

Sonja Levsen / Cornelius Torp (Hg.)

# Wo liegt die Bundesrepublik?

Vergleichende Perspektiven auf  
die westdeutsche Geschichte



**V&R** Academic

# Wo liegt die Bundesrepublik?

Vergleichende Perspektiven  
auf die westdeutsche Geschichte

Herausgegeben von  
Sonja Levsen und Cornelius Torp

Vandenhoeck & Ruprecht

Gefördert von der



Volkswagen**Stiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-525-30058-9

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: [www.v-r.de](http://www.v-r.de).

Umschlagabbildung: Marshall Plan, Poster von 1950 (Ausschnitt). Bild: E. Spreckmeister im Auftrag der Economic Cooperation Administration (CC Public Domain Mark)

© 2016, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Theaterstraße 13, 37073 Göttingen / Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U. S. A.  
[www.v-r.de](http://www.v-r.de)

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.  
Printed in Germany.

Satz: textformat, Göttingen | [www.text-form-art.de](http://www.text-form-art.de)

Druck und Bindung: ☉ Hubert & Co. KG, Robert-Bosch-Breite 6, 37079 Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

Vorwort . . . . . 7

*Sonja Levsen und Cornelius Torp*  
Die Bundesrepublik und der Vergleich . . . . . 9

## **Kultureller Wandel ohne Grenzen?**

*Christina von Hodenberg*  
Wie westlich war das bundesdeutsche Fernsehen?  
Die Produktion und Rezeption von Unterhaltungsserien  
im Dreiländervergleich . . . . . 31

*Martin Kohlrausch*  
Aufbruch und Ernüchterung. Architekten in der Frühphase  
der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen . . . . . 48

*Silja Behre*  
Wo liegt »1968«?  
Die historische Einordnung der 68er Bewegung  
in Deutschland und Frankreich . . . . . 68

## **Verflechtungsprozesse und ihre ambivalenten Folgen**

*Petra Terhoeven*  
Politische Gewalt und transnationale Kommunikation.  
Der Linksterrorismus der 1970er Jahre auf europäischer Bühne . . . . . 89

*Rüdiger Graf*  
Die Bundesrepublik in der Welt des Öls.  
Internationale Zusammenhänge der Energie- und  
Souveränitätspolitik in den 1970er Jahren . . . . . 107

*Malte Thießen*  
Vergleichende, verfeindete und verflochtene Gesellschaften.  
Transnationale Zusammenhänge einer bundesdeutschen Geschichte  
der Gesundheit . . . . . 124

## Westlich? Demokratisierung, Partizipation und Menschenrechtspolitik

*Claudia Christiane Gatzka*

»Demokratisierung« in Italien und der Bundesrepublik.

Historiographische Narrative und lokale Erkundungen . . . . . 145

*Christine G. Krüger*

Weibliche Dienstbarkeit und (post-)koloniale Abenteuerlust.

Ein deutscher und ein britischer Weg zum Ideal der »aktiven

Bürgergesellschaft« . . . . . 166

*Jan Eckel*

Menschenrechte und der Wandel der Außenpolitik in den 1970er Jahren.

Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich . . . . . 185

## Arbeit und sozialer Wandel: Transnationale Prozesse, nationale Spezifika und die Rolle der Akteure

*Lutz Raphael*

Industriearbeit(er) nach dem Boom.

Bundesrepublikanische Entwicklungen im westeuropäischen Vergleich . . . 207

*Christiane Reinecke*

Wohlstand verpflichtet oder die Internationale der Moralisten.

Urbane Armut und translokaler Aktivismus in den 1960er Jahren . . . . . 232

*Jenny Pleinen*

Ein Europa von Sonderfällen?

Überlegungen zu einer Migrationsgeschichte der Bundesrepublik

in europäischer Perspektive . . . . . 255

*Nicole Kramer*

Verrechtlichung im Wohlfahrtsstaat.

Heimkritik und Altenrechte im europäischen Vergleich . . . . . 274

*Kiran Klaus Patel*

Ex comparatione lux: Fazit . . . . . 295

Literaturverzeichnis . . . . . 315

Jenny Pleinen

## Ein Europa von Sonderfällen?

Überlegungen zu einer Migrationsgeschichte der Bundesrepublik  
in europäischer Perspektive

Angaben des Statistischen Bundesamtes zufolge hat aktuell jeder fünfte Einwohner der Bundesrepublik einen »Migrationshintergrund« – ist also entweder selbst seit Anfang der 1950er Jahre eingewandert oder hat mindestens einen Eltern- bzw. Großelternanteil, auf den das zutrifft.<sup>1</sup> Eine Zeitgeschichte, die sich als Vorgeschichte der Gegenwart versteht, steht angesichts der gesellschaftlichen Relevanz von Migrationsprozessen für die Bundesrepublik vor der Aufgabe, deren Geschichte in ihrer Vielfalt stärker in ihre Erzählung zu integrieren, statt sie lediglich auf eine demographische Veränderung oder eine Quelle innenpolitischer Konflikte zu reduzieren.<sup>2</sup> Eine solche Integration ist bisher nur für die Geschichte der Vertriebenen erfolgt, allerdings aus einer Perspektive, die sie – zeitgenössischen Deutungsmustern folgend – als von der Geschichte anderer Migrationen getrennt betrachtet.<sup>3</sup>

Zusätzlich zur relativen Isolation von der restlichen Zeitgeschichte ist die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik auch noch verhältnismäßig wenig mit den Migrationsgeschichten anderer Länder verknüpft. Statt ein Desiderat vergleichender Forschung dafür verantwortlich zu machen, wird von Teilen der Forschung wie der kürzlich erschienenen Dissertation von Alexander Clarkson die These eines westdeutschen Sonderfalles formuliert, der drei miteinander verknüpfte Spezifika aufweise: Erstens das Erbe des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkrieges. Zweitens das Fehlen eines Empire-Gedankens, der in Frankreich und Großbritannien außereuropäische Zuwanderung legitimierte. Drittens das Fehlen eines Multikulturalismus nach Art der USA oder Kanadas.<sup>4</sup>

Kaum etwas demonstriert das Fehlen einer integrierten westeuropäischen Migrationsgeschichte wohl besser als der Umstand, dass nicht nur die Zuwan-

1 Angabe des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2013: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund/Migrationshintergrund.html> [letzter Zugriff: 10.3.2015]. Der Begriff Migrationshintergrund wird seit dem Mikrozensus von 2005 in der Bundesrepublik für statistische Erhebungen genutzt. Siehe für seine genaue Definition und die empirische Umsetzung: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2005.

2 Siehe zur Konzeption der Zeitgeschichte als Vorgeschichte der Gegenwart Hockerts, Zeitgeschichte.

3 Esch/Poutrus, Zeitgeschichte.

4 Clarkson, *Fragmented Fatherland*, S. 178 f.

derungsgeschichte der Bundesrepublik, sondern auch die der anderen großen Einwanderungsländer, Frankreich und Großbritannien, von ihren jeweiligen Nationalhistoriographien als Sonderfälle geschrieben werden. Die »exception française« zeigt darüber hinaus, welchen Umdeutungen ein solches Label unterliegen kann: Darunter wird zum einen die lange Tradition der – erstmals auch außereuropäischen – Zuwanderung und des Asyls verstanden.<sup>5</sup> Zu diesem Narrativ gehört eine für Fremde offene politische Gemeinschaft, deren Institutionen (vor allem die Schulen) einen Assimilationsprozess vermittelten, durch den Migranten französische Werte und Ideen übernahmen.<sup>6</sup> Seit den 1990er Jahren besteht jedoch noch eine andere Lesart des französischen Modells, der zufolge gravierende Exklusionsprozesse vor allem von Einwanderern aus dem Maghreb sowie eine starke Polarisierung der Einwanderungspolitik, durch die sich eine rechtspopulistische Partei etablieren konnte, den französischen Fall prägen.<sup>7</sup> Auch die britische Migrationsgeschichte wird als Pendeln zwischen zwei sehr verschiedenen »Sonderfällen« geschrieben: Als konstituierend wird hierbei zunächst die Einmaligkeit eines uneingeschränkten Zugangs zum »Mutterland« gesehen, den das Staatsangehörigkeitsrecht von 1948 allen Untertanen der Krone explizit garantierte und der bis in die 1960er Jahre die ungesteuerte Zuwanderung jährlich zehntausender Migranten aus Indien, Pakistan, der Karibik und Afrika ermöglichte.<sup>8</sup> Seit den 1960er Jahren entzog Großbritannien seinen (ehemaligen) Kolonien schrittweise den privilegierten Status und wandelte sich vom formal liberalsten Einwanderungsland zu einem der undurchlässigsten Migrationsregime Westeuropas.<sup>9</sup>

Ermöglicht wird ein solches Nebeneinander angeblicher Sonderfälle in Europa durch einen relativen Mangel an vergleichenden Studien, die systematisch nach europäischen und auch internationalen Gemeinsamkeiten und Unterschieden

5 Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts lebten allein über 200.000 Algerier im französischen »Mutterland«. Sayad, *La double absence*, S. 419.

