



Ausländische Arbeitskräfte

„Man wollte Arbeiter und es kamen Menschen.“ Dieses oft benutzte Zitat von Max Frisch über die einst sogenannten ‚Gastarbeiter‘ trifft wohl den Kern der Arbeitsmigration nach Deutschland. Der steigende Bedarf an Arbeitskräften durch das extreme Wirtschaftswachstum überstieg die personellen Kapazitäten Deutschlands, weshalb ab 1955 (offiziell) ausländische Arbeitskräfte für eine begrenzte Zeit angeworben wurden. Millionen folgten diesem Ruf und viele davon fanden in Deutschland eine neue Heimat. Während der Konjunkturphasen versprachen sich Politik wie Öffentlichkeit von ausländischen Arbeiterinnen und Arbeitern Vorteilele auch Wohlstand. Allerdings tat man sich in den folgenden Zeiten der Rezession mit der Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern in das Gesellschaftssystem schwer.

Deutlich tritt bei der Lektüre der zeitgenössischen städtischen Akten ab Mitte/Ende der 1970er Jahre die Akzeptanz der Einwanderungssituation auf kommunaler Ebene hervor. Sprachlich fällt allerdings auf städtischer Ebene eine Paradoxie auf, da die von der Bundespolitik ausgegebene, im Rückblick selbsthypnotisch anmutende Parole „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ galt, gleichzeitig jedoch von der real existierenden, zunehmenden Sesshaftigkeit die Rede war, was bei Einheimischen und Ausländern mehr irritierend denn integrativ gewirkt haben muss.

Wirtschaftswunder und der Beginn der Anwerbeabkommen

Dass in Deutschland über die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften diskutiert wurde, lag im Grunde an der Aussicht auf Vollbeschäftigung. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum stieg auch der Arbeitskräftebedarf, den die einheimische Bevölkerung nicht mehr decken konnte, wodurch die Zahl der offenen Stellen anstieg.¹ Schon 1952 hatten baden-württembergische Bauern die Genehmigung erhalten, ca. 500 Italienerinnen und Italiener auf Eigeninitiative hin anzuwerben. Die zu dieser Zeit noch hohen Löhne und die vom Arbeitgeber zu bezahlenden Fahrtkosten machte deren Einsatz finanziell allerdings nicht rentabel und der Ruf nach staatlicher Regulierung in Verbindung mit Subventionierung wurde lauter.²

Die eigentliche Initiative zur Anwerbung von Arbeitskräften ging – wie bei allen weiteren Abkommen mit den Mittelmeerländern³ – jedoch nicht von der Bundesrepublik aus. Vielmehr fragte Italien 1953 an, ob nicht italienische Arbeiterinnen und Arbeiter die freien Stellen im primären Sektor – also in der Landwirtschaft – füllen könnten. Die italienische Regierung versprach sich dadurch Deviseneinnahmen sowie eine bessere Handelsbilanz und gleichzeitig die Senkung der Arbeitslosenquote, die vor allem in Süditalien hoch war. 1954 begann der damalige Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard Verhandlungen mit italienischen Vertretern, was in Deutschland zu einer gewissen Verwunderung führte, da die Arbeitslosenquote immer noch bei ca. 7 % lag. Vorherige Forderungen nach der Hereinnahme ausländischer Arbeiterinnen und Arbeitern waren am Inländerprimat gescheitert: Es sollten erst alle Deutschen Arbeit haben, bevor Ausländer geholt würden.⁴ Verschiedene Punkte kamen dabei immer zur Sprache, wie die regionale Ungleichverteilung der Arbeitslosen. In Baden-Württemberg lag die Quote bei 2,2 % und beispielsweise in Schleswig-Holstein bei 11,1 %. Eine mögliche Kompensation scheiterte aber an der Verfügbarkeit von Wohnungen. Während es in Schleswig-Holstein genug Wohnraum, aber wenig Arbeitskräftebedarf gab, herrschte in Nordrhein-Westfalen Mangel an Arbeitskräften, ohne dass Wohnraum zur Verfügung stand.

Bei der kurzfristigen Hereinnahme von italienischen Arbeiterinnen und Arbeitern, so die zeitgenössische Sicht, bestünden all diese Probleme nicht, denn sie würden keinen Wohnraum benötigen, Baracken würden reichen. Die Probleme der Unterbringung könnten so sehr gut umgangen werden.

Die sehr positiven wirtschaftlichen Prognosen ließen auf einen baldigen Arbeitskräftemangel schließen, was sich auch bewahrheitete: Im Januar 1955 lag die bundesweite Arbeitslosenquote bei 5,1 % und im September bei 1,8 %.⁵ Das damit verbundene enorme Wirtschaftswachstum und die Steigerung des Bruttosozialprodukts hatten mehrere Ursachen: Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges hatte sich die deutsche Industrie mit neuen, aus dem Boden gestampften Anlagen stark erweitert. Diese waren durch den Bombenkrieg und den Einmarsch der alliierten Truppen weit weniger zerstört worden als die Wohngebiete, so dass ‚nur‘ die Infrastruktur erneuert werden musste, was nach der Währungsreform 1949 geschah.⁶ Die Geldmittel und Investitionen aus dem Marshall-Plan sowie der weltweite Konjunkturaufschwung nach dem Korea-Krieg (1950–1953) wirkten sich im Laufe der 1950er Jahre in Deutschland sehr prosperierend aus, was zu verstärktem Arbeitskräftebedarf führte. Deutschland hatte durch den Weltkrieg ca. vier Millionen Arbeitskräfte im Vergleich zu 1939 weniger. Diese Lücke füllten zu Beginn die Heimatvertriebenen und Flüchtlinge wie auch die Flüchtlinge aus der SBZ/DDR bis zum Mauerbau 1961.⁷

