt auch in der Ende August 1971 vorgenommenen Umstrukturierung im Bundesarbeitsministerium und in der Ausweitung der dort angesiedelten Gremien zur Ausländerbeschäftigung wider. Neben dem aus dem Innenministerium ausgelagerten Arbeitskreis zur sozialen Betreuung kam die Arbeitsgruppe „Ausländerbeschäftigung“ der Sozialpolitischen Gesprächsrunde hinzu, in der neben den beteiligten Ministerien die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände vertreten waren, sowie die Untergruppe „Obergrenze Ausländerbeschäftigung“, der als Fachleute berufene Vertreter des Bundeskanzleramtes, des Innen-, Wirtschafts- und Finanzministeriums sowie der Landesregierungen von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen sowie der Stadtverwaltung Hannover angehörten (vgl. die entsprechende Übersicht des BMI, 13.4.1972, BArch, B 106/69844).

Innerhalb dieser Gremien wurde die Ausländerbeschäftigung nun zunehmend kritischer bewertet. Insbesondere wurden die Kosten, die bei einem längerfristigen Aufenthalt der Arbeitsmigranten und ihrer Familien anfallen würden, dem wirtschaftlichen Nutzen der Ausländerbeschäftigung gegenübergestellt. Dieser wurde zudem dadurch in Zweifel gezogen, dass eine zu große Zahl von Gastarbeitern immer häufiger als „Rationalisierungshindernis“ und die angeblich erreichte „Überbeschäftigung“ als Gefahr für ein stabiles Wachstum betrachtet wurden. Gleichzeitig hielt man an dem Ziel der Verbesserung der sozialen Lage der Arbeitsmigranten fest, was zunehmend zur Herausbildung einer Doppelstrategie im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung führte, nämlich der Begrenzung ihres Umfangs auf der einen Seite und einer verstärkten Eingliederung der in Deutschland lebenden Ausländer auf der anderen Seite.

Ein expliziter Vertreter dieser Strategie war Bundesinnenminister Genscher, der sich schon im Oktober 1972 für eine Einbürgerung derjenigen Ausländer aussprach, die „wir auf Dauer beschäftigen können oder beschäftigen wollen“ und die „integrationsbereit“ seien (Interview mit Genscher in der Sendung Bonner Perspektiven, 22.10.1972, BArch, B 106/69844). Sein klares Bekenntnis, dass „wir [...] in Wahrheit ein Einwanderungsland [sind]“ und als solches „auch eine Einwanderungspolitik zu treiben“ hätten, knüpfte er im Frühjahr 1973 der neuen Strategie entsprechend an die Bedingung, dass „uns die Wirtschaftspolitiker sagen, nach ihrer Zielvorstellung müssten soundso viel Ausländer in Zukunft bei uns arbeiten“ (BMI, Anlage zum Protokoll der 3. Sitzung des Innenausschusses am 21.2.1973, BArch, B 106/69845). Allerdings interpretierten längst nicht alle die Zielvorgabe der Eingliederung oder Integration so weitgehend wie Genscher. Gerade innerhalb seines Ministeriums, aber auch der Regierung insgesamt, gehörte er einer deutlichen Minderheit an. Die Mehrheit hingegen wollte die „ausländischen Mitbürger“ mit der Wende hin zu einer „Konsolidierung“ der Ausländerbeschäftigung nun vermehrt als „Mitbürger auf Zeit“ verstanden wissen. Darin drückte sich deutlich aus, wo die Grenze der Integration gezogen wurde und dass eine Einbürgerung jenseits dieser Grenze lag.

Diese Positionsbestimmung, die auch im Mitte 1973 verabschiedeten „Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung“ zum Ausdruck kam, war angesichts der Stimmung innerhalb der Bevölke-

rung nur konsequent. Schließlich hatte es die Politik jahrelang versäumt, eine auf die Zukunft hin ausgerichtete Perspektive zu entwickeln und innerhalb der Bevölkerung für eine Akzeptanz der Einwanderung der „Gastarbeiter“ zu werben. Dass hier eine entsprechende Überzeugungsarbeit vonnöten gewesen wäre, hatte man innerhalb des BMA durchaus erkannt. In den Gesprächsunterlagen des Ministeriums für die Sozialpolitische Gesprächsrunde vom Juli 1971 hieß es nämlich, dass „intensive Bemühungen notwendig“ seien, „um in der deutschen Öffentlichkeit Bereitschaft zugunsten einer Eingliederung auf Dauer zu wecken. Nur so ließen sich nachhaltige Erfolge in der Eingliederungspolitik erreichen und Gefahren für den gesellschaftlichen Frieden als Folge von vorhandenen Widerständen in der deutschen Bevölkerung vermeiden“ (BMA, 20.7.1971, BArch, B 149/83821). Gleichwohl fehlte der Debatte über Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik eine „positive, anziehende Vision“. Stattdessen wurde der Bevölkerung mit der Darstellung der Ausländerbeschäftigung als „unverzichtbare Bedingung von wirtschaftlichem Wachstum und sozialpolitischem Fortschritt“ eine „eher resignative Akzeptanz des Notwendigen nahegelegt“ (Schönwälder 2001: 616).

Hatte die Bundesregierung schon Ende 1972 damit begonnen, die massenhafte Anwerbung durch die Sperrung des „Zweiten Weges“ und schließlich durch eine kräftige Erhöhung der von den Arbeitgebern zu entrichtenden Anwerbepauschale zu bremsen, so nutzte sie im Herbst 1973 die Ölpreiskrise als günstige Gelegenheit, die weitere Anwerbung umgehend zu stoppen (Herbert/Hunn 2006: 804). Eine Lösung der drängenden Probleme im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung stellte diese Maßnahme allerdings kaum dar, wie sie bald erfahren musste. Der Anwerbestopp hatte vielmehr zur Folge, dass die sachliche und offene Diskussion darüber, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland geworden sei und damit einer Einwanderungspolitik bedürfe, in einen jahrelangen „Kampf um die Anerkennung oder Revision von Einwanderungsprozessen“ (Schönwälder 2001: 635) mündete.



2.2 Die soziale Betreuung der türkischen Migranten durch die Arbeiterwohlfahrt

Wie wirkten sich die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nun aber auf die Betreuung der türkischen Migranten durch die sozialdemokratisch orientierte Arbeiterwohlfahrt aus, und wie effektiv war diese? Wie erwähnt erklärte sich die AWO im Frühjahr 1962 auf Anfrage des Bundesinnenministeriums dazu bereit, die soziale Betreuung der Arbeitsmigranten aus der Türkei zu übernehmen. Diese Anfrage hing unmittelbar damit zusammen, dass die bisher in die Betreuung der Arbeitsmigranten involvierten christlichen Wohlfahrtsverbände, nämlich die katholische Caritas und das Diakonische Hilfswerk der Evangelischen Kirche Deutschlands, schlecht als Ansprechpartner für die muslimischen Migranten aus der Türkei fungieren konnten (vgl. hierzu und zum Folgenden, soweit nicht anders angegeben, Hunn 2005: 146–178). Während die Caritas für die Arbeitsmigranten aus katholischen Ländern, also aus Italien, Spanien und Portugal, zuständig war, kümmerte sich das Diakonische Hilfswerk um die Minderheit der protestantischen Migranten aus diesen Ländern sowie um die orthodoxen Migranten aus Griechenland. Die AWO wiederum übernahm in der Folge neben der Betreuung der Türken jene der jugoslawischen, tunesischen und marokkanischen Arbeitnehmer.

Diese Aufteilung entlang konfessioneller und nationaler Linien stellte im Vergleich mit den anderen westeuropäischen Anwerbeländern eine Ausnahme dar und wurde erst 1999 aufgegeben, was allerdings wenig an der „faktischen Zuständigkeit für die jeweilige Klientel“ änderte (Integrationsmaßnahmen 2001: 12). Diese Aufteilung ist im Nachhinein äußerst kritisch zu bewerten, weil sie eine gemeinsame Interessenvertretung der Arbeitsmigranten und deren Organisation über nationale Grenzen hinweg erheblich erschwerte, wenn nicht sogar verhinderte (Puskeppeleit/Thränhardt 1990: 143). Das war umso mehr der Fall, als die Wohlfahrtsverbände durch ihren staatlichen Auftrag zur Betreuung und die damit einhergehenden staatlichen Zuschüsse eine Art Monopol auf diesem Gebiet erwarben. Zwar waren auch noch andere soziale Einrichtungen mit den Arbeitsmigranten befasst, die über nationale Grenzen hinweg arbeiteten und die ebenfalls staatliche Zuschüsse erhielten, aber sie spielten eine vergleichsweise geringe Rolle. Unter ihnen ist insbesondere das Jugendsozialwerk zu nennen, das vor allem im Bereich der Leitung und Betreuung von Wohnheimen für ausländische Arbeitnehmer tätig war und seit 1963 Berufsbildungskurse für Ausländer anbot (BMA, Ergebnisprotokoll der Sitzung des Koordinierungskreises „Ausländische Arbeitnehmer“, 2.5.1968, PA, Abt. V 6, Bd. 1481).

Allerdings wandten die Wohlfahrtsverbände durchaus auch eigene finanzielle Mittel für die Betreuungsarbeit auf. Während die Bundesländer und Kommunen erst allmählich Gelder für die Ausländersozialberatung zur Verfügung stellten, vertrat die Bundesregierung lange Zeit den Standpunkt, dass die Zuschüsse primär aus den von den Arbeitgebern an die Bundesanstalt für Arbeit zu entrichtenden Vermittlungsgebühren finanziert werden sollten (BAVAV an BMA, 19.7.1966, BArch B 149/22445; BAVAV 1965: 21f.; vgl. Rieker 2003: 73). Kamen den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden indirekt noch die von den ausländischen Arbeitnehmern entrichteten Kir-

chensteuern zu Gute, so entfiel diese Einnahme bei der AWO. Das kam vor allem Mitte der 70er Jahre zum Tragen, als sie sich wegen der vorübergehenden Kürzung der staatlichen Zuschüsse dazu gezwungen sah, die Zahl der Beratungsstellen und Sozialbetreuer zum Teil kurzfristig, zum Teil auf Dauer zu reduzieren (Hunn 2005: 380f.).

