

*Erkaufte Rückkehr?*

*Die Abwanderung türkischer ›Gastarbeiter/innen‹ aus  
Westdeutschland von 1973 bis 1984*

**Dissertation**

**zur Erlangung des Grades**

**Doktorin der Philosophie (Dr. phil.)**

**am Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften  
der Universität Osnabrück**

vorgelegt

von

**Sakine Yıldız**

aus

Stuttgart

Osnabrück, 2017



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>6</b>
<b>2. ›Kritische Grenze erreicht‹: Bedingungen, Formen und Folgen der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte</b> .....	<b>26</b>
2.1 Die Ausländerpolitik der Bundesregierung in der Anwerbephase 1955 bis 1973.....	26
2.2 Die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik nach dem Anwerbestopp 1973 .....	33
2.3 Die türkischen Arbeitsmigrant/innen.....	35
<b>3. ›Integration auf Zeit‹: Überlegungen und Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer/innen</b> .....	<b>42</b>
3.1 Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.....	42
3.2 Die Kindergeldsenkung 1975 .....	49
3.3 Der ›Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik‹ 1975 .....	52
3.4 Die Ausländerpolitik in Baden-Württemberg.....	56
3.4.1 Das Audi NSU-Werk Neckarsulm und seine ›Gastarbeiter/innen‹ .....	66
3.4.2 Die Rückkehrhilfe des Landes Baden-Württemberg.....	71
3.5 Die Bund-Länder-Kommission zur Ausländerbeschäftigung 1976 .....	84
3.6 Die türkischen Arbeitnehmergesellschaften .....	87
3.7 Die Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹ .....	91
3.8 Das Kühn-Memorandum und die Rückkehrförderungs politik .....	102
<b>4. ›Rennen um die Begrenzungs politik‹: Die Begrenzung der Zuwanderung und die Förderung der Rückkehr türkischer Arbeitnehmer/innen in den Jahren 1980 bis 1982</b> .....	<b>107</b>
4.1 Visumpflicht für türkische Staatsangehörige.....	109
4.2 Familienzusammenführung .....	118
4.3 Die zunehmende Ausländerfeindlichkeit.....	125
4.4 Die Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹ .....	132
4.5 Die Bundestagsdebatte zur Ausländerpolitik vom 4. Februar 1982 .....	150
4.6 Das Ausländerkonsolidierungsgesetz 1982 .....	156
<b>5. ›Das Rückkehrhilfegesetz‹: Der Machtwechsel und die ›neue‹ Rückkehrförderungs politik?</b> 164	
5.1 Das Rückkehrhilfegesetz 1983 .....	176
5.2 Kritiker und Befürworter der Rückkehrhilfe .....	180
5.2.1 Sozialpartner.....	180
5.2.2 Verbände mit Betreuungs- und Beratungsfunktionen .....	187
5.2.3 Versicherungsträger, Verbände und Institutionen .....	194
5.3 Türkische Arbeitnehmer/innen .....	197

<b>6. Die deutsch-türkischen Beziehungen 1980 bis 1984 .....</b>	<b>200</b>
<b>7. »Endgültige Rückkehr«: Die Abwanderung türkischer Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien 1983/84.....</b>	<b>220</b>
7.1 Rückkehrhilfeempfänger/innen .....	222
7.2 Auszahlung der Rentenbeiträge .....	224
7.3 RückHG – ein Erfolg I.....	226
7.4 Rückkehrmotive der Rückkehrhilfebezieher/innen 1984 .....	231
7.5 Interviews mit Rückkehrer/innen 2015.....	235
7.5.1 »Solange die Kinder unter 18 sind, wollten wir zurück« - Nesrin und Mehmet Ulusal ....	235
7.5.2 »Man wollte uns nicht mehr« – Tezer und Dilek Denizci.....	239
7.5.3 »Mein Sohn kannte mich nicht« - Hamiyet und Arif Koca.....	243
7.5.4 »Endlich konnte ich Mutter sein« - Neriman Girgin.....	247
7.5.5 »Wir haben wie Roboter gelebt« - Necla Özdemir .....	250
7.5.6 »Mein Sohn kam weinend nach Haus« - Familie Binalli .....	254
7.5.7 »Jetzt kehren wir zurück« - Sevinç Hatipoğlu .....	258
<b>8. Fazit: RückHG – ein Erfolg II .....</b>	<b>261</b>
<b>9. Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>271</b>
<b>10. Abkürzungen .....</b>	<b>273</b>
<b>11. Quellen .....</b>	<b>275</b>
11.1 Archive (ungedruckte Quellen) .....	275
11.2 Gedruckte Quellen .....	276
11.3 Interviews.....	277
11.4 Zeitungsartikel und Zeitschriften.....	277
<b>12. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>282</b>

## **Vorwort**

Diese Dissertation wäre ohne die Hilfe, Kritik und Unterstützung einer Reihe von Menschen und Institutionen nicht möglich gewesen. Mein besonderer Dank gilt meinem Betreuer Prof. Dr. Jochen Oltmer, der sich meines Projekts in einem sehr frühen Stadium angenommen und mich im Laufe der Arbeit fortwährend begleitet hat. Durch seine interessierten und kritischen Nachfragen hat er mich stetig dazu angeregt, über den Tellerrand zu schauen und mich dazu ermutigt, auch migrationshistorische Ergebnisse zu hinterfragen. Ohne meinen Zweitbetreuer PD Dr. Thomas Schlemmer, der mich nach meiner Examensarbeit dazu ermutigt hat, eine Promotion anzugehen, hätte ich diese Arbeit nicht begonnen. Er hat das Potenzial in mir gesehen und mich bestärkt, eine Dissertation zu verfassen und hat mir während der Bearbeitungszeit hilfreiche Ratschläge gegeben.

Einen besonderen Beitrag zu diesem Projekt hat die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) geleistet, die mir durch die Aufnahme in die Graduiertenförderung eine sorgenfreie Arbeit und darüber hinaus den fachlichen Austausch mit anderen Promovierenden ermöglicht hat, die mir zum Teil über die Promotionszeit hinaus als Freund/in erhalten geblieben sind. Der Forschungsaufenthalt in der Türkei 2014 und die Teilnahme an der Summer School der Columbia University in New York 2015 wären ohne die finanzielle Unterstützung der FES nicht möglich gewesen.

Einen großen Beitrag zu dieser Arbeit haben besonders Dr. Franz-Georg von Busse, Alexander Konrad und meine Schwester Feride Dilmen geleistet, die es auf sich genommen haben, mein Manuskript nicht nur ganz oder in Teilen Korrektur zu lesen, sondern auch durch kritische Nachfragen und hilfreiche Hinweise zu verbessern. Für diese unersetzlichen Lektoratsdienste danke ich euch sehr!

Ein großer Dank gilt den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern in Deutschland und der Türkei, die sich bereit erklärt haben, von ihren persönlichen Erfahrungen und Erlebnissen zu erzählen: Familie Binali, Bernardino Di Croce, Tezer und Dilek Denizci, Neriman Girgin, Sevinç Hatipoğlu, Hamiyet und Arif Koca und Herbert Leuninger.

Ohne die Unterstützung von Freunden und Familie zu promovieren, ist kaum möglich. Deshalb danke ich insbesondere Judith Jansen und Antonin Wiser dafür, dass sie immer ein offenes Ohr für mich hatten, und vor allem Ilias Danatzis, mit dessen Beistand und Humor ich die scheinbar unendlichen Stabi-Tage ertragen habe. Meinen Eltern Zeycan und Nuri Yıldız sowie meinen Geschwistern Handan, Gülden und Selman danke ich sehr, dass sie mein Promotionsvorhaben zu jeder Zeit unterstützt und an mich geglaubt haben. Danke!

# 1. Einleitung

»Die Zahl der Asylbewerber und Migranten,  
die freiwillig in ihre Heimat zurückkehren,  
ist stark gestiegen. Der Staat baut die Anreize für  
eine Heimkehr systematisch aus.«  
FAZ, 28.12.2016<sup>1</sup>

Der 33-jährige Kosovo-Albaner Ismet Arifi kehrte 2014 freiwillig mit seiner Frau und den drei Kindern aus Deutschland nach Lipjan, nicht weit von Pristina entfernt, zurück. 2013 hatte er sich mit seiner Familie auf den Weg nach München gemacht, um dort ein besseres Leben im Vergleich zu dem in seiner Heimat führen zu können. In Bayern angekommen, stellte die Familie einen Asylantrag, für den die deutschen Behörden jedoch nicht zuständig waren, da die Arifis über Ungarn eingereist waren. Ismet Arifi wurde die Möglichkeit eröffnet, bei einer freiwilligen Rückkehr in den Kosovo eine finanzielle Hilfe in Höhe von 600 € sowie die Reisekosten bezahlt zu bekommen. Bei einer Abschiebung hingegen würde die finanzielle Unterstützung entfallen und für ihn wie auch seine Familie ein unbefristetes Einreiseverbot verhängt werden. Dies wollte Ismet Arifi vermeiden und so entschied er sich gemeinsam mit seiner Familie für die freiwillige Rückkehr.<sup>2</sup>

Die türkischstämmige Arbeitnehmerin Necla Özdemir trat 1984 gemeinsam mit ihrer Familie die endgültige Rückkehr in die Türkei an, nachdem sie über 15 Jahre in der Bundesrepublik gelebt und gearbeitet hatte. Necla Özdemir war 1968 ihrem Ehemann nach Deutschland gefolgt und gehörte zu den 14 Millionen ausländischen Arbeitsmigrant/innen, die zwischen 1955 und 1973 in der Bundesrepublik willkommen waren und in deutschen Unternehmen arbeiteten. Der Großteil von ihnen – elf Millionen – blieb für wenige Monate, maximal einige Jahre, um dann wieder in das Herkunftsland zurückzukehren oder weiterzuwandern. Auch Necla Özdemir wollte nur für wenige Monate in Deutschland bleiben, doch verschob sie ihre Heimreise immer wieder, sodass sie sich erst mit dem Rückkehrförderungsgesetz von 1983 dazu entschloss, in die Türkei zurückzukehren. Die deutsche Regierung hatte den arbeitslos gewordenen oder von Kurzarbeit betroffenen Ausländer/innen, die nicht aus Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) stammten, finanzielle Anreize geboten, um die Bundesrepublik freiwillig zu verlassen; diese nahmen

---

<sup>1</sup> FAZ, 28.12.2016, »Wie der Staat die freiwillige Rückkehr unterstützt«.

<sup>2</sup> Vgl. Jasmin Siebert, »Rückkehrer: Drei Mal Deutschland und zurück«, <http://reporterreisen.com/apropos-kosovo/dreimal-deutschland-und-zurueck.html>, abgerufen am 24.1.2017.

Necla Özdemir und ihr Ehemann 1984 in Anspruch, da sie beide in Betrieben arbeiteten, die seit einigen Monaten Kurzarbeit verhängt hatten.

Wie unterschiedlich die Perspektiven auf einen dauerhaften Aufenthalt und der Zeitpunkt der Rückkehr von Ismet Arifi und Necla Özdemir auch waren – eines haben sie beide gemeinsam: Sie sind Rückkehrer, die eine finanzielle Hilfe in Anspruch nahmen, um die Bundesrepublik freiwillig zu verlassen. Zwar traten Ismet Arifi wie auch Necla Özdemir aus unterschiedlichen Gründen die endgültige Rückkehr an, dennoch erleichterte ihnen die von der Bundesregierung eingeführte Prämie die Entscheidung.

Der Begriff Rückwanderung verweist auf die Migration von Personen, die sich nach einem Aufenthalt im Ausland für eine Rückkehr in das Land entscheiden, in dem sie aufgewachsen waren. Rückkehrentscheidungen können aus familiären, persönlichen, ökonomischen oder politischen Gründen getroffen werden, sind also hinsichtlich ihrer Motivation vielfältig. Um die Rückwanderung ausländischer Arbeitsmigrant/innen aus der Bundesrepublik verstehen zu können, ist es unabdingbar, die Entwicklung der Ausländerpolitik beginnend mit dem Anwerbestopp 1973 zu analysieren sowie die Begrenzung der Ausländerzuwanderung und die Förderung der Rückkehr von Arbeitsmigrant/innen zu beleuchten. Die zahlenmäßig größte Gruppe von Ausländer/innen bildeten seit den 1970er-Jahren Türkinnen und Türken. In der vorliegenden Arbeit werden die Positionen der an der damaligen Debatte beteiligten Akteure erläutert, vor allem die der Bundesregierung, deren Ausländerpolitik neben der Integration die Reduzierung des Umfangs der türkischen Bevölkerung in Deutschland beinhaltete.

Deutschland entwickelte sich im 19. und 20. Jahrhundert von einem Auswanderungsland zu einem Einwanderungsland, ebenso wurde aus dem Auswanderungskontinent Europa ein Einwanderungskontinent.<sup>3</sup> Die deutsche Bevölkerungsgeschichte ist nach dem Zweiten Weltkrieg durch Turbulenzen gekennzeichnet. Nach dem Ende des Kriegs 1945 zogen acht Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten nach Westdeutschland und weitere drei Millionen Flüchtlinge kamen bis zum Mauerbau 1961 aus der SBZ und DDR. Der kurz einsetzende Babyboom zwischen 1952 und 1964 wurde durch den ›Pillenknick‹ gebremst und die Geburtenzahlen schrumpften allmählich. Durch den Rückgang der Mortalität kam es seit den frühen 1970er-Jahren zu einer sprunghaften Alterung der deutschen Gesellschaft und damit zu gravierenden Problemen für die sozialen Sicherungssysteme. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der 1950er-Jahre wurden gezielt ab

---

<sup>3</sup> Vgl. Jan Philipp Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik. Denkmuster und Debatten in Politik und Medien 1945–2010*, Paderborn 2012.

1955 ausländische Arbeitsmigrant/innen für die deutsche Industrie angeworben.<sup>4</sup> Weiter kamen ›Aussiedler‹ oder ›Spätaussiedler‹ aus Osteuropa, Asylbewerber/innen und Flüchtlinge aus der ›Dritten Welt‹ und Bürgerkriegsgebieten in die westdeutsche Gesellschaft. Die Zeit einer stabilen Nachkriegsordnung, die mit dem Marshall-Plan, der Teilung Europas 1947 und dem wirtschaftlichen Aufschwung seit Anfang der 1950er-Jahre begann, fand ihr Ende in den 1970er-Jahren.<sup>5</sup>

Eine Geschichte für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich ohne Berücksichtigung der Geschichte der Migration nicht schreiben. Für die westdeutsche Gesellschaft hatte die Zu- und Ab-, Ein- und Auswanderung von Millionen Menschen eine eminente Bedeutung. Das deutsche »Wirtschaftswunder« wäre vermutlich nicht möglich gewesen, wenn nicht sieben Millionen erwerbsfähige Flüchtlinge und Vertriebene und bis zu 14 Millionen sogenannte Gastarbeiter/innen zugewandert wären. Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften hatte einen überaus positiven volkswirtschaftlichen Effekt für Millionen von deutschen Arbeiter/innen, weil deren Arbeitszeit auf eine 5-Tage-Woche verkürzt wurde und der Aufstieg in höher qualifizierte Positionen realistischer war als zuvor.<sup>6</sup> In den Jahren des anhaltenden Wirtschaftsaufschwungs war der Wohlstand für die Masse der Bevölkerung fühlbar, erlebbar geworden und sie wirkte mentalitätsprägend.<sup>7</sup> In der Masse waren auch die ausländischen Arbeitsmigrant/innen, die die ›Boom-Phase‹ (mit)ermöglichten, deren Ende sie aber auch deutlicher spürten, denn als un- bzw. angelernte Arbeiter/innen, die im Produktionsgewerbe arbeitslos wurden, waren sie stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, als die deutschen Arbeitnehmer/innen.

Nach dem Anwerbestopp 1973 trat eine große Zahl von arbeitslos gewordenen Migrant/innen die Rückkehr an, doch aufgrund der Dynamik des Familiennachzugs stieg der Umfang der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre trotzdem an. Im darauffolgenden Jahrzehnt erreichte die Abwanderung 1984 einen singulären Höhepunkt, der durch das Rückkehrhilfegesetz (RückHG) von 1983 ausgelöst wurde. Nicht-EG-Ausländer/innen erhielten eine Rückkehrhilfe in Höhe von 10.500 DM ausbezahlt, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllten und sich in dem Bewilligungszeitraum für eine freiwillige Rückkehr entschieden. Nach dem Ende der gesetzlichen Regelung am 30. September 1984 stiegen die Zuzüge wieder an, während die

---

<sup>4</sup> Vgl. Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bundesrepublik und DDR 1949–1990, München 2008, S. 34.

<sup>5</sup> Vgl. Anselm Doering-Manteuffel, Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, 3. erweiterte Aufl., Göttingen 2012, S. 26.

<sup>6</sup> Vgl. FAZ, 28.7.1965, »Wo sollen die ausländischen Arbeiter wohnen?«

<sup>7</sup> Vgl. Doering-Manteuffel, Raphael, Nach dem Boom, S. 60f.



Abwanderung rückläufig war. Zu einem vorläufigen Höhepunkt der Zuwanderung kam es 1992 mit 1,5 Millionen Menschen aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, von denen fast jeder Dritte Asyl beantragte. Die Rückkehrerzahl stieg 1993 auf 710.000 an, schwankte in den darauffolgenden Jahren zwischen 500.000 und 640.000 und erreichte 2004 beinahe die 700.000-Marke. Die höchste Zuzugs- wie auch Fortzugsrate seit ihrer Gründung erlebte die Bundesrepublik Deutschland jedoch im Jahr 2015 mit über zwei Millionen Zuzügen und rund 860.000 Fortzügen. Insgesamt zogen zwischen 1955 und 2015 über 38,2 Millionen Ausländer/innen in das Bundesgebiet, während es im selben Zeitraum rund 27,7 Millionen verließen.<sup>8</sup>

Die Rückkehrförderungs politik gewann nach dem Anwerbestopp 1973 an Bedeutung und ist bis heute ein migrationspolitisches Steuerungsinstrument. Zu den Maßnahmen der Rückkehrpolitik können die Rückkehrberatung, Rückkehrförderung, Förderung von Reintegration, Rückführung und politische Beeinflussung von Herkunftsstaaten, Rückübernahme zu gewährleisten, gezählt werden. Für die Bundesregierung ist die freiwillige Rückkehr von Ausländerinnen und Ausländern heute im Gegensatz zu deren zwangsweisen Rückführung die humanere Alternative der Aufenthaltsbeendigung, während Kritiker in dem Konzept nur eine letzte Möglichkeit einer verfahrens- und aufenthaltsrechtlichen Beratung sehen.<sup>9</sup>

### *Fragestellung*

Die finanzielle Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Ausländer/innen in Deutschland hat ihren Ursprung in den 1970er- und frühen 80er-Jahren, als die Einwanderung ausländischer Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien in der Bundesrepublik vielfach negativ wahrgenommen wurde und Politik wie Öffentlichkeit erkannten, dass mit einer baldigen Abwanderung der sogenannten Gastarbeiter/innen nicht zu rechnen war. Obwohl sich schon seit Mitte der 1960er-Jahre eine dauerhafte Niederlassung vieler ausländischer Arbeitnehmer/innen abzeichnete, hielten Deutsche wie auch Migrant/innen bis in die 1980er-Jahre daran fest, dass ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht von Dauer sei.

