

Steuerungsfehler ‚Anwerbestopp‘ 1973

Von Klaus J. Bade

Am 23. November 2013 war der 40. Jahrestag des ‚Anwerbestopps‘. Er beendete die ‚Gastarbeiterperiode‘. Aber er beschleunigte mit seinen Folgen versehentlich den Weg zum Einwanderungsland.

Das Ende des Zweiten Weltkriegs und die Befreiung der ‚Fremdarbeiter‘ genannten Arbeitssklaven der NS-Wirtschaft lagen erst ein Jahrzehnt zurück, als im Zeichen den ‚Wirtschaftswunders‘ 1955 schon ein neues Kapitel in der Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland begann: In diesem Jahr wurde mit Italien die erste Vereinbarung über die staatliche organisierte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte geschlossen. Es folgten weitere ‚Anwerbeverträge‘ mit Spanien und Griechenland (1960), mit der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien und Marokko (1965) und Jugoslawien (1968). Im Ergebnis unbedeutend blieben nur die Vereinbarungen mit Tunesien und Marokko.

Zum Abschluss der Verträge drängte auf der einen Seite das Interesse der deutschen Wirtschaft am Import billiger und williger Arbeitskräfte. Das galt in der gewerblichen Produktion für Betriebe mit durchaus gut bezahlten, aber besonders harten und deshalb von deutschen Arbeitskräften zunehmend gemiedenen Arbeitsplätzen, z.B. in der Fließbandmontage oder in der Asbestindustrie. Es galt aber auch für Grenzbetriebe mit geringer Rentabilität, z.B. in der Textilindustrie, die verbesserte Arbeitsbedingungen und höhere Löhne kaum verkraftet hätten. Auf der anderen Seite stand das Interesse der ‚Entsendeländer‘ an organisiertem Arbeitskräfteexport und Lohngeldtransfer zugunsten der eigenen Zahlungsbilanz.

Zuwanderung ohne Konzepte

Langfristige Konzepte gab es nicht. Insofern waren die Anwerbevereinbarungen Verträge zu Lasten Dritter, nämlich der Arbeitswanderer beiderlei Geschlechts. Sie blieben mit ihren Familien allein bei der Bewältigung der lebensgeschichtlichen Spannung zwischen Arbeitswanderung, Einwanderung oder Rückwanderung, oft ohne Perspektive und im Niemandsland zwischen zwei Kulturen.

Die Abfolge der Verträge bewirkte eine deutliche Verschiebung in der nationalen Zusammensetzung der Ausländerbevölkerung. Zunächst standen Arbeitskräfte aus Italien und Griechenland im Vordergrund. In den 1980er Jahren schließlich dominierten mit weitem Abstand die Türken. Sie stellten nun rund ein Drittel der Ausländerbevölkerung, gefolgt von Jugoslawen, Italienern und Griechen.

Die ausländischen Arbeitskräfte wurden im öffentlichen Sprachgebrauch bald ‚Gastarbeiter‘ genannt, in Abgrenzung von ‚ausländischen Wanderarbeitern‘ in Kaiserreich und Weimarer Republik und besonders von den ‚Fremdarbeitern‘ im nationalsozialistischen Deutschland. Der Begriff kam aus der Umgangssprache. Die einschlägige amtliche Bezeichnung blieb ‚ausländische ‚Arbeitnehmer‘ oder ‚Arbeitnehmer aus den Entsendeländern‘.

Nach dem Bau der Mauer 1961 und dem damit verbundenen Ende des Arbeitskräftezustroms aus der DDR stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer bei anhaltend starkem Wirtschaftswachstum in

der Bundesrepublik rasch in die Millionen. Auch in den 1960er und 1970er Jahren dominierte noch die Vorstellung von mittelfristigen Arbeitsaufenthalten, obgleich die Aufenthaltszeiten oft immer länger wurden.

An fortgesetzten Arbeitsaufenthalten aber waren nicht nur viele ausländische Arbeitnehmer, sondern auch ihre deutschen Arbeitgeber interessiert; denn häufige Personalwechsel waren mit immer neuen, betriebswirtschaftliche teuren Einarbeitungszeiten verbunden. Deshalb hatte das zwar zunächst angestrebte, aber nicht zwingend vorgeschriebene ‚Rotationsprinzip‘ in Deutschland von Beginn an keine Chance.