Für die AWO stellte die Betreuung ausländischer Arbeitnehmer Anfang der 60er Jahre ein Novum dar, anders als etwa für den Deutschen Caritasverband, der schon Ende des 19. Jahrhunderts mit der Beratung und Fürsorge für italienische Arbeiter befasst war (Rieker 2003: 72). Das bedeutete, dass sie personell, institutionell und konzeptionell neue Wege beschreiten musste. Ebenfalls im Gegensatz zur Caritas und auch zum Diakonischen Hilfswerk erstreckte sich die Betreuungstätigkeit der konfessionell neutralen AWO zudem nicht auf die Seelsorge. Das erwies sich schon bald als Defizit, weil die doch vielfach gläubigen türkischen Arbeitsmigranten im Hinblick auf die Ausübung ihrer Religion und den Aufbau einer religiösen Infrastruktur wie etwa der Einrichtung von Gebetsräumen und der Rekrutierung von Vorbetern und Imamen weitgehend auf sich selbst gestellt blieben. Während die Caritas auf diesem Gebiet mit den „Schwesterverbänden in den Anwerbeländern im Rahmen der gemeinsamen Kirche“ (BAVAV 1965: 20) zusammenarbeiten konnte, existierte bei der AWO hier ein Vakuum, das auch die türkische Regierung nicht zu schließen vermochte. Erst 1966 entschied sie sich, fünf Religionsbeauftragte in die Bundesrepublik zu entsenden, deren Zahl bis in die 70er Jahre hinein nicht mehr als zehn betrug (Tuna/Erkin/Yazgan 1966: 36–39; Gür 1993: 25). Überhaupt war das Beratungs- und Betreuungsangebot türkischer Regierungsstellen in Deutschland sehr bescheiden. Entgegen den schon in der ersten Hälfte der 60er Jahre entworfenen Plänen für die Errichtung einer umfassenderen Betreuungsorganisation hielten sich im Frühjahr 1968 lediglich acht Arbeits- und Sozialattachés in der Bundesrepublik auf, die bei den türkischen Generalkonsulaten bzw. in den Räumlichkeiten der Arbeitsämter in Köln, Stuttgart, Hamburg, Frankfurt und München zusammen mit ihren insgesamt 38 Mitarbeitern als Ansprechpartner für die Fragen und Probleme der türkischen Migranten fungieren sollten (Türkische Botschaft an BAVAV, Türkische Betreuungsorganisation in der Bundesrepublik, 10.4.1968, PA, Abt. V 6, Bd. 1328). Allerdings verfügten sie nur bedingt über die sprachlichen und inhaltlichen Voraussetzungen für diese Tätigkeit, was nicht nur von den Migranten, sondern auch innerhalb der türkischen Regierung bemängelt wurde (Hunn 2005: 161, 173).

Obwohl Letztere mangels finanzieller und personeller Ressourcen nicht in der Lage war, für eine angemessene Betreuung zu sorgen, und diese ja auch aufgrund internationaler Übereinkommen primär in der Verantwortung des Aufnahmelandes lag, versuchte die im Oktober 1965 angetretene rechtskonservative türkische Regierung Demirel, der AWO ihre Zuständigkeit für die Betreuung der Türken streitig zu machen (zu den internationalen Verpflichtungen zur Betreuung ausländischer Arbeitnehmer vgl. Betreuung 1965: 7). Dabei spielte die religiöse Dimension allerdings kaum eine Rolle. Vielmehr war ihr die AWO vor allem deshalb ein Dorn im Auge, weil ein Großteil ihrer türkischen Mitarbeiter keine Anhänger der Gerechtigkeitspartei Demirels waren, sondern politisch links von ihr standen. In den Augen der Gerechtigkeitspartei schädeten diese „linksgerichteten Elemente“ dem Ansehen der Türkei in Deutschland; zudem würden sie versuchen,



ihre dort lebenden Landsleute kommunistisch zu indoktrinieren. Dieselben Vorwürfe wurden gegen die türkischen Mitarbeiter der türkischsprachigen Redaktion des WDR erhoben, der sie allerdings genauso wie die AWO entschieden zurückwies (WDR an BPA, 2.3.1966, sowie Botschaft Ankara an AA, 4.3.1966, PA, Abt. IA4, Bd. 346; Botschaft Ankara an AA, 24.3.1969, PA, Abt. V 6, Bd. 513). Um den in ihren Augen negativen Einfluss auf die türkischen Migranten zu mindern, bemühte sich die türkische Regierung darum, ein umfassendes Mitspracherecht bei der Einstellung türkischer Mitarbeiter durch die AWO zu erlangen und gegebenenfalls deren Entlassung erwirken zu können, womit sie sich jedoch nur sehr bedingt durchsetzen konnte. Zum anderen versuchte sie, das Deutsche Rote Kreuz bzw. dessen türkisches Pendant, den Türkischen Roten Halbmond, als alternative Betreuungsorganisation ins Spiel zu bringen. Dieser beabsichtigte eine Betreuungsarbeit zu leisten, die stark auf den Erhalt der Bindungen an das Heimatland und die „Deckung der Bedürfnisse auf den sozialen und kulturellen Gebieten“ abzielte, wozu die türkischen Arbeitnehmer eben „einer türkischen Wohlfahrtsorganisation“ bedürftigen (Türkischer Roter Halbmond an BMI, 8.1.1969, PA, Abt. V 6, Bd. 1520). Da die Bundesregierung es jedoch „nicht für zweckmäßig“ hielt, neben der AWO und den türkischen Sozialattachés „eine dritte Stelle in die Betreuung einzuschalten“, ersuchte sie die türkische Botschaft, dafür zu sorgen, „dass der Rote Halbmond auf sein Vorhaben verzichtet“ (AA, Vermerk vom 17.3.1969; BMI an Türkischen Roten Halbmond 14.4.1969, PA, Abt. V 6, Bd. 1520).

War die negative Haltung der türkischen Regierung gegenüber der AWO fraglos kontraproduktiv für deren Betreuungsarbeit, so galt dies in viel größerem Umfang für die wachsende Politisierung unter den türkischen Migranten, die durch die politischen Konflikte in der Türkei bedingt waren. Sie spielte umso mehr in die Betreuungsarbeit der AWO hinein, als diese – wie es im Erfahrungsbericht der BAVAV von 1965 hieß – „zunächst einen anderen Weg gegangen ist, indem sie die türkischen Arbeitnehmer zur Bildung von Vereinen mit eigenem Vorstand ermunterte“ (Betreuung 1965: 20). Die Idee hinter dieser Initiative war, einen Rahmen zu schaffen, in dem die Migranten ihr „türkisches Kulturgut“ wie Musik und Folklore pflegen und sich über die Probleme in ihrem Heimatland austauschen konnten. Auf diese Weise sollten sie sich trotz zunehmender Eingewöhnung in Deutschland ihren „Rückkehrwillen“ erhalten (Haar 1965: 10). Gleichzeitig sollten die Vereine eine Plattform für den Austausch und die Begegnung mit Vertretern des Aufnahmelandes bilden und die Möglichkeit eröffnen, „neue Formen der Selbsthilfe zu entwickeln“ („Brücke der Freundschaft“, Unsere Arbeit 8, 1966: 122). Bereits 1965 existierten 55 solcher türkischer Arbeitnehmervereine mit insgesamt ca. 20.000 Mitgliedern, was fast einem Sechstel der damaligen türkischen Migranten entsprach (Haar 1965: 11).

Neben dem Konzept der weitgehend selbstverwalteten türkischen Arbeitnehmervereine legte die AWO den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die „Beratung und Förderung“ der Migranten. Den in ihren Augen zu sehr paternalistischen Begriff der Betreuung lehnte sie ab. Ihr Ziel war es, die Migranten von der Notwendigkeit zu überzeugen, „so schnell wie möglich mit Sprache, Sitten und Gebräuchen unseres Landes vertraut zu werden“ (Haar 1965: 9), und sie dafür zu gewinnen, ihre Zeit in Deutschland zur beruflichen Weiterbildung zu nutzen, um nach ihrer Rückkehr zur wirt-

schaftlichen Entwicklung der Türkei beitragen zu können. Zu diesem Zweck wurde Anfang Juni 1962 die „Zentralstelle für die Beratung und Förderung türkischer Arbeitnehmer“ gegründet. Ihre vordringlichste Aufgabe war es, regionale Beratungsstellen – auf Türkisch Türk-Danış (Türkische Beratung) genannt – aufzubauen, wobei großer Wert darauf gelegt wurde, diese mit türkischen Mitarbeitern zu besetzen. Mangels professioneller türkischer Sozialberater, die auch in der Türkei nicht zur Verfügung standen, wurden Letztere vor allem unter den gewerkschaftlich aktiven Migranten rekrutiert sowie unter denjenigen Türken, die sich etwa zum Zwecke eines Studiums oder aus anderen Gründen schon länger in Deutschland aufhielten. Ihre Aufgabe umfasste die Beratung der Migranten in beruflichen, rechtlichen und privaten Anliegen sowie eben die Unterstützung des übergeordneten Zieles der Anpassung an die Verhältnisse in ihrer neuen Umgebung. Das Beratungsnetz erfuhr eine rasche Ausweitung: Existierten Ende 1962 erst zwei Beratungsstellen in Köln und Stuttgart, so war Türk-Danış 1965 bereits in 21 und 1967 in 35 Städten mit in der Regel einem Mitarbeiter vertreten. Angegliedert an die Beratungsstellen waren zudem kulturelle Betreuungszentren bzw. Freizeitheime, die eine ähnliche Funktion wie die Arbeitnehmervereine besaßen. Angesichts der Gesamtzahl türkischer Migranten, die 1966 rund 161.000 betrug, relativiert sich die Zahl dieser Einrichtungen allerdings beträchtlich, zumal der Beratungsbedarf ausgesprochen groß und vielfältig war und nicht selten auch Firmen, Vertreter der Arbeitsverwaltung und sonstige Stellen die Beratung und Übersetzungshilfe von Türk-Danış in Anspruch nahmen.