Zu Beginn der 1970er-Jahre erließen neben der Bundesrepublik (1973) die Schweiz (1970), Schweden und Dänemark (1972), Großbritannien, die Niederlande, Belgien und Österreich (1973) sowie Frankreich (1974) Anwerbe- bzw. Einwanderungsstopps oder verschärften ihre

---

<sup>8</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (künftig: BAMF), Informationen zur freiwilligen Rückkehr, <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/FreiwilligeRueckkehr/ZIRFRueckkehrberatung/zirf-rueckkehrberatung-node.html>, abgerufen am 20.1.2017.

Migrationsgesetze so sehr, dass die Zuwanderung ›außereuropäischer‹ Arbeitskräfte fast unmöglich wurde. In Westeuropa dominierten migrationspolitische Muster, die die Zuwanderung von Arbeitsmigrant/innen, die nicht aus Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bzw. der EG kamen, weitgehend blockierten. Aus relativ liberalen Migrationsregimen wurden restriktivere.<sup>10</sup> In der Bundesrepublik erhoffte sich die Regierung mit dem Anwerbestopp 1973 eine deutliche Reduzierung der Ausländerzahl. Diese Erwartung wurde jedoch nicht erfüllt – im Gegenteil: Die ausländische Bevölkerung nahm in den darauffolgenden Jahren aufgrund des Familiennachzugs immer weiter zu.

Diese Arbeit untersucht die bundesdeutsche Rückkehrförderungs politik von 1973 bis 1984 und verfolgt das Ziel, die staatlichen und außerstaatlichen Akteure der türkischen und deutschen Migrationsregime zu beleuchten. Die konkrete Fragestellung lautet: Warum vertraten verschiedene deutsche Akteure unterschiedliche Positionen in der Förderung der Rückkehr türkischer Arbeitnehmer/innen und welchen Einfluss hatten Akteure auf die deutsche Ausländerpolitik, die deutsch-türkischen Beziehungen sowie die Rückkehrentscheidung der türkischen Arbeitnehmer/innen in der Bundesrepublik? Dabei wird auch nach Erklärungen für die selektive Beschränkung des RückHG auf Nicht-EG-Ausländer/innen und insbesondere Türkinnen und Türken gesucht.

Unterschiedliche institutionelle Akteure versuchten die Zu- und Abwanderung der ausländischen Arbeitnehmer/innen durch Kontrolle, Steuerung und Regulierung zu beeinflussen. Die Debatten um die Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer/innen waren, so die hier ausgearbeitete These, Reaktionen auf die Niederlassung ausländischer Staatsangehöriger, die angesichts der Wirtschaftskrise 1973 entstanden. Die sozialliberale wie auch die spätere konservativ-liberale Bundesregierung fehlten während ihrer Regierungszeit an Rückkehrförderungsprogrammen, die die Abwanderung der Ausländer/innen vorantreiben sollten. Mit finanziellen Anreizen sollten vor allem türkische Arbeitnehmer/innen dazu animiert werden, mit ihren Familien die Bundesrepublik freiwillig und endgültig zu verlassen. Den Höhepunkt erreichte die Diskussion um die Begrenzung und Reduzierung der Zahl der Ausländer/innen 1983, als das Rückkehrförderungsgesetz (RückHG) unter dem seit Oktober 1982 amtierenden Bundeskanzler Helmut Kohl verabschiedet wurde. Kohl zeigte mit dem Gesetz nicht nur, dass er die Ausländerpolitik als dringlich empfand und ihr mehr Aufmerksamkeit widmete als sein Vorgänger Helmut Schmidt, sondern vor allem, dass er im

---

<sup>10</sup> Vgl. Marcel Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeiter‹. Europäische Anwerbestopps 1970–1974, Paderborn 2013. »Migrationsregime sind integrierte Gestaltungs- und Handlungsfelder institutioneller Akteure, die einen bestimmten Ausschnitt des Migrationsgeschehens fokussierten, Migrationsbewegungen kanalisiert und die (potenziellen) Migrantinnen und Migranten kategorisierten«; Jochen Oltmer (Hrsg.), Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Paderborn 2016, S. 20f.

Gegensatz zur sozialliberalen Koalitionsregierung Taten folgen ließ und die Zahl der verbleibenden Ausländer/innen aktiv senkte. Nach offiziellen Angaben verließen aufgrund des Rückkehrförderungsgesetzes 250.000 bis 300.000 Ausländer/innen die Bundesrepublik. Angesichts dessen wurde das Gesetz von der konservativ-liberalen Bundesregierung als voller Erfolg bewertet.<sup>11</sup>

Ich konzentriere mich bei der Analyse der Muster und Perspektiven der Aushandlung von Migration in die Bundesrepublik der 1970er- und 80er-Jahre auf die staatlichen Akteure, weil diese »in der Regel zu den besonders machtvollen Handelnden zählten, beziehungsweise als solche erschienen«. <sup>12</sup> Neben den Regierungs- und Oppositionsparteien werden insbesondere das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMA) und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) auf ihre Rolle in der Rückkehrförderungs politik geprüft, weil sie bis 1982 für ausländerpolitische Fragestellungen zuständig waren. In interministeriellen Ausschüssen und Projektgruppen waren weitere Ministerien beteiligt, deren Standpunkte ebenfalls in der vorliegenden Arbeit untersucht werden.<sup>13</sup>

Die Rückkehrförderungs politik wurde nicht nur auf Bundesebene diskutiert, sondern auch auf Landesebene. Deshalb ist es unabdingbar, auch die regionale Migrations politik zu untersuchen. Dies wird am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung unternommen, denn diese hatte viele Jahre eine führende Rolle in der Ausländer politik eingenommen und politische Entscheidungen getroffen, die nicht nur für Unternehmen und ausländische Arbeitnehmer/innen in Baden-Württemberg von großer Bedeutung waren, sondern auch zu Diskussionen auf Bundesebene führten. Dazu gehörte die Einführung der Rückkehrhilfe 1975, um dem von der Krise betroffenen Automobilhersteller Audi-NSU Neckarsulm zu helfen.

Bei den politischen Entscheidungsfindungen waren neben staatlichen auch außerstaatlichen Akteuren wie Gewerkschaften, Verbände und Institutionen beteiligt. Viele gesellschaftliche Gruppen engagierten sich im Ausländerbereich und nahmen (meist) eine klare Position zur Rückkehrförderungs politik ein. Da nicht alle relevanten Akteure untersucht werden können, wurden diejenigen ausgewählt, die sich an der politischen Diskussion aktiv beteiligten: Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der bis heute eine herausragende Stellung unter den

---

<sup>11</sup> CDU-Dokumentation 32/1986, S. 29; Kölner Stadt-Anzeiger, 2.8.1984, »Rückkehrhilfe war für Bonn ein voller Erfolg«; Kölnische Rundschau, 3.12.1983, »Blüm sieht Erfolg der Rückkehrhilfe«; Union in Deutschland (UiD), Nr. 6, 1985, S. 3.

<sup>12</sup> Oltmer (Hrsg.), Handbuch Staat und Migration, S. 2.

<sup>13</sup> Zu den weiteren Bundesministerien gehören das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau), das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) sowie das Auswärtige Amt (AA).

deutschen Gewerkschaften hat, weil die Mehrheit der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/innen unselbständige Arbeitnehmer/innen sind und der DGB deren Interessen auch bei der Diskussion um die Rückkehrförderung vertrat.<sup>14</sup> Die Bundesanstalt für Arbeit (BA), heute Bundesanstalt für Arbeit, und die ehemalige Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) wurden mit der Durchführung des RückHG beauftragt und sind deshalb von besonderem Interesse. Weiter äußerten sich die Kirchen, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die Arbeiterwohlfahrt (AWO), das Diakonische Werk der Evangelischen Kirchen, der Caritasverband, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der ehemalige Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und die Bundesknappschaft (BKN) zur Rückkehrförderungs politik und insbesondere zum RückHG.

Moderne Massenmedien transportieren und kommunizieren gesellschaftspolitische Themen, informieren die Öffentlichkeit und sind deshalb ein eigens zu betrachtender Akteur.<sup>15</sup> Sie haben sowohl die Rolle eines Berichterstatters als auch Kommentators inne und können den politischen Prozess beeinflussen.<sup>16</sup> Deutsche und türkische Medien wie u. a. das Magazin *Der Spiegel*, *Die Zeit*, *Cumhuriyet* und *Milliyet* thematisierten die öffentlich geführten Debatten zur Rückkehrförderung und berichteten über türkische Migrant/innen und ihre soziale Stellung in der Bundesrepublik. Damit rückten sie diese Themen in das öffentliche Bewusstsein und prägten das gesellschaftliche Bild von Ausländer/innen und den Lebensbedingungen in der Fremde. Zahlreiche türkische Journalist/innen griffen die ausländerpolitischen Diskussionen in Deutschland auf und bezogen Stellung dazu. In einem Zeitungsartikel appellierte ein türkischer Journalist an seine Landsleute in der Bundesrepublik, sich anzupassen und damit den Behauptungen entgegenzuwirken, dass die türkischen Staatsbürger/innen schwer zu integrieren seien und auch an die türkischen Politiker, ihre Bürger/innen nicht im Stich zu lassen.<sup>17</sup>

Neben deutschen und türkischen Medien wurden auch zahlreiche Protokolle von Gesprächen zwischen Politikern aus der Türkei und Deutschland analysiert. Diese Auswertung gewährt einen Einblick in das türkische Migrationsregime, in dem ebenfalls verschiedene Akteure

---

<sup>14</sup> Archiv der sozialen Demokratie (künftig: AdsD) DGB-Archiv, 5/DGAZ 000512, Abt. Ausl. Arbeitnehmer, Aktuelle Ausländerpolitik der Bundesregierung und Stellungnahme des DGB, 21.6.1983; auch: AdsD DGB-Archiv, 5/DGAZ 000512, Abt. Ausl. Arbeitnehmer, DGB Nachrichtendienst, DGB lehnt Rückkehrprämie für ausländische Arbeitnehmer ab, 7.4.1983.

<sup>15</sup> Vgl. Andreas Schulz, Der Aufstieg der »vierten« Gewalt. Medien, Politik und Öffentlichkeit im Zeitalter der Massenkommunikation, in: *Historische Zeitschrift* 270, 1/2000, S. 65–97; Günal Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel. Die deutsch-türkischen Beziehungen und die Beitrittsbemühungen der Türkei in die Europäische Gemeinschaft, 1959–1987, Bielefeld 2014, S. 17–28.

<sup>16</sup> Vgl. Barbara Pfetsch, Silke Adam (Hrsg.), *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen*, Wiesbaden 2008.

<sup>17</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982, S. 4892; *Hürriyet*, 28.11.1973, »İşçilerimizi sahipsiz bırakmayayız – Wir lassen unsere Arbeiter nicht im Stich«; Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 148f.; *FAZ*, 2.12.1982, »Fremde und Allzufremde«.

unterschiedliche Interessen innerhalb der Regierung vertraten und die Rückkehr ihrer Staatsbürger/innen unterstützten bzw. hemmten. Die Bundesrepublik gehörte unter den europäischen Anwerbeländern zu den Staaten mit der höchsten Zahl an türkischen Arbeitsmigrant/innen, da sie vorwiegend türkische Staatsangehörige angeworben hatte.<sup>18</sup> Die Türkei dagegen war das Land, mit der größten Anzahl entsendeter Arbeitskräfte, aber hatte bis 1961 keine Auswanderung in größerem Umfang erlebt. Emigration war für die türkische Regierung und Bevölkerung ein junges Phänomen und damit auch die Remigration.<sup>19</sup> Bei den Treffen von staatlichen Akteuren beider Seiten wurden die sich aus der Arbeitsmigration ergebenden Probleme für die jeweiligen Länder diskutiert und es wurde nach Lösungskonzepten gesucht. Aus vor allem ökonomischen Gründen tat sich die türkische Regierung schwer, die Rückkehr ihrer Staatsbürger/innen zu unterstützen. Deshalb versuchte sie die Bundesregierung dazu zu bewegen, in die türkische Wirtschaft zu investieren, um neue Arbeitsplätze zu schaffen, denn nur so könne eine Reintegration der großen Zahl an Rückkehrer/innen bewältigt werden.<sup>20</sup> Die Bundesregierung versicherte dem NATO-Partner Türkei Unterstützung, machte aber auch gleichzeitig klar, dass Deutschland nicht für die Reintegration der ehemaligen ›Gastarbeiter/innen‹ in den türkischen Arbeitsmarkt verantwortlich sei, sondern die türkische Regierung.<sup>21</sup> Der Wunsch nach Begrenzung und Kontrolle der weiteren Zuwanderung türkischer Arbeitnehmer/innen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt und auch die immer näher rückende Freizügigkeit für türkische Arbeiter/innen in den EG-Mitgliedstaaten, die ab Ende 1986 gelten sollte, wurde zu einem hitzig diskutierten Thema zwischen beiden Staaten: Laut dem EWG-Assoziierungsabkommen und der Zusatzprotokolle sollte es zwischen 1976 und 1986 eine schrittweise Freizügigkeit der türkischer Arbeiter/innen geben.<sup>22</sup> Allerdings versuchte die Bundesregierung zu einer Revision der Freizügigkeitsbestimmung zu gelangen, denn sie war der Ansicht, dass eine ›zügellose‹ und ungesteuerte Zuwanderung aus der Türkei die Bundesrepublik nicht verkraften könne.<sup>23</sup> Akteure aus der türkischen Regierung erkannten in dem Versuch Deutschlands, die

---

<sup>18</sup> Vgl. Nermin Abadan-Unat, Turkey: Late Entrant into Europe's Work Force, in: D. Kubat (ed.), The Politics of Migration Policies, 2nd ed. (p. 308–309), New York: Center for Migration Studies 1993.

<sup>19</sup> Vgl. Karin Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«. Die Geschichte der türkischen ›Gastarbeiter‹ in der Bundesrepublik, Göttingen 2005, S.72ff.

<sup>20</sup> Vgl. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), 1982, II, Dok. 314, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 20.11.1982, München 2014.

<sup>21</sup> Vgl. FAZ, 7.7.1983, »Zwischen Freunden kann es Schwierigkeiten geben«.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt 1964, Teil II, S. 510–579; Bundesgesetzblatt 1972, Teil II, S. 393.

<sup>23</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982, S. 4893; Der hessische Ministerpräsident Holger Börner (SPD) sagte in einem Interview, dass er einen weiteren Zuzug von türkischen Staatsbürgern in die Bundesrepublik für nicht möglich halte. Er sei eher dazu bereit, die Vertragstreue im EG-Vertrag zu riskieren, als mehr türkische Staatsbürger/innen ins Land zu holen, vgl. Manfred Zuleeg, Stand und Entwicklung des Ausländerrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (künftig: ZAR) 3/1982, S. 120–127, hier S. 122, Fußnote 49.

Freizügigkeitsbestimmungen zu revidieren, die Möglichkeit für die türkische Wirtschaft, materielle Ansprüche gegenüber der deutschen Regierung zu erheben.<sup>24</sup>

Die beschlossenen Regelungen und Gesetze, die im Zusammenhang mit der Begrenzung der weiteren Zuwanderung von Nicht-EG-Ausländer/innen in die Bundesrepublik und der Rückkehrförderung von in Deutschland lebenden Ausländer/innen entstanden, waren Parlamentsentscheidungen, deren Genese im administrativen Rahmen der westdeutschen Regierung stattfand. Damit aber Gesetzestexte und Verordnungen nicht mit gesellschaftlicher Realität verwechselt werden und von einer staatlichen Steuerbarkeit von Migrationsbewegungen ausgegangen wird, muss der Blick auf die Migrant/innen selbst gerichtet werden, denn ihre Autonomie als handelnde Akteure darf nicht vernachlässigt werden.<sup>25</sup> Um eine Autopsie der Wanderungsbewegung der Arbeitsmigrant/innen nach Deutschland und deren Entscheidung zur Rückkehr vornehmen zu können, reicht es nicht, nur auf die Makro-Ebene zu schauen und somit auf das türkische und westdeutsche Migrationsregime.<sup>26</sup> Der ›Eigen-Sinn‹ der Migrant/innen war von großer Bedeutung, denn administrative Maßnahmen alleine konnten die Migrationsbewegungen nicht steuern.<sup>27</sup>

Die Reaktion in Deutschland auf die Zunahme des Umfangs der ausländischen Bevölkerung ist vor allem bei staatlichen Akteuren vorwiegend von Furcht, aber auch von Stereotypen in Bezug auf das Fremde an sich und die unbekanntenen neuen Mitbürger geprägt. So beherrschten unter anderem Angst und Vorurteile den öffentlichen Migrationsdiskurs, wobei überwiegend darüber Einigkeit herrschte, dass staatliches Handeln Zu- und Abwanderung der ausländischen Bevölkerung steuern könne. Die staatliche Lenkung zeigte sich nicht nur erst im November 1983, als das Rückkehrförderungsgesetz unter der Kohl-Regierung verabschiedet wurde, sondern bereits seit dem Anwerbestopp im Jahr 1973. Doch war diese Annahme zutreffend? Konnte wirklich auf Bundesebene die Rückkehr der türkischen Arbeitnehmer/innen gelenkt werden oder wurde das Gesetz für wirksamer gehalten als es tatsächlich war? Und wie nahmen die Adressaten des Gesetzes – die türkischen Staatsbürger/innen – die Rückkehrförderungs politik auf?

---

<sup>24</sup> Vgl. FAZ, 9.3.1984, »Was kostet Ankaras Verständnis für die ›deutschen Sorgen‹«, Alexander Refflinghaus, Deutsche Türkei politik in der Regierungszeit Helmut Kohls. 1982 bis 1998: Regierung, Bundestag, Presse, Berlin 2002, S. 269; AADP, I, Dok. 229, Deutsch-türkisches Regierungsgespräch, 5.9.1984, Berlin/München/Boston 2015.

<sup>25</sup> Vgl. Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeiter‹, S. 29.

<sup>26</sup> Vgl. Jochen Oltmer, ›Autonomie der Migration‹ oder ›Eigen-Sinn‹ von Migranten?, in: Elisabeth Timm, Karin Harrassar (Hrsg.), Zeitschrift für Kulturwissenschaft, Band 5, Heft 2, 2011, S. 151–154, hier S. 153.

<sup>27</sup> Vgl. Oltmer (Hrsg.), Handbuch Staat und Migration, S. 22f; Lüdtkke, Alf, Eigen-Sinn. Fabrikalltag, Arbeitererfahrung und Politik vom Kaiserreich bis in den Faschismus, Hamburg 1993, S. 23–193.