Von der breiten Öffentlichkeit wurde die Diskussion über die Anwerbung zu Beginn wenig wahrgenommen. Auf institutioneller Ebene allerdings existierten gegensätzliche Ansichten: Grundsätzlich für eine Hereinnahme plädierten das Wirtschaftsministerium und die Arbeitgeber(-verbände). Sie spekulierten, dass der Arbeitskräftemangel Lohnforderungen in die Höhe schnellen lassen könnte und versuchten durch ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter dieser befürchteten Entwicklung entgegenzutreten. Damit stießen sie auf die Ablehnung der Gewerkschaften, die allgemein der Hereinnahme von Ausländern skeptisch gegenüberstanden. Sie befürchteten genau das Gegenteil, nämlich dass durch die Anwerbung Lohndumping und somit eine Lohnabwärtsspirale

entstehe. Sie stimmten den Anwerbeabkommen erst zu, als ihre Forderung nach arbeits-, tarif- und sozialrechtlicher Gleichstellung von ‚Gastarbeiterinnen‘ und ‚Gastarbeitern‘ mit deutschen Arbeiterinnen und Arbeitern gesichert war. Auch die Idee, die Arbeitszeit für deutsche Arbeiterinnen und Arbeiter zu erhöhen, konnte nicht mit den gewerkschaftlichen Vorstellungen vereinbart werden. Der DGB plädierte eher dafür, alle noch vorhandenen Arbeitskraftreserven zu mobilisieren und dachte dabei auch an das zu dieser Zeit noch umstrittene Konzept der Halbtagsstellen für Frauen und Mütter, was aber schwerlich mit den familienpolitischen Vorstellungen der 1950er Jahre zu vereinbaren war. Das Auswärtige Amt sprach sich aus diplomatischen Gründen für die Aufnahme von Gesprächen aus, um die Beziehungen mit Italien zu verbessern. Hingegen war das Vertriebenenministerium gegen die Abkommen und forderte das Inländerprimat in Bezug auf alle deutschen Flüchtlinge.⁸

Im November 1954 traf sich schließlich Ludwig Erhard mit dem italienischen Außenminister, um über ca. 100 000 ‚Gastarbeiter‘ zu diskutieren, wobei in der Öffentlichkeit beruhigend von einer prophylaktischen Maßnahme gesprochen wurde. Erst ein Jahr später schlossen dann Italien und Deutschland ein Anwerbeabkommen, das am 20. Dezember 1955 in Kraft trat, offiziell immer nur für ein Jahr Gültigkeit hatte, jedoch stillschweigend bis 1973 mit nur geringen Modifikationen verlängert wurde. Da das Abkommen mit Italien als eine Art Blaupause für die folgenden angesehen werden kann, soll hier darauf genauer eingegangen werden.

Im Bundesarbeitsblatt vom 25. Januar 1956 wurde die Vereinbarung zwischen „der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Italienischen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland vom 11. Januar 1956“⁹ bekannt gegeben. Zu Beginn des Vertrages wird festgestellt, dass beide Regierungen „von dem Wunsch geleitet [sind], die Beziehungen zwischen ihren Völkern im Geiste europäischer Solidarität zu beiderseitigem Nutzen zu vertiefen und enger zu gestalten“.¹⁰ Dieser besonders von deutschen Politikern immer wieder betonte Passus sollte die nach dem Zweiten Weltkrieg

veränderte Position Deutschlands in Europa und der Welt darstellen und zeigen, dass das Land für Völkerverständigung und europäische Integration steht. Bundesarbeitsminister Theodor Blank nahm in seiner Rede bei der Begrüßung des einmillionsten ausländischen Arbeiters am 30. Oktober 1964 ebenfalls diese Rhetorik auf: „Die Gastarbeiter haben bei uns den Beweis dafür erbracht, dass die Verschmelzung Europas und die Annäherung von Menschen verschiedenster Herkunft und Gesittung in Freundschaft eine Realität sind. Dafür schulden wir ihnen Dank.“¹¹

Das Abkommen regulierte exakt die Vorgehensweise der Anwerbung: Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung entsandte eine Kommission nach Italien, deren Hauptstelle sich in Rom befand, mit Zweigstellen in Mailand, Verona und Neapel. Diese übermittelten dem „Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale“ die deutschen Stellenangebote, das daraufhin bei den italienischen Bewerbern eine „berufliche und gesundheitliche Vorauslese“ traf.¹² Danach konnten die deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber entscheiden, ob ein Bewerber eingestellt wurde. Wenn ja, händigte die deutsche Kommission einen zweisprachigen Arbeitsvertrag aus, woraufhin eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung von der „Ausländerpolizei“ erteilt wurde. Auch Reisekosten und Reiseverpflegung fanden eine genaue Regelung.¹³

Dem Vertrag mit Italien folgten nach ähnlichem Schema 1960 Abkommen mit Spanien und Griechenland und schon ein Jahr später mit der Türkei. Weitere wurden mit Portugal (1964) und Jugoslawien (1968) geschlossen.¹⁴ Von diesen Abkommen versprach sich nicht nur die Bundesrepublik Vorteile, auch die Entsendeländer verbanden damit hohe Erwartungen: Vom Devisenzuwachs durch die Rücküberweisung der Löhne wie auch dem Wissenstransfer der Rückwanderer sollte ein positiver Impuls auf die eigene Wirtschaft folgen. Ebenso konnte die hohe Arbeitslosenquote im Entsendeland gesenkt werden, was vor allem für die autoritären Regime, mit denen Deutschland Anwerbeabkommen abschloss, von Bedeutung war, da sich diese Staaten davon eine Eindämmung revolutionärer Entwicklungen erhofften.¹⁵