Auf das Missverhältnis zwischen der Zahl der Beratungsstellen und jener der Migranten wies 1973 auch ein Artikel in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ (FAZ) hin. Angesichts der desolaten Wohnsituation und schwierigen sozialen Lage der Türken in Gelsenkirchen, deren Zahl binnen weniger Jahre „sprunghaft auf mehr als 10.000“ gestiegen war, wurde gefragt, wo die AWO bleibe, denn offenbar stand in Gelsenkirchen nur ein einziger AWO-Berater zur Verfügung, der außerdem für weitere „zigtausende“ Türken in umliegenden Städten zuständig war („Werden die Türken die Neger des Ruhrgebiets?“, FAZ, 20.8.1973). Ähnlich sah die Lage 1973 in Köln und Umgebung aus, wo auf 70.000 Türken 3 Sozialbetreuer kamen, und das, obwohl Erstere „wegen ihrer mangelnden Sprachkenntnisse Betreuung in allen Lebensbereichen nötig haben“ („Der Zorn kam aus tiefer Enttäuschung“, Kölner Stadt-Anzeiger, 29.8.1973).

Was die entwicklungspolitische Stoßrichtung ihrer Arbeit betraf, musste die AWO schon bald den „Widerspruch zwischen offizieller Politik und den Realitäten“ erkennen, der innerhalb der Beratungstätigkeit zu „Unzuträglichkeiten“ führte (Haar 1965: 8). Anders als von der türkischen Regierung über lange Jahre gewollt sahen sich die meisten türkischen Arbeitsmigranten eben nicht als Entwicklungshelfer für die türkische Wirtschaft, sondern sie wollten möglichst rasch möglichst viel Geld für sich und ihre Familien verdienen. Das Belegen von Sprach- und Berufsbildungskursen lag quer zu diesem Ziel und war entsprechend wenig populär. Ähnliches galt für das teilweise ambitionierte Freizeit- und Bildungsangebot der türkischen Vereine, das mitunter mehr an den Interessen der Vorstände als an den Bedürfnissen der türkischen Arbeitnehmer orientiert war. Hinzu kam, dass sich gerade die religiös und politisch konservativen Türken mit der sozialdemokratisch orientierten AWO und ihren zumeist säkularen und politisch links stehenden türkischen Mitarbeitern ohnehin



schwertaten, was – vorsichtig ausgedrückt – „den Zugang dieser Gruppen zur Sozialberatung nicht erleichtert haben“ dürfte (Puskeppel/Thränhardt 1990: 105f.). Im Zuge der wachsenden Politisierung der Migranten stieß das Beratungs- und Betreuungsangebot von Türk-Danış unter religiös-konservativen und insbesondere rechtskonservativen Türken teilweise sogar auf offene Ablehnung.

Diese Entwicklung führte zusammen mit dem religiösen Vakuum, in dem sich die muslimischen Arbeitsmigranten befanden, mittelfristig zur Herausbildung neuer Vereine und Organisationen, deren Wurzeln mehrheitlich in der Türkei lagen. Das hatte vor allem seit den 70er Jahren zur Folge, dass die politischen und weltanschaulichen Konflikte innerhalb der Türkei nun auch in institutionalisierter Form nach Deutschland importiert wurden – mit weitreichenden Folgen für die weitere Entwicklung der türkischen Einwanderungsgesellschaft.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass sich die AWO binnen weniger Jahre zu einer wichtigen Anlaufstelle für die türkischen Migranten entwickelte und ihnen jenseits der Bahnhöfe und Wohnheime einen Treffpunkt und Rahmen für ihre Freizeitgestaltung bot. Auch entwickelte sich die AWO neben den Gewerkschaften und anderen Verbänden und Organisationen Anfang der 70er Jahre zu einem engagierten Fürsprecher für die Selbstvertretungsrechte von Ausländern und deren umfassende Integration. Allerdings relativierte sie ihre diesbezüglichen Standpunkte schon wenig später und vertrat im März 1973 die Auffassung, dass die staatsbürgerliche Eingliederung kein notwendiger Bestandteil der Ausländerpolitik sei. Im Vordergrund müsse vielmehr die Lösung der praktischen Probleme im Hinblick auf die Wohnungslage und die schulische, sprachliche und berufliche Bildung der Ausländer stehen, mit denen sie ja unmittelbar und in zunehmendem Maße konfrontiert war (Hunn 2005: 290). Hier lehnte sie sich eng an die ausländerpolitischen Standpunkte der damaligen Bundesregierung an, der sie als sozialdemokratisch orientierte Organisation ohnehin nahestand.

Kam diese politische Orientierung wegen der damit verbundenen Nähe zu den Gewerkschaften und den Verhältnissen in den Betrieben der Betreuungsarbeit der AWO auf der einen Seite zugute, so wirkte sie sich gleichzeitig auch nachteilig aus, da sie es mit einer politisch teilweise stark polarisierten Zielgruppe zu tun hatte, innerhalb welcher rechts stehende Personen es leicht vermochten, die AWO in die linke Ecke zu stellen und als kommunistisch zu diffamieren. Dies stellte neben dem Missverhältnis von Sozialberatern und Migranten sowie der Tatsache, dass eine religiöse Betreuung der muslimischen Migranten im Rahmen der AWO nicht geleistet werden konnte, das größte Defizit ihrer Betreuungsarbeit dar.

2.3 Bedeutung und Konsequenzen der politischen und sozialen Rahmenbedingungen für die türkischen Migranten

Wie es bei den „Gastarbeitern“ im Allgemeinen der Fall war, verstanden auch die türkischen Arbeitsmigranten ihren Aufenthalt in Deutschland in aller Regel als vorübergehend. Hier bestand bis in die 70er Jahre hinein ein breiter Konsens zwischen allen Beteiligten. Und tatsächlich kehrten ja nicht wenige türkische Migranten schon nach kurzer Zeit wieder in ihre Heimat zurück, wengleich das Wanderungssaldo bis 1973 mit Ausnahme des Rezessionsjahres 1967 nicht nur positiv, sondern in den Jahren nach der Rezession insgesamt in einem rapiden Wachstum begriffen war. Von rund 52.000 im Jahr 1968 stieg es binnen eines Jahres auf rund 120.000 und erreichte im Jahr des Anwerbstopps, als schon eine knappe Million türkischer Staatsangehöriger in Deutschland lebte, den höchsten Wert von 162.500 (vgl. Tabelle I: Wanderungsbilanz). Diese Zahlen verdeutlichen ebenso wie der wachsende Anteil nicht erwerbstätiger Familienangehöriger nicht nur den hohen Arbeitskräftebedarf in Deutschland, sondern auch den hohen Auswanderungsdruck in der Türkei und den allmählichen Trend zur Einwanderung (Hunn 2005: 208).

Die Tatsache, dass diese Entwicklung zwar nicht unbemerkt vonstattenging, aber eben politisch unbeabsichtigt war, trug wesentlich zu den negativen Bedingungen bei, unter denen sich der Einwanderungsprozess vollzog. Sie hatte zur Folge, dass die Bundesregierung eben keine Migrations-, sondern lediglich eine Ausländerbeschäftigungspolitik betrieb, was seit Anfang der 70er Jahre dazu führte, dass die Anwesenheit der angeworbenen Arbeitskräfte und ihrer Familien in hohem Maße als problematisch und unerwünscht angesehen wurde. Obwohl der ungedeckte Bedarf an angemessenem Wohnraum und die überlastete Infrastruktur in den Ballungsgebieten durchaus als Folge der massenhaften Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und damit als Versäumnis der Politik wahrgenommen wurde, wurden diese nicht zuletzt den Migranten zur Last gelegt – vor allem jenen, die am zahlreichsten, sichtbarsten und in kultureller Hinsicht am meisten verschieden von den Deutschen waren, also den Türken. Wie schwierig ihre Lage vor allem in Städten und Stadtteilen mit einem überproportional hohen Anteil türkischer Migranten war, spiegelt sich in der zeitgenössischen Presseberichterstattung wider. So etwa in dem bereits erwähnten FAZ-Artikel von 1973 über Gelsenkirchen, in dem über die vor sich gehende Segregation von Deutschen und Türken berichtet wurde. Zögen Türken in ein Haus ein, so habe dies den Auszug der Deutschen zur Folge. Türken seien auf Wohnraum in renovierungs- oder gar abbruchreifen Häusern angewiesen, für die sie zudem überbezahlte Mieten bezahlen müssten. Viele von ihnen würden in „verrußten Bergarbeiterhäusern an stillgelegten Zechen“ oder „in einzelnen Blocks im verlassenen Gelände“ leben. Weiterhin war die Rede von verwahrlosten Kindern, die „es sich auf einer Müllkippe gemütlich“ machten (FAZ, 20.8.1973) oder – wie es Anfang 1973 in der „Frankfurter Rundschau“ (FR) hieß – die „auf dem Hinterhof zwischen Mülleimern in herumliegenden Abfällen“ spielten („Die Türken an der Spree leben wie im Ghetto“, FR, 8.1.1973). Weitere Themen bildeten die „andersartige Mentalität“ der Türken, für die die deutschen Nachbarn „kein Verständnis“ hätten (ebd.), sowie die schwierige und damals schon als zukunftsentscheidend erkannte Frage der schulischen Bildung von Ausländerkindern, die nicht nur in sprachlicher Hinsicht ganz



andere Voraussetzungen mit sich brächten und in den Schulen „ungenügend gefördert“ würden. „Die Zeit“ konstatierte in diesem Zusammenhang: „Sie werden so auf ein Leben als Außenseiter vorprogrammiert“ („Die Kulis der Nation“, Die Zeit, 20.10.1972).