### *Forschungsstand*

Wie in der Fragestellung schon sichtbar wurde, ist die historische Migrationsforschung interdisziplinär aufgebaut.<sup>28</sup> Deshalb werden auch in der vorliegenden zeithistorischen Untersuchung wissenschaftliche Arbeiten u. a. aus der Sozial-, Politik- und Rechtswissenschaft herangezogen. Die Forschungsliteratur zur Migration in der Bundesrepublik ist umfangreich. Klaus J. Bade und Jochen Oltmer veröffentlichten dazu umfassende und einflussreiche Arbeiten.<sup>29</sup> Zentrales Thema der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung war seit den 1970er-Jahren die Arbeitsmigration in die Bundesrepublik. Die mehrere Jahrzehnte übergreifende Migrationsgeschichte zwischen Deutschland und der Türkei spiegelte sich in unzähligen sozialhistorischen, politikgeschichtlichen und wirtschaftspolitischen Arbeiten wie auch vermehrt in Berichten über individuelle Migrationserfahrungen wider.<sup>30</sup>

In den 1970er-Jahren gewann das Thema der Rückwanderung von ausländischen Arbeitnehmer/innen in ihre Herkunftsländer in der Wissenschaft an Bedeutung. Vor allem in den Sozialwissenschaften wurden die Themen Rückkehrmotive und Reintegration bzw. Verbleib der Ausländer/innen in der Bundesrepublik untersucht. Die Studien untersuchten meist nationale Gruppen von Arbeitsmigrant/innen in Deutschland, die aus der Türkei, Griechenland und Italien kamen. In der vorliegenden Arbeit wird nach den Verbleib- bzw. Rückkehrabsichten türkischer Arbeitnehmer/innen in Deutschland gefragt und dazu die Untersuchungen der *isoplan*-Gruppe in den Bereichen Arbeitsmarktforschung und Integration von Migrant/innen sowie Remigration herangezogen.<sup>31</sup> Wie das Leben in der Heimat nach der

---

<sup>28</sup> Zu den verschiedenen Disziplinen gehören u. a. die Anthropologie, Demographie, Geographie, Geschichte, Ökonomie, Politologie, Psychologie, Rechtswissenschaften, Soziologie und Volkskunde. Vgl. Klaus J. Bade, Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004.

<sup>29</sup> Vgl. Klaus J. Bade, Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984; ders., Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1994; ders., Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000; ders., Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004; ders., Jochen Oltmer (Hrsg.), Normalfall Migration, Bonn 2004; ders., Pieter C. Emmer, Leo Lucassen, Jochen Oltmer (Hrsg.), Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2010; Jochen Oltmer, Migration im 19. und 20. Jahrhundert, München 2009; ders., Axel Kreienbrink, Carlos Sanz Díaz (Hrsg.), Das ›Gastarbeiter‹-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012; ders., Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, Bonn 2016.

<sup>30</sup> Beispielsweise Claus Leggewie, Zafer Senoçak (Hrsg.), Deutsche Türken. Das Ende der Geduld/Türk Almanlar. Sabrin sonu, Reinbek 1993; Aytaç Eryılmaz, Mathilde Jamin (Hrsg.), Fremde Heimat. Eine Geschichte der Einwanderung aus der Türkei, Essen 1998; Michael Richter, Gekommen und geblieben. Deutsch-türkische Lebensgeschichten, Hamburg 2003; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«.; Seyda Ozil, Michael Hofmann, Yasemin Dayioğlu-Yücel (Hrsg.), 50 Jahre türkische Arbeitsmigration in Deutschland, Göttingen 2011; Reinhard Johler, Felicia Sparacio (Hrsg.), Abfahren. Ankommen. Boschler sein. Lebensgeschichten aus der Arbeitswelt, Tübingen 2011.

<sup>31</sup> Vgl. Isoplan (Hrsg.), Arbeitsplatz- und Reintegrationseffekte türkischer Arbeitnehmergeinschaften, Saarbrücken 1982; ders., Rückkehr- und Verbleibabsichten türkischer Arbeitnehmer, in: CIM Arbeitsmaterialien 3, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1983; Ursula Mehrländer, Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des Migrationsprozesses 1961–1985, in: Werner Meys, Faruk Şen (Hrsg.), Zukunft in der

Rückkehr aussah und ob es Schwierigkeiten mit der Reintegration gab, wird in den für die Untersuchung geführten Interviews ersichtlich.

Zahlreiche Arbeiten setzten ihren zeitlichen Schwerpunkt nach der Rückkehr und zeigten Schwierigkeiten auf, die sich bei der Remigration in ihr Heimatland ergaben. Vor allem die Reintegration von türkischen Kindern und Jugendlichen in das für sie meist fremde (türkische) Schulsystem waren für zahlreiche Studien von großem Interesse und werden auch in dieser Arbeit zur Erklärung der Reintegrationsschwierigkeiten der in jungen Jahren abgewanderten Interviewteilnehmer/innen herangezogen.<sup>32</sup>

Die vorliegende Untersuchung wurde auf der Basis der Forschungsliteratur über die in Politik und Medien geführte Diskussion um die Abwanderung ausländischer Arbeitnehmer/innen erstellt. Zu den darüber hinaus herangezogenen zeitgenössischen Untersuchungen der Rückkehrförderungs politik zählte eine Fülle an Aufsätzen und Buchpublikationen, die neben der gesellschaftlichen Integration<sup>33</sup> und Entwicklung der rechtlichen Stellung der türkischen Migrant/innen<sup>34</sup> vor allem die Rückkehrprogramme beleuchteten. Elmar Hönekopp führte 1984 eine Befragung von knapp 2.000 Antragsteller/innen auf Rückkehrhilfe durch und versuchte die Frage zu beantworten, welche Auswirkungen das Rückkehrförderungsgesetz auf die Rückkehrentscheidung der

---

Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei? Eine Bilanz der 25jährigen Migration der Türken, Frankfurt a. M. 1986, S. 53–72.

<sup>32</sup> Vgl. Ekkehart Schmidt, Bericht über eine Studienreise in die Türkei vom 16. Juli bis 26. September 1985 zum Thema: Integrationsschwierigkeiten türkischer Rückwandererkinder in der Türkei, Marburg 1985; Nurhan Akçaylı, Die türkischen Rückkehrer und ihre Chancen in der Türkei – Auswirkungen des Rückkehrförderungsgesetzes aus türkischer Sicht, in: Meys, Şen (Hrsg.), Zukunft in der Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei?, S. 27–46; Klara Osiander, Johannes Zerger, Rückkehr in die Fremde. Die Problematik der Remigration junger Türken/-innen und deren Familien in ihr Heimatland. Oder: »Keine Ahnung und zurück«, Augsburg 1988; Roland Hansen, Türkische Deutsche, deutsche Türken oder »ein bißchen von da und ein bißchen von da«. Re-Migration und Identitätskonflikte türkischer Jugendlicher aus Izmir, in: asa Studien 17, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1989; Barbara Wolbert, Der getötete Pass. Rückkehr in die Türkei, Berlin 1995; Helga Rittersberger-Tılıç, Die Rückkehrergemeinschaft in einer türkischen Kleinstadt (Diss.), Essen 1997; Gülcin Wilhelm, Generation Koffer. Die zurückgelassenen Kinder, Berlin 2011.

<sup>33</sup> Vgl. Ünal Akpınar, Angleichungsprobleme türkischer Arbeiterfamilien. Eine empirische Untersuchung in Westberlin (Diss.), Berlin 1974; Ursula Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, Bonn 1974; Ernst Klee (Hrsg.), Gastarbeiter. Analysen und Berichte, Frankfurt a. M. 1981; Stephan Gaitanides, Sozialstruktur und »Ausländerproblem«. Sozialstrukturelle Aspekte der Marginalisierung von Ausländern der ersten und zweiten Generation, München 1983; Knuth Dohse, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1985; Helga und Horst Reimann (Hrsg.), Gastarbeiter. Analyse und Perspektiven eines sozialen Problems, Opladen 1987.

<sup>34</sup> Vgl. dazu die ZAR.



Antragsteller/innen hatte.<sup>35</sup> Helmut Heyden,<sup>36</sup> Heiko Körner,<sup>37</sup> Klaus Sieveking<sup>38</sup> und Harun Gümrükçü<sup>39</sup> sind die Verfasser weiterer zeitgenössischer Analysen zur deutschen Rückkehrpolitik, deren Ergebnisse für die Arbeit belangvoll sind. Um jedoch die Rückkehrförderungs politik der Bundesregierung verstehen zu können, muss der Blick auf deren Ausländerpolitik überhaupt gelenkt werden. In diesem Zusammenhang sind die Arbeiten von Karl-Heinz Meier-Braun und Ulrich Herbert<sup>40</sup> bedeutend. Meier-Braun zeigte bereits 1979 und 1988, »wie Politik im allgemeinen und nicht nur Ausländerpolitik im politischen System der Bundesrepublik Deutschland zu Stande kommt und durchgesetzt wird.«<sup>41</sup> Herbert veröffentlichte eine Gesamtdarstellung der deutschen Ausländerpolitik von den Anfängen im Kaiserreich bis zur Wiedervereinigung und untersucht in einem Kapitel den Wandel der Ausländerpolitik gegenüber ausländischen ›Gastarbeiter/innen‹. Meier-Braun und Herbert haben beide entscheidende Arbeiten zur Ausländerpolitik veröffentlicht, die allerdings keine tiefgründigen Analysen der an der Rückkehrpolitik beteiligten verschiedenen institutionellen Akteure zulässt. Die vorliegende Arbeit knüpft an beide Untersuchungen an; der Schwerpunkt liegt in der Analyse der Positionierung der unterschiedlichen Akteure, die die Begrenzung der türkischen Bevölkerungszahl und die Förderung der Rückkehr türkischer Arbeitnehmer/innen als Ziel hatten.

Die Habilitationsschrift von Karen Schönwälder gibt einen umfassenden und gründlichen Einblick in die deutsche Ausländer- und Einwanderungspolitik zu Beginn der Anwerbephase in den 1950er Jahren bis in die frühen 1970er Jahre. Die Arbeit ist von großem Wert, da die europäische und insbesondere deutsche Migrationsgeschichte anhand von Regierungsunterlagen sowie in den Medien und den Parlamenten geführten Diskussionen aufgezeigt wird.<sup>42</sup> Karin Hunn verwendete in ihrer Arbeit zur türkischen

---

<sup>35</sup> Vgl. Elmar Hönekopp, Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien, in: Ders. (Hrsg.), Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 114. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1987, S. 287–342.

<sup>36</sup> Vgl. Helmut Heyden, Rückkehrförderung und Ausländerpolitik, in: ZAR 4, 1984, S. 5–9.

<sup>37</sup> Vgl. Heiko Körner, Return Migration from the Federal Republic of Germany, in: Daniel Kubat, The Politics of Return. International Return Migration in Europe. Centro Studi Emigrazione, Rom 1984, S. 175–186.

<sup>38</sup> Vgl. Klaus Sieveking, Wirtschafts- und sozialrechtliche Wechselwirkungen bei der Rückkehrförderung, in: ZAR 4, 1984, S. 12–15.

<sup>39</sup> Vgl. Harun Gümrükçü, Auf dem Rückweg in die Türkei, in: Nord-Süd aktuell 3, 1989, S. 531–539.

<sup>40</sup> Vgl. Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.

<sup>41</sup> Karl-Heinz Meier-Braun, Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs, Mainz/München 1988, S. 8; vgl. ders., »Freiwillige Rotation« – Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, München 1979.

<sup>42</sup> Vgl. Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahre, Essen 2001; Imke Sturm-Martin, Rezension in: H-Soz-u-Kult, <http://www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-1106>, abgerufen am 11.2.2017.

Zuwanderungsgeschichte zahlreiche türkische und deutsche Quellen, um die Entstehungsgeschichte des Anwerbeabkommens mit der Türkei 1961 und die ungewollte bzw. ungeplante dauerhafte Einwanderung aus der Türkei bis zur ersten Hälfte der 1980er Jahren zu beleuchten. Hunn konnte mit Hilfe zahlreicher Materialein deutlich machen, dass die Bonner Regierung bis in die 1980er Jahre hinein versuchte, Zu- und Abwanderung der türkischen Bevölkerung zu beeinflussen.<sup>43</sup> Auch die Studie von Barbara Sonnenberger erörterte die Bestrebungen der Bundesregierung, die Wanderungsbewegungen der Migranten zu steuern und untersuchte dabei die Positionierung der BA als wichtigen migrationspolitischen Akteur.<sup>44</sup>

Marcel Berlinghoff legte eine historische, auf Regierungsakten gestützte Arbeit der Anwerbe- und Einwanderungsstopps der frühen 1970er Jahre vor, indem er neben den nationalen Entscheidungsprozessen in Deutschland auch in der Schweiz und in Frankreich untersuchte und die trans- bzw. internationalen Austauschprozesse in den Blick nahm. Berlinghoffs Untersuchung zeigte die Hintergründe der Anwerbestoppmaßnahmen in verschiedenen europäischen Ländern und die ›Entdeckung der Einwanderung‹ seit Ende der 1960er Jahre.<sup>45</sup> Das Ende der ›Gastarbeiterära‹ war der Beginn der Rückkehrförderungs politik, die ihren Ausgangspunkt in der ›Entdeckung der Einwanderung‹ hatte und zukünftig die Begrenzung und Reduzierung der Zahl der Ausländer/innen in Deutschland als Ziel verfolgte. Die vorliegende Arbeit schließt an der Untersuchung von Berlinghoff an und nimmt die weitere Abgrenzungsversuche der westdeutschen Akteure in den Blick.

In dem Sammelband von Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos San Díaz wurden zahlreiche Detailstudien veröffentlicht, die zentrale Bedingungen, Formen und Folgen der Entstehung und Entwicklung von Migrationsregimen untersuchten. Dabei wurden nach den Grenzen der Durchsetzung gesellschaftlicher, politischer und administrativer Ziele gefragt, wie die Beeinflussung, Kontrolle oder Steuerung von Migration. Die Ergebnisse der Studien waren für diese Arbeit besonders inspirierend und hilfreich, da sie den Einfluss von Akteuren auf Formen der Migration in Aufnahme- und Präsenzregime untersuchten.<sup>46</sup>

Der Schwerpunkt der bisherigen deutschen Forschung zur Ausländerpolitik bestand in der Analyse der Einwanderungsbedingungen ausländischer Arbeitskräfte von der Anwerbephase bis zur ersten Hälfte der 1980er Jahre. Jüngere Studien konzentrierten sich wiederum auf die Aspekte der ›Integration‹. Vor allem die betriebliche, berufliche und wohnräumliche

---

<sup>43</sup> Vgl. Karin Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«; Patrice C. Poutrus, Rezension in: H-Soz-u-Kult, <http://www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-6720>, abgerufen am 11.2.2017.

<sup>44</sup> Vgl. Barbara Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrungen. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955–1967, Darmstadt 2003.

<sup>45</sup> Vgl. Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeiter‹.

<sup>46</sup> Vgl. Oltmer, Kreienbrink, Díaz (Hrsg.), Das »Gastarbeiter«-System.

Integration bildeten den Schwerpunkt zahlreicher Untersuchungen.<sup>47</sup> Die Integrationsbedingungen für die türkische Bevölkerung sind auch in der vorliegenden Arbeit ein Thema, da von staatlicher Seite immer wieder betont wurde, dass die gleichberechtigte Teilhabe der Türk/innen nur möglich sei, wenn sich die Zahl in Deutschland lebender Türkinnen und Türken reduziere. Mit dieser Erklärung rechtfertigten zahlreiche Akteure ihre Rückkehrförderungs- und deshalb werden im Folgenden auch die Integrationsangebote der institutionellen Akteure näher betrachtet.

Im Gegensatz zur deutschen Forschung gibt es nur wenige türkische Untersuchungen zur Rückkehrförderungs- bzw. Ausländerpolitik in Deutschland. Obwohl Nermin Abadan-Unat als erste türkische Sozialwissenschaftlerin bereits in den frühen 1960er Jahren die Situation der türkischen Arbeitsmigrant/innen und ihrer Kinder in der Bundesrepublik untersuchte und aufzeigte, welche sozialen und schulischen Schwierigkeiten diese in Deutschland hatten,<sup>48</sup> interessierte sich die türkische Wissenschaft erst ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre für ihre ausgewanderten Landsleute.<sup>49</sup> Mit der Zunahme der Zahl der Rückkehrer/innen in den 1983/84 nahm indes auch die Zahl der wissenschaftlichen Publikationen in der Türkei zu, die sich mit der Ausländerpolitik in Deutschland und den Reintegrationsproblemen der türkischen Rückkehrer/innen beschäftigten.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. Jan Motte, *Gedrängte Freiwilligkeit. Arbeitsmigration, Betriebspolitik und Rückkehrförderung 1983/84*, in: ders., Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 165–183; Anne von Oswald, *Volkswagen, Wolfsburg und die italienischen »Gastarbeiter« 1962–1975. Die gegenseitige Verstärkung des Provisoriums*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 42 (2002), S. 55–79; Yvonne Rieker, »Ein Stück Heimat findet man immer«. Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik, Essen 2003; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«.

<sup>48</sup> Vgl. Nermin Abadan-Unat, *Batı Almanya'daki Türk İşçileri ve Sorunları/Die türkischen Arbeitnehmer in Westdeutschland und ihre Probleme*, Ankara 1964; ders., »Yurtdışına Göçen Türk İş Gücü ve Dönüş Eğilimleri/Die türkische Arbeitskräfteentsendung und die Rückkehrtendenzen«, in: *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi/Politikwissenschaftliche Zeitschrift der Universität Ankara (S.B.F.D.)*, Çilt/Heft XXVII, Nr. 2, 1972, S. 183–206; ders., *Yurtdışındaki Türk Çocuklarının Eğitim Sorunları/Die Erziehungsprobleme der im Ausland lebenden türkischen Kinder*, Ankara 1974; ders., »Turkish External Migration and Social Mobility«, in: P. Benedict, E. Tumertekin, F. Mansur (Hrsg.), *Turkey Geographical and Social Perspectives*, Leiden 1974, S. 362–402.

<sup>49</sup> Vgl. A. Erkek, *F. Almanya'daki Türk İşgücü ve Konut Sorunları/Die türkische Arbeitskraft in Westdeutschland und ihre Wohnprobleme*, Ankara 1979; Ali Gitmez, *Dışgöç Öyküsü/Die Auswanderungsgeschichte*, Ankara 1979; ders., *Yurtdışına İşçi Göçü/Die Arbeitskräfteentsendung ins Ausland*, Ankara 1983; Necdet Basa, »Misafir mi, Göçmen mi/Gast oder Auswanderer«, in: *Çalışma Dergisi Cumhuriyet Özel Sayısı/Zeitschrift des Arbeitsministeriums* 1983, S. 99–100.