6 Lindemann, *Sans-Papiers-Proteste*, S. 27–29.

7 Manfrass, *Einwanderungspolitik in Frankreich*, S. 147; Godin, *Does it*, S. 74. Siehe zu den aktuellen Problemlagen in Frankreich Mbembe, *The Republic*.

8 Hansen, *Citizenship*, S. 3–124.

9 Seit der grundsätzlichen Novellierung von 1971 unterschied das britische Einwanderungsrecht zwischen »patrials« und »non-patrials«: Nur Nachkommen eines in Großbritannien geborenen Elternteils (ab 1973 auch Großelternteils) besaßen das unbeschränkte Einreise-recht. Einwohner (ehemaliger) Kolonien, auf die dies nicht zutraf, konnten zwar noch britische Staatsbürger sein, waren aber ebenso wie Drittstaatsangehörige auf Visa angewiesen. Schain, *Politics*, S. 139; Torpey, *Invention*, S. 151. Großbritannien war unter anderem das einzige Land der europäischen Gemeinschaft, das sich selbst nicht dazu verpflichtete, Sozialleistungen an Asylbewerber auszubezahlen. Messina, *The Impacts*, S. 260; Dörr/Faist, *Institutional Conditions*, S. 407. Erst angesichts von Schließungsprozessen bisher aufnahmewilligerer Migrationsregime wurde auch Großbritannien während der 2000er Jahre wieder verstärkt Ziel von Flucht- und anderen Migrationsbewegungen. Siehe zur aktuellen Entwicklung des britischen Migrationsregimes Hansen, *Great Britain*, S. 207.

fragen.<sup>10</sup> Betrachtet man diese »Sonderfälle« nicht isoliert voneinander, sondern gemeinsam, so kann die Vorstellung des implizit unterstellten Normalfalls, von dem die Bundesrepublik abwich, kaum überzeugen.<sup>11</sup> Der folgende Beitrag versucht, die Blindstellen aufzuzeigen, die durch eine solche Engführung der Perspektive entstehen, und schlägt eine Periodisierung der bundesrepublikanischen Migrationsgeschichte vor, die die vielfältigen Verflechtungen auf europäischer Ebene stärker berücksichtigt.

## I. Das europäische Erbe des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkrieges

Die Vorstellung eines migrationspezifischen deutschen Sonderfalls verdeckt die vielfältigen und tiefgreifenden Auswirkungen, die der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg auf die anderen europäischen Migrationsregime hatten. Eine offensichtliche Folge bestand in der Flucht NS-Verfolgter, von denen 150.000 allein in Großbritannien Aufnahme fanden.<sup>12</sup> In den besetzten Gebieten Westeuropas nutzte die nationalsozialistische Besatzungsmacht das Ausländerrecht, um Juden, die während der Zwischenkriegszeit aus Polen und anderen Ländern Osteuropas eingewandert waren und noch die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftslandes besaßen, aufzuspüren und seit dem Sommer 1942 in die Vernichtungslager zu deportieren. In Belgien erzwangen die deutschen Besatzer zu diesem Zweck die Einführung eines Aufenthaltstitels, der eine zweiwöchige Meldung bei der Polizei zur Auflage hatte. Nach der Befreiung nutzte die belgische Fremdenpolizei dieses Instrument noch fast vier Jahre lang, um den Aufenthalt der Displaced Persons (DPs) und anderer als verdächtig angesehenen Migrantengruppen zu kontrollieren. Aufgegeben wurde diese Regelung nicht wegen ihres Ursprungs, sondern wegen des hohen Personalaufwands für die Polizeibehörden.<sup>13</sup> Andere Regelungen aus der Besatzungszeit waren noch langlebiger, wie etwa die Schwierigkeiten der französischen provisorischen Regierung sowie der vierten Republik beim Umgang mit den Staatsbürgerschaftsregelungen des Vichy-Regimes zeigen.<sup>14</sup> In den ehemals besetzten Gebieten Ost- und Südosteuropas waren die Auswirkungen der brutalen NS-Rassepolitik noch

10 Oltmer, *Migration*, S. 92. Dieses Desiderat verschärft das methodische Grundproblem, das ein nationaler Zugang zu einem seinem Wesen nach grenzüberschreitenden Phänomen aufwirft.

11 Darüber hinausgehend lässt sich allgemein nach dem analytischer Mehrwert der Konstruktion solcher Normalfälle fragen – vor allem angesichts dessen, dass die geschichtswissenschaftliche Debatte um den »deutschen Sonderweg« letztlich zu einer weitgehenden Abkehr von solchen simplifizierend linearen und Konflikte sowie Alternativen ausblenden Narrativen geführt hat. Iggers, *Geschichtswissenschaft*, S. 440.

12 Panayi, *Evolution*, S. 130 f.

13 Pleinen, *Migrationsregime*, S. 28–36.

14 Weil, *Français*, S. 138–141.

Jahrzehnte nach Kriegsende spürbar: Sie verschärfte Konflikte zwischen den Nationalitäten nachhaltig und erschwerte auf vielfältige Weise die Situation ethnischer Minderheiten und anders markierter Fremder.<sup>15</sup>

## II. Das Fehlen eines Empire-Gedankens

Der Zweite Weltkrieg beschleunigte die Auflösung der europäischen Kolonialreiche, obwohl sowohl Großbritannien als auch Frankreich versuchten, diesen Prozess aufzuhalten: Zum einen, indem sie den Rechtsstatus ihrer kolonialen Untertanen verbesserten und ihnen Freizügigkeit zubilligten – im britischen Fall eine empireweite formale Gleichstellung, während die französische Verfassung von 1947 dies nur für die integral zum Staatsgebiet gehörenden Territorien wie Algerien vorsah. Zum anderen ging die koloniale Metropole in beiden Fällen auch mit militärischer Gewalt gegen Unabhängigkeitsbewegungen vor: Die lange dominierende Darstellung, Großbritannien habe seine Kolonien im Gegensatz zu Frankreich weitgehend friedlich in die Unabhängigkeit entlassen, wird durch neuere Forschung vor allem zum Krieg gegen die »Mau-Mau« in Kenia bestritten oder zumindest relativiert.<sup>16</sup> Die Folgen des Zweiten Weltkrieges für das französische Kolonialreich waren aufgrund der deutschen Besatzung des »Mutterlandes« besonders tiefgreifend: Der Krieg hatte den Besitz Algeriens so stark mit dem Selbstverständnis der Vierten Republik verknüpft, dass ein Rückzug trotz der wachsenden antikolonialen Gegenwehr für die politischen Eliten Frankreichs nicht in Frage kam.<sup>17</sup> Frankreich führte daher den letzten großen Kolonialkrieg der europäischen Geschichte ausgerechnet gegen das Herkunftsland seiner wichtigsten Einwanderergruppe (1962 16 Prozent; 1975 21 Prozent).<sup>18</sup> Verglichen mit anderen Kolonialkonflikten fand der Algerienkrieg – und der Einsatz »schmutziger« Methoden wie Folter durch die französische Armee – viel stärker im Licht einer neuen internationalen Öffentlichkeit statt.<sup>19</sup> Er vergiftete das Verhältnis der algerischen Einwanderer zum französischen Staat nachhaltig und wurde innerhalb der französischen Gesellschaft noch bis in die 1990er Jahre tabuisiert.<sup>20</sup>

15 Mazower, Kontinent; Pohl, Herrschaft; Sundhaussen, Jugoslawien.

16 Klose, Menschenrechte, S. 291–298.

17 Algerische Soldaten hatten nicht nur fast ein Viertel der französischen Armee gestellt, sondern die Rückeroberung des Mutterlandes insgesamt war von Nordafrika aus erfolgt. Klose, Menschenrechte, S. 41.

18 Siehe zu den Einwanderungsmustern der Nordafrikaner nach Frankreich Losego, Fern von Afrika, S. 154 und zur Situation der algerischen Einwanderer während des Krieges Spire, Etrangers.

19 Der Algerienkrieg wurde auch im »Mutterland« selbst ausgetragen, etwa durch Terroranschläge der unionistischen OAS oder als die französische Polizei bei einer Pariser Demonstration der FLN im Oktober 1961 über 200 Aktivisten tötete. House/MacMaster, Paris.