Wenngleich solche Schilderungen einen unmittelbaren Realitätsbezug hatten, so verstärkten sie in ihrer Fokussierung auf Missstände die Wahrnehmung der Türken als Problem. Hinzu kam, dass der Auswanderungsdruck in der Türkei angesichts der rasch wachsenden Zahl türkischer Migranten und deren zum Teil illegaler Einreise und Beschäftigungsaufnahme in Deutschland geeignet war, Überfremdungsängste zu schüren und die türkischen Migranten als Bedrohung des sozialen Friedens darzustellen. Das war umso mehr der Fall, als Josef Stingl, der damalige Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, im Herbst 1972 höchstpersönlich erklärte, angesichts der im Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und der Türkei vereinbarten schrittweisen Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1976 mit einem weiteren Zuzug von über einer Million Türken zu rechnen (Die Zeit, 20.10.1972; vgl. auch Hunn 2005: 273; Schönwälder 2001: 601, 612).

Exemplarisch für diese Ängste schürende Art der Berichterstattung war die Titelgeschichte des „Spiegel“ vom 30.7.1973 mit der Überschrift „Die Türken kommen – rette sich wer kann“. Im Hinblick auf die in Berlin-Kreuzberg lebenden Migranten hieß es darin etwa:

„Fast alle bleiben im Lande und mehren sich redlich. Von 1720 Neugeborenen, die 1972 im städtischen Urban-Krankenhaus zur Welt kamen, waren 650 Türken-Kinder. Rund 5000 Alis und Selims unter 14 leben nach offizieller Zählung am Kreuzberg; [...] Offizieller Zuzug, illegaler Zustrom und natürlicher Zuwachs haben Kreuzbergs Türken-Kolonie innerhalb der letzten zwölf Monate um eine ganze Brigade (4000) verstärkt. Derzeit ziehen monatlich etwa 500 türkische Neuankömmlinge nach Berlin – [...] ‚Wenn das so weitergeht‘, sagt Bezirksbürgermeister Günther Abendroth, ‚ersaufen wir einfach.‘“

Und ein paar Zeilen weiter hieß es über die Türken: „In immer größeren Schüben schwärmen sie von den Gestaden des Bosphorus und aus dem Hochland von Anatolien ein.“ Darüber hinaus unterstrich der Artikel die große „Kluft zwischen urtümlichen Lebensbedingungen zu Hause und entwickelter Industrie-Gesellschaft“, die für „keine ethnische Gruppe“ so tief sei „wie für die Frauen und Männer Kleinasiens“. Ihre hohe Konzentration in bestimmten Stadtteilen und die damit einhergehende Entwicklung einer türkischen Infrastruktur wurde eindimensional auf die aus dieser „Kluft“ resultierende Tendenz zum engen Aneinanderrücken und Sich-Einigeln zurückgeführt; Begriffe wie „Türkengetto“ und „Harlem-Symptome“ sowie aus dem Kontext gerissene Zwischenüberschriften wie „Ein Türke bleibt nicht lange allein“ oder „Wenn gestochen wird, ist häufig ein Türke dabei“ bestimmten den Duktus, wobei gleichzeitig auch auf die Diskriminierung und unterprivilegierte Lage der Arbeitsmigranten sowie auf die „politische Fehlleistung“ hingewiesen wurde, die darin bestehe, dass sich „die amtliche Ausländerpolitik“ zu lange „im Vergrößern der industriellen Reserve-Armee“ erschöpft habe, „zu lange wurden die sozialen Bedürfnisse verkannt.“



Hinterhofszene bei der Zeche Consolidation in Gelsenkirchen, 1995



Kinder spielen auf einem Trümmergrundstück in Duisburg, 1995



Obschon dieser Vorwurf so nicht zutraf – schließlich hatten die politisch Verantwortlichen die sozialen Bedürfnisse der Migranten schon früh realisiert, aber eben nur bedingt darauf reagiert –, so befand sich der „Spiegel“ im Hinblick auf die Bewertung der Lage weitgehend in Übereinstimmung mit den politisch Verantwortlichen: Ein „Einwanderungsland zu sein mit allen Konsequenzen“ könne sich die Bundesrepublik, so hieß es unter Berufung auf den damaligen Berliner Finanzsenator und auf Mitarbeiter der Münchner Stadtentwicklung, finanziell „nicht leisten“, weshalb der „Spiegel“ das damalige „Bremsmanöver“ in Sachen Ausländerwerbung begrüßte, wenngleich es ihm nicht ausreichend erschien, um die Lage in den Griff zu bekommen.

Die Rahmenbedingungen für den sich anbahnenden Einwanderungsprozess waren aber auch deshalb äußerst ungünstig, weil die türkischen Migranten in vielen Fällen wegen der fehlenden Zukunftsperspektive in der Türkei ihre Rückkehr immer weiter vor sich herschoben, ohne von dieser auch mental Abstand zu nehmen. Trotz wachsender Aufenthaltsdauer hielten sie am Gedanken einer baldigen Rückkehr und damit auch an ihrem in den meisten Fällen entbehrungsreichen Lebensstil in Deutschland fest. Die rosige Zukunft, für die es zu darben galt, lag eben in der Türkei. Zu diesem wachsenden Spannungsverhältnis trug auch das widersprüchliche Verhalten der türkischen Regierung bei. Denn während sie auf der einen Seite wegen der wachsenden Arbeitslosigkeit und der beträchtlichen ins Land zurückfließenden Ersparnisse der „Auslandsarbeiter“ in hohem Maße von der Arbeitskräfteentsendung abhängig war und diese guthieß und förderte, stellte sie den Migranten auf der anderen Seite in Aussicht, mithilfe der zurückfließenden Gelder den wirtschaftlichen Aufbau der Türkei zu realisieren und damit eine Alternative zur Auslandsarbeit zu schaffen, die ihnen eine baldige Rückkehr ermöglichen würde. Vor diesem Hintergrund war auch der Appell von Staatspräsident Demirel in seiner Neujahrsansprache an die Arbeitsmigranten Anfang 1966 zu verstehen, dass sie ihren Verdienst nicht vergeuden sollten: „Dann werdet ihr die Fremde und das Heimweh nicht umsonst erduldet haben“ (Haberler I, 1966, S. 1f., Archiv der sozialen Demokratie [AdsD], IGM, Mitteilungsblätter Metall, Türkei). Entsprechend erklärt sich auch die damalige Sorge der türkischen Regierung, dass sich die Auslandsarbeiter im Laufe der Zeit von ihrem Heimatland entfremden und ihre Ersparnisse anderweitig investieren oder einfach nur konsumieren könnten, was auch verständlich macht, warum sie extrem sensibel und scharf auf die Gefahr einer unerwünschten politischen Einflussnahme der Migranten in Deutschland reagierte und eine Integration der Türken in Deutschland ablehnte (Hunn 2005: 304–327).

Allerdings war die Sorge vor einer Abkehr der Migranten von ihrem Heimatland umso unbegründeter, als die Arbeits- und Lebensverhältnisse, mit denen sie sich in der Bundesrepublik konfrontiert sahen, größtenteils ernüchternd waren. Zwar waren die allermeisten Migranten ganz pragmatisch aus materiellen Gründen nach Deutschland gekommen, um sich mit dem hier verdienten Geld eine bessere Zukunft in der Türkei aufzubauen; gleichwohl hatten sie eine bestimmte Vorstellung vom Leben in Deutschland gehegt, die jedoch wenig mit den tatsächlichen Gegebenheiten zu tun hatte. Ihre idealisierten Vorstellungen vom Leben im wohlhabenden und modernen Westeuropa sowie die in der Türkei damals noch tief verankerte Erinnerung an die deutsch-türkische Waffenbrüderschaft im Ersten Weltkrieg trugen neben ihrem Glauben an den raschen Gelderwerb

und ihren mangelnden Erfahrungen mit industrieller Arbeit zu falschen und in der Folge vielfach enttäuschten Erwartungen bei (Hunn 2005: 112, 116–118). Das stellte 1973 auch der „Kölner Stadt-Anzeiger“ fest, wo es hieß, dass der „Türke [...] ein enttäuschter Freund, fast schon ein enttäuschter Liebhaber“ sei, der – so unter Berufung auf einen türkischen Sozialberater – „im Vertrauen auf die Freundschaft der Väter nach Deutschland“ gekommen sei und dann merke, „dass er für den Deutschen nur ein Ausländer ist wie alle übrigen auch, dass er nicht als Freund, sondern ausschließlich als Arbeiter gerufen wurde“ („Der Zorn kam aus tiefer Enttäuschung“, 29.8.1973).

Diese falschen Erwartungen konnten auch die insbesondere im Rahmen des Auswahlverfahrens in der Türkei bereitgestellten Informationsmaterialien nicht korrigieren, zumal diese wenig auf die Zielgruppe, für die sie bestimmt waren, zugeschnitten waren. Hinzu kam, dass die Umstände des Auswahlverfahrens wenig Zeit für die persönliche Information ließen. Auf die verschiedenen und wiederholt unterbreiteten Vorschläge der türkischen Regierung, die Migranten vor ihrer Abreise inhaltlich, sprachlich und beruflich besser auf ihre Tätigkeit in der Bundesrepublik vorzubereiten, reagierte die deutsche Seite gleichwohl ablehnend. Sie erschienen ihr unrealistisch und zu teuer, außerdem wollte man hier keinen Präzedenzfall schaffen (Hunn 2005: 79–94, 161–165).

Die Tatsache, dass die türkischen Migranten in ihrer Regierung nur eine schwache Interessenvertretung besaßen, die zudem mehr auf den Erhalt der Bindungen ans Heimatland als auf die Verbesserung der gesellschaftlichen Lage der Migranten im Ausland ausgerichtet war, trug ein Übriges zu den schwierigen Umständen ihrer Einwanderung bei. Das zeigt sich gerade im Vergleich zu den Italienern, die wegen ihrer privilegierten Rechtsstellung als EWG-Mitglieder im Grunde schon Ende der 60er Jahre als Einwanderer galten und die als „Mithristen“ auch in religiöser, kultureller und institutioneller Hinsicht sehr viel anschlussfähiger waren (Rieker 2003: 74, 110f.)