Von 1955 bis zum ‚Anwerbestopp‘ in der Ölpreiskrise von 1973 dauerte die ‚Gastarbeiterperiode‘ in der Bundesrepublik. Rund 14 Millionen kamen in dieser Zeit. Etwa 11 Millionen kehrten wieder zurück. Von der 1990 rund 4,8 Millionen zählenden Ausländerbevölkerung in der Bundesrepublik gehörten fast 3 Millionen zu der aus den früheren ‚Anwerbeländern‘ zugewanderten ‚Gastarbeiterbevölkerung‘ oder stammten von ihr ab.

Der ‚Anwerbestopp‘ als Bumerang

Der ‚Anwerbestopp‘ aber wirkte als Bumerang: Er ließ kurzfristig die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen sinken. Aber die Ausländerbevölkerung insgesamt stieg schon 1978 über das 1973 erreichte Niveau hinaus weiter an; denn seit dem ‚Anwerbestopp‘ führte eine freiwillige Rückkehr auf Zeit ins Herkunftsland unter Aufkündigung des Arbeitsvertrages zum unfreiwilligen Abschied vom Arbeitsmarkt in Deutschland für immer. Deshalb blieben immer mehr ‚Gastarbeiter‘ auf Dauer und zogen ihre Familien nach. Das beschleunigte nur den Wandel von ‚Gastarbeitern‘ zu Einwanderern.

Das Nachrücken nicht erwerbstätiger Familienangehöriger senkte die anfangs extrem hohe Erwerbsquote der Arbeitswanderer beiderlei Geschlechts. Und es reduzierte zugleich die Pufferfunktion der früher einmal hochmobilen ausländischen Arbeitnehmer beiderlei Geschlechts am Arbeitsmarkt in Gestalt der Erweiterung des Arbeitskräftepotentials in guten und seiner Schrumpfung in schlechten Zeiten. An die Stelle des Exports der Arbeitslosigkeit trat deshalb in Krisenzeiten erhöhte Transferabhängigkeit. All das war das genaue Gegenteil der Intentionen des ‚Anwerbestopps‘.

Ein großer Teil der ehemaligen ‚Gastarbeiterbevölkerung‘ in der Bundesrepublik lebte um die Wende der 1970er/80er Jahre bereits klar jenseits der Schwelle zwischen Arbeits- und Daueraufenthalt in einer echten Einwanderungssituation. Das belegten in Erhebungen abgefragte Indizien. Aber die Regierungskoalitionen von SPD und FDP und, seit der ‚Wende‘ von 1982, von CDU/CSU und FDP reagierten auf die von Wissenschaftlern und Experten der Praxis vorgelegten Bestandsaufnahmen und Entwicklungsperspektiven mit defensiver Erkenntnisverweigerung. Sie sprach aus dem noch Anfang der 1990er Jahre gültigen regierungsamtlichen Dementi: „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland!“

Einseitige Schuldzuschreibungen an die Adresse der Politik aber wären historisch vordergründig; denn die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik waren nicht nur passiv Betroffene, sondern immer auch eigenverantwortlich Akteure. Und sie verharrten als solche in ihrer Mehrheit unschlüssig oder doch ratlos im Niemandsland zwischen unbefristetem Arbeitsaufenthalt und unerklärter Einwanderungsabsicht. Deshalb gab es ein Einwanderungsland mit mangelndem Realitätsbezug und eine Einwandererbevölkerung mit mangelndem Einwandererbewußtsein.

Aber die Gewichte waren unterschiedlich verteilt: Wie hätte sich Einwandererbewußtsein entwickeln sollen in einem Land, das sich lange demonstrativ weigerte, Einwanderungsland zu sein oder zu werden? Das soziale Wunder, dass sich unter diesen Bedingungen Integration millionenfach friedlich und erfolgreich vollzog, findet seine Erklärung darin, dass es sich nicht im Schatten der Grundsatzdebatten auf der Bundesebene, sondern auf der kommunalen Ebene im Alltag der heraufdämmernden Einwanderungsgesellschaft vollzog. Bei deren Gestaltung aber war die Hohe Politik lange eher ein Hindernis.