<sup>50</sup> Vgl. Gündüz Vassaf, *Daha Sesimizi Duyuramadık/Wir konnten auf unsere Stimmen noch nicht aufmerksam machen*, Istanbul 1983; Nurhan Akcayli, *F. Almanya'da yaşayan Türk İşçilerinin toplu dönüşleri ile ilgili sorunlar ve son gelişmeler/Die Probleme und aktuelle Situation der kollektiven Rückkehr der in Westdeutschland lebenden türkischen Arbeitnehmer*, in: *İnsan Hakları Yıllığı/Jahrbuch der Menschenrechte*, Nr. 5–6, 1984, S. 123–144; A. Murat Demirçioğlu, *F. Almanya'dan kesin dönüş yapan işgücü/Die aus Westdeutschland endgültig zurückgekehrte Arbeitskraft*, in: *Amme İdaresi Dergisi/Zeitschrift der öffentlichen Verwaltung*, Nr. 2, Ankara 1984, S. 96–112.

Die vorliegende Untersuchung knüpft an die wichtigsten migrationspolitischen Arbeiten an, konzentriert sich aber auf die Rückkehrförderungs politik der verschiedenen staatlichen und außerstaatlichen Akteure im deutschen und türkischen Migrationsregime. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt auf den Rückkehrförderungsbestrebungen der sozialliberalen und konservativ-liberalen Koalitionen von 1973 bis 1984 gegenüber der türkischen Bevölkerung in Deutschland und die daraus resultierenden Reaktionen der türkischen Seite. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass noch keine historische Untersuchung der Rückkehrförderungs politik von 1973 bis 1984 vorliegt, die sich auf türkische und deutsche Regierungsakten, Presseartikel sowie Zeitzeugeninterviews stützt und den Widerspruch zwischen Integration und Rückkehrförderung untersucht, die institutionelle Einflussnahme auf Remigration analysiert sowie zeigt, dass die Diskussionen um die Rückkehrförderung der ausländischen Arbeitsmigrant/innen auch ein Teil bundesdeutscher Geschichte sind. Diese Lücke schließt die vorliegende Arbeit.

#### *Quellen und Methode*

Für die Darlegung der Intentionen der verschiedenen Akteure auf Bundes- und Länderebene standen vier Quellenkategorien zur Verfügung: erstens die Akten der westdeutschen Bundesministerien, die sich mit der Begrenzung und Reduzierung der türkischen Migrant/innen auseinandersetzten; zweitens eine Fülle an türkischen und deutschen Presseartikeln sowie eine große Anzahl von in Fachzeitschriften publizierten Aufsätzen, welche die Rückkehrförderungs politik diskutieren; drittens Umfragen und Studien zu Verbleibs- und Rückkehrabsichten türkischer Arbeitsmigrant/innen aus den 1970er und frühen 1980er Jahren und viertens Oral History-Interviews mit neun Zeitzeugen.

Auf Bundesebene teilten sich das BMA und das BMI die Zuständigkeit für ausländerpolitische Fragestellungen. Nachdem es 1982 in der Bundesrepublik zu einem Regierungswechsel gekommen war, fand eine deutliche Kompetenzverlagerung vom Bundesarbeitsministerium hin zum Bundesinnenministerium statt. Deshalb wurde bei der Archivrecherche der Schwerpunkt auf die Bestände des Bundesarchivs (BArch) in Koblenz gelegt, denn dort sind die Akten des BMA wie auch des BMI einsehbar. Auch die Bestände des Archivs der sozialen Demokratie (AdsD) in Bonn und des Archivs für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) in St. Augustin waren mit ihren zahlreichen Protokollen von Arbeitsgruppensitzungen und internen Korrespondenzen sehr ergiebig. Der Bundestag debattierte mehrmals über ausländerpolitische Themen und insbesondere über die Reduzierung des Umfangs der ausländischen Bevölkerung, was anhand der Plenarprotokolle

nachzuvollziehen ist. Im Archiv des Deutschen Bundestages (PA-DBT) konnten Stellungnahmen von Sozialpartner/innen, Verbänden und Institutionen zum RückHG gefunden werden, welche die Rückkehrförderungspolitik kritisierten bzw. befürworteten. Um die deutsch-türkischen Beziehungen zu beleuchten, wurden die Akten zur Auswärtigen Politik (AAPD) von 1973 bis 1984 gesichtet. Das Hauptstaatsarchiv Stuttgart (HStAS) wurde herangezogen, um die Ausländerpolitik in Baden-Württemberg in den Blick zu nehmen. Die Recherche im Staatsarchiv Ankara förderte keine Materialien zum Untersuchungsgegenstand zutage, da es dort keine Akten zur Ausländer- bzw. Rückkehrförderungspolitik in Deutschland gibt und die Bestände für die Jahre 1980 bis 1984 noch nicht gesichtet und frei zugänglich sind.

In den genannten Archiven konnten zahlreiche Pressespiegel gesichtet werden, die sowohl türkische als auch deutsche Zeitungsartikel beinhalten. Weiterhin wurden die Online-Archive des *Spiegels* sowie der türkischen Tageszeitungen *Cumhuriyet* und *Milliyet* für die vorliegende Untersuchung herangezogen, um die massenmediale Berichterstattung in beiden Ländern zur Rückkehrförderungspolitik zu beleuchten.<sup>51</sup>

In den 1970er und frühen 1980er Jahren wurden Umfragen und Studien zu türkischen Arbeitsmigrant/innen und ihren Verbleibs- und Rückkehrabsichten durchgeführt. Für die vorliegende Untersuchung waren die Arbeiten von Ursula Mehrländer und Elmar Hönekopp sehr bedeutsam, denn anhand der Befragungen konnten zeitgenössische Diskurse und Wanderungsmotive herausgearbeitet werden.<sup>52</sup> Um den Einfluss des RückHG 1983 auf die Entscheidungsfindung türkischer Migrant/innen zu untersuchen, wurden die genannten Archive nach deren Überlieferungen durchforstet. Zwar haben sich viele Archive bzw. Archivorganisationen seit 2007 dem Thema Migration gewidmet und geöffnet, dennoch ist die verfügbare Quellenbasis noch dünn.<sup>53</sup> Es benötigt noch Zeit, bis auch in den Archiven nicht nur die Geschichte der Mehrheitsgesellschaft gezeigt wird, sondern auch die Geschichte der Migrant/innen, die als unverzichtbarer Baustein in die bundesdeutsche Gesellschaftsgeschichte einzugliedern ist.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Frei zugänglich: Der Spiegel: [http://www.spiegel-antiquariat.de/?utm\\_source=sponarchiv&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=spon](http://www.spiegel-antiquariat.de/?utm_source=sponarchiv&utm_medium=text&utm_campaign=spon) und Milliyet: <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>; gegen Entgelt zugänglich Cumhuriyet: <https://www.cumhuriyetarsivi.com/secure/cumweb/html/index.jsp>; alle abgerufen am 13.2.2017.

<sup>52</sup> Vgl. Ursula Mehrländer u. a., Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Repräsentativuntersuchung 80, Bonn 1981; Hönekopp, Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien.

<sup>53</sup> Das Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland (DOMiD) wurde 1990 als Selbstorganisation von Migrantin/innen gegründet und bewahrt in seinem Archiv Bücher, graue Literatur, Zeitungen, Zeitschriften, Originaldokumente, Photographien, Filme, Tondokumente, Flugblätter, Plakate sowie dreidimensionale Objekte. Vgl. [www.domid.org](http://www.domid.org).

<sup>54</sup> Vgl. Roland Deigendesch, Peter Müller, Archive und Migration. Vorträge des 73. Südwestdeutschen Archivtags am 21. und 22. Juni in Stuttgart, Stuttgart 2014.

Neben der Verarbeitung des umfangreichen publizierten und ungedruckten Materials wurden neun Interviews mit Zeitzeug/innen geführt. Mit Ausnahme von Bernardino Di Croce, der 1960 aus Italien nach Deutschland kam und bis zur seiner Pensionierung als Ausländerbeauftragter bei der IG Metall in Stuttgart arbeitete, und Herbert Leuninger, der über viele Jahre als Referent für kirchliche Ausländerarbeit der bischöflichen Behörde tätig war, sind alle interviewten Personen türkische Staatsbürger/innen. Sechs von sieben Gesprächspartner/innen kamen in den 1960er- und frühen 70er-Jahren als Arbeitsmigrant/innen in die Bundesrepublik und traten zwischen 1981 und 1984 die freiwillige Rückkehr an. Eine Interviewteilnehmerin wurde in der Bundesrepublik geboren und kehrte, noch minderjährig, gemeinsam mit ihren Eltern in die Türkei zurück.

Neben dem Schwerpunkt der Auswertung der Archivbestände haben die Berichte der Zeitzeug/innen als Oral History für die Untersuchung einen großen Stellenwert.<sup>55</sup> Alle Befragungen wurden zuhause bei den Interviewten und – bis auf Di Croce – in der Muttersprache der Zeitzeug/innen geführt. Mit der dadurch gewährleisteten unverfremdeten Verständigung gingen Vertrautheit und Ausdruckssicherheit einher, was eine produktive Interviewsituation ermöglichte.<sup>56</sup> Die Erzählungen beginnen bei der Entscheidung der Gesprächspartner/innen zur Arbeitsmigration nach Deutschland und enden mit deren aktueller Lebenssituation. Auch wenn die ehemaligen türkischen Arbeitsmigrant/innen meist nicht begreifen konnten, dass ihre Viten ein Teil der bundesdeutschen Geschichte sind und Interesse daran besteht, diese niederzuschreiben, so erzählten sie doch gerne von ihrer Zeit in *Almanya*.<sup>57</sup>

### *Aufbau*

Die Arbeit ist chronologisch in sechs Hauptkapitel gegliedert und beinhaltet drei Untersuchungsebenen. Auf der ersten Ebene werden die verschiedenen staatlichen Akteure - Bundes- wie auch Landesebene - auf dem Feld der Rückkehrförderungs politik analysiert. Die zweite Ebene gilt den Auswirkungen der deutschen Ausländerpolitik auf die deutsch-türkischen Beziehungen und auf der dritten Ebene kommen die Rückkehrhilfeempfänger/innen zu Wort.

---

<sup>55</sup> Vgl. Paul Thompson, *The Voice of the Past. Oral History*, Oxford (GB) u. a. 1978; Lutz Niethammer (Hrsg.), *Lebenserfahrung und kollektives Gedächtnis. Die Praxis der »Oral History«*, Frankfurt a. M. 1985; Herwart Vorländer (Hrsg.), *Oral History. Mündlich erfragte Geschichte*, Göttingen 1990; Klaus J. Bade, Hans-Bernd Meier, Bernhard Parisius, *Zeitzeugen im Interview*, Osnabrück 1997; Alexander von Plato, *Zeitzeugen und die historische Zunft. Erinnerung, kommunikative Tradierung und kollektives Gedächtnis in der qualitativen Geschichtswissenschaft – ein Problemaufriss*, in: BIOS 13 (2000), S. 5–29; Jan Motte, Rainer Ohliger (Hrsg.), *Geschichte und Gedächtnis in der Einwanderungsgesellschaft. Migration zwischen historischer Rekonstruktion und Erinnerungspolitik*, Essen 2004.

<sup>56</sup> Vgl. Elke Scherstjanoi, *Oral History in der Fremde. Überlegungen zu Verständnisproblemen sprach- und kulturübergreifenden Erinnerungsprojekten am Beispiel von Interviews in Russland*, in: BIOS, Jg. 21 (2008), Heft 2, S. 241–255, hier S. 248.

<sup>57</sup> Türk. *Almanya/Deutschland*.

Die chronologische Darstellung lässt eine sehr genaue Rekonstruktion der Entwicklung der geführten Debatten zur Rückkehrförderungs politik in der Bundesrepublik zu, weil durch die Chronologie die Steuerungskonzepte zwischen den institutionellen Akteuren nach dem Anwerbestopp 1973 klar zum Vorschein kommen. Meier-Braun hat die Geschichte der Zuwanderung seit den 1950er-Jahren bis in die 2000er-Jahre in sieben Phasen gegliedert.<sup>58</sup> Daran orientiert, analysiert diese Arbeit die Rückkehrförderungs politik in sechs Kapiteln.

Das erste Kapitel der vorliegenden Arbeit, ›Kritische Grenze erreicht‹, thematisiert die bundesdeutsche Ausländerpolitik in der Anwerbephase von 1955 bis 1973. Die Ausländerpolitik wurde in dieser Phase in erster Linie als Arbeitsmarktpolitik betrachtet.<sup>59</sup> Mit der ›Entdeckung der Einwanderung‹ Ende der 1960er-Jahre diskutierten aber Bund und Länder vermehrt die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die bundesdeutsche Gesellschaft. Bundeskanzler Willy Brandt und Innenminister Hans-Dietrich Genscher kündigten in der zweiten Jahreshälfte 1972 eine Wende in der Ausländerpolitik an, da eine »kritische Grenze« erreicht und die Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik erschöpft sei.<sup>60</sup> Der am 23. November 1973 verhängte Anwerbestopp und das bereits im Juni desselben Jahres veröffentlichte ›Aktionsprogramm Ausländerbeschäftigung‹ signalisierten die Umkehr der Ausländerpolitik hin zur Rückkehrpolitik.

Das zweiten Kapitel ›Integration auf Zeit‹ gilt dem Beginn der Auseinandersetzungen über Integration und Rückkehr der Ausländer/innen von 1973 bis 1979. Nach dem Anwerbestopp 1973 diskutierten verschiedene staatliche Akteure zunehmend, wie sie die Zuwanderung begrenzen, die soziale Integration für die bereits in Deutschland lebenden Ausländer/innen gewährleisten – aber dabei die Rückkehrfähigkeit beibehalten – und finanzielle Anreize anbieten konnten, um die Rückkehr zu fördern. Die Integration der Ausländer/innen und die

---

<sup>58</sup> Meier-Braun unterteilte die Ausländerpolitik in sieben Phasen: Die erste Phase von 1955 bis 1973: Ausländerbeschäftigung als vorübergehende Erscheinung; die zweite Phase von 1973 bis 1979: »Konsolidierung« der Ausländerbeschäftigung; die dritte Phase von 1979 bis 1980: Integrationskonzepte im Mittelpunkt; die vierte Phase von 1981 bis 1990: »Wende in der Ausländerpolitik« und Kampf um das neue Ausländergesetz; die fünfte Phase von 1990 bis 1995: Asylpolitik im Vordergrund – »Gastarbeiter« geraten in Vergessenheit; die sechste Phase 1998–2004: Das Ringen um ein Zuwanderungsgesetz; Die siebte Phase 2005–heute: Integration wieder im Mittelpunkt? Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun, Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat, 56. Jhg., Heft 4, 2006, S. 204–209; ders., Integration und Rückkehr?; ders., »Gastarbeiter« oder Einwanderer? Anmerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980; ders., Das Asylanten-Problem – Ein Grundrecht in der Bewährungsprobe, Berlin 1981; ders., Ausländer und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik. Die Fakten müssen zur Kenntnis genommen werden, in: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat. Die Türkei und die Türken in Deutschland, Stuttgart 1982, S. 94–110; ders., Yüksel Pazarkaya, Die Türken. Berichte und Informationen zum besseren Verständnis der Türken in Deutschland, Berlin 1983; vgl. auch Klaus J. Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl, Eine Bestandsaufnahme, München 1994.

<sup>59</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 10.

<sup>60</sup> Vgl. Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 532; Willy Brandt, Ansprache vor der Henschel-Belegschaft am 5.10.1972.

Förderung ihrer Rückkehr standen in dieser Phase der Rückkehrförderungspolitik als die beiden hauptsächlichen Optionen im Widerspruch zueinander. In dieser Phase führte Baden-Württemberg als erste Landesregierung 1975 eine Rückkehrhilfe ein und versuchte damit das Audi NSU-Werk Neckarsulm aus der Krise zu holen. Die in diesem Kapitel analysierte baden-württembergische Ausländerpolitik und die Rückkehrhilfe ermöglichen einen Einblick in die Reichweite migrationspolitischer Maßnahmen am Beispiel der Landesregierung Baden-Württemberg.

Das dritte Kapitel lässt sich unter dem Motto ›Rennen um die Begrenzungspolitik‹ zusammenfassen, setzt 1980 mit der Einführung der Visumpflicht für einreisende türkische Staatsbürger/innen ein und endet mit dem Machtwechsel 1982 in der Bundesrepublik. Unter der sozialliberalen Koalition kam es 1981 zur Einschränkung der Familienzusammenführung, indem das Nachzugsalter für ausländische Jugendliche von höchstens 18 auf 16 Jahre gesenkt wurde. Neben diesen administrativen Maßnahmen überlegten sich BMA, BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), BMI und BMF (Bundesministerium der Finanzen) konkrete finanzielle Anreize, die die Abwanderung der ausländischen Arbeiter/innen fördern sollten. Zur selben Zeit brachten die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, (West-)Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein gemeinsam den ›Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Ausländerkonsolidierungsgesetz)‹ im Bundesrat ein, forderten die Zahlung einer einmaligen Geldleistung und eine vereinfachte Rückerstattung von Rentenversicherungsbeiträgen für arbeitslose Ausländer/innen, um damit deren Rückkehrbereitschaft zu fördern.<sup>61</sup> Die Rückkehrhilfe nahm in dieser Phase konkrete Formen an.

Mit dem Machtwechsel im September 1982 erreicht die Rückkehrförderungspolitik ihren Höhepunkt mit der Verabschiedung des RückHG 1983. In diesem vierten Kapitel ›Rückkehrhilfegesetz‹ von 1982 bis 1984 behandelte der neue Bundeskanzler Helmut Kohl die Ausländerpolitik gleichberechtigt zur Wirtschafts- und Außenpolitik und schrieb somit der Rückkehrförderung große Bedeutung zu.<sup>62</sup> Die Einführung einer finanziellen Rückkehrhilfe rückte an die vorderste Stelle der politischen Aktivitäten der konservativ-liberalen Koalition

---

<sup>61</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Ausländerkonsolidierungsgesetz), Deutscher Bundesrat, Drucksache 98/82, 11.3.1982, in: PA-DBT 4000 X/5 Bd. A Ifd. Nr. 3 Beigabe; Vgl. dazu auch Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 23.

<sup>62</sup> Vgl. Regierungserklärung Bundeskanzler Kohls, Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages (StenBerBT) 9/121, 13.10.1982, S. 7219f.



und wurde schließlich am 28. November 1983 verabschiedet.<sup>63</sup> Das RückHG war umstritten, wurde aber von der CDU/CSU als voller Erfolg bewertet.

Die deutsch-türkischen Beziehungen gerieten infolge der deutschen Rückkehrförderungs politik in eine Krise, worauf zusammenfassend Kapitel 5 ›Deutsch-türkische Beziehungen auf dem Tiefpunkt‹ eingeht. Die Rückkehrförderungs politik wurde von der türkischen Presse und Politik kommentiert und kritisiert. Anhand der Analyse von türkischen Zeitungsartikeln und Gesprächsprotokollen zwischen türkischen und deutschen Staatsmännern und Diplomaten werden die sich verschlechternde bilateralen Beziehungen in diesem Kapitel deutlich.