Im Falle der türkischen Migranten hingegen löste die Entwicklung einer türkisch-muslimischen Infrastruktur zusätzliche Besorgnis aus. Wurde die unterschiedliche Religion der Türken in den 60er Jahren noch als exotisch, aber keinesfalls als bedrohlich wahrgenommen, so änderte sich das in dem Maße, in dem sie in Form von Koranschulen und Islamischen Zentren, vereinzelt auch schon von Moscheen öffentlich in Erscheinung trat und von vielen Deutschen als Gegensatz zur eigenen Kultur empfunden wurde. Anfang der 70er Jahre war dies allerdings erst vereinzelt der Fall (Hunn 2005: 312f., 317f.). Verbreiteter waren wie gesagt die Reaktionen auf die große Präsenz türkischer Migranten und deren hohe Konzentration in einzelnen Vierteln, in denen türkische Geschäfte, Teestuben und Kneipen eröffnet wurden. Bei „den Einheimischen“ in Kreuzberg etwa lösten derartige Veränderungen nach Meinung der Zeitung „Die Welt“ „einen deutlich erkennbaren Trend zum Konservativismus“ aus („Die Türken sind da“, Die Welt, 10.1.1973). Das war im Vergleich zur „Frankfurter Rundschau“ noch milde ausgedrückt. Diese berichtete über beim Bezirksamt in Kreuzberg eingegangene Beschwerden „über den Krach, den türkische Familien machen, aber auch über die fremdartigen Gerüche oder über mangelhafte Hygiene“ und konstatierte: „Die Türken bleiben zweitrangige Mitbürger, weit tiefer eingestuft als Jugoslawen, Italiener und Spanier“ (FR, 8.1.1973).



Die zunehmende Fokussierung der Ausländerdebatte auf die Türken zeigte sich auch in der Berichterstattung über den Kölner Fordstreik vom August 1973, der angesichts der gesellschaftspolitischen Bedeutung, welche die Ausländerbeschäftigung mittlerweile erlangt hatte, zu einem überregionalen Ereignis wurde. Dabei war augenfällig, dass der Streik, der von den türkischen Beschäftigten ausgegangen und primär durch ihre schlechten Arbeitsbedingungen an den Fließbändern der Endmontage motiviert war, in der Presse häufig als Illustration für das Gefahrenpotential verwendet wurde, das von einer großen und unterprivilegierten Bevölkerungsgruppe wie den Türken ausgehen konnte. Dem entsprach auch die Etikettierung des Streiks als „Türkenstreik“, wie etwa im „Kölner Stadt-Anzeiger“, der der Auffassung war, dass der Streik unter dieser Bezeichnung „in die Geschichte der Arbeitskämpfe“ eingehen werde und es nur „vordergründig [...] um Entlassungen, Bandgeschwindigkeiten, 13. Lohn und Urlaubsregelung“ gegangen sei; „Sachkenner aber sprechen schon heute vom ersten Versuch einer ausländischen Minderheit, auf ihre brennenden Sozialprobleme aufmerksam zu machen“ („Der Zorn kam aus tiefer Enttäuschung“, 29.8.1973).

Auch wurde das widerständige Verhalten türkischer Arbeitnehmer, die bei den im Sommer 1973 ausgebrochenen Streiks in der Metallindustrie neben anderen Gruppen ausländischer Beschäftigter eine dominierende Rolle spielten, teilweise direkt mit ihrer angeblich vermehrten Neigung zur Gettobildung in Verbindung gebracht. So etwa in der FAZ, die urteilte: „Der ungewöhnlich starke Zusammenhalt des türkischen Gastarbeiterkontingents [...] prädestiniert diese Gruppe gleichzeitig auch für gezielte Arbeitskampf-Aktionen“ („Günstiger Nährboden für Agitation“, FAZ, 4.9.1973; im Untertitel hieß es: „Türken leben in einem selbst gewählten Getto“). Auf die spezifischen Hintergründe der spontanen Streiks ausländischer Arbeitnehmer und ihre defizitäre betriebliche Interessenvertretung wurde in diesem Artikel an keiner Stelle eingegangen. „Die Badischen Neuesten Nachrichten“ verwiesen in diesem Zusammenhang zudem auf die Tatsache, dass die Türken „Mohammedaner oft mit orientalischer Geisteshaltung“ seien, die „besondere Probleme mit sich“ brächten und „sich bei uns isolierter [fühlen] als die anderen; in bundesdeutschen Städten gibt es bereits türkische Gettos“ („Die Kölner ‚Türkenschlacht‘“, Badische Neueste Nachrichten, 31.8.1973).

Ganz offensichtlich war der Fordstreik ein Ereignis, das als Katalysator für bereits vorhandene Vorbehalte und Ängste wirkte und das – wie die anderen Streiks ausländischer Arbeitnehmer auch – „Anlass zum Nachdenken über die Zukunft interethnischer Beziehungen in der Bundesrepublik“ bot (Schönwälder 2001: 625). Die Firma Ford kam hier rasch zu einem Ergebnis und stellte die Anwerbung türkischer Arbeitskräfte bis auf weiteres ein – eine Entscheidung, hinsichtlich welcher es ihr die Bundesregierung schon knappe drei Monate später gleich tun sollte (zum Fordstreik vgl. insgesamt Hunn 2005: 243–261).

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die schwierige Lage der türkischen Migranten zum Zeitpunkt des Anwerbestopps ganz entscheidend auf drei Ursachen zurückzuführen war:

- Erstens auf die massive Anwerbung türkischer Arbeitskräfte vor allem ab der zweiten Hälfte der 60er Jahre, die binnen kurzer Zeit zu einer hohen Konzentration türkischer Migranten in bestimmten Betrieben und Städten und damit zu sozialen Herausforderungen und Verwerfungen führte, auf welche die politisch Verantwortlichen lange Zeit überwiegend passiv reagierten, obwohl sie seit den frühen 60er Jahren mit den sozialen und politischen Herausforderungen, die aus der Ausländerbeschäftigung resultierten, vertraut waren.
- Zweitens auf das Verhalten der türkischen Regierung, das in dreierlei Hinsicht kontraproduktiv war:
 - Einerseits war sie nicht in der Lage, die Interessen ihrer Landsleute in Deutschland wirkungsvoll zu vertreten und diesen durch die Entsendung einer ausreichend großen und qualifizierten Zahl von Arbeits- und Sozialattachés, Lehrern oder Imamen das Leben im Ausland zu erleichtern.
 - Andererseits trug sie durch ihre über lange Jahre ablehnende Haltung gegenüber der AWO und ihre Interventionen gegen die dort sowie andernorts tätigen, politisch missliebigen türkischen Mitarbeiter zu einer verstärkten Politisierung unter den Migranten und einer Beeinträchtigung der Sozialberatung auf Kosten der Migranten bei.
 - Hinzu kam, dass sie das Migrationsprojekt ihrer Landsleute in den Dienst einer unrealistischen Entwicklungs- und Migrationspolitik stellte, der es primär darauf ankam, dass die Migranten ihre Ersparnisse in die Türkei überwiesen.
- Drittens auf die Religion und die Herkunft der Türken aus einem Land, das historisch bedingt ein ambivalentes Verhältnis zu Europa besaß, wobei Deutschland als Verbündetem im Ersten Weltkrieg eine besondere Rolle zukam. Damit war allerdings auch die Erwartung an eine freundschaftliche Aufnahme der Türken in Deutschland verbunden. Diese Gemengelage führte dazu, dass sowohl die türkische Regierung als auch die Migranten sehr sensibel und emotional auf ihre vermeintliche oder tatsächliche Diskriminierung reagierten. Das war umso mehr der Fall, als sich – wie ein Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes 1971 zu Recht konstatierte – insbesondere die Muslime „in der Diaspora, ohne zureichende religiöse, seelsorgerische und soziale Betreuung“ befänden (AA an IG Metall, 9.11.1971, AdsD, IGM, AA, 13 b) und die Türken – wie die anderen Arbeitsmigranten auch – eine unterprivilegierte Stellung in den Betrieben einnahmen. Sie fühlten sich in vielerlei Hinsicht vernachlässigt und blieben weitgehend auf sich gestellt, was sie im weiteren Verlauf umso empfänglicher für das Angebot derjenigen Organisationen und Vereine machte, welche die vorhandenen Lücken zu füllen trachteten.



3 Der Anwerbestopp von 1973 und seine Auswirkungen auf die türkischen Migranten

Der Anwerbestopp vom 23. November 1973 stellt in der Einwanderungsgeschichte der Bundesrepublik eine entscheidende Zäsur dar. Obwohl er ursprünglich als „zeitweilig“ deklariert wurde (BMA, Pressereferat, 23.11.1973, ArchAWO, 9800-13, VIII) und Krankenschwestern, Werkvertragsarbeitnehmer und das so genannte Koreaprogramm der Ruhrkohle AG vom Vermittlungsstopp ausgenommen wurden, zeichnete sich doch rasch ab, dass es sich dabei um eine langfristige Entscheidung handelte, die nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für die Anwerbeländer und die in Deutschland lebenden Migranten dem Ende einer Epoche gleichkam. Dabei waren die türkischen Migranten wegen ihrer großen Zahl und ihrer Herkunft aus einem Land außerhalb der EWG am meisten von dieser ausländerpolitisch zwar konsequenten, aber dennoch abrupt beschlossenen Maßnahme betroffen (vgl. hierzu Hunn 2005: 328–338). Während die Italiener von der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EWG profitierten, sahen sich die Arbeitsmigranten aus Nicht-EWG-Ländern nun mit einer restriktiven Handhabung der Arbeitsmarktzulassung konfrontiert. Das galt insbesondere für diejenigen, die noch keine fünf Jahre in Deutschland gearbeitet hatten und daher nicht im Besitz einer uneingeschränkten Arbeitserlaubnis waren. Das traf wiederum für die Mehrheit der türkischen Arbeitnehmer zu, von denen deutlich mehr als die Hälfte erst nach 1969 in die Bundesrepublik gekommen war (vgl. Gümrükçü 1986: 167f.). Für sie hätte eine Aufgabe des Arbeitsplatzes in Deutschland und eine Rückkehr in die Türkei nun eine endgültige Entscheidung dargestellt, da eine neuerliche Einreise zum Zwecke der Beschäftigung ausgeschlossen war. Hinzu kam, dass sie im Falle von Arbeitslosigkeit zwar noch so lange in Deutschland bleiben konnten, wie sie Anrecht auf Arbeitslosengeld hatten; fanden sie aber in dieser Zeit keinen neuen Arbeitsplatz, so mussten sie Deutschland verlassen.