20 Amir-Moazami, Muslime im Spiegel, S. 139; Renken, Frankreich, S. 462–466.

Wenn also die Zuwanderung aus aktuellen und ehemaligen Kolonien, wie sie in Großbritannien, Frankreich, Belgien und den Niederlanden vorkam, als Bestandteil eines europäischen Normalfalls gesehen wird, kann der Empire-Gedanke nicht auf ein Motiv der Öffnung gegenüber dauerhafter Zuwanderung reduziert werden. Der »we are here because you were there«-Faktor ermöglichte zwar innerhalb eines bestimmten Zeitfensters die Einwanderung außereuropäischer Migranten in einem Ausmaß, das andernfalls blockiert worden wäre.<sup>21</sup> Die rechtliche Zugehörigkeit zum Mutterland war jedoch stets verbunden mit der Erinnerung an koloniale Unterdrückung und rassistische sowie religiöse Diskriminierungserfahrungen, die auch nach dem Zweiten Weltkrieg noch häufig das Leben der nichteuropäischen – und damit »sichtbaren« – Einwanderergruppen prägten.<sup>22</sup> Zudem verlor der Empiregedanke als Zugangslegitimation bereits während der 1950er Jahre an Überzeugungskraft, als etwa die Einwanderung aus den »New-Commonwealth«-Ländern in Großbritannien zunehmend auf rassebezogene Überfremdungsängste stieß.<sup>23</sup>

### III. Das Fehlen eines Multikulturalismus nach Art der USA oder Kanadas

Ein idealtypisches Merkmal der Einwanderungsnationen besteht darin, dass sie die Verleihung ihrer Staatsangehörigkeit – und vor allem das Recht auf volle politische Teilhabe – nicht als Endpunkt eines einseitigen Assimilationsprozesses, sondern als Teil der Nationsbildung sehen.<sup>24</sup> Dazu gehörte sowohl eine Einbürgerungspraxis mit relativ niedrigen Anforderungen, als auch eine automatische Verleihung der Staatsbürgerschaft an Migranten der zweiten Generation. Einwanderungsnationen wie die USA haben jedoch bereits früh versucht zu verhindern, dass auch Migranten aus Afrika und Asien durch eine legale Einreise von dieser Öffnung profitieren konnten.<sup>25</sup> Hier lässt sich seit dem Zweiten Weltkrieg daher wie in allen wohlhabenden Ländern eine steigende Zahl »illegaler« Migranten feststellen.<sup>26</sup> Obwohl das Thema Migrationskontrolle

21 Das Zitat stammt aus einem Theaterstück des in der Karibik geborenen britischen Dramatikers Caryl Phillips und fand in den aus dem »neuen Commonwealth« eingewanderten Communities weite Verbreitung. Patteson, *Caribbean Passages*, S. 116.

22 Siehe zur ethnischen Differenzierung innerhalb des britischen und französischen Empires Gammerl, *Untertanen und Merle, L'État*; Roberts, *Law für eine vergleichende Perspektive auf die Sondergerichtsbarkeiten für »Eingeborene« in den Kolonien Afrikas sowie zur Anwendung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in den Kolonien Nagl, Grenzfälle*. Siehe zur Fremdhheitskategorie der »François musulmans«, die als Mischung aus religiöser und rassistischer Fremdhheitskategorie innerhalb der französischen Kolonialverwaltung für die indigene Bevölkerung Algeriens gebräuchlich war: Losego, *Fern von Afrika*, S. 242.

23 Panayi, *Evolution*, S. 134.

24 Puhle, *Multikulturalismus*, S. 82.

25 Martin, *United States*, S. 56 f.

26 De Genova, *Migrant*.

zunehmend politische Aufmerksamkeit erhielt, gingen die Staaten nicht systematisch gegen die Beschäftigung illegaler Migranten vor, deren Arbeitskraft in Wirtschaftszweigen mit unattraktiven Arbeitsbedingungen wie der Land- oder Bauwirtschaft häufig dringend benötigt wurde.<sup>27</sup> Das Ignorieren unerlaubter Einwanderung lässt sich als Strategie sehen, das von James Hollifield beschriebene »liberale Dilemma« zu umgehen:<sup>28</sup> Wenn Rechtsstaaten Einwanderung, die sie grundsätzlich nicht völlig verhindern können und wollen, einmal offiziell anerkennen, ergeben sich daraus rechtliche Selbstverpflichtungen, denen sie sich nicht mehr gänzlich entziehen können. Eine solche Selbstverpflichtung besteht im Zugang zu privilegierten Aufenthaltstiteln und – häufig daran anknüpfend – auch zur Staatsbürgerschaft des Einwanderungslandes. »Illegale« Migranten hingegen können selbst nach sehr langer Aufenthaltsdauer keine solchen Ansprüche geltend machen.

#### IV. Das Label »(k)ein Einwanderungsland«

Die Weigerung der Bundesrepublik, sich selbst trotz einer steigenden Ausländerquote als Einwanderungsland zu sehen, ist auf den ersten Blick sicherlich das stärkste Argument für einen deutschen Sonderfall. Bei näherer Betrachtung entspricht allerdings auch kein anderes europäisches Land dem Idealtypus eines Einwanderungslandes, wenn darunter das Paradigma einer staatlichen Akzeptanz und Förderung der dauerhaften Ansiedlung ausländischer Staatsbürger verstanden wird.<sup>29</sup> Selbst in Ländern wie Frankreich oder Belgien, in denen Zuwanderung bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit als möglicher Ausgleich einer zu niedrigen Geburtenquote diskutiert und die Einbürgerung phasenweise erleichtert wurde, gab es keine politische Mehrheit dafür, dauerhaft zu einem Einwanderungsland in diesem Sinne zu werden.<sup>30</sup> Die Migrationsforschung unterscheidet daher die europäischen de-facto Einwanderungsländer von den selbsterklärten Einwanderungsnationen USA, Kanada und Australien.<sup>31</sup>

Der restriktive Charakter der deutschen Staatsbürgerschaft ist eine zentrale Komponente des Narratives eines deutschen Sonderfalls. Prägend waren dabei Rogers Brubakers Thesen zum Zusammenhang zwischen nationaler Identitätskonstruktion und Staatsbürgerschaft: Das französische *Ius Soli*, bei dem die Staatsbürgerschaft durch Geburt auf dem Staatsgebiet erlangt wird, sei inhärent inkludierend gegenüber Fremden und aus dem voluntaristischen Nations-

27 Schätzungen des US-amerikanischen Landwirtschaftsministeriums zufolge war 2009 zum Beispiel jeder zweite Erntearbeiter in den USA »undocumented«, also Ausländer ohne gültige Aufenthaltserlaubnis. Zahniser, Potential Impact.

28 Siehe dazu Hollifield, *Emerging*.

29 Thränhardt, *Europe*.

30 Siehe zu Belgien Rea, *Immigration*, S. 380 und zu Frankreich Losego, *Fern von Afrika*, S. 145.

31 Siehe als Beispiel die Einteilung in Hollifield, *Controlling Immigration*.

verständnis heraus entstanden. Demgegenüber charakterisierte Brubaker das deutsche *Ius Sanguinis*, bei dem die Staatsbürgerschaft über die Eltern vererbt wird, als eine Folge des ethnisch-kulturellen Nationsverständnisses, das vor der Reichsgründung den fehlenden deutschen Nationalstaat ersetzt habe.<sup>32</sup> Seine Typologisierung übersah jedoch zentrale Aspekte der historischen Entwicklung der modernen Staatsbürgerschaft: So implementierte Frankreich gerade wegen seines neuen Selbstverständnisses während fast des gesamten 19. Jahrhunderts das als modern interpretierte *Ius Sanguinis*-Prinzip, während das *Ius Soli* als Verkörperung der traditionellen – und nun überkommenen – Beziehung zwischen dem Monarchen und seinen Untertanen gesehen wurde.<sup>33</sup> Ähnlich im deutschen Fall: Wie Andreas Fahrmeir gezeigt hat, basierte das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht im 19. Jahrhundert weitgehend auf dem Domizilprinzip, während die Verleihungspraxis in den Mitgliedsstaaten des Deutschen Bundes sehr unterschiedlich gehandhabt wurde – zu einer klaren Dominanz des Abstammungsprinzips kam es erst nach der Reichsgründung, als die unterstellte Ersatzfunktion für einen deutschen Staat gar nicht mehr nötig war.<sup>34</sup> Statt die These einer ideologisch determinierten Verleihung von Zugehörigkeiten durch die europäischen Staaten zu bestätigen, hat die durch Brubaker angeregte Forschung zur Staatsangehörigkeit eine komplexe Gemengelage aus rassistischen, ethnischen und religiösen Fremdheitszuschreibungen und variierenden Interessen des Staates als ausschlaggebende Faktoren herausgearbeitet. Häufig spielte die Zuwanderung von Fremden und die politische Entscheidung über ihre rechtliche In- oder Exklusion auch gar nicht die entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung des Staatsbürgerschaftsrecht: So nutzten Kolonialmächte eine Mischung aus *Ius soli* und *Ius sanguinis*, um den Einwohnern ihrer Kolonien das volle Bürgerrecht trotz rechtlicher Zugehörigkeit vorzuenthalten.<sup>35</sup> Die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Abstammung konnte im Europa des 19. Jahrhunderts angesichts der Auswanderungswellen auch ein Instrument sein, um die Verbindung mit den Emigranten aufrechtzuerhalten. Nach dem Zweiten Weltkrieg sollte das mit der DDR geteilte deutsche Staatsangehörigkeitsrecht den Anspruch auf eine eventuelle (Wieder-)Vereinigung untermauern.<sup>36</sup>