In Kapitel 6 ›Endgültige Rückkehr‹ werden die Abwanderungszahlen, sofern sie durch die Rückkehrhilfe bedingt waren, vorgestellt, zudem wird der Frage nachgegangen, ob das RückHG tatsächlich bewirkte, was sich seine Befürworter von ihm versprochen. Abschließend kommen sieben türkische Rückkehrer/innen zu Wort und erzählen von ihrem Leben in *Almanya*, wie sie die Ausländerpolitik empfunden haben und ob das RückHG ihre Abwanderung beeinflusst hat. Die Interviews bereichern die ansonsten auf amtliche Quellen basierende Untersuchung um private Einblicke in die Welt der ›Gastarbeiter/innen‹ und ihre Rückkehrmotive. Die Rückkehrer/innen sprechen über ihre Sehnsüchte, Versagensängste, Träume und Hoffnungen, die sie mit Deutschland verbunden haben, aber auch über die Fehler, die sie während ihrer Zeit in Deutschland begangen haben. Außerdem werden in den Interviews die Probleme infolge der Remigration in die Türkei thematisiert und ermöglichen damit einen Einblick in das Leben nach der Rückkehr.

Rückkehrförderung ist ein Thema, das an Aktualität nicht verliert, solange es Menschen gibt, die über Landesgrenzen hinweg wandern und in dem Zielland nicht (mehr) willkommen sind. Ein Relikt des RückHG von 1983 ist die Rückkehrberatung nach § 7 RückHG, das bis heute einen gültigen Beratungsanspruch für rückkehrorientierte Personen normiert. Ziel dieser Maßnahme war und ist das Angebot einer Hilfe zur Selbsthilfe, doch es ist stark umstritten, denn die Rückkehrberatungen sind nicht flächendeckend in der heutigen Bundesrepublik eingeführt und gesetzlich verankert.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983, BGBl. I, 1983, S. 1377.

<sup>64</sup> Vgl. SZ, 23.3.2017, »Abschied vor der Abschiebung«.

## 2. ›Kritische Grenze erreicht‹: Bedingungen, Formen und Folgen der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte

### 2.1 Die Ausländerpolitik der Bundesregierung in der Anwerbephase 1955 bis 1973

In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bildeten Anwerbeabkommen in vielen europäischen Ländern ein zentrales migrationspolitisches Instrument. Von der Schweiz über Frankreich, Österreich, die Benelux-Staaten, Schweden bis hin zur Bundesrepublik Deutschland – alle schlossen mit Entsendeländern bilaterale Verträge ab und beschäftigten Zuwanderer/innen, um ihre expandierende Wirtschaft mit Arbeitskräften zu versorgen. Die Anwerbeverträge garantierten nicht nur den Zugang der Arbeitsmigrant/innen zum Arbeitsmarkt eines Anwerbelandes, sondern gaben auch den Entsendeländern die Möglichkeit, Einfluss auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Migrant/innen im Zielland zu nehmen.<sup>65</sup>

Die Bundesrepublik schloss Abkommen mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960) sowie der Türkei (1961), mit Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) ab. Die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen stieg in Westdeutschland mit wenigen Unterbrechungen Jahr um Jahr stark an und erreichte ihren Höhepunkt 1973 mit rund 2,6 Millionen. Von den rund 14 Millionen ausländischen Arbeitnehmer/innen, die vom Ende der 1950er Jahre bis 1973 nach Deutschland kamen, kehrten ca. 11 Millionen in ihre Heimat zurück. Die anderen blieben und holten ihre Familien nach oder gründeten in der Bundesrepublik neue Familien.<sup>66</sup>

Die ›Gastarbeiter/innen‹<sup>67</sup> wurden von Politik und Gesellschaft bis Anfang der 1970er-Jahre als temporäre Arbeitskräfte betrachtet. Während der Zeit der Vollbeschäftigung in den 1960er-Jahren handelte es sich bei der Migrationspolitik um Ausländerbeschäftigungs-, also Arbeitsmarktpolitik, die in erster Linie auf die Deckung des Arbeitskräftebedarfs der deutschen

---

<sup>65</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik; Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität; Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrungen; Bade, Europa in Bewegung; Oltmer, Kreienbrink, Díaz (Hrsg.), Das ›Gastarbeiter‹-System.

<sup>66</sup> Jochen Oltmer, Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Oltmer, Kreienbrink, Díaz (Hrsg.), Das ›Gastarbeiter‹-System, S. 9–21, hier S. 9f.

<sup>67</sup> Der Begriff ›Gastarbeiter/in‹ entstammt der Umgangssprache und wurde bis etwa 1973 amtlich nicht verwendet. Die amtliche Bezeichnung war und blieb überwiegend ›ausländische Arbeitnehmer‹ oder ›Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern‹. Eine Definition des Begriffs durch die Behörden erfolgte nicht; in seinem öffentlichen Gebrauch schwang die Vorstellung mit, dass die Beschäftigung von ›Gastarbeiter/innen‹ keine Dauererscheinung bleiben würde; vgl. Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 41.

Wirtschaft und die Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte auf Zeit zielte.<sup>68</sup> Die Anwerbeabkommen ermöglichten es den Arbeitsmigrant/innen, zeitlich befristet im Aufnahmeland möglichst viel Geld zu verdienen, um ihre wirtschaftliche Situation zuhause zu verbessern. Dafür übernahmen sie meist schwere Arbeiten, leisteten viele Überstunden und beschränkten ihren Konsum auf ein Minimum, um in wenigen Jahren einen möglichst hohen Betrag anzusparen, den sie am Ende ihres Aufenthalts im Aufnahmeland in ihr Heimatland transferierten.<sup>69</sup>

Remigration gibt es, seit es Migrationsbewegungen gibt. Mit dem Einsetzen der Arbeitskräfteanwerbung in den 1950er Jahren dominierten die Arbeitsmigrant/innen und ihre Familienangehörigen aus dem Mittelmeerraum die Remigrationsbewegungen. Die jährliche Zahl der Rückkehrer/innen stieg von 1953 bis 1967 von wenigen Tausend kontinuierlich an und erreichte zur Zeit der Wirtschaftskrise 1966/67 bis zu 500.000. Zwischen den Rezessionen von 1967/68 und 1975 stieg die Zahl sogar jährlich von 300.000 bis auf 600.000 an und erreichte mit der Ölpreiskrise 1973 ihren Höhepunkt, da die Mehrzahl der damals arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer/innen in die Heimat zurückkehrte, wobei sie zumeist auch dort arbeitslos blieben.<sup>70</sup> Die Herkunftsländer der Remigrant/innen wiederum wurden nicht nur durch die zusätzlichen Arbeitslosen, sondern auch durch die Notwendigkeit der Reintegration belastet.<sup>71</sup>

Die Diskussionen um die ›Gastarbeiterbeschäftigung‹ dieser Zeit beinhalteten sowohl soziale als auch wirtschaftliche Aspekte. Während noch bis Ende der 1960er-Jahre ein schnelles Wachstum der Ausländerbeschäftigung für unverzichtbar gehalten wurde, schienen mit dem Anstieg der Arbeitslosenzahl Ende der 1960er-Jahre und der ›Entdeckung der Einwanderungssituation‹, die Vorteile der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer/innen abzunehmen.<sup>72</sup> Der versäumte Aufbau einer sozialen Infrastruktur für die ›Gastarbeiter/innen‹, wozu etwa Ausbildungsstätten, Wohnungen, Kindergartenplätze sowie spezifische schulische

---

<sup>68</sup> Vgl. Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeiter‹, S. 264; Klaus J. Bade, Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien, in: Ursula Mehrländer (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland, Bonn 1993, S. 51–67; Oliver Trede, Zwischen Misstrauen, Regulation und Integration. Gewerkschaften und Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik und in Großbritannien in den 1960er und 1970er Jahren, Paderborn 2015, S. 169–186; Yong-II Lee, Die Ausländerbeschäftigung als ein Bestandteil des deutschen Produktionsregimes für die industrielle Wachstumsgesellschaft 1955–1973. Die offene Arbeitsmarktpolitik der BRD im Vergleich mit der geschlossenen Arbeitsmarktpolitik Japans, Berlin 2011.

<sup>69</sup> Herbert, Ausländerpolitik, S. 212.

<sup>70</sup> Vgl. Ekkehart Schmidt-Fink, Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: BAMF (Hrsg.), Rückkehr aus Deutschland, Nürnberg 2007, S. 239–297, hier S. 241–243.

<sup>71</sup> Bade, Europa in Bewegung, S. 319; zu Remigrationsbemühungen der Türkei und Deutschland gegenüber türkischen Rückkehrern vgl. Gümrükçü, Auf dem Rückweg in die Türkei, S. 535; vgl. Untersuchung über Volksgesellschaften, vorgelegt von: Staatliche Arbeitnehmerinvestitionsbank Februar 1983.

<sup>72</sup> Marcel Berlinghoff, Der europäische Anwerbestopp, in: Oltmer, Kreienbrink, Díaz (Hrsg.), Das ›Gastarbeiter‹-System, S. 149–166, hier S. 152.

Angebote zählten, wurde mit der Zunahme der Zahl ausländischer Familien immer deutlicher und in Politik und Presse diskutiert.<sup>73</sup>

Seit Mitte der 1960er-Jahre nahmen die Vorbehalte gegenüber ausländischen Arbeitnehmer/innen zu. Vor allem seit es der NPD gelungen war, 1966 bis 1968 in sieben Landtage einzuziehen, wurde eine »Renaissance des Rechtsradikalismus in Deutschland« befürchtet.<sup>74</sup> Mit der 1966 einsetzenden Rezession stellten Politiker/innen die Gastarbeiterbeschäftigungspolitik mehr und mehr in Frage, was dazu führte, dass der stets betonte Hinweis auf den ökonomischen Nutzen der Ausländerbeschäftigung allgemein an Überzeugungskraft verlor. Ausländische Arbeitskräfte wurden nicht mehr als Segen für die deutsche Wirtschaft, sondern als Konkurrenten am Arbeitsmarkt betrachtet. Die selbstverständliche Erwartung, gegenüber Ausländerinnen und Ausländern sozial und ökonomisch privilegiert zu sein, war weit verbreitet.<sup>75</sup>

Lange Zeit wurde in der Literatur angenommen, dass die bundesdeutsche Politik wie auch die Öffentlichkeit bis in die 1970er-Jahre naiv an ein problemloses, gewissermaßen automatisch erfolgreiches Rotieren der Arbeitsmigrant/innen glaubten.<sup>76</sup> Dass dem nicht so war, zeigte u. a. Karen Schönwälder, die die Debatte um die Ausländerbeschäftigung Mitte der 1960er-Jahre innerhalb der politischen Führung und auch der Öffentlichkeit untersuchte und dabei zeigte, dass diese durchaus lebhafter und vielschichtiger geführt wurde, als lange gedacht. So wurden damals etwa die Auswirkungen der Migrationsprozesse auf die bundesdeutsche Gesellschaft diskutiert, denn »die Präsenz der Ausländerinnen und Ausländer wurde nicht allein als eine Frage der Ökonomie und des Arbeitsmarktes angesehen«. Reflektiert wurde zudem, ob man nicht besser statt von »Arbeitsmigration« von »Einwanderungsprozessen« sprechen müsse, weil sich die Ausländerbeschäftigung zunehmend zu einem Dauerphänomen entwickelte, und »ob Assimilierung oder Eingliederung angemessene Strategien gegenüber der ausländischen Bevölkerung wären«.<sup>77</sup>

Barrieren gegen Einwanderungsprozesse gab es schon sehr früh. Die am 1. September 1961 in Kraft getretene Anwerbevereinbarung mit der Türkei enthielt eine Klausel, die den Aufenthalt türkischer Arbeitsmigrant/innen auf zwei Jahre begrenzte und den Familiennachzug untersagte. Warum gab es eine solche Regelung nur im Anwerbevertrag mit der Türkei und

---

<sup>73</sup> Vgl. Die Zeit, 21.11.1975, »Unsere teuren ›Gastarbeiter‹«.

<sup>74</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik, S. 220.

<sup>75</sup> Vgl. ebd., S. 220ff.

<sup>76</sup> Vgl. ebd. S. 232–234; Bade, Europa in Bewegung; Karen Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierung der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, S. 123–145.

<sup>77</sup> Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?, S. 125f.; vgl. dazu Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität.

nicht mit den übrigen Ländern? Karen Schönwälder und Karin Hunn gingen dieser Frage nach und zeigten, dass das nicht auf eine Diskriminierung der Türkei gegenüber den anderen europäischen Anwerbeländern zurückzuführen war, sondern auf den Wunsch des türkischen Vertragspartners selbst, den Arbeitsaufenthalt seiner Landsleute zeitlich zu begrenzen.<sup>78</sup> Bevor jedoch die ersten türkischen Arbeitskräfte zurückkehren mussten, wurde die entsprechende Bestimmung in einem 1964 revidierten Abkommen aufgehoben.<sup>79</sup> Insbesondere die Arbeitgeber/innen hatten sich gegen ein Rotationsverfahren ausgesprochen, da dies für sie mit hohen Fluktuationskosten verbunden war.

Seit Mitte der 1960er-Jahre erkannten die für die Arbeitskräftewanderung zuständigen Arbeits- und Innenressorts Folgeprobleme der Ausländerbeschäftigung, die mit dem Wiedereinsetzen der Hochkonjunktur 1968 deutlicher wurden. Der Umfang der Ausländerbeschäftigung nahm zu und damit wuchsen auch die Aufenthaltszeiten. Ausländische Arbeiter/innen holten vermehrt ihre Familien nach und diese Entwicklung veranlasste das BMA und das BMI dazu, ihre Sorgen der Infrastruktur, Soziallasten, Integrations- und Minderheiten- sowie Sicherheitsprobleme in der im Sommer 1971 gegründeten Arbeitsgruppe (AG) ›Ausländische Arbeitnehmer‹ der Sozialpolitischen Gesprächsrunde (SpG) zum Ausdruck zu bringen. Das BMA sprach sich 1971 offen gegen eine weitere Anwerbepolitik aus und für einen »Stopp der Neuanwerbung«.<sup>80</sup>

Führende Mitglieder der Bundesregierung konstatierten 1972 immer wieder eine »Grenze der Ausländerbeschäftigung«.<sup>81</sup> Arbeitsminister Walter Arendt machte dies im März 1972 in einer Rede deutlich und sagte, dass »bei zunehmender Aufenthaltsdauer« der ausländischen Arbeitsmigrant/innen »und infolge des damit verbundenen Nachzugs von Familienangehörigen« sich deren »regionale Mobilität« abschwäche. Dies habe zur Folge, »dass die Wachstumsrate der Arbeitsproduktion sinke«. Weiter führe die »steigende Ausländerzahl und längere Aufenthaltsdauer [...] zu erhöhten privaten und öffentlichen Aufwendungen für Eingliederungs- und berufliche Strukturmaßnahmen«. Es werde dann »der Punkt erreicht, wo die Nachteile die Wachstumsvorteile« aufzehren.<sup>82</sup> Bundeskanzler Willy

---

<sup>78</sup> Vgl. Schönwälder, *Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?*, S. 127–129; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 31ff.; vgl. zit. nach Hunn, AA an Botschaft Ankara, 10.1.1963, PA, Abt. 5, Bd. 1723, wo darauf hingewiesen wird, dass in der Vereinbarung vom 30.10.1961 »unter Ziff. 9 auf türkischen Wunsch hin die Bestimmung aufgenommen [wurde], dass die Aufenthaltserlaubnis nicht über eine Gesamtdauer von 2 Jahren hinaus teilt werden soll«.

<sup>79</sup> Auch in der Anwerbevereinbarung mit Portugal 1964 wurde neben der Begrenzung des Aufenthaltes der Familiennachzug versucht zu verhindern. Jedoch scheiterte das Bundesinnenministerium hier ebenfalls, weil zunehmend Einwände gegen die Trennung von Familien an Einfluss gewannen; vgl. Schönwälder, *Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?*, S. 129.

<sup>80</sup> Zit. n. Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeiter‹*, S. 162.

<sup>81</sup> Vgl. ebd., S. 221.

<sup>82</sup> Zit. nach Ulrich, *Ausländerpolitik*, S. 228; Handelsblatt, 14.3.1972, »Noch sind Gastarbeiter nützlich«.

Brandt und Innenminister Hans-Dietrich Genscher kündigten daraufhin im Sommer und Herbst 1972 eine Wende in der Ausländerpolitik an, da eine »kritische Grenze« erreicht und die Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik erschöpft sei.<sup>83</sup> Ende Januar 1972 waren im Bundesgebiet 2.128.000 ausländische Arbeitnehmer/innen beschäftigt, darunter 627.000 Frauen<sup>84</sup>, während es 1968 erst 1.014.000 gewesen waren. Vor allem die Zahl der nichterwerbstätigen Ausländer/innen wuchs ständig an: Lag sie 1967 noch bei 815.000, erreichte sie 1973 schon 1,37 Millionen. Diese Entwicklung kann als ein Hinweis darauf gesehen werden, dass eine zunehmende Zahl von Ausländer/innen längerfristig oder gar dauerhaft in Deutschland verbleiben wollte<sup>85</sup> oder aber, dass sich die Verbleibdauer der Ausländer/innen lediglich verlängerte und die Rückkehr weiterhin beabsichtigt war, wenn auch nicht zeitlich festgelegt.<sup>86</sup>

Obwohl der größte Teil der ausländischen Arbeitskräfte bis 1973 wieder in die Heimat zurückgekehrt war, erachtete die Mehrheit der Deutschen und auch der Politiker/innen die in der Bundesrepublik verbliebenen ausländischen Arbeitnehmer/innen nach dem Anwerbestopp 1973 als eine Belastung für den kränkelnden Arbeitsmarkt und einen Anstieg der Zahl der Ausländer/innen als Bedrohung für den inneren Frieden. Die Debatten über Vor- und Nachteile der Ausländerbeschäftigung nahmen auch deshalb zu, weil 1971 die Arbeitserlaubnisverordnung in Kraft getreten und den länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer/innen eine auf fünf Jahre befristete »besondere Arbeitserlaubnis« erteilt worden war.<sup>87</sup> Ausländische Arbeitnehmer/innen aus Nicht-EG-Ländern konnten somit in Zukunft nicht mehr durch das Instrument der Nichterteilung der Arbeitserlaubnis zur kurzfristigen Rückkehr gezwungen werden – letztlich wurden aus »Gästen« von Rechts wegen »Mitbürger/innen«.<sup>88</sup>

Im Zuge der Familienzusammenführung Anfang 1974 lebten immer weniger Ausländer/innen in Sammelunterkünften, in denen bis 1973 etwa zwei Drittel der

---

<sup>83</sup> Vgl. Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 532; Willy Brandt, Ansprache vor der Henschel-Belegschaft am 5.10.1972.

<sup>84</sup> Der Frauenanteil an der Ausländerbeschäftigung betrug 1972 29,5 Prozent. Über dem Durchschnitt lag er insbesondere bei den Griechen mit 43 Prozent und Jugoslawen mit 32 Prozent. Unter den beschäftigten Italienern waren 24,8 Prozent, den Türken 22,4 Prozent, den Tunesiern 8,6 Prozent und den Marokkanern 1,6 Prozent weibliche Arbeitskräfte; vgl. Sozialpolitische Informationen, Jahrgang VI/5, 21.2.1972, S. 20.