Insofern war es nicht erstaunlich, dass unter den Türken in Deutschland, aber auch in der Türkei mit großer Verunsicherung bis hin zur Panik auf den Beschluss reagiert wurde, zumal selbst in der türkischen Presse die Begründung des Anwerbestopps mit der Ölpreiskrise hinterfragt und im Zusammenhang mit innen- und sozialpolitischen Entwicklungen auf dem Gebiet der Ausländerbeschäftigung betrachtet wurde. Der deutsche Botschafter in der Türkei berichtete von „hysterischen und deutschfeindlichen Reaktionen“ (Botschaft Ankara an AA, 29.11.1973, BArch, B 149/54458), die sowohl auf die Furcht vor einer Remigrationswelle in die Türkei als auch auf die schwerwiegende Tatsache zurückzuführen waren, dass das Tor nach Deutschland für weitere Arbeitsmigranten nun verschlossen war.

Die dort bereits befindlichen Türken hingegen stellten sich angesichts der veränderten Bedingungen vielfach auf einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland ein, wobei dies weder eine Einwanderungsentscheidung war noch hätte sein können, da ihr aufenthaltsrechtlicher Status eine solche in den allermeisten Fällen gar nicht zuließ. Hinzu kam die verschlechterte wirtschaftliche Lage, die in größeren Unternehmen zu Überlegungen führte, wie die überzähligen Beschäf-

tigten zur freiwilligen Aufgabe ihres Arbeitsplatzes motiviert werden könnten. Waren solche Angebote finanziell durchaus attraktiv, so verstärkten sie doch gleichzeitig die Verunsicherung unter den Migranten. Im Falle des Audi-Werkes in Neckarsulm etwa wurde der Mitte der 70er Jahre erforderliche Personalabbau durch eine Abfindungsaktion bewerkstelligt, die vom Land Baden-Württemberg durch die Zahlung einer Rückkehrprämie für rückkehrbereite Arbeitsmigranten aus Nicht-EWG-Ländern flankiert wurde und damit offensichtlich auf die ausländischen Beschäftigten abzielte (Hunn 2005: 349–351). Solchen Strategien entsprach die nicht zuletzt auch unter Wissenschaftlern und Experten verbreitete Auffassung, dass es sich bei den ausländischen Arbeitnehmern um „begrenzt heimatlose Arbeitskräfte“ handele, bei denen es weniger darum gehe, „die Integration als vielmehr die Re-Integration in den Griff zu bekommen“, was gerade im Falle der Türkei keineswegs einfach war („Auch nach der Rückkehr heimatlos“, *Der Tagesspiegel*, 19.12.1974).

Der Entschluss vieler Migranten, vorerst zu bleiben, hatte wiederum einen verstärkten Zuzug von Familienangehörigen zur Folge, so dass sich die Erwartung der Bundesregierung, ihr „Ziel einer sozial verantwortlichen Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“ nun eher zu erreichen, nicht erfüllte – auch blieb der „große Exodus aus“, den manche erwartet hatten („Spätes Erwachen“, *Die Welt*, 20.2.1975). Während die Zahl der Ausländer aus den anderen Anwerbeländern bis Ende der 70er Jahre rückläufig war, erfuhr die türkische Wohnbevölkerung von 1973 bis 1979 einen Anstieg um rd. 358.000 auf rd. 1,27 Millionen (Hunn 2005: 343f., 408). Damit erwies sich der Anwerbestopp im Nachhinein gerade im Hinblick auf die Türken, die angesichts der schwierigen Verhältnisse in der Türkei sehr ungewisse Rückkehrperspektiven hatten, als „Bumerang in der Ausländerpolitik [...]“; denn nun konnte aus freiwilliger Rückkehr auf Zeit ein unfreiwilliger Abschied für immer werden“ (Bade 1994: 17).

Diese demographische Entwicklung führte zusammen mit einer von Stagnation geprägten und auf Begrenzung abzielenden Ausländerpolitik gegenüber Angehörigen aus Nicht-EWG-Ländern sowie einer im Vergleich zu den Vorjahren schwierigen Wirtschaftslage dazu, dass die Türken am Ende der 70er Jahre nicht mehr nur als soziale und kulturelle Problemgruppe, sondern als das zentrale Problem der Ausländerpolitik definiert wurden. Themen wie die überproportional hohe Arbeitslosenquote unter türkischen Migranten, die nun zudem von deutschen Arbeitern oftmals als unliebsame Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt gesehen wurden, die steigende Zahl türkischer Kinder und Jugendlicher, deren schulischer und beruflicher Werdegang in wachsendem Maße Anlass zur Sorge gab, sowie die weiter voranschreitende Entwicklung und Erweiterung der türkischen Infrastruktur in den Ballungsgebieten insbesondere um religiös-kulturelle Einrichtungen wie Koranschulen und islamische Vereine von zweifelhafter politischer Couleur bestimmten die öffentliche Diskussion und Wahrnehmung. Auffällig war, dass am Ende des Jahrzehnts eine starke Tendenz bestand, die komplexe Thematik durch eine ethnisierende Betrachtungsweise auf ein Problem der kulturellen Differenz zwischen Deutschen und Türken zu reduzieren. Als Beispiel dafür kann ein Artikel in den *Ruhr-Nachrichten* vom 31. Dezember 1979 dienen, in dem gefragt wurde, ob sich „1.165.000 Türken, Mitglieder eines fernen und fremdartigen Kulturkrei-



ses, überhaupt in die abendländische, hochindustrialisierte Bundesrepublik eingliedern“ lassen. Erst „in den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass die Gastarbeiterfrage [...] eine Türkenfrage geworden ist“ („Mit der Heimat die Zukunft verloren?“).

Diese Tendenz erlangte Anfang der 80er Jahre vor dem Hintergrund der damals rasch wachsenden Fremdenfeindlichkeit, die wiederum in direktem Zusammenhang mit der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung und der steigenden Zahl gerade auch türkischer Asylbewerber stand, einen Höhepunkt. Er war dadurch gekennzeichnet, dass sich nun auch Vertreter von Politik und Wissenschaft diese kulturalistische Sichtweise zu eigen machten und öffentlich propagierten (Hunn 2005: 494–498). Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ursachen der unterprivilegierten Lage vieler türkischer Migranten wurden dadurch weitgehend ausgeblendet – wie etwa die Tatsache, dass sie aufgrund ihrer innerbetrieblichen Stellung und ihrer Beschäftigung in besonders konjunkturanfälligen Branchen in überdurchschnittlichem Maße von Entlassungen betroffen waren und angesichts einer auf Begrenzung und Integration gleichermaßen abzielenden Ausländerpolitik trotz wachsender Aufenthaltsdauer keine Stabilisierung ihrer sozialen Lage erreichen konnten. Eines der prägnantesten Beispiele für die damalige „Konsolidierungspolitik“ war die Verhängung einer Zuzugssperre für „überlastete Siedlungsgebiete“, in denen der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mehr als 12 Prozent betrug. Sie trat am 1. April 1975 in Kraft und wurde im Frühjahr 1977 wieder aufgehoben, weil sie sich als wenig effektiv erwiesen hatte und in Konflikt mit neuen politischen Übereinkünften zwischen der EG und der Türkei geraten wäre. Die Politik musste rasch erkennen, dass sie längst nicht mehr über den ausländerpolitischen Handlungsspielraum verfügte, um die Ausländerzahl nennenswert zu verringern und den Einwanderungsprozess zu stoppen. Gleichwohl war sie nicht dazu bereit, diesen politisch und rechtlich anzuerkennen und die entsprechenden Investitionen zu tätigen, zu denen insbesondere Heinz Kühn, der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, in seinem viel beachteten, aber wenig befolgten Memorandum zu „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“ im September 1979 aufgerufen hatte (vgl. Herbert/Hunn 2008: 757; Hunn 2005: 371–374, 399–407).

Die Reaktion der türkischen Migranten war unterschiedlich: Während ein Teil von ihnen nicht gewillt war, die auf sie abzielenden ausländerpolitischen Maßnahmen stillschweigend hinzunehmen, lösten sie bei den anderen Verunsicherung aus und förderten die Haltung, sich als Exilanten zu begreifen und „sich während der Zeit in der Fremde ‚einzuigeln‘, um möglichst unverändert zu ‚überwintern‘“ (so ein Teilnehmer der 30. Konferenz der EKD für Ausländerfragen am 22.4.1975, Kurzprotokoll vom 30.4.1975, ArchAWO, 9191, VIII). Letzteres galt insbesondere für die religiös-konservativen Migranten. Sie waren weniger anschlussfähig an diejenigen Organisationen, die die Interessen der Ausländer damals vor allem vertraten, da diese mehrheitlich im linksliberalen Spektrum angesiedelt waren – zumal die Politisierung unter den türkischen Migranten im Laufe der 70er Jahre wie bereits erwähnt weiter zunahm.

Erst nachdem das nur begrenzt erfolgreiche Rückkehrförderungsgesetz vom 28. November 1983 deutlich gemacht hatte, dass die türkischen Migranten auch mit finanziellen Anreizen nur zu geringen Teilen zu einer Rückkehr in die Türkei veranlasst werden konnten, begann auf beiden Seiten, bei Deutschen wie Türken, allmählich die Einsicht an Boden zu gewinnen, dass Letztere dauerhaft in Deutschland bleiben würden (Hunn 2005: 470–487, 516–524).