32 Brubaker, *Citizenship*.

33 Weil, *Zugang*, S. 94; Althammer, *Verfassungsstaat*, S. 317.

34 Fahrmeir, *German Citizenships*. Siehe für eine alternative Deutung des Kaiserreichs als *Empire Ther*, *Deutsche Geschichte*. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Rolle sozialer Rechte: Brubaker sieht die »sozialen Konsequenzen« der Staatsangehörigkeit als einen wichtigen Aspekt dieser Zugehörigkeit (Brubaker, *Einwanderung*, S. 6.), obwohl die Verankerung sozialer Rechte wesentlich später datiert als die Ausprägung des modernen nationalen Staatsangehörigkeitsrechts. Lutz Raphael hat dazu die These aufgestellt, dass gerade die stärkere Ausprägung sozialer (Bürger-)Rechte zu einer restriktiveren Vergabe von Zugehörigkeitsrechten an Fremde geführt hat. Raphael, *Königsschutz*.

35 Althammer, *Verfassungsstaat*, S. 317f.

36 Die Bundesrepublik hielt auch dann noch am gesamtdeutschen Staatsangehörigkeitsrecht fest, als die DDR 1967 ein eigenes Staatsangehörigkeitsrecht einführte. Gosewinkel, *Wie wird man Deutscher?*, S. 111.

Die rechtliche Grundlage für Einbürgerungen in der Bundesrepublik war – und ist auch heute nach mehreren Reformen noch – das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) aus dem Jahr 1913. Die Einbürgerungspraxis der Bundesrepublik bestätigt die von Dieter Gosewinkel formulierte These, dass politische Entscheidungen für die Offenheit des Migrationsregimes entscheidend waren und nicht etwa die der Staatsbürgerschaft zugrundeliegende Rechtskonstruktion. Entgegen politischer Rechtfertigungen, die zum Teil in wissenschaftliche Darstellungen übernommen wurden, stand das Gesetz selbst einem inkludierenden Umgang mit Zuwanderern nicht entgegen.<sup>37</sup> Es sah zwar die »Vererbung« der deutschen Staatsbürgerschaft über den Vater oder (bei uneheleichen Kindern) über die Mutter vor und keinen automatischen Erwerb der Staatsbürgerschaft für im Inland geborene Kinder von Ausländern.<sup>38</sup> Die formalen Hürden für eine (Ermessens-)Einbürgerung waren im Gesetz jedoch vergleichsweise niedrig angesetzt: Antragsteller, die geschäftsfähig waren, einen »unbescholtene[n] Lebenswandel« sowie einen festen Wohnsitz aufwiesen und ihren Lebensunterhalt selbst verdienten, konnten grundsätzlich eingebürgert werden.<sup>39</sup> Anspruchseinbürgerungen standen zunächst nur ehemaligen deutschen Staatsbürgern zu, die ihre Staatsbürgerschaft durch Eheschließung oder »Entlassung« verloren hatten.<sup>40</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg kam zunächst der Anspruch »deutschstämmiger« Vertriebener und mit der rot-grünen Reform des RuStAG im Jahr 1999 auch ein Einbürgerungsanspruch für Ausländer hinzu, wenn sie länger als acht Jahre in Deutschland lebten und eine Reihe von Bedingungen erfüllten.<sup>41</sup>

37 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 43.

38 § 4, Reichs und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22.7.1913, RGBl 1913, S. 583. Seit 1999 erhalten Kinder von Ausländern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn ein Elternteil länger als acht Jahre in Deutschland lebt und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Artikel 1, Satz 3, Gesetz über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.7.1999, veröffentlicht im BGBl I 1999, S. 1618.

39 § 8, RuStAG 1913. Die in § 9 vorgesehene Vetomöglichkeit für andere Bundesstaaten gegen eine Einbürgerung konnte genutzt werden, um die Inklusion unerwünschter Minderheiten wie Juden und »Ostausländer« zu verhindern. (Gosewinkel, Einbürgern, S. 318) Das Gesetz berücksichtigte bereits die Situation von Migrantinnen der zweiten Generation, indem es sie von dieser zusätzlichen Hürde ausnahm. Für Einbürgerungen in der Bundesrepublik spielte das föderale Veto im Verwaltungsalltag keine Rolle mehr.

40 § 10, RuStAG 1913.

41 Erst durch § 6 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22.2.1955 (veröffentlicht im BGBl. I 1955, S. 65.) erhielten »Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit«, denen Art. 116 (1) des Grundgesetzes bereits den Status »Deutsche« (nicht aber automatisch »deutsche Staatsangehörige«) verliehen hatte, einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Wer genau sich darauf berufen konnte, definierte der Gesetzgeber im Bundesvertriebenengesetz vom 19.5.1953 (veröffentlicht im BGBl. I 1953, S. 201.). Siehe zur rot-grünen Reform des RuStAG Artikel 2, Satz 1, Gesetz über die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.7.1999, veröffentlicht im BGBl I 1999, S. 1618.

Aufgrund der während der 1950er und 1960er Jahre noch geringen Zentralisierung des Migrationsregimes existieren für diese Zeit weder bundes- noch länderweite Einbürgerungsstatistiken.<sup>42</sup> Stichproben weisen ebenso wie das politische Klima der jungen Bundesrepublik daraufhin, dass praktisch keine Ermessenseinbürgerungen vorgenommen – allerdings von den Gastarbeiter-nationalitäten auch nicht beantragt – wurden.<sup>43</sup> Damit unterschied sich die Bundesrepublik deutlich von zum Beispiel Frankreich, das während der gesamten Nachkriegszeit eine signifikante Zahl von Einbürgerungen vornahm.<sup>44</sup> Erste Angaben des Statistischen Bundesamtes zu Einbürgerungen datieren aus dem Jahr 1973 und geben die Zahl der bundesweiten Ermessenseinbürgerungen mit fast 10.000 an, während die französischen Statistiken für dieses Jahr 18.000 Naturalisationen verzeichnen.<sup>45</sup> Trotz der angesichts einer Ausländerzahl von fast vier Millionen geringen Einbürgerungsquote von 0,2 Prozent hielt das Bundesinnenministerium die zuständigen Behörden im Jahr 1977 nachdrücklich – wenn auch nicht rechtsverbindlich – dazu an, Ausländer nicht allein deswegen einzubürgern, weil sie die im RuSTAG definierten Voraussetzungen erfüllten. Vielmehr sollten sie sich an einer Wahrung des »öffentlichen Interesses« orientieren, das nur in Ausnahmefällen in einer Öffnung gegenüber Fremden bestehe – allgemein sei davon auszugehen, dass die Bundesrepublik die Zahl ihrer Staatsbürger nicht durch Einbürgerung vermehren wolle.<sup>46</sup> Vor allem die Einbürgerung von Staatsangehörigen aus »Entwicklungsländern« – im Anhang definiert als alle außereuropäischen Länder außer Südafrika, den USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland – sei aufgrund von »entwicklungspolitischen Belangen« zu unterlassen.<sup>47</sup>

Die Einbürgerungsrichtlinie senkte die ohnehin bereits niedrigen Einbürgerungszahlen während der späten 1970er und 1980er Jahre nicht weiter ab.<sup>48</sup> Ihr Zweck war es nicht, eine politisch missbilligte Öffnung durch die Kommunen zu unterbinden, sondern den letztlich von allen Ebenen des Staates praktizierten Status-quo zu bestärken. Erst während der 1980er und 1990er Jahre verschob sich der politische Konsens in der Bundesrepublik allmählich hin zu einer Akzeptanz der dauerhaften Präsenz von Ausländern und damit einhergehend auch

42 Die Entscheidungskompetenz war je nach Art der Einbürgerungsanträge (Ermessen/Anspruch) und auch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Dornis, Einbürgerung, S. 69–71.

43 Eine u. a. nach dem Einreisezeitpunkt gewichtete Stichprobe von 500 Einzelfallakten der Kreisausländerbehörde Wesel (NRW) enthielt zum Beispiel für den Zeitraum vor 1990 keine erfolgreiche Ermessenseinbürgerung und nur einen abgelehnten Antrag. Pleinen, Migrationsregime, S. 226.