<sup>85</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik, S. 225.

<sup>86</sup> Ein Indiz dafür ist, dass knapp 50 Prozent der ausländischen Arbeitnehmer/innen noch in Firmenwohnheimen lebten und nicht in privat angemieteten Wohnungen. Vgl. dazu Cord Pagenstecher, Die »Illusion« der Rückkehr. Die Mentalitätsgeschichte von »Gastarbeit« und Einwanderung, in: Soziale Welt, 47. Jhg. Heft 2, 1996, S. 149–179, hier S. 153.

<sup>87</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik, S. 226; Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Arbeitserlaubnisverordnung, AEVO), 2.3.1971, BGBl I, S. 152.

<sup>88</sup> Vgl. dazu Georg Stötzel, Der öffentliche Sprachgebrauch in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 – Entwicklungen und Auseinandersetzungen, in: Hans Jürgen Heringer u. a. (Hrsg.), Tendenzen der deutschen Gegenwartssprache, Tübingen 1994, S. 41–80, hier S. 75.

Arbeitsmigrant/innen untergebracht waren.<sup>89</sup> Immer mehr Ausländer/innen bezogen eine Mietwohnung und wurden so zu direkten Nachbarn der Deutschen. Zwar war bekannt, dass Ausländer/innen bei der Wohnungssuche diskriminiert wurden und zumeist überbezahlte Wohnungen annehmen mussten, um ihre Familien nachholen zu können. Trotzdem wurde im Zusammenhang mit der Wohnsituation von Ausländer/innen häufig argumentiert, dass diese möglichst günstig wohnen wollten und deshalb auch in Wohnungen zogen, die sehr viel beengter, schlechter ausgestattet und häufig älter waren, als die der deutschen Mieter/innen. Vielen Ausländer/innen blieb aber aufgrund ihrer Diskriminierung keine andere Wahl, als überbezahlte Wohnungen anzumieten. Sie wohnten überwiegend in den Zentren der Ballungsgebiete, wo sie sich wiederum auf bestimmte Areale konzentrierten, die von bessergestellten deutschen Haushalten gemieden wurden.<sup>90</sup> Diese räumliche Isolierung führte zu Diskussionen in Politik und Gesellschaft, wie der Gefahr der »Ghettobildung« entgegengewirkt werden konnte, um keine Entwicklung »à la Harlem« zu haben.<sup>91</sup>

In seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 kündigte Bundeskanzler Willy Brandt das umfangreichste Reformprogramm der deutschen Nachkriegsgeschichte an.<sup>92</sup> Für Brandts Reformprogramm waren Wirtschaftswachstum und der Erhalt des Arbeitskräftereservoirs von großer Bedeutung. Jedoch veranlassten ihn die wachsenden Sorgen um höhere Ausgaben für Wohnungsbau, Schulen etc. bei zunehmendem Familiennachzug zu einem Richtungswechsel seiner Zuwanderungspolitik. Zudem wuchs die Furcht vor heftigen fremdenfeindlichen Reaktionen der einheimischen Bevölkerung. Die BA interessierte sich schon sehr früh für die Einstellung der deutschen Öffentlichkeit gegenüber den ausländischen Arbeitsmigrant/innen und führte bis 1973 eigene Erhebungen durch. Diese zeigten, dass den Zuwanderern Entwicklungen wie Rezession, Arbeitslosigkeit und steigende Kriminalität angelastet wurden. Als »Diskriminierungsgruppe« standen dabei die türkischen Staatsbürger/innen an erster Stelle.<sup>93</sup> Die Sorgen und Ängste sowohl der deutschen Mehrheitsgesellschaft als auch des Bundeskanzlers spiegelten sich vor dem Anwerbestopp im November 1973 im »Aktionsprogramm Ausländerbeschäftigung« der Bundesregierung wider, das Maßnahmen und Entscheidungen ankündigte, die zur »Konsolidierung« der Ausländerbeschäftigung beitragen

---

<sup>89</sup> Vgl. Peter Bremer, *Ausgrenzungsprozesse und die Spaltung der Städte. Zur Lebenssituation von Migranten*, Opladen 2000, S. 155–161.

<sup>90</sup> Vgl. Bremer, *Ausgrenzungsprozesse*, S. 155–161.

<sup>91</sup> *Der Spiegel*, 30.7.1973, »Die Türken kommen – rette sich, wer kann«.

<sup>92</sup> Die Schwerpunkte der künftigen Regierungsarbeit sollten in der Bildungs-, Sozial- und Gesellschaftspolitik sein. Zudem kündigte Brandt in der Außenpolitik die Fortsetzung der Bündnispolitik sowie Verhandlungen mit Osteuropa an. Vgl. *Die Zeit*, 31.10.1969, »Brandt legt Programm der Reformen vor«.

<sup>93</sup> Reinhard Körner, Ulrich Spies, *Zur Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1982, Jg. 33, Nr. 7, S. 397–407.

sollten.<sup>94</sup> Darunter wurde die Begrenzung der Zuwanderung, die Rückkehrförderung und die soziale Integration der Arbeitsmigrant/innen und ihrer Familien verstanden.

In dem Aktionsprogramm schloss die Bundesregierung Zwangsmaßnahmen gegenüber ausländischen Arbeiter/innen aus und erklärte:

»Aus sozialen und humanitären Erwägungen lehnte es die Bundesregierung ab, den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer nach Ablauf einer bestimmten Zeit durch behördliche Eingriffe zwangsweise zu beenden. Kein legal beschäftigter Ausländer soll gezwungen werden, in sein Heimatland zurückzukehren (kein Zwangsrotationsprinzip).«<sup>95</sup>

Weiter wurde angeführt, dass der »Umfang der Ausländerbeschäftigung [...] neben den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes auch von der Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastruktur« abhängig gemacht werden müsse, um »die sozialen Verhältnisse der Ausländer [ver]bessern« zu können. »Zugleich soll[te] der aufenthaltsrechtliche Status der Ausländer, die sich bereits längere Zeit in der Bundesrepublik aufh[ielten], verfestigt werden.«<sup>96</sup> Auch gehörten die Verbesserung der von den Arbeitgebern bereitzustellenden Unterkünfte und die Erhöhung der Gebühr zur Vermittlung von ausländischen Arbeitnehmer/innen von 300 DM auf ca. 1.000 DM zu den Bestimmungen. Die Verteuerung sollte die Arbeitgeber dazu veranlassen, vor der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt nach geeigneten Arbeitskräften zu suchen. Zudem wurden die Geldstrafen für den Fall einer illegalen Beschäftigung von Ausländer/innen erhöht.<sup>97</sup>

Die wachsende Ausländerzahl wurde von der Regierung durchaus als Problem erkannt. Dieses war jedoch nicht einfach zu lösen<sup>98</sup>: Die Anwerbeverträge garantierten den Entsendeländern die geregelte Arbeitskräftewanderung ihrer Bürger/innen in die Bundesrepublik, was für die Entsendeländer eine Entlastung ihres eigenen Arbeitsmarktes bedeutete. Die Verträge konnten jedoch nicht ohne erhebliche Gründe aufgehoben werden ohne die zwischenstaatlichen Beziehungen zu gefährden. Erst die Ölkrise 1973 ermöglichte eine Revision dieser Verträge, denn mit dem »Ölboykott« der arabischen Ölstaaten ließ sich ein als prophylaktische Maßnahme deklarierter Anwerbestopp begründen. Der Zustrom weiterer ausländischer Arbeitsmigrant/innen konnte somit beendet werden.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> Walter Arendt, Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung: Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung, am 6.6.1973, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1973, S. 693f.

<sup>95</sup> Zit. nach »Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung«, in: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialpolitische Informationen, Jg. VII/24, 22.6.1973, S. 51.

<sup>96</sup> H. Ernst, Wende in der Ausländerpolitik?, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 6/7, 1973, S. 186.

<sup>97</sup> Vgl. »Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung«.

<sup>98</sup> Vgl. Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?, S. 139.

<sup>99</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik, S. 229; Berlinghoff, Das Ende der »Gastarbeiter«.



Die politischen Debatten dieser Jahre drehten sich um die zunehmenden ›Belastungen‹ der deutschen Mehrheitsgesellschaft durch die steigende Zahl der Ausländer/innen und ihre Tendenz zur Niederlassung in Deutschland. Der Nachzug ihrer Familien bzw. deren Gründung, die regionale Konzentration der ausländischen Bevölkerung sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Ausländerbeschäftigung angesichts insgesamt steigender Erwerbslosenzahlen wurden immer schriller diskutiert.<sup>100</sup> So nutzte die Bundesregierung schließlich die Gelegenheit der Ölpreiskrise und verhängte im November 1973 einen Anwerbestopp, womit sich eine Umorientierung der bundesdeutschen Ausländerpolitik ankündigte.

1973 bezeichnete Bundesinnenminister Genscher die Bundesrepublik als Einwanderungsland und forderte eine Einwanderungspolitik<sup>101</sup>, fand aber in der Bundesregierung damit kein Gehör. Schönwälder sieht in der Ablehnung den indirekten Wunsch der Regierung, jederzeit die Option zu haben, die ausländische Bevölkerung zur Rückkehr in ihre Heimat zu drängen.<sup>102</sup> Damit war die Grundlage für die Rückkehrförderungs politik der nächsten Jahre geschaffen. Diese umfasste nicht nur finanzielle Anreize zur Förderung der Rückkehrbereitschaft, sondern auch Maßnahmen, die die Reintegration zurückgekehrter Arbeitsmigrant/innen im Heimatland ermöglichen sollten. Hierzu zählten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die auf eine qualifizierte Beschäftigung in der Heimat vorbereiten sollten. Auch wurden Arbeitnehmergeellschaften gefördert, die eine Form der Selbsthilfe für im Ausland lebende Arbeitnehmer/innen darstellten und durch staatliche und private Investitionen Arbeitsplätze schaffen sollten.

## 2.2 Die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik nach dem Anwerbestopp 1973

Der am 23. November 1973 von Bundesarbeitsminister Walter Arendt verfügte Anwerbestopp führte zu einer drastischen Begrenzung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer/innen. Die Sicherung der Arbeitsplätze der in der Bundesrepublik Beschäftigten hatte für Regierung und Gewerkschaften höchste Priorität, wobei kein Hehl daraus gemacht wurde, dass es in erster Linie um deutsche Arbeitnehmer/innen ging und nicht um ausländische. Für diese begann nun eine Zeit des Bangens sowohl um ihren Arbeitsplatz als auch um ihren Aufenthaltsstatus, denn wer nicht Bürger/in eines EG-Staats war oder nicht länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik

---

<sup>100</sup> Vgl. Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, S. 547.

<sup>101</sup> Vgl. ebd., S. 522; Klaudia Tietze, *Einwanderung und die deutschen Parteien. Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstand in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU*, Berlin 2008, S. 11.

<sup>102</sup> Vgl. Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, S. 635.

lebte, war nur für die Dauer seines Arbeitsvertrags vor der Abschiebung geschützt.<sup>103</sup> Obwohl das BMA im Winter 1973/74 eine Verlängerung der Arbeitsgenehmigung ermöglichte, solange ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bestand, waren viele Nicht-EG-Bürger/innen beunruhigt<sup>104</sup> und verzichteten auf den Heimaturlaub. Es bestand nämlich die Befürchtung, in dieser Zeit den Arbeitsplatz zu verlieren und bei der Rückkehr nicht mehr einreisen zu dürfen.<sup>105</sup> Die türkischen Zeitungen berichteten ausführlich über die Situation in Deutschland und interviewten türkische Arbeitnehmer/innen. Viele erklärten, dass sie im laufenden Jahr nicht in die Türkei reisen würden.<sup>106</sup>

Wie vom BMA erwartet, nahm die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen in den darauffolgenden Jahren ab, jedoch stieg der Umfang der ausländischen Wohnbevölkerung weiter an.

**Tab. 1:** Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer/innen 1970–1974

<b>Jahr</b>	<b>Bundesrepublik Deutschland</b>
1970	1.838.800
1971	2.168.700
1972	2.316.900
1973	2.595.000
1974	2.286.600

**Quelle:** Martin Frey, Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer – Überblick, in: Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), Die »neue« Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern, Bonn 1986, S. 15–64, hier S. 20.

Im Laufe des Jahres 1974 machte sich durch die internationale Energiekrise und die Strukturprobleme bisheriger Wachstumsbranchen wie Bauwirtschaft, Stahlindustrie, Maschinenbau und Automobilindustrie ein spürbarer Konjunkturunbruch bemerkbar, der sich alsbald in einem Anstieg der Arbeitslosenzahl niederschlug.<sup>107</sup> Der Großteil der arbeitslos gewordenen Ausländer/innen blieb jedoch zunächst in der Bundesrepublik und kehrte nicht – wie von amtlicher Seite ursprünglich vermutet – in die Heimat zurück.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Vgl. Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 251–255; Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 570.

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 254, Fußnote 521; vgl. auch Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 334.

<sup>105</sup> Vgl. FAZ, 8.12.1973, »Ausländer, fahrt nicht nach Hause!«.

<sup>106</sup> Milliyet, 12.12.1973, »1974’de 100 bin işçinin yurda dönmesi muhtemel/1974 werden 100.000 Rückkehrer erwartet«.

<sup>107</sup> Vgl. Spiegel, 17.12.1973, »Arbeitslose: ›So knüppeldick war’s noch nie!«.

<sup>108</sup> Vgl. Frey, Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer, S. 19f.

**Tab. 2:** Zahl der Ausländer/innen im Bundesgebiet 1971–1974

<b>Jahr</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>in Prozent der Gesamtbevölkerung</b>
1971	3.438.700	5,6
1972	3.526.600	5,7
1973	3.966.200	6,4
1974	4.127.400	6,7

**Quelle:** Herbert, Ausländerpolitik, S. 233.

Die Bundesrepublik entwickelte sich aufgrund der Ausländerbeschäftigung »zu einem Einwanderungsland wider Willen«. <sup>109</sup> Eine der Ursachen war neben der immer länger werdenden Aufenthaltsdauer der Ausländer/innen die Dynamik des Familiennachzugs, der noch viele Jahrzehnte anhalten sollte. Im Gegensatz zu Bundesinnenminister Genscher <sup>110</sup> vertrat Arbeitsminister Arendt die Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland kein »klassisches Einwanderungsland« sei und davon ausgegangen werden müsse, »dass die Menschen, die zur Arbeit in unser Land kommen, nach einiger Zeit freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren, und dort zur Weiterentwicklung ihres Landes beitragen«. <sup>111</sup>

### 2.3 Die türkischen Arbeitsmigrant/innen

Die Zahl der türkischen Arbeitsmigrant/innen in der Bundesrepublik nahm seit 1961 immer weiter zu und erreichte im Frühjahr 1974 ihren Höhepunkt mit 605.000 Personen. <sup>112</sup> In keinem anderen europäischen Land gab es einen ähnlich starken Zuwachs.

---

<sup>109</sup> Bade, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland?, S. 98. Die ablehnende Haltung gegenüber einer offensiven Einwanderungspolitik hatte neben außenpolitischen Überlegungen eine Reihe weiterer Gründe, die vor allem die Assimilationsforderung beinhalteten. Diese wurde wegen der Germanisierungspolitik des Kaiserreichs und des nationalsozialistischen Deutschlands diskreditiert und führte immer wieder zu Verbindungslinien zwischen einer Einwanderungspolitik der Bundesregierung und der nazistischen Bevölkerungspolitik. Vgl. Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 563f.

<sup>110</sup> Vgl. ebd., S. 522; Tietze, Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 11.

<sup>111</sup> Zit. nach Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?, S. 140; Einführungsworte zum Informationsgespräch über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, 18.12.1973 im BMA, S. 5, AdSD 1/WAAA 46, Reden, 7. Wahlperiode, Bd. 3; Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 522.

<sup>112</sup> Vgl. Ursula Mehrländer, Bundesrepublik Deutschland, in: Ernst Gehmacher, Daniel Kubat, Ursula Mehrländer (Hrsg.), Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer, Bonn 1978, S. 115–138, hier S. 135.

**Tab. 3:** Zahl der türkischen Arbeitsmigrant/innen von 1968–1974 in den europäischen Ländern

Land	1968/69	1970/71	1973/74
Deutschland	171.016	373.000	605.000
Frankreich	4.000	10.000	29.600
Niederlande	13.243	16.512	46.018
Belgien	4.217	8.500	10.000
Großbritannien	–	1.387	2.170
Dänemark	–	2.377	7.000

**Quelle:** Nermin Abadan-Unat, Turkey: Late Entrant into Europe's Work Force, in: D. Kubat (ed.), *The Politics of Migration Policies*, 2nd ed. (p. 308–309), New York: Center for Migration Studies 1993.

Warum aber wuchs vor allem die türkische Bevölkerung in der Bundesrepublik auf eine so große Zahl an? Für die Jahre nach Abschluss des Anwerbeabkommens mit der Türkei (1961) hatte die Bundesregierung die Türkei als Reserveanwerbeland betrachtet; dort sollten nur dann Arbeitskräfte angeworben werden, wenn sie andernorts nicht ausreichend zur Verfügung standen. Mit dem Mauerbau im August 1961 endete der Zustrom von DDR-Zuwanderer/innen und das allmählich schrumpfende Reservoir an qualifizierten Arbeitsmigrant/innen in den anderen Anwerbeländern ließ die Nachfrage nach türkischen Arbeitnehmer/innen steigen.<sup>113</sup> Die in hohem Maße konjunkturabhängige Automobilindustrie benötigte meist sehr kurzfristig Personal, das wiederum in dem großen Arbeitskräftereservoir der Türkei zu finden war.<sup>114</sup> In Deutschland wurden die türkischen Arbeitnehmer/innen als diszipliniert, anspruchslos und arbeitswillig wahrgenommen.<sup>115</sup> Von der Presse wurden sie bis Anfang der 1970er-Jahre als »sauber«, »geschickt«, »traditionsgebunden« und »bescheiden« bezeichnet<sup>116</sup> und als Menschen beschrieben, die aus einer vormodernen Gesellschaft stammten, die »rückschrittlich«, aber »unverdorben« war.<sup>117</sup>

<sup>113</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 67.

<sup>114</sup> Vgl. Karin Hunn, »Türken sind auch nur Menschen ...«: Vom »Gastarbeiter« zum »Zuwanderer«, in: Mathias Beer (Hrsg.), *Baden-Württemberg – eine Zuwanderungsgeschichte*, Stuttgart 2014, S. 231–281, hier S. 241.

<sup>115</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 101ff.; Stefan Luft, Skandal und Konflikt: Deutsch-türkische Themen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei, Jg. 61, 43/2011, S. 9–14, hier S. 9.

<sup>116</sup> Vgl. Juan Manuel Delgado, Die »Gastarbeiter« in der Presse, Opladen 1972, S. 111; Luft, Skandal und Konflikt, S. 9.