Bis diese Einsicht allerdings auch politisch und rechtlich ihren Niederschlag fand, sollte es noch lange dauern. Erst 1991 trat das neue Ausländergesetz in Kraft, und erst weitere acht Jahre später kam unter der rot-grünen Regierung ein neues Staatsangehörigkeitsrecht zustande, das in wesentlichen Punkten Abschied von einem überholten, immer noch auf Abstammung beruhenden Staatsbürgerschaftskonzept nahm. Für die ehemaligen „Gastarbeiter“, die damals vielfach schon im Rentenalter waren, kam die politische Anerkennung der Bundesrepublik als Einwanderungsland jedoch zu spät.



4 Fünf Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer

1. Eine Ausländerbeschäftigungspolitik genügt nicht

Zur erfolgreichen Gestaltung der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer bedarf es weit mehr als einer Ausländerbeschäftigungspolitik, die einseitig an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientiert ist und die auf die sozialen Folgen von Zuwanderung lediglich reagiert bzw. die Verantwortung für diesen Bereich zu großen Teilen etwa an die Wohlfahrtsverbände delegiert. Will man aus der Geschichte lernen, so muss diese Schlussfolgerung die Grundlage für jede künftige Zuwanderungspolitik bilden.

2. Gefordert ist eine umfassende und zukunftsorientierte Migrationspolitik

Voraussetzung für eine gelingende Gestaltung der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte ist die Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Dimension sowie ihrer langfristigen Folgen. Eine so verstandene, nachhaltige Migrationspolitik muss sicherstellen, dass diese Zuwanderung den langfristigen wirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Erfordernissen entspricht, und den Zuwanderern eine klare Perspektive sowie Rechtssicherheit bieten.

3. Zuwanderung erfordert Akzeptanz

Eine erfolgreiche Migrationspolitik kann nur auf der Basis eines möglichst breiten gesellschaftlichen Konsenses gestaltet werden, wozu es wiederum wichtig ist, dass ihre Ziele und Inhalte öffentlich verhandelt und kommuniziert werden. Ist eine breite gesellschaftliche Verständigung nicht gegeben, so droht – wie es gerade im Hinblick auf die türkischen Arbeitsmigranten der Fall war – eine Nicht-Akzeptanz der Zuwanderer, die wiederum den politischen Gestaltungsspielraum erheblich einengt und Gefahr läuft, in eine kontraproduktive migrationspolitische Stagnation zu münden.

4. Migrationspolitik muss auch Integrationspolitik sein

Eine erfolgreiche Migrationspolitik muss die Integration der Migranten, also ihre gesellschaftliche und politische Partizipation, im Blick haben und fördern. Eine solche Teilhabe kann nur erfolgen, wenn eine möglichst große Chancengerechtigkeit besteht. Das erfordert wiederum eine hohe interkulturelle Kompetenz insbesondere im Bildungswesen, aber auch in den Betrieben, bei den Behörden oder etwa in kulturellen Einrichtungen, die sich für Zuwanderer öffnen müssen. Umgekehrt gilt diese Forderung auch für die Migranten, die mit der Sprache, den Rechtsnormen und „zivilisatorischen Standards“ (Kermani 2009: 146) des Zuwanderungslandes vertraut und dazu bereit sein müssen, diese Normen und Standards bedingungslos anzuerkennen. Die in der jüngeren Debatte immer wieder geforderte Orientierung an einer deutschen Leitkultur ist hingegen weder sinnvoll noch produktiv, weckt dieser Begriff doch

den Verdacht, „sich abheben und andere Kulturen ausgrenzen zu wollen“ (Limbach 2006: 165). Zum anderen wird er keineswegs der kulturellen Vielfalt gerecht, die sich durch die Einwanderung in Deutschland entwickelt hat. Aus dieser ergibt sich vielmehr die Forderung nach einer Interkulturalität, die durch eine über kulturelle Grenzen hinweg existierende Zusammenarbeit und Gestaltung der gemeinsamen Zukunft gekennzeichnet ist.

5. Migrationspolitik braucht ein historisches Gedächtnis

Eine erfolgreiche Migrationspolitik hängt entscheidend davon ab, dass sie sich ihrer historischen Voraussetzungen bewusst ist. Nur so ist gewährleistet, dass die Erkenntnisse, die sich aus der Betrachtung und Analyse gerade der bundesdeutschen Migrationsgeschichte gewinnen lassen, in die Gestaltung der aktuellen Migrationspolitik einfließen. Solche Erkenntnisse wurden durchaus schon von den Kritikern und Kennern der Materie formuliert und als Forderungen an die politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen herangetragen. Sie stießen dort auch durchaus auf Widerhall und haben sich im politischen Handeln niedergeschlagen. Gleichwohl bleibt hier noch viel zu tun und nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass es sowohl für die Bewältigung der noch anstehenden Aufgaben als auch für die künftige Gestaltung der Zuwanderung von großer Wichtigkeit ist, dass Alteingesessene und Zugewanderte die bundesdeutsche Einwanderungsgeschichte als ihre gemeinsame Geschichte begreifen.



Literaturverzeichnis

Abadan-Unat, Nermin, und Artun Ünsal. „Migration through the Eyes of Political Parties, Trade Unions, Employer Associations and Bureaucracy“. *Migration and Development. A Study of the Effects of International Labor Migration on Boğazlıyan District*. Hrsg. Nermin Abadan-Unat, Rusen Keleş, Rinus Penninx u. a. Ankara 1976. S. 43–98.

„Almanya’da sekiz bin Türk işçisi çalışıyor“. *Hürriyet* 17.2.1961.

„Almanya’da otobüsle 35 işçi daha gidiyor“. *Hürriyet* 21.2.1961.

„Auch nach der Rückkehr heimatlos“. *Der Tagesspiegel* 19.12.1974.

„Aufstocken statt aufwerten“. *Die Zeit* 29.11.1968.

„Ausländer“. *Die Welt* 29.5.1961.

Bade, Klaus J. *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*. Hannover 31994.

Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1967. Hrsg. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Nürnberg 1968.

Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht. Hrsg. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Nürnberg 1965 (Beilage zu ANBA 6a/1965).

„Brücke der Freundschaft“. *Unsere Arbeit* 8 1966.

Dahnen, Josef, und Werner Kozłowicz. *Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik*. Stuttgart 1963.

„Gastarbeiter – nützlich und gefragt, aber nicht beliebt“. *Industriekurier* 12.10.1968.

„Gastarbeiter sind Einwanderer“. *Frankfurter Rundschau* 13.4.1964.

„Grundpositionen der Ausländerpolitik“. *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* (Beiheft 2) 1979. 4–23.

Gümrükçü, Harun. *Beschäftigung und Migration in der Türkei. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Auswanderung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Nürnberg 1986.

„Günstiger Nährboden für Agitation“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 4.9.1973.

Gür, Metin. *Türkisch-islamische Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a. M. 1993.

Haar, Richard. „Ausländische Arbeitnehmer und soziale Hilfen“. *Neues Beginnen* 9 1963. 133–135.

- Haar, Richard. „Die soziale Betreuung ausländischer Arbeitnehmer“ [1965]. *Stellungnahmen der Arbeiterwohlfahrt zur Ausländerpolitik von 1965 bis 1978*. Hrsg. AWO Bundesverband e.V. Bonn 1979. 6–11.
- Herbert, Ulrich. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München 2001.
- Herbert, Ulrich, und Karin Hunn. „Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern“. *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Bde. 4–6. Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Baden-Baden 2007, 2006, 2008. 685–724. 781–810. 751–777.
- Herbert, Ulrich, und Karin Hunn. „Gastarbeiter und Gastarbeiterpolitik in der Bundesrepublik. Vom Beginn der offiziellen Anwerbung bis zum Anwerbestopp (1955–1973)“. *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*. Hrsg. Axel Schildt, Detlef Siegfried und Karl Christian Lammers. Hamburg 2000. 273–310.
- Hunn, Karin. „Asymmetrische Beziehungen: Türkische ‚Gastarbeiter‘ zwischen Heimat und Fremde. Vom deutsch-türkischen Anwerbeabkommen bis zum Anwerbestopp (1961–1973)“. *Archiv für Sozialgeschichte* (42) 2002. 145–172.
- Hunn, Karin. „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“. *Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik*. Wallstein 2005.
- „IG Metall – ein angeschlagener Dinosaurier“. *Der Spiegel* 3.9.1973.
- Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände. Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*. Europäisches forum für migrationsstudien (efms). Bamberg 2001.
- Jamin, Hilde. „Die deutsche Anwerbung: Organisation und Größenordnung“ sowie „Die deutsch-türkische Anwerbevereinbarung von 1961 und 1964“. *Fremde Heimat. Eine Geschichte der Einwanderung aus der Türkei/Yaban, Silan olur. Türkiye’den Almanya’ya göçün tarihi*. Hrsg. Aytaç Eryılmaz und Hilde Jamin. Essen 1998. 149–170 und 69–82.
- Kermani, Navid. *Wer ist wir? Deutschland und seine Muslime*. München 2009.
- Knortz, Heike. *Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973*. Köln, Weimar und Wien 2008.
- „Die Kölner ‚Türkenschlacht‘“. *Badische Neueste Nachrichten* 31.8.1973.
- „Die Kulis der Nation“. *Die Zeit* 20.10.1972.
- Limbach, Jutta. „Leitkultur oder interkultureller Dialog“. *Verfassung, Patriotismus, Leitkultur. Was unsere Gesellschaft zusammenhält*. Hrsg. Norbert Lammert. Bonn 2006. 164–168.
- Mattes, Monika. „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik. *Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren*. Frankfurt und New York 2005.