44 Die französischen Einbürgerungszahlen zeigen starke Schwankungen, zwischen knapp unter 11.000 im Jahr 1961 und fast 70.000 im Jahr 1947. Spire, Etranger, S. 373.

45 Tabelle 3, Thränhardt, Reform.

46 Abschnitt 1 und 2, Einbürgerungsrichtlinien vom 1.7.1977, veröffentlicht im GMBI 1977.

47 Abschnitt 5 und Anhang, Einbürgerungsrichtlinien vom 1.7.1977, veröffentlicht im GMBI 1977.

48 Tabelle 3, Thränhardt, Reform.

zu einer liberaleren Einbürgerungspraxis.<sup>49</sup> Seit Beginn der 2000er Jahre zeigt sich unter den EU-Ländern – darunter auch Deutschland – ein Trend, die Verleihung der Staatsangehörigkeit unter die Bedingung zu stellen, dass Antragsteller einen Wissenstest bestehen.<sup>50</sup> In der bisher noch primär politikwissenschaftlichen Forschung dazu ist umstritten, ob es sich bei diesem Trend um eine Konvergenz nationaler Migrationspolitiken hin zu einem europäischen Modell handelt.<sup>51</sup> Ein markanter Unterschied blieb weiterhin die Rolle der Sprache: Während die meisten Länder, darunter neben Deutschland auch Frankreich, Dänemark und die Niederlande, eine gute Beherrschung der Landessprache (zum Teil auch bereits für die Einreise) verlangen, spielen diese Kenntnisse in Belgien, Großbritannien und der Schweiz aus Rücksicht auf die eigene kulturelle Fragmentierung nur eine untergeordnete Rolle.<sup>52</sup>

## V. Zäsuren einer erweiterten Migrationsgeschichte der Bundesrepublik

Eine auf »Ausländer« beschränkte Zuwanderungsgeschichte der Bundesrepublik setzt Mitte der 1950er Jahre mit dem Abschluss des deutsch-italienischen Anwerbevertrags ein. Die historische Migrationsforschung zur Bundesrepublik hat sich intensiv mit dem Zustandekommen der Anwerbeverträge beschäftigt, und auch in der breiteren Öffentlichkeit haben sich die Verträge mit Italien und später der Türkei als bevorzugter – vielleicht sogar als einzig allgemein akzeptierter – Erinnerungsort der Migrationsgeschichte etabliert.<sup>53</sup> Die Bundesrepublik kam aufgrund der Vertriebenenbeschäftigung als eine Nachzüglerin auf den sich erneut etablierenden europäischen Arbeitsmarkt: Zwischen Kriegsende und den späten 1950er Jahren deckten »deutschstämmige« Vertriebene, Flüchtlinge aus der SBZ/DDR sowie die weniger beachteten »heimatlosen Ausländer« (ehemalige DP) den Arbeitskräftebedarf der jungen Bundesrepublik und vor allem den ihrer vergleichsweise schlecht entlohnenden Landwirtschaft.<sup>54</sup> Kriegsbedingte Migrationen waren auch für die Arbeitsmärkte der anderen westeuropäischen Ländern in der Nachkriegszeit wichtig: Im Land verbleibende Flüchtlinge und aus Ost- nach Westeuropa verschleppte Zwangsarbeiter, von denen nach Kriegsende viele nicht in ihre Herkunftsländer zurückzukehren wollten, sowie Zuwanderer aus den Kolonien wurden hier allerdings früher von einer mehr oder weniger

49 Meier-Braun, Integration und Rückkehr. Die CDU sperrte sich allerdings nachhaltig dagegen, die Option einer doppelten Staatsangehörigkeit zu akzeptieren.

50 Van Oers, Mapping.

51 Siehe dazu Jacobs, The End versus Joppke, Beyond National.

52 Van Oers, Mapping.

53 Rass, Institutionalisierungsprozesse; Osses, Perspektiven, S. 81.

54 Herbert, Geschichte, S. 192–201.

offiziell durch die Staaten begünstigten Arbeitsmigration flankiert.<sup>55</sup> Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Situation in der Bundesrepublik und der in Belgien, Frankreich oder Großbritannien bestand darin, dass die Vertriebenen aufgrund ihrer »Deutschstämmigkeit« rechtlich privilegiert waren.<sup>56</sup> Anders die eurokoloniale Zuwanderung: Sie wurde gerade nicht durch ethnische Gleichheit, sondern durch eine zwar streng hierarchisierte, aber Rassen und Ethnien überspannende Empire-Zugehörigkeit legitimiert. Dennoch führten so unterschiedliche Konzepte wie der Kolonialismus und die »deutsche Volkszugehörigkeit« zu einem ähnlichen Ergebnis: eine privilegierte Zuwanderung, die die Bevölkerungszusammensetzung nachhaltig prägte und von der Notwendigkeit der für die Lebenswelt von Gastarbeitern und späteren Flüchtlingen aus Drittstaaten prägenden Steuerungsinstrumente wie Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen entbunden war. Wenn es in Westeuropa so etwas wie einen Normalfall überhaupt gab, dann bestand er im Nebeneinander von privilegierter und nicht-privilegierter Zuwanderung, dessen jeweilige Ausgestaltung und Zählung den Vergleich, etwa über Statistiken, jedoch erschwert.<sup>57</sup>

Vor diesem Hintergrund lässt sich fragen, ob die zeitgenössische Trennung zwischen Vertriebenenzuwanderung und Gastarbeiterzuwanderung in dieser Form von der Forschung übernommen werden sollte. Als die ersten »Gastarbeiter« in die Bundesrepublik kamen, wurde jede Zuwanderung von Politik und Medien als Novum und als eine hoffentlich nur kurzfristige Notlösung behandelt. Zahlreiche Studien haben jedoch die Vorstellung, die Integration der Vertriebenen sei aufgrund einer ethnischen/kulturellen Ähnlichkeit zwischen Einheimischen und Neuankömmlingen unproblematisch verlaufen, widerlegt, auch wenn die in der Bevölkerung weiterhin verbreitete NS-Ideologie einer »Volks-

55 Die Grenzen zwischen den Typen verschwammen häufig, etwa wenn sich Flüchtlinge und ehemalige Zwangsarbeiter statt eines eher unberechenbaren Asylverfahrens oder der Gefahr einer Repatriierung durch die International Refugee Organization (IRO) für die in dieser Phase relativ sichere Option entschieden, sich offiziell als Arbeitsmigranten registrieren zu lassen und auf den Status des Flüchtlings zu verzichten. Pleinen, *Migrationsregime*, S. 177 f.; Caestecker, *Reintegration*, S. 84; Messina, *The Logics*, S. 107.

56 Bundesvertriebenengesetz vom 19.5.1953 (veröffentlicht im BGBl. I 1953, S. 201.)

57 Der Zuzug der Arbeitsmigranten und ihrer Familien brachte die Bundesrepublik bis 1970 mit knapp 5 Prozent Ausländeranteil ungefähr auf den westeuropäischen Durchschnitt, zwischen den Extremen der Niederlande mit 1,8 Prozent und der Schweiz mit 15,8 Prozent (Zahlen entnommen aus Castles, *Migration*, S. 86). Die Schweiz zählte dabei alle Einwanderer als Ausländer, während die niederländischen Statistiken nur die Arbeitsmigranten aus den Mittelmeeranrainerstaaten berücksichtigten, nicht aber die halbe Million eurokolonialer Einwanderer aus Indonesien, Surinam, von den Antillen sowie den Molukken. Hinzu kam die unterschiedliche Verleihung der Staatsbürgerschaft: Sie führte dazu, dass die Kinder sämtlicher Einwanderer in den französischen Statistiken nicht mehr auftraten, während in der Bundesrepublik teilweise auch noch die sogenannte dritte oder gar vierte Generation der »Gastarbeiter« als Ausländer gezählt wurden. Siehe zu weiteren methodischen Problemen beim Vergleich nationaler Statistiken Fassmann, *European Migration*.

gemeinschaft« zusammen mit der bald einsetzenden Prosperität einige Konflikte entschärfte.<sup>58</sup> Eine Historisierung des Narratives verschiedener nach Staatsbürgerschaft getrennter Migrationsgeschichten bedeutet letztlich, von einer BRD-spezifischen Periodisierung abzusehen und ihre Migrationsgeschichte – wie die der übrigen westeuropäischen Einwanderungsländer – bereits mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges beginnen zu lassen.