<sup>117</sup> Vgl. Schönwälder, *Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?*, S. 161ff., (Anm. 5); Luft, Skandal und Konflikt, S. 9.

Zu Beginn der Anwerbephase stellten noch die Italiener/innen das Hauptkontingent an ausländischen Arbeitsmigrant/innen, doch einhergehend mit dem wirtschaftlichen Aufschwung Italiens seit 1963 sank der Umfang der Erwerbszuwanderung rapide. Da die italienischen Arbeitnehmer/innen infolge der Freizügigkeit innerhalb der EG jederzeit in die Bundesrepublik einreisen konnten, herrschte unter ihnen eine beträchtliche Fluktuation. Für die deutschen Arbeitgeber/innen war dieser Umstand nicht hinnehmbar, denn sie erblickten hierin eine Gefährdung der kontinuierlichen Produktion. Nach und nach entwickelte sich geradezu eine Abneigung gegenüber italienischen Arbeiter/innen, da ihnen »mangelnde Treue« nachgesagt wurde.<sup>118</sup>

In der Türkei hingegen blieb – im Gegensatz zu Italien – in den 1960er- und 70er-Jahren ein Aufschwung der Wirtschaft aus. Die Bevölkerung wuchs rapide an und verzeichnete zwischen 1955 und 1960 einen Anstieg von 27,2 Prozent, in den Jahren 1960 bis 1965 von 26,5 Prozent.<sup>119</sup> Die rasche Urbanisierung des Landes führte zu einer Binnenmigration vom Osten in den Westen, der Bevölkerungsanteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren betrug in diesem Zeitraum 41,9 Prozent.<sup>120</sup>

Für die Türkei erwies sich die Abwanderung von – zum Teil erwerbslosen – Bürger/innen in die Bundesrepublik als Entlastung des eigenen Arbeitsmarktes, denn die Möglichkeiten, sie auf dem heimischen Arbeitsmarkt in stabile Beschäftigungsverhältnisse zu überführen, waren begrenzt. Im Jahr 1962 hatten knapp 1,4 Millionen oder 10,5 Prozent der Erwerbsfähigen keinen festen Arbeitsplatz; bis zum Jahr 1977 stieg der Anteil der Erwerbslosen kontinuierlich an und betrug über zwei Millionen bzw. 12,2 Prozent.<sup>121</sup>

Vor allem Personen aus ländlichen Gegenden der Türkei kamen nach Deutschland, da die Arbeitslosigkeit in diesen Gebieten besonders hoch war.<sup>122</sup> Die Türkei verfolgte mit der Entsendung Ziele, die in den 1964 von der türkischen Arbeitsverwaltung entwickelten Richtlinien

---

<sup>118</sup> Vgl. Roberto Sala, Vom »Fremdarbeiter« zum »Gastarbeiter«. Die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft (1938–1973), in: VfZ, Jg. 55, 1/2007, S. 93–121, hier S. 117.

<sup>119</sup> Vgl. Andreas Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften: Das Problem der sozialen Ungleichheit im internationalen Maßstab und die Rolle der Gewerkschaften bei der Regulation transnationaler Migration, untersucht am Beispiel Deutschland und der Arbeitsmigration aus der Türkei und Polen, Münster 1998, S. 51.

<sup>120</sup> Vgl. ebd., S. 54.

<sup>121</sup> Vgl. Daten des staatlichen Planungsamtes, entnommen Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften, S. 55.

<sup>122</sup> Immer mehr Türken aus ländlichen Gebieten zogen zu ihren Verwandten und Bekannten in die Bundesrepublik und fanden sich dort in einem politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld wieder, das sich von dem ihrer Heimat in vielerlei Hinsicht erheblich unterschied. Die stetige Zunahme der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik führte dazu, dass gewissermaßen »ethnische Kolonien« entstanden, die wiederum zu Kettenwanderungen in der Türkei führten und dort die Absicht erweckten oder verstärkten, sich fern der Heimat auf Arbeitssuche zu begeben. Kam ein Migrant in der Bundesrepublik an, so fand er dort viele Landsleute und gut funktionierende Netzwerke vor, die ihm den Start in der Fremde ungemein erleichterten. Vgl. Friedrich Heckmann, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation, Stuttgart 1992, S. 97; Luft, Skandal und Konflikt, S. 10f.

zur Arbeitskräfteentsendung formuliert waren.<sup>123</sup> Dazu gehörte der Zuwachs an Devisen, die infolge der Überweisungen der Arbeitsmigrant/innen reichlich ins Land strömten und in den folgenden Jahren zunehmend an Bedeutung gewannen. Der türkische Ministerpräsident Süleyman Demirel dankte in seiner Neujahrsansprache 1966 den Arbeiter/innen in der Bundesrepublik für ihre wertvollen Überweisungen und forderte sie auf, nicht mit leeren Händen in ihre Heimat zurückzukehren.<sup>124</sup> Außenpolitisch bestand der (bis heute nur in Ansätzen erfüllte) Wunsch eines Zusammenwachsens mit Europa; zudem erhoffte sich die Regierung, dass sich die türkischen Arbeitnehmer/innen im Ausland qualifizieren bzw. weiterbilden würden – ihr dort erworbenes Know-how sollte nach ihrer Rückkehr dazu beitragen, den Standort Türkei für westeuropäische Firmen attraktiver zu machen.<sup>125</sup>

Für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft hatte der Zuwachs an türkischen Arbeitnehmer/innen sowohl Vor- als auch Nachteile. Die in Deutschland abgeschlossenen Verträge sahen wegen der mangelnden Sprachkenntnisse der Türken meist einen sehr niedrigen Stundenlohn vor, sodass die türkischen Arbeiter/innen extrem billige Arbeitskräfte waren, was der Kostenminimierung der Unternehmen diente. Weiter profitierte vor allem die deutsche Rentenversicherung von den Beiträgen der Türken. Die durchschnittliche Lebenserwartung eines türkischen Mannes betrug 1977 53,7 Jahre<sup>126</sup> und lag somit deutlich unter dem damals in der Bundesrepublik geltenden Renteneintrittsalter von 65 Jahren. Viele türkischen Staatsbürger/innen ließen sich nach der Rückkehr in die Heimat nach einer zweijährigen Wartefrist den Arbeitnehmeranteil der eingezahlten Beiträge ausbezahlen (die Arbeitgeberanteile verblieben bei den Rentenversicherungen), weshalb es häufig zu keiner Auszahlung der Rente kam, wodurch die deutsche Rentenversicherung wiederum viele Milliarden DM einsparte. Zudem stieg durch die Nachfrage der türkischen Arbeitnehmer/innen

---

<sup>123</sup> Vgl. İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü (İİBK): Dış Ülkelere İşçi Gönderme Talimatı (Generaldirektion für Arbeit und Arbeitsvermittlung: Richtlinien für die Entsendung von Arbeitern ins Ausland), Ankara 1964, S. 1, DOMID (Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland), Aktenordner IIBK, Deutsche Verbindungsstelle, Anwerbung, zit. n. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 69.

<sup>124</sup> Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 69. Des Weiteren sagte Demirel: »Dieses Geld [die getätigten Überweisungen, K.H.] wird dazu verwendet werden, sowohl die verschiedenen Möglichkeiten unseres Landes als auch unseren [wirtschaftlichen; K.H.] Aufbau sobald wie möglich zu realisieren und Euch sobald wie möglich aus der Fremde zu retten. Unser Ziel ist es, durch die Gründung von Fabriken in unserem schönen Land und durch den Gebrauch unserer Erz- und Metallvorkommen sowie natürlich unserer anderen Ressourcen Arbeitsplätze zu schaffen und es jedem arbeitswilligen Landsmann zu ermöglichen, Arbeit zu finden [...] Vergeudet nicht Euren Verdienst. Dann werdet ihr die Fremde und das Heimweh nicht umsonst erduldet haben.«

<sup>125</sup> Vgl. İİBK, Richtlinien, S. 1; DOMIT, Anwerbung; Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 69.

<sup>126</sup> Vgl. BMZ (Hrsg.), »Politik der Partner«, Tabelle: Strukturdaten der Entwicklungsländer, Ernährung, Gesundheit, Köln 1977, S. 137; zit. n. Faruk Şen, Türkische Arbeitermergesellschaften: Gründung, Struktur und wirtschaftliche Funktion der türkischen Arbeitermergesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland für die soziökonomische Lage der Türkei, Frankfurt a. M. 1980, S. 51. Jeder Arbeitnehmer ist in der Türkei nach 25 Jahren Mindestbeitragszeit (7.000 Tage, 4.000 Tage bei Teilrente) rentenempfangsberechtigt und hat einen Rentenanspruch mit spätestens 55 (Männer) bzw. 50 Jahren (Frauen).

nach Konsumgütern die Produktion in den entsprechenden Industriebranchen: Immer mehr Türcinnen und Türken passten sich dem Lebensstandard im Westen an und kauften vor allem elektrische Geräte in der Bundesrepublik, die sie anlässlich eines Heimaturlaubs oder ihrer Rückkehr in die Türkei mitbrachten.<sup>127</sup>

Nachdem der Umfang der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik zu Beginn der 1970er-Jahre rapide angestiegen war, wurden die Klagen über eine Überlastung der Infrastruktur in Gebieten mit einer hohen Ausländerzahl und die damit einhergehenden sozialen Veränderungen in der deutschen Presse immer lauter, was zu einer zunehmend negativen Wahrnehmung der Türcinnen und Türken führte. So berichtete die *FAZ* im Sommer 1973 unter der Überschrift »Werden die Türken die Neger des Ruhrgebiets?«<sup>128</sup> über die Situation der türkischen Bevölkerung in Gelsenkirchen und die Segregation von Deutschen und Türcinnen und Türken, die sich vor allem im Wohnungsmarkt bemerkbar machte. Deutsche gäben beim Einzug von Türcinnen und Türken in Mietshäuser ihre Wohnungen auf und zögen in andere Straßen und Viertel und vermieden im Falle eines Umzugs renovierungsbedürftige und überbewertete Wohnungen, denn sie seien der Ansicht, »[j]e mehr schlechte und alte Wohnungen es in einem Gebiet gibt, desto höher ist die Türkenquote«.<sup>129</sup> Derartige Artikel verstärkten das zunehmend negative Image der türkischen Bevölkerung, die infolge ihrer unterschiedlichen Mentalität als Fremde, die sich nicht anpassten und somit den sozialen Frieden bedrohten, diskriminiert wurden. Die Prognose von Josef Stingl, dem Präsidenten der BA, dass ab 1976 mit einem weiteren Zuzug von über einer Million Türcinnen und Türken zu rechnen sei, da mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und der Türkei eine schrittweise Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für türkische Staatsangehörige vorgesehen war, verstärkte die Angst vor einer »Besetzung« der Türken.<sup>130</sup> Das Magazin *Der Spiegel* griff diese Stimmung auf und brachte eine Ausgabe mit der Titelgeschichte »Die Türken kommen – rette sich, wer kann«<sup>131</sup> heraus; dass die Mehrzahl der türkischen Staatsbürger/innen legal eingereist war, ignorierte das Magazin und verglich die Arbeitsmigrant/innen »mit einem über die Bundesrepublik herfallenden Heuschreckenschwarm«.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> Vgl. Şen, *Türkische Arbeitnehmergesellschaften*, S. 51f.

<sup>128</sup> *FAZ*, 20.8.1973, »Werden die Türken die Neger des Ruhrgebiets?«.

<sup>129</sup> Hans-Günter Kleff, *Vom Bauern zum Industriearbeiter*, Mainz 1985, S. 186, (Anm. 14); Luft, *Skandal und Konflikt*, S. 12; vgl. Hunn, »Türken sind auch nur Menschen ...«, S. 253.

<sup>130</sup> *Spiegel*, 30.7.1973, »Die Türken kommen – rette sich, wer kann«.

<sup>131</sup> Ebd.

<sup>132</sup> Hunn, »Türken sind auch nur Menschen ...«, S. 259; *Spiegel*, 30.7.1973: »In immer größeren Schüben schwärmen sie von den Gestaden des Bosphorus und aus dem Hochland von Anatolien ein. Die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit [...] schätzt die Zahl der offiziell registrierten türkischen Arbeitnehmer gegenwärtig auf annähernd 580 000. Zusammen mit 270 000 Angehörigen und einem Heer von Nichtregistrierten (das die türkische Botschaft in Bad Godesberg auf 75 000 taxiert, nach Ansicht von Kommunalpraktikern jedoch doppelt so stark sein dürfte) reicht das deutsche Türkenvolk schon jetzt an die Millionengrenze [...]. Schon haben sich in der Türkei weitere 1,2 Millionen auf die Wartelisten der Anwerber schreiben lassen – eine

Infolge des Anwerbstopps von 1973 befürchtete die türkische Regierung wiederum eine massenhafte Rückkehr der türkischen Arbeitnehmer/innen und damit verbunden eine ökonomische Implosion des Landes. Der Historiker Günal Incesu hat die Reaktionen der türkischen Tageszeitungen 1973/1974 untersucht und dabei festgestellt, dass es zwar Solidaritätsbekundungen gegenüber dem Schicksal der Türiinnen und Türiken in Deutschland gab, aber auch Vorwürfe gegenüber der türkischen Regierung erhoben wurden, »mit Hilfe der Auslandsdevisen nicht für einen wirtschaftlichen Aufschwung in Form eines Industrialisierungsprozesses gesorgt zu haben«. <sup>133</sup> Schlagzeilen wie »Wir können unsere Arbeiter nicht alleine lassen« <sup>134</sup> oder »100.000 türkische Arbeiter kehren ins Land zurück« <sup>135</sup> bringen die Ambivalenz dieser Reaktionen zum Ausdruck.

Der Vorsitzende der türkischen Oppositionspartei CHP Bülent Ecevit erklärte bei seinem Deutschlandbesuch im März 1975 sein Einverständnis mit dem Anwerbstopp, so lange die Zahl der deutschen Arbeitslosen so hoch sei. Jedoch verwies er auch auf die großen Schwierigkeiten, die der Türkei aus einer massiven Rückkehr der Arbeitskräfte erwachsen würden. <sup>136</sup> Prinzipiell sei die Türkei an der Rückkehr ausgebildeter Kräfte interessiert, jedoch müssten Strukturen geschaffen werden, damit die Rückkehrenden so in den Arbeitsprozess wiedereingegliedert werden könnten, dass sie für die Entwicklung der türkischen Wirtschaft nützlich seien. <sup>137</sup>

Bis Ende 1973 blieb das Interesse der türkischen Regierung an Leben und Arbeit der türkischen Arbeitsmigrant/innen in der Bundesrepublik gering. Die Vorstellung der türkischen Bevölkerung von Deutschland basierte auf realitätsfernen Bildern. Über die tatsächliche Situation der Arbeitsmigrant/innen uninformatiert, glaubten viele Menschen in der Türkei, ihre Landsleute in Deutschland seien zu sofortigem Reichtum gelangt, vergnügten sich mit blonden

---

Reserve, die von 1976 an, wenn neue EWG-Regelungen in Kraft treten, tatsächlich über die Bundesrepublik kommen könnte.«

<sup>133</sup> Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 149. Incesu untersuchte eine Vielzahl von Zeitungsartikeln aus den führenden Tageszeitungen in der Türkei u. a. Hürriyet, Terçüman, Cumhuriyet, Milliyet. Hier ein Artikel der Tageszeitung Milliyet, 12.12.1973, »1974'de 100 bin işçinin yurda dönmesi muhtemel/1974 werden 100.000 Rückkehrer erwartet«.

<sup>134</sup> Hürriyet, 28.11.1973, »İşçilerimizi sahibsiz bırakmayayız/Wir lassen unsere Arbeiter nicht im Stich«; vgl. Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 150.

<sup>135</sup> Hürriyet, 26.11.1973, »100 bine yakın Türk işçisi yurda dönüyor/Etwa 100.000 türkische Arbeiter kehren in die Heimat zurück«; vgl. Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 150.

<sup>136</sup> Vgl. dazu Milliyet, 17.3.1975: Bülent Ecevit: »Dünya ekonomik bunalımının etkilediği Almanya'da Türk işçilerinin sorunlarında ağırlaşmıştır. Fakat o, kendi sorunlarını düşünmektedir. Ne kadar dost olursa olsun, ne kadar iyi niyetli olursa olsun, hiçbir yabancı ulustan, devletden, yurttaşımızı bizden daha çok düşünmesini, gözetmesini bekleyemeyiz. Buna hakkımız yoktur./Die türkischen Arbeiter, die in dem von der Weltwirtschaftskrise betroffenen Deutschland leben, haben nun auch größere Probleme. Aber das Land denkt an seine eigenen Probleme. Egal wie freundschaftlich wir miteinander sind, egal wie gut gemeinte Absichten es auch hat, dürfen wir von keinem fremden Land erwarten, dass es mehr an unsere Landsleute denkt als wir es tun. Dieses Recht haben wir nicht.«

<sup>137</sup> AdSD 1/HSAA006675, Der Besuch des Vorsitzenden der Republikanischen Volkspartei Bülent Ecevit in der Bundesregierung vom 11.–16.3.1975, Aufzeichnung.



deutschen Frauen und verbrachten ihre Freizeit mit dem Kauf von Autos, Kassettenrekordern und Fernsehern.<sup>138</sup> Phantasien dieser Art waren über die Jahre in den Köpfen der Zuhausegebliebenen entstanden und konnten auch durch Zeitungsberichte von individuellen Schicksalen türkischer Arbeitsmigrant/innen nicht korrigiert werden. So veröffentlichte etwa die türkische Tageszeitung *Cumhuriyet* nach dem Anwerbestopp im November 1973 eine zehnteilige Reportage über Begegnungen von Journalisten mit türkischen Arbeitnehmer/innen, die ihre Erfahrungen und Erlebnisse in der Bundesrepublik schilderten. Sie versuchte damit

»eine Nähe zum stereotypisierten türkischen Arbeiter in der Bundesrepublik herzustellen, indem der Leserschaft Berichte über alltägliche Schwierigkeiten und Diskriminierungen vorgestellt wurden. Arbeitsunfälle, Todesfälle, Sprachprobleme, Abschiebungen, Erziehungsprobleme im fremden Land – all diese Aspekte wurden in der Form von Einzelschicksalen in der Reportage aufgenommen, die sehr häufig mit einem mitleiderregenden sprachlichen Duktus versehen waren.«<sup>139</sup>

Trotz solcher Berichte veränderte sich in der Türkei bei den Wenigsten das Bild der türkischen Arbeitsmigrant/innen. Hinzu kam Folgendes: Die türkischen Arbeiter/innen lebten in der Bundesrepublik zwar äußerst bescheiden, jedoch hatten sie – im Gegensatz zum Großteil ihrer Landsleute in der Türkei – einen sozialen Aufstieg erlebt, den sie vor allem bei Besuchen in der Heimat zur Schau stellten. Das brachte ihnen nicht nur Ansehen ein, sondern oft auch neidische Blicke. Somit trugen sie selbst zum Zerrbild bei, das über sie in der Heimat vorherrschte. Wurden sie also in der Türkei zumeist als erfolgreiche Arbeiter/innen, die es zu etwas gebracht hatten, betrachtet, so stand dem in der Bundesrepublik ihre soziale Ausgrenzung gegenüber, die nicht zuletzt in der Ausländer- und Rückkehrförderungspolitik zum Tragen kam.