Meier-Braun, Karl-Heinz. *Deutschland, Einwanderungsland*. 2. Auflage. Frankfurt a.M. 2003

„Mit der Heimat die Zukunft verloren?“. *Ruhr-Nachrichten* 31.12.1979.

„Noch mehr Ausländer?“. *Industriekurier* 28.7.1962.

Oswald, Anne von, und Barbara Schmidt. „Nach Schichtende sind sie immer in ihr Lager zurückgekehrt ...‘ Leben in ‚Gastarbeiter‘-Unterkünften in den sechziger und siebziger Jahren“. 50 Jahre Bundesrepublik – *50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Hrsg. Jan Motte, Rainer Ohliger und Anne von Oswald. Frankfurt und New York 1999. 184–214.

Puskeppeleit, Jürgen, und Dieter Thränhardt. *Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Perspektiven der Beratung und Sozialarbeit, der Selbsthilfe und Artikulation und der Organisation und Integration der eingewanderten Ausländer aus den Anwerbestaaten in der Bundesrepublik Deutschland*. Freiburg 1990.

„Regelung der Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-türkische Vereinbarung vom 30. Oktober 1961“. *Bundesarbeitsblatt* 1962. 69–71 (geänderte Fassung vom 20.7./30.9.1964. *Bundesarbeitsblatt* 1965. 125–127).

Rieker, Yvonne. „*Ein Stück Heimat findet man ja immer*“. *Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik*. Essen 2003.

Rosenmöller, Christoph. „Volkswirtschaftliche Aspekte der Ausländerbeschäftigung“. *Bundesarbeitsblatt* 1970. 231–235.

Schönwälder, Karen. *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*. Essen 2001.

Sonnenberger, Barbara. *Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955–1967*. Darmstadt 2003.

„Spätes Erwachen“. *Die Welt* 20.2.1975.

„Die Türken an der Spree leben wie im Ghetto“. *Frankfurter Rundschau* 8.1.1973.

„Die Türken kommen – rette sich wer kann“. *Der Spiegel* 30.7.1973.

„Die Türken sind da“. *Die Welt* 10.1.1973.

Tuna, Orhan, Nusret Erkin und Turan Yazgan. *Türkiye'den F. Almanya'ya işgücü akımı ve meseleleri. II. Rapor (F. Almanya'ya işgücü akımı ile ilgili organlar ve meseleleri)*. Istanbul 1966.

„Werden die Türken die Neger des Ruhrgebiets?“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 20.8.1973.

„Der Zorn kam aus tiefer Enttäuschung“. *Kölner Stadt-Anzeiger* 29.8.1973.

Die erfolgreichste Migrationsausstellung Deutschlands:

Die SWR Migrationsausstellung „Zwischen Kommen und Gehen... und doch Bleiben – ‚Gastarbeiter‘ in Deutschland zwischen 1955 – 1973“

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun/Arnd Kolb

Manfred Rommel gab den Startschuss: am 10. Februar 2005 eröffnete der Stuttgarter Altoberbürgermeister zum ersten Mal die Ausstellung „Zwischen Kommen und Gehen... und doch Bleiben – ‚Gastarbeiter‘ in Deutschland 1955-1973“. In der Zwischenzeit hat sich aus einer einmaligen Sache ein Dauerbrenner entwickelt. Mit 52 Ausstellungsorten macht die Wanderschau auch über das SWR-Sendegebiet von sich reden und ist mittlerweile die erfolgreichste Ausstellung ihrer Art in Deutschland.

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun, Leiter der Redaktion SWR International, hatte die Idee: Anlässlich des Jahrestages des ersten Anwerbeabkommens von Arbeitskräften zwischen Deutschland und Italien 1955 sollten die historischen Leistungen und Erfahrungen von ehemaligen „Gastarbeitern“ und ihren Familien in den Mittelpunkt einer Ausstellung rücken.

Aus diesem Einfall heraus entstanden 16 Ausstellungsbanner, die auf eine sehr emotionale und eindrückliche Weise die Zuwanderung von Migranten der ersten Stunde schildern. Ein Gefühl für



„Zwischen Kommen und Gehen... und doch Bleiben“ – die erfolgreichste Ausstellung zum Thema Migration. Quelle: SWR International



die damalige Zeit vermitteln die zahlreichen ausgestellten Objekte und Gegenstände, wie etwa ein alter Gepäckwagen, ein blaues Hochzeitskleid oder die Anweisung des Landesarbeitsamts Baden-Württemberg, wie man Spaghetti für Italiener kocht.

Heute kaum zu glauben, aber wahr: damals waren Spaghetti in Deutschland noch unbekannt. Aber auch Mozzarella, Basilikum, Cappuccino, Auberginen oder Zucchini galt es noch zu entdecken. Kulinarisch, kulturell und wirtschaftlich haben die Arbeitsmigranten Deutschland verändert, wie in der Ausstellung deutlich wird. Vielleicht ist die Ausstellung deshalb so erfolgreich, weil der persönliche, aber doch wissenschaftlich fundierte Blickwinkel, für den der Historiker Arnd Kolb verantwortlich zeichnet, im Mittelpunkt steht – so eine Zeitungskritik über die Ausstellung.

Ein Höhepunkt im Rahmen der Ausstellung war sicher der 5. August 2005, als die Redaktion den 500.000ten „Gastarbeiter“ in Baden-Württemberg, den Kroaten Zvonimir Kanjir nach 35 Jahren wieder in den Stuttgarter Hauptbahnhof zurückholte. Wie schon bei seiner Ankunft im Jahre 1970 wurde ihm wieder – im wahrsten Sinne des Wortes – ein großer Bahnhof bereitet. Er brachte das alte Kofferradio für die Ausstellung zurück, das ihm damals überreicht wurde und bekam dafür ein neues geschenkt.

Insgesamt konnten wir mit der Ausstellung mehr als 500.000 Menschen diesen Teil der Migrationsgeschichte an den unterschiedlichsten Örtlichkeiten vermitteln, etwa im Beisein von Angela Merkel im Bundeskanzleramt in Berlin, im Landtag von Baden-Württemberg, der Staatskanzlei in Mainz, aber auch in Rathäusern, Schulen, Bahnhöfen, dem Stuttgarter Flughafen und sogar in eine Kirche in Koblenz.



Ein Blick in die Ausstellung: Zahlreichen Objekte vermitteln ein Gefühl der damaligen Zeit. Quelle: SWR International



Erfolgsschlager: Allen Ausstellungsorten gemein war ein reger Besucherzuspruch. Quelle: SWR International



Außenansicht „Lebenswege“ – Das Migrationsmuseum Rheinland-Pfalz im Internet.
Quelle: h.punkt-kommunikation

Inzwischen hat die Ausstellung auch im Internet halt gemacht. Dort ist sie seit dem 16.12.2009 im virtuellen Migrationsmuseum von Rheinland Pfalz „Lebenswege“ (<http://www.lebenswege.rlp.de/>) präsent. Das Online-Museum macht die Geschichte und Kultur der Migration auf eine zeitgemäße Art erfahrbar – eine innovativen Form der musealen Aufarbeitung.

Allen Ausstellungsorten gemein war ein reger Besucherzuspruch. Zahlreiche Veranstaltungen, Diskussionen und Gespräche begleiteten ihr Erscheinen. Die Reaktionen der Ausstellungsbesucher waren sehr gefühlsbetont. Vor allem traf dies auf Migranten zu, die zum ersten Mal eine Würdigung ihrer Leistungen erfuhren. Die Ausstellung dient so auch der historischen und kulturellen Selbstbestimmung dieser Menschen und ihren Kindern und Enkel zur Identitätsfindung.

Die Ausstellung brachte aber auch für Deutsche und Migranten gleichermaßen einen gemeinsamen Erfahrungswert: Migranten sind aus der deutschen Geschichte nicht wegzudenken. Sie haben zum Wohlstand Deutschlands, zum Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit beigetragen und die Sozialsysteme mit aufgebaut. Sie gehören zur historischen Identität dieses Landes, weit mehr als es in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Der SWR leistet dadurch einen wichtigen Beitrag zur Erinnerungskultur in Deutschland und zum Abbau von kulturellen Missverständnissen und Vorurteilen.

Weitergehende Informationen zur Ausstellung finden Sie unter:

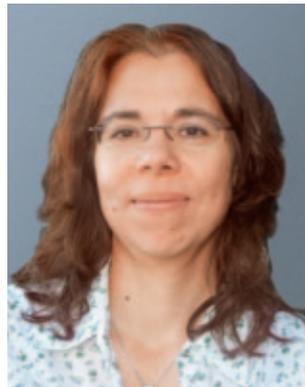
<http://www.swr.de/international>

In Fragen zur Ausstellung und Ausleihbedingungen stehen Ihnen Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun und Arnd Kolb unter Tel.: +49-711-929-3351, karl-heinz.meier-braun@swr.de, arnd.kolb@swr.de zur Verfügung.



Autorin

Karin Hunn, geb. 1969, Studium der Geschichte, Germanistik und Philosophie an den Universitäten Mainz, Dijon und Freiburg i. Br., von 1999 bis 2004 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte der Universität Freiburg, Promotion 2004, seit Herbst 2004 Mitarbeiterin des Institute for the International Education of Students (IES Abroad), Freiburg.



Danksagung

Ein besonderer Dank gebührt Frau **Dr. Christal Morehouse** von der Bertelsmann Stiftung und Herrn **Dr. Christoph Hauschild** vom Bundesministerium des Innern, die die Entstehung dieses Textes mit ihren sachkundigen und wertvollen Kommentaren begleitet haben.

Impressum

© 2011 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Christal Morehouse

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Fotos

picture-alliance – dpa-Report (Titel)
ullstein bild – COLORVISION (S. 10),
ullstein bild – Kasperski (S. 16),
ullstein bild – H. Christoph (S. 20-21, 44),
SWR International (S. 58-59),
h.punkt-kommunikation (S. 60)

Druck

Matthiesen Druck, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Dr. Christal Morehouse
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81143
Fax +49 5241 81-681143
christal.morehouse@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de