## Die Anwerbephase

Die Bundesrepublik bewegte sich (ähnlich wie die Schweiz) mit ihrer starken Rolle des Staates an einem Ende des Spektrums von Anwerbepraktiken, während etwa Großbritannien semilegale Arbeitsmigration duldet, ohne sie offiziell anzuerkennen oder gar eine aktive Anwerbepolitik zu betreiben und so das andere Ende des Spektrums belegt.<sup>59</sup> Doch auch im stark durch den Staat geprägten Migrationsregime der Bundesrepublik fluktuierte die Bedeutung der Anwerbeabkommen (sogenannter erster Weg) und war je nach Nationalität der »Gastarbeiter« unterschiedlich ausgeprägt: So kamen beispielsweise im Jahr 1963 84 Prozent der türkischen Arbeitsmigranten über den Anwerbevertrag, 1967 hingegen nur 49 Prozent. Italienische Staatsbürger nutzten die für sie schrittweise erleichterten Zugangsbedingungen während der 1960er Jahre zunehmend für eine individuelle Einreise: 1967 wurden nur noch 8 Prozent der einreisenden Italiener angeworben.<sup>60</sup> Die übrigen Migranten reisten mit individuellen Arbeitsvisa ein, die die Bundesrepublik wie die übrigen westeuropäischen Staaten in großem Umfang ausstellte. Viele Migranten zogen diese Möglichkeit vor, da sie so die strenge Gesundheitsprüfung in den Anwerbestellen umgehen konnten.<sup>61</sup> Außerdem stand es ihnen dann frei, sich von bereits in der Bundesrepublik lebenden Verwandten einen Arbeitsplatz vermitteln zu lassen und ohne die

58 Die Soziologin Anette Treibel hat in Anlehnung an die Arbeiten von Norbert Elias vorgeschlagen, Migrationsprozesse nicht unter dem von der Einwanderungsgesellschaft vergebenen Label zu untersuchen, sondern als spezifische Spielart der Gruppenbeziehungen zwischen Etablierten und Außenseitern. Siehe Treibel, *Migration*, S. 7–19. Siehe zur Integration der Vertriebenen Dettmer, *Konflikte*; Grottendieck, *Zwischen Integration*; Beer, *Rezension*. Salewski, *Verweh(r)te Heimat*.

59 Die Aufnahme von Arbeitskräften aus Süd- und Osteuropa wurde während der späten 1940er und 1950er Jahre von den britischen Regierungen durchaus gewünscht und von einigen Politikern der beiden großen Parteien auch als »weiße« Alternative zur Zuwanderung aus den Kolonien gesehen. Panayi, *Evolution*, S. 131 f. Auch das traditionelle Migrationssystem zwischen Irland und England trug dazu bei, den britischen Arbeitskräftebedarf zu decken, solange er bestand.

60 Angaben entsprechend der Erfahrungsberichte der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, ausgewertet in Mattes, *Gastarbeiterinnen*, S. 139.

61 Siehe zum Unterschied zwischen der Gesundheitsprüfung beim ersten und zweiten Weg Hunn, *Nächstes Jahr*, S. 88–91.

Einschränkungen des Familiennachzugs in deren Nähe zu leben.<sup>62</sup> Der bundesrepublikanische Fall unterschied sich insofern von den anderen westeuropäischen Einwanderungsländern, als der westdeutsche Staat die Visumpflicht rigoros umsetzte und nicht – wie etwa Frankreich oder Belgien – auch »Touristen« nachträglich ein temporäres Bleiberecht einräumte, wenn sie einen Arbeitsplatz gefunden hatten und sich an die Meldepflicht hielten.<sup>63</sup>

Eine häufig praktizierte Möglichkeit, die Anwerbephase zu unterteilen, besteht in einer Orientierung am nationalen Ausländerrecht. Für die Bundesrepublik resultiert eine solche Perspektive meist darin, die Bedeutung des Ausländergesetzes von 1965 herauszustellen, was sich weitgehend mit der Wahrnehmung der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit deckt.<sup>64</sup> Als Rechtsgrundlage für die Ausländerverwaltung hatte die Bundesrepublik zunächst auf eine Verordnung des Jahres 1938 zurückgegriffen, die für alle erwerbstätigen Ausländer die Pflicht einer behördlichen Erlaubnis für Einreise, Aufenthalt und Arbeitsaufnahme vorsah.<sup>65</sup> Im Gegensatz zu den Ausländerverordnungen, die der NS-Staat während des Zeiten Weltkrieges erließ, war die Ausländerpolizeiverordnung (APVO) noch kein eindeutiges Instrument zur rassistischen Verfolgung (ausgebürgerter) Minderheiten.<sup>66</sup> Sie entsprach weitgehend den gängigen Regelungen, mit denen die westeuropäischen Staaten während der Weltwirtschaftskrise ihre einheimischen Arbeiter gegen unerwünschte Konkurrenz abzuschirmen versucht hatten.<sup>67</sup> Vor allem die Koppelung von Aufenthaltserlaubnissen und Arbeitserlaubnissen ermöglichte es den Behörden, den Aufenthalt von Ausländern von den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts abhängig zu machen und missliebige Migrantengruppen wie Maghrebener bei steigender Arbeitslosigkeit zuerst abzuschieben.

Nach einigen Konflikten zwischen dem Bundesinnenministerium und den mit der Durchführung des Ausländerrechts beauftragten Bundesländern stellte

62 Bis 1969 hatte bei der Anwerbung in der Türkei ein Primat für Bewerber, deren Brüder bereits in der Bundesrepublik beschäftigt waren, gegolten, das auf Drängen der türkischen Regierung abgeschafft wurde. Hunn, Nächstes Jahr, S. 82.

63 Pleinen, Zwischen Zentralisierung; Spire, Etrangers.

64 Schönwälder, Liberalisierung

65 Ausländerpolizeiverordnung vom 22.8.1938 (APVO), veröffentlicht im Reichsgesetzblatt I 1938, S. 1053.

66 Wie die Massenausweisung meist jüdischer Polen (»Polenaktion«) bereits im Oktober 1938 zeigte, wurden sowohl die in der APVO vorgesehene Einzelfallbegründung von Ausweisungen als auch die Einspruchsmöglichkeit der Ausgewiesenen durch die Einschüchterung und Entrechtung von Juden im NS-Staat konterkariert. Siehe zur »Polenaktion« Tomaszewski, Auftakt. Explizite Bezüge zur NS-Ideologie wie der Begriff »Volksgemeinschaft« wurden bereits durch das Erste Kontrollratsgesetz aus der APVO gestrichen. Heinvetter/Hinzen, Ausländerrecht, S. 19.

67 Siehe für Frankreich Loi du 10 août 1932 protégeant la main d'œuvre nationale, Journal Officiel du 12 août 1932 und für Belgien Arrêté royal complétant et coordonnant les dispositions relatives à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère » vom 31.3.1936, Moniteur Belge vom 7.4.1936 sowie Caestecker, Alien Policy.

das Bundesverfassungsgericht 1955 die Verfassungskompatibilität der APVO fest und räumte Ausländern erstmals den Rechtsweg gegen Verwaltungsentscheidungen ein.<sup>68</sup> Die eher provisorisch den Gegebenheiten der Bundesrepublik angepasste Verordnungslage blieb bis 1965 bestehen, als Bundestag und Bundesrat das erste Ausländergesetz verabschiedeten. Auslöser war jedoch nicht etwa ein Unbehagen angesichts der nationalsozialistischen Vergangenheit der APVO, sondern vor allem das in ihr fehlende explizite Verbot für Ausländer, sich politisch zu betätigen.<sup>69</sup> Diese bisher bereits durch behördliche Praxis durchgesetzte Einschränkung für Migranten erhielt nun Gesetzesrang – gleichzeitig führte das Ausländergesetz von 1965 aber auch erstmals die Möglichkeit unbefristeter Aufenthaltserlaubnisse ein.<sup>70</sup>

Der Zäsurcharakter des Ausländergesetzes von 1965 war dennoch eher gering: Das Gesetz sah ebenso wie die APVO keinen Rechtsanspruch für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis vor und beide zielten letztlich darauf ab, den Ausländerbehörden einen möglichst weiten Ermessensspielraum einzuräumen.<sup>71</sup> Das nun formal mögliche unbefristete Aufenthaltsrecht wurde für die Gastarbeiternationalitäten ebenso wie die Einbürgerung erst während der 1980er Jahre zu einer realisierbaren Option.<sup>72</sup> Darüber hinaus bedeuteten augenscheinliche Veränderungen wie die Strafbarkeit der illegalen Einreise, mit der etwa Knuth Dohse seine Diagnose einer Zäsurwirkung des Gesetzes begründet, keine Neuerung des Migrationsregimes als Ganzes: Das Ausländergesetz fasste hier lediglich Regelungen zusammen, die bisher in APVO und Passverordnungen getrennt enthalten gewesen waren.<sup>73</sup>

Nachhaltigere Veränderungen für das Migrationsregime der Bundesrepublik brachte während der 1960er Jahre die zehn Jahre zuvor initiierte europäische Integration mit sich. Die 1958 in Kraft getretenen Römischen Verträge sahen als einen wichtigen Schritt zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes auch die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den Mitgliedsstaaten vor. Die zukünftige Bedeutung dieser Öffnung wurde in der Bundesrepublik jedoch kaum diskutiert. Im Zentrum der Debatten um den Beitritt stand – auch und vor allem innerhalb der regierenden CDU/CSU – die Frage, wie weit die Bundesrepublik den »französischen Sonderwünschen« (Staatssekretär Hallstein) nachkommen sollte. Dazu gehörte eine gemeinschaftsinterne Angleichung an französische Sozialstandards sowie Ausnahmeregelungen für die überseeischen französischen

68 Urteil des BVerwG vom 15.12.1955, BVerwGE 1955 Bd. 3, S. 58.

69 Schönwälder, Liberalisierung, S. 130.

70 § 6 und § 7, Ausländergesetz vom 28.4.1965, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I 1965, S. 353.

71 Schönwälder, Einwanderung, S. 237–240.

72 Pleinen, Migrationsregime, S. 188–218.

73 Dohse, Ausländische Arbeiter, S. 182 f; Artikel 3, Verordnung über Reiseausweise als Paßersatz und die Befreiung vom Paß- und Sichtvermerkszwang vom 17. Mai 1952, veröffentlicht im BGBl I 1952, S. 295.

Territorien.<sup>74</sup> Italien hatte als einziges Netto-Auswanderungsland der EWG für seine im Ausland arbeitenden Staatsbürger die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung durchgesetzt und damit einen wichtigen Bestandteil der bilateralen Anwerbeverträge in Gemeinschaftsrecht überführt. Als der Rat der EWG Anfang der 1960er Jahre dann darauf drängte, die Freizügigkeit auch tatsächlich umzusetzen, waren die Innenpolitiker der Bundesrepublik ähnlich wie in Belgien, Frankreich und den Niederlanden – den anderen großen Einwanderungsländern der Gemeinschaft – weitgehend unvorbereitet.<sup>75</sup> Nach einigen Verzögerungsversuchen lief die Übergangsfrist im Dezember 1968 ab: Innerhalb der EWG benötigten Migranten nun weder Visa zur Einreise noch Arbeitserlaubnisse.<sup>76</sup> Für die Bundesrepublik mit ihrer Verweigerung, eine dauerhafte Einwanderung offiziell zu akzeptieren, war von noch größerer Bedeutung, dass diese nun privilegierten Migranten auch ein einklagbares Recht darauf hatten, ihre Familien nachkommen zu lassen und im Einwanderungsland wohnen zu bleiben, wenn sie das Rentenalter erreichten. Sie mussten zwar immer noch Aufenthaltserlaubnisse beantragen – die Behörden konnten Anträge von EWG-Migranten jedoch nur noch aus einer beschränkten Reihe von Gründen (hauptsächlich Straffälligkeit) verweigern. Einmal etablierte Migranten dieser Gruppe waren somit weitgehend der wirtschaftspolitischen Steuerung entzogen. Neu Einreisende mussten das Einwanderungsland aber wieder verlassen, wenn sie innerhalb von drei Monaten keinen Arbeitsplatz fanden. Die Durchsetzung der EWG-Freizügigkeit stellte für alle Mitgliedsstaaten eine wichtige Zäsur dar, die in der Migrationsgeschichtsschreibung jedoch häufig nicht oder nicht angemessen berücksichtigt wird.<sup>77</sup>

74 Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages, Stenografischer Bericht der 200. Sitzung der 2. Wahlperiode (21.3.1957), S. 11327–11383. Siehe zu den Verhandlungen über den EWG-Vertrag Küsters, *Die Gründung*, S. 294–334 sowie zur Durchsetzung der Ratifizierung gegen Kritiker innerhalb der CDU Küsters, *Die Gründung*, S. 423.

75 Siehe Verordnung Nr. 15 des Rats vom 16. August 1961 über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft sowie Richtlinie des Rats vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (64/221/EWG); Schönwälder, *Einwanderung*, S. 183.

76 Richtlinie vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (68/360/EWG).

77 Siehe als Beispiel den Literaturbericht in Oltmer, *Migration*. Nachdem Großbritannien 1973 der Gemeinschaft beigetreten war, galt die Visumsfreiheit und Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes auch hier, während sich das Land den Schengen-Regelungen der 1990er Jahre entzog.

## Der Anwerbestopp

Auch der Anwerbestopp von 1973 als nächste Etappe der bundesrepublikanischen Migrationsgeschichte hatte bei näherer Betrachtung keinen einzelstaatlichen, sondern weitgehend (west-)europäischen Charakter. Die Gastarbeiterphase des westdeutschen Migrationsregimes endete im November 1973, als das Bundesarbeitsministerium den sogenannten Anwerbestopp verfügte. Er bestand zum einen in der Anweisung an die Auslandsstellen der Bundesagentur für Arbeit, die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte einzustellen. Seine einschneidende Wirkung erhielt der Anwerbestopp jedoch erst dadurch, dass auch die kommunalen Arbeitsämter keine neuen Arbeitserlaubnisse – und damit auch die Ausländerbehörden keine Visa – mehr an Drittstaatsangehörige ausstellen sollten.<sup>78</sup> Die Verwaltungsanweisung von Bundesminister Walter Arendt führte als Begründung für den Politikwechsel an: Die Preissteigerung für Erdöl aufgrund des Jom-Kippur-Krieges im Herbst 1973 habe wirtschaftliche Probleme ausgelöst, angesichts derer ein weiterer Import von Arbeitskräften aus dem Ausland nicht mehr vertretbar sei. Dieser politischen Rechtfertigung folgend wurde der sogenannte »Ölschock« sowohl von der zeitgenössischen Presseberichterstattung als auch von zahlreichen wissenschaftlichen Darstellungen als entscheidendes Motiv für die Schließung des westdeutschen Migrationsregimes übernommen.<sup>79</sup> Ulrich Herbert hat demgegenüber auf die zunehmend negativen Debatten hingewiesen, die in der westdeutschen Öffentlichkeit während der 1960er Jahre über die Arbeitsimmigration geführt wurden.<sup>80</sup> Aus dieser Perspektive war der »Ölschock« eher ein Vorwand, mit dem die Bundesregierung die bereits länger geplante Abschottung – vor allem gegenüber den Herkunftsländern der wichtigen bisherigen Gastarbeitergruppen – begründen konnte.<sup>81</sup> Neuere Forschungen wie die Dissertation von Marcel Berlinghoff haben daran anknüpfend den europäischen Charakter des Anwerbstopps herausgearbeitet: Der Anwerbestopp zog sich als eine Art panische Kettenreaktion der Regierungen auf zunehmende Überfremdungsängste und Xenophobie durch alle Einwanderungsländer Europas (Schweden 1972, Benelux und Frankreich 1974). Vorreiter dieser Entwicklung war nicht etwa die Bundesrepublik, sondern die Schweiz (1970). Diese Schließung war kein Projekt der EWG, da sich die Mitgliedsstaaten noch

78 Fernschreiben des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 23.11.1973, BArch B 149/54458 fol. 9–10.

79 Siehe zur Presseberichterstattung Herbert, *Geschichte*, S. 229 und zu Beispielen der Übernahme in wissenschaftliche Darstellungen Luft, *Kategorien*, S. 581; Oltmer, *Migration*, S. 52. Anders hingegen Wehler, *Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 5, S. 42.

80 Mit diesem Argument verbunden ist die Vorstellung, dass die Arbeitsimmigration in der Bundesrepublik erst seit Mitte der 1960er Jahre öffentlich diskutiert wurde. Karen Schönwälder zeigt demgegenüber, dass die »Gastarbeiter« bereits vor der Wirtschaftskrise von 1966 kontinuierlich Gegenstand von Presseberichterstattung, Meinungsumfragen und politischen Debatten waren. Schönwälder, *Einwanderung*, S. 177–185.

81 Herbert, *Geschichte*, S. 228 f.

bis Anfang der 1990er Jahre beharrlich gegen eine Vergemeinschaftung der Zuwanderungspolitik sperrten. Dennoch war der Anwerbestopp ein Nebenprodukt der zunehmenden europäischen Verflechtung – und vor allem der ritualisierten intergouvernementalen Kommunikation – im Rahmen der EWG und des Europarates, die hier hauptsächlich in einer gegenseitigen Bestätigung und Verstärkung zuwanderungskritischer Haltungen bestand.<sup>82</sup>

Der Anwerbestopp verfehlte überall das Ziel, den ausländischen Bevölkerungsanteil zu senken: Klaus J. Bade hat den paradoxen Effekt dieser Politik mit der zutreffenden Metapher eines Bumerangs beschrieben, da Arbeitsmigranten aus Drittstaaten nun entscheiden mussten, ob sie sich dauerhaft in der Bundesrepublik niederlassen oder in ihr Heimatland zurückkehren wollten. Die verwehrt Option einer erneuten Einreise in das Einwanderungsland bewegte einen großen Teil der türkischen Arbeitsmigranten als wichtigste vom Anwerbestopp betroffene Nationalität dazu, ihre Familienangehörigen so weit wie möglich nachzuholen und Aufenthalte in der Türkei auf unter drei Monate zu beschränken. Bei längeren Auslandsaufenthalten erlosch ihr bisheriges Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik. Die Versuche der Regierung Kohl, türkische Migranten durch finanzielle Anreize zur Rückkehr zu bewegen, waren letztlich ebenfalls erfolglos.<sup>83</sup>

### Der »Asylkompromiss«

Auch der sogenannte »Asylkompromiss« zwischen CDU und SPD, durch den der Asylartikel des Grundgesetzes 1993 geändert wurde, war keine isolierte westdeutsche Entwicklung, sondern entstand im Kontext einer Europäisierung der Migrationspolitik.<sup>84</sup> Seit der Abschaffung der Visapflicht innerhalb der EWG hatte das Thema Freizügigkeit auf europäischer Ebene politisch weitgehend brachgelegen. Während der 1980er Jahre stieg – beginnend mit der politischen Instabilität der Türkei – jedoch der Migrationsdruck an der Peripherie der europäischen Gemeinschaft zunehmend an, was die Mitgliedsstaaten empfänglicher für eine Harmonisierung dieses Politikbereichs machte. Die Kommission nutzte die Gelegenheit, in der Einheitlichen Europäischen Akte einen verbindlichen Zeitplan (bis 1992) für eine vollständige Umsetzung des europäischen Binnenraums festzulegen.<sup>85</sup> Dazu gehörte zum einen der Abbau der einzelstaatlichen Grenzkontrollen, um so nach innen einen »Raum der Freiheit« zu schaffen, dessen Umsetzung durch den Abschluss der beiden Schengen-Abkommen und den Aufbau einer gemeinsamen Personendatenbank (cSIS) bis März 1995 in Anspruch nahm.

82 Berlinghoff, Das Ende.

83 Bade, Europa, S. 336f.

84 Siehe für eine auf die westdeutsche Innenpolitik beschränkte Darstellung Muench, Asylpolitik, S. 134–137.

85 Angenendt, Gibt es, S. 68f.

Zum anderen sollte die Kontrolle von Zuwanderung an die Außengrenzen der Gemeinschaft verlagert und ein gemeinsames Asylsystem geschaffen werden. Durch das Dubliner Übereinkommen verankerte die EWG 1990 (in Kraft getreten 1997) ein bereits vorher in bilateralen Übernahmeverträgen zwischen den Mitgliedern vorhandenes Verursacherprinzip als Grundpfeiler der gemeinsamen Asylpolitik.<sup>86</sup> Das Land, über das Drittstaatsangehörige einreisten, verpflichtete sich, ihren Asylantrag zu prüfen und in der Folge alleinig für sie zuständig zu sein – ein weiterer Antrag in einem anderen Mitgliedsland war nach einer Ablehnung nicht mehr möglich.<sup>87</sup> Ein Verfahren zur Verteilung von Flüchtlingen unter den Mitgliedsstaaten war dabei nicht vorgesehen, sodass die im Rahmen der »Süderweiterungen« der 1980er Jahre aufgenommenen Mittelmeeranrainer Griechenland, Spanien und Portugal als neue Grenzstaaten zu den wichtigsten Asylländern der Gemeinschaft wurden. Angesichts des während der letzten Jahre stark zunehmenden Einwanderungsdrucks aus Afrika und Vorderasien sowie der prekären wirtschaftlichen Lage vor allem Griechenlands hat diese Regelungslücke zunehmend zu einer Aushöhlung des Asylrechts der Gemeinschaft geführt.

Die zweite wichtige Komponente des neuen Asylsystems implementierten die EG-Innenminister 1992 in der »Londoner Entschließung«: Die Mitgliedsstaaten einigten sich auf eine erweiterbare Positivliste sogenannter »sicherer Drittstaaten«, die nicht als Verfolger im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention – der bis dato wichtigsten rechtlichen Selbstverpflichtung der westeuropäischen Einwanderungsländer – gelten sollten. Migranten, die aus diesen Ländern einzureisen versuchten, sollten von den Mitgliedsstaaten bereits beim Grenzübertritt ohne Asylverfahren zurückgewiesen werden können. Der von der Kommission angestrebten Überführung der Migrationspolitik in die »erste Säule« der Gemeinschaftsaufgaben verweigerten sich die Mitgliedsstaaten allerdings auch weiterhin.

An diese Übereinkunft auf europäischer Ebene knüpfte der westdeutsche Asylkompromiss an und nach seiner Verabschiedung zog das Bundesinnenministerium die Notwendigkeit einer Harmonisierung als politische Rechtfertigung heran, etwa als das Bundesverfassungsgericht 1996 über die Verfassungskonformität der »sichere Drittstaaten«-Regelung zu entscheiden hatte.<sup>88</sup> Mit der Änderung des Grundgesetzes wurde letztlich vor allem ein Konflikt zwischen der Verfassungsnorm und den rechtlich abgestützten Verwaltungspraktiken bei-

86 In diesen Verträgen verpflichteten sich die Staaten, sowohl die eigenen Staatsbürger als auch Ausländer, denen sie ein Visum erteilt hatten, im Falle einer Ausweisung zurückzunehmen. Siehe als Beispiel das Übernahmeverkommen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik, veröffentlicht im BAnz Nr. 63/1960.

87 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. C 254 vom 19/08/1997, s. S. 1–12. Seit 2000 führte die EU eine Fingerabdruckdatenbank für Asylbewerber (EURODAC), die Doppelanträge innerhalb der Gemeinschaft verhindern soll.

88 BVerfGE 94, 49.

gelegt: Bereits seit 1978 hatte der Gesetzgeber das Asylverfahren schrittweise zu Lasten der Antragsteller vereinfacht und verkürzt, während per Flugzeug einreisende Flüchtlinge häufig bereits am Flughafen nach einem Minimalverfahren zurückgewiesen wurden.<sup>89</sup> Der »Asylkompromiss« war jedoch zweifellos ein Kristallisationspunkt für von Xenophobie und Abwehr geprägte Debatten über die Zuwanderung von Nichteuropäern in die Bundesrepublik. Außerdem kann eine Betonung des europäischen Charakters solcher Schließungsprozesse nicht mit einem Verwischen der unterschiedlichen politischen Haltungen der Mitgliedsstaaten einhergehen, wie sie etwa bei den Beratungen über das europäische Asyl beim EU-Ratsgipfel in Tampere im Herbst 1999 zum Ausdruck kamen: Die skandinavischen Länder und Frankreich warnten, eine konsequent auf Abschirmung ausgerichtete europäische Migrationspolitik hebele letztlich die Genfer Flüchtlingskonvention und damit einen zentralen Bestandteil des internationalen Rechts aus.<sup>90</sup> Währenddessen vertrat die rot-grün-geführte Bundesregierung bei den Beratungen eine Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention, der zufolge nur staatliche Verfolgung und Repression zum Asyl berechtigen sollte.<sup>91</sup> Sie übernahm damit die Position des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts, die während der 1980er Jahre eine restriktivere Vergabe von Asyl an Bürgerkriegsflüchtlinge und politische Oppositionelle aus Diktaturen für mit dem Grundgesetz und den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik vereinbar erklärt hatten.<sup>92</sup>

## VI. Fazit

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrages war die Frage, welche Auswirkung eine stärker europäische Perspektive für die bisher noch häufig isoliert betrachtete Migrationsgeschichte der Bundesrepublik hat. Die Lesart nebeneinander existierender Sonderfälle hat sich dabei als wenig überzeugend erwiesen – als weiterführend erscheint vielmehr eine konsequente europäische (und internationale) Vergleichsperspektive sowie eine stärkere Integration der Migrationsgeschichte in die »allgemeine« Zeitgeschichte. Dazu gehört es auch, zeitgenössische Legitimations- und Abwehrstrategien gegenüber verschiedenen Migrationsbewegungen als Teil der Aushandlungsprozesse zwischen Etablierten und Außenstehern zu historisieren.

89 Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25.7.1978, BGBl I 1978, S. 1108; Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16.8.1980, BGBl I 1980, S. 1437; Gesetz über das Asylverfahrensgesetz vom 16.7.1982, BGBl I 1982, S. 946; Birsl, Migration.

90 Angenendt, *Gibt es*, S. 64.

91 Parusel, *Abschottungs- und Anwerbsstrategien*, S. 103 f.

92 Urteil des BVerwG vom 27.4.1982, Aktenzeichen 9 C 308.81; Urteil des BVerfG vom 20.12.1989, Aktenzeichen 2 BvR 958/86.