---

<sup>138</sup> Vgl. Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 154; *Cumhuriyet* 27.12.1973, »Türk kamuoyunda öyle bir hava yaratıldığı, dışarı çalışmaya giden bir Türk, hemen milyoner oluyor. Sarışın Alman kızları esmer Türk erkeklerini bekliyor. Otomobiler, teypler, televizyonlar almıyor./In der türkischen Öffentlichkeit wurde ein Bild erschaffen, in dem der Türke, der ins Ausland geht, sofort zum Millionär wird. Blonde deutsche Mädchen warten auf ihre dunkelhaarigen türkischen Männer. Autos, Kassettenrecorder und Fernseher werden dort in Massen gekauft.«

<sup>139</sup> Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 155; vgl. *Cumhuriyet* vom 20.–29.12.1973 veröffentlichte Artikel, dazu ausführlich Incesu, S. 153, Fußnote 246.

### 3. ›Integration auf Zeit‹: Überlegungen und Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer/innen

#### 3.1 Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Nachdem Bundesarbeitsminister Walter Arendt im Juni 1973 das ›Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung‹ veröffentlicht hatte<sup>140</sup> und im November 1973 der Anwerbestopp verhängt wurde, verfolgte die Ausländerpolitik der SPD/FDP-Bundesregierung eine »Doppelstrategie«, die sowohl auf die Integration der verbleibenden Migrant/innen setzte als auch die Rückkehr der Ausländer/innen in ihre Heimatländer vorsah.<sup>141</sup> Auf der Bundesebene teilten sich das Arbeits- und das Innenressort die Zuständigkeit für die Migranten. Dabei kam dem BMA eine Koordinierungsrolle zu, da es mit seinen untergeordneten Behörden für Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsrecht, Arbeitsschutz sowie Rente und soziale Sicherung verantwortlich war. Das BMI und die Innenbehörden der Länder waren für den Aufenthaltsstatus und die Integration der ausländischen Bevölkerung zuständig. Weil im Kabinett vor 1973 keine umfassende und grundsätzliche Diskussion über die Ausländerpolitik stattgefunden hatte, fehlte es der Bundesregierung an klaren Richtlinien, in welche Richtung sich die Ausländerpolitik entwickeln sollte, was wiederum den einzelnen Bundesministerien ein eigenständiges, unkoordiniertes Agieren ermöglichte.<sup>142</sup> Das BMA verfolgte in den darauffolgenden Jahren das Ziel, den Rückkehrwunsch der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/innen zu fördern, ohne dabei alle diesbezüglichen Überlegungen nach außen dringen zu lassen.<sup>143</sup>

Wie ein internes Schreiben beweist, bereiteten Beamte im BMA erstmals 1973 die Einführung einer »einmaligen Rückkehrhilfeszahlung für arbeitslos gewordene ausländische Arbeitnehmer« vor.<sup>144</sup> Obwohl sich Bundesarbeitsminister Arendt im selben Jahr in einer Sitzung des Bundestags ausdrücklich gegen Plafonierung, die Festlegung einer Ausländerhöchstquote oder Zwangsrotation aussprach<sup>145</sup>, ließ er Einmalzahlungen als

---

<sup>140</sup> Vgl. Arendt, Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung.

<sup>141</sup> Herbert, Ausländerpolitik, S. 244; Michael Bommers, Von »Gastarbeitern« zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 249–322, hier S. 261.

<sup>142</sup> Vgl. Berlinghoff, Das Ende der ›Gastarbeit‹, S. 143f.; Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?, S. 134.

<sup>143</sup> Vgl. Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch Koblenz) B 149/46782, Abteilung II, Ausländische Arbeitnehmer, hier: Rückkehrerhilfe, kein Datum, jedoch aus dem Ordner 1973.

<sup>144</sup> Ebd.

<sup>145</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 38. Sitzung, 7. Wahlperiode, 6.6.1973, S. 2084.

Rückkehrprämie in Höhe von bis zu 2.000 DM an ausländische Arbeitnehmer/innen aus Griechenland, Jugoslawien, Marokko, Portugal, Spanien, der Türkei und Tunesien prüfen. Arbeiter/innen aus EG-Staaten und Österreich, aber auch aus Korea, waren nicht miteinbezogen.

Die angedachte Hilfe sollte für diejenigen ausländischen Arbeitnehmer/innen bestimmt sein, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhielten und eine Arbeitserlaubnis besaßen, jedoch von Arbeitslosigkeit betroffen waren. Bundesarbeitsminister Arendt wollte somit die Gruppe der arbeitslosen ausländischen Arbeiter/innen mit einem finanziellen Anreiz zur Rückkehr in ihre Heimat animieren. Bei Annahme der Rückkehrhilfe mussten die Arbeitsmigrant/innen gemeinsam mit ihren minderjährigen Kindern und dem Ehepartner die Bundesrepublik verlassen und ins Heimatland zurückkehren, wobei ihnen eine erneute Einreise verwehrt blieb.

Die Höhe des Betrags ergab sich aus dem durchschnittlichen Arbeitslosengeld der Ausländer/innen. Während die Arbeitsmigrant/innen aus der Türkei 1973 etwa monatlich 968 DM an Arbeitslosengeld bekamen, erhielten diejenigen aus Spanien 1.143 DM und aus Griechenland sogar 1.278 DM.<sup>146</sup> Die Rückkehrer/innen sollten somit eine Rückkehrprämie von etwa zwei Monatsgehältern erhalten, maximal 2.000 DM.

Aus welchen Mitteln sollte die Hilfe bezahlt werden und mit wie vielen Empfänger/innen wurde gerechnet? Finanziert werden sollte das Ganze aus Haushaltsmitteln des Bundes – mit etwa 600 Millionen DM für 1974 –, da davon ausgegangen wurde, dass etwa 300.000 Ausländer/innen das Angebot wahrnehmen und Deutschland für immer verlassen würden. Die Schätzung beruhte auf Rückkehrerzahlen von 1970 bis 1972, die jährlich um die 200.000 betragen hatten; zusätzlich rechnete das Arbeitsministerium mit etwa 100.000 arbeitslosen Arbeitnehmer/innen, die durch die Prämie zur Rückkehr bewegt werden könnten.

Arendt erläuterte seine Motive für die Einführung einer Einmalzahlung in einem Schreiben an den Bundesminister der Finanzen, Helmut Schmidt. Darin bekundete er seine Sorge um die künftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und gab der Erwartung einer möglichen Entlastung durch eine Rückkehrhilfe an arbeitslos gewordene ausländische Arbeitnehmer/innen

---

<sup>146</sup> Ausschlaggebend für die Höhe des Arbeitslosengeldes war die Höhe des erzielten Einkommens. Die Ursache für das niedrige Arbeitslosengeld bei türkischen Arbeitsmigrant/innen war, dass sie – im Verhältnis zu den anderen Ausländergruppen – häufig in Sektoren mit relativ niedrigen Verdiensten beschäftigt waren. Ausländische Frauen hatten weitaus geringere Erwerbseinkünfte als Männer und deutsche Frauen. Vgl. dazu Wolfgang Seifert, *Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Eine Längsschnittanalyse mit dem sozio-ökonomischen Panel 1984–1989*, Berlin 1995. Innerhalb verschiedener Nationalitätengruppen existierten zudem Unterschiede beim Erwerbseinkommen. Vgl. dazu Joachim Frick, Markus Grabka, Olaf Groh-Samberg, Florian Hertel, Ingrid Tucci (Hrsg.), *Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund. Forschungsstudie*, Berlin 2009, S. 36–41; bis auf die portugiesischen und türkischen Arbeitsmigrant/innen hatten arbeitslos gewordene Ausländer/innen bei ihrer Rückkehr den Anspruch auf Bezug von Arbeitslosengeld auch in ihrem Heimatland, da zwischen der Bundesrepublik und den Entsendeländern Abkommen über Leistungen der ausländischen Arbeitslosenversicherung bestanden.

Ausdruck.<sup>147</sup> Das Schreiben wurde jedoch weder an Helmut Schmidt noch an die adressierten Staatssekretäre verschickt<sup>148</sup> und auch in keiner Bundestagsdebatte erörtert, sodass davon ausgegangen werden kann, dass Arbeitsminister Arendt zwischenzeitlich von seinem Plan zur Einführung einer Rückkehrhilfe aus ungewissen Gründen Abstand genommen hatte oder die Politik der Bundesregierung zur Konsolidierung des Arbeitsmarktes 1973 nicht eindeutig definiert war:<sup>149</sup> Schönwälder untersuchte die Konsolidierungsversuche der 1970er-Jahre und stellte fest, dass lange Zeit nicht ersichtlich war, »ob eine Stabilisierung oder aber eine Reduzierung der Ausländerzahl angestrebt« worden war und wie das »Ziel erreicht werden sollte«.<sup>150</sup> Beamt/innen und Politiker/innen waren noch 1972 der Ansicht, dass außenpolitische Motive »eine restriktive Politik kaum zulassen« würden<sup>151</sup>, weil die Entsendeländer die Arbeitskräftewanderung ihrer Landsleute unterstützten und die Bundesregierung mit der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften außenpolitische Ziele verfolgte, die sie nicht aufgeben wollte. Die massenhafte Rekrutierung von Arbeitsmigrant/innen im Ausland bescherten der Bundesrepublik u. a. einen dynamischen Wirtschaftsaufschwung, die Steigerung des Lebensstandards und wichtige Reformprogramme wie Investitionen im Bildungssektor, die frühere Rente und eine Verkürzung der Arbeitszeit. Zudem war sie ein Instrument bundesdeutscher Außenpolitik, um z. B. Länder wie Griechenland, wo eine Zunahme des kommunistischen Einflusses befürchtet wurde, innenpolitisch zu stabilisieren oder um den NATO-Partner Türkei stärker an den Westen zu binden.<sup>152</sup> Die Begrenzung der Ausländerzahl im Alleingang zu entscheiden – ohne dabei die Interessen der europäischen Entsende- wie auch Anwerbeländer zu berücksichtigen – hätte zu außenpolitischen Verstimmungen geführt. Dies wollte die Bundesregierung nicht riskieren, weshalb denn auch Arendt daran festhielt, dass die Probleme »nur im europäischen Rahmen dauerhaft zu lösen« wären.<sup>153</sup> Bundeskanzler Willy Brandt stellte bei einer Rede vor der Belegschaft der Opel-Werke im Juni 1973 klar, dass der Ruf nach »vertragliche[n] Regelungen, [um] den Rückkehrwillen der ausländischen Arbeitnehmer zu stärken« bei der SPD/FDP-Regierung kein Gehör finden würden, da aus dem »Geist der sozialen Verantwortung« solche Bestimmungen abzulehnen seien.<sup>154</sup>

---

<sup>147</sup> Vgl. BArch B 149/46782, Abteilung II, Ausländische Arbeitnehmer, hier: Rückkehrhilfe, kein Datum, jedoch aus dem Ordner 1973.

<sup>148</sup> Auf dem Dokument wurde handschriftlich der Vermerk »ging nicht ab« angebracht. Vgl. BArch B 149/46782, Abteilung II, Ausländische Arbeitnehmer, hier: Rückkehrhilfe, kein Datum, jedoch aus dem Ordner 1973.

<sup>149</sup> Arendt, Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung, S. 693f.

<sup>150</sup> Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 555.

<sup>151</sup> Zit. nach Schönwälder, ebd., S. 556; Heyden, Diskussion über die Ausländerbeschäftigung in Europa, S. 36.

<sup>152</sup> Vgl. dazu Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?, S. 141.

<sup>153</sup> Zit. nach Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 556; Walter Arendt im Bundestag am 6.6.1973, 38. Sitzung, 7. Wahlperiode, S. 2065.

<sup>154</sup> Willy Brandt, Besuch in Rüsselsheim, Rede vor der Belegschaft der Opel-Werke am 26.6.1973, S. 796f., zit. nach Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 557.

Der Entwurf hätte vermutlich auch bei den anderen Parteien keine Befürworter gefunden, da eine Rückkehrprämie zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen geführt und die Zahlung von Rückkehrhilfen den weiteren Zustrom von Arbeitsmigrant/innen nicht verhindert hätte, weil die Arbeitskräfteanwerbung noch in vollem Gange war. Zudem wäre es vermutlich – wie bei dem Versuch der Einführung des Rotationsprinzips ein Jahr zuvor<sup>155</sup> – zu Protesten von Seiten der bundesdeutschen Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften und Kirchen gekommen, da die Arbeitsmigrant/innen, die nach mehreren in Deutschland verbrachten Jahren mit Hilfe eines finanziellen Anreizes zur Rückkehr gedrängt werden sollten, damit allein auf ihre Arbeitskraft reduziert werden würden, geradezu austauschbar wären und persönliche Belange ganz außer Betracht blieben.

Neben der Einführung einer Rückkehrhilfe in Form einer Einmalzahlung überlegten sich Beamte im BMA im Dezember 1973 eine Abfindung aus der Arbeitslosenversicherung an Ausländer/innen zu zahlen, die in ihr Heimatland zurückkehrten. Dabei sollten arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer/innen eine Beitragsrückerstattung gewährt oder eine Abfindung aus Mitteln der Bundesanstalt gezahlt werden, wenn sie sich entschließen würden, die Bundesrepublik für immer zu verlassen. Bei dieser Zahlung ging es somit nicht um eine Rückkehrhilfe aus Mitteln des Bundes, sondern um eine Rückerstattung von eigenen Renten- bzw. Arbeitslosenversicherungszahlungen der Arbeitnehmer/innen. Gegen diese Überlegungen erhob Hans-Ulrich Steinwender, Referent im Bundesarbeitsministerium, erhebliche Einwände, die er in einem Schreiben an den Bundesarbeitsminister vorbrachte.<sup>156</sup> Dabei führte er drei Argumente gegen die Beitragsrückerstattung an: Erstens beurteilte er den zur Rückerstattung in Betracht kommenden Arbeitnehmerbeitrag als zu gering, weil »bei einem 1jährigen Beschäftigungsverhältnis lediglich 130 DM« ausbezahlt werden könnten, wenn bei »der Beitragsberechnung der durchschnittliche Bruttoarbeitsverdienst eines ausländischen Arbeitnehmers von 1.300 DM monatlich« zugrunde gelegt würde.<sup>157</sup> Bei einer Repräsentativbefragung von rund 14.000 der 2,2 Millionen ausländischen Arbeitnehmer/innen lebten im Bundesgebiet 1972 knapp die Hälfte der Befragten seit mehr als drei Jahren in Deutschland. Der Anteil der länger hier verbleibenden Arbeitnehmer/innen ging zwar seit 1968 zurück, jedoch stieg die absolute Zahl der schon länger im Bundesgebiet lebenden

---

<sup>155</sup> Von Seiten der Arbeitgeberverbände wurde 1972 das sogenannte Rotationsprinzip vorgeschlagen. Ihm zufolge sollte die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer nach einigen Jahren automatisch ablaufen, damit neue Arbeitskräfte angeworben werden konnten. Mit diesem Prinzip wäre die Aufenthaltszeit der Ausländer begrenzt, der Familiennachzug verhindert, ihre Rückkehr garantiert und Kosten für Infrastrukturmaßnahmen vermieden worden. Vgl. Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 227.

<sup>156</sup> Vgl. BArch B 149/46782, Abteilung IIb, Gewährung von Abfindungen aus der Arbeitslosenversicherung an ausländische Arbeitnehmer, 28.12.1973.

<sup>157</sup> Ebd.

Ausländer/innen immer weiter an.<sup>158</sup> Somit konnte bei einem durchschnittlich dreijährigen Beschäftigungszeitraum von einer Beitragsrückerstattung in Höhe von gerade einmal 390 DM pro Monat ausgegangen werden. Der mit einer Beitragsrückerstattung erzielbare Anreiz für eine Rückkehr in das Heimatland sei somit sehr gering. Zweitens erklärte Steinwender, dass nur ein kleiner Beitragsteil zur Bundesanstalt diene und die sonstigen Dienste der BA auch von Ausländer/innen in Anspruch genommen wurden, die Arbeitsvermittlung sogar erheblich häufiger als von Inländer/innen. »Bei einer Erstattung nur des Beitragsteiles, der der Finanzierung des Arbeitslosengeldes dient, würde der ausländische Arbeitnehmer für eine 1jährige Beschäftigung in der Bundesrepublik lediglich 44,40 DM erhalten«, bei einer dreijährigen Beschäftigungszeitraum wären das gerade einmal 133,20 DM.

Drittens stellte Steinwender bei der Rückerstattung eine Systemwidrigkeit fest, der zufolge es »zum Wesen einer jeden Gefahrengemeinschaft« gehöre, »dass die Beiträge unabhängig davon zu erbringen [waren], ob und inwieweit der Versicherungsnehmer die Leistungen in Anspruch« nehme.<sup>159</sup> Eine Abfindung aus der Arbeitslosenversicherung könne nur für 13 Wochen ausbezahlt werden, wobei das geltende Recht eine derartige Leistung letztlich nicht vorsah, denn eine »Abfindung würde dem Grundsatz der Subsidiarität des Arbeitslosengeldes widersprechen (§5 AFG)«; die Solidargemeinschaft sollte nur dann mit finanziellen Leistungen eintreten, so lange grundsätzlich die Möglichkeit bestand, durch eine Vermittlung die Arbeitslosigkeit zu beenden. Die ausländischen Arbeitnehmer/innen wären gegenüber den Deutschen rechtlich bevorzugt und könnten »risikolos zwischen dem Anspruch auf Arbeitslosengeld und der Abfindung wählen«.<sup>160</sup>

Steinwender äußerte im Hinblick auf die zwischenstaatlichen Abkommen die Befürchtung, dass eine Abfindungszahlung nicht zweifelsfrei »als eine die Anspruchsdauer im Heimatland mindernde Leistung auch vom ausländischen Versichertenträger anerkannt würde«. Die Gefahr bestand darin, »dass der Ausländer trotz der für etwa 13 Wochen gezahlten Abfindung in seinem Heimatland sofort wieder Leistungen der Arbeitslosenversicherung [erhielt], die dann von der Bundesanstalt zum Teil erstatten werden müssten«. Den Ausländer/innen würde damit »eine sozial nicht gerechtfertigte Doppelleistung zum Ausgleich desselben Schadens gezahlt [werden], [während] die deutschen Beitragszahler [...] zusätzlich mit dieser Leistung belastet« werden würden. Darüber hinaus würde die Durchführung einer Abfindungszahlung erhebliche praktische Schwierigkeiten mit sich bringen, da in jedem Einzelfall die Anwartschaftszeit geprüft und die Abfindung nach dem individuellen Arbeitsentgelt der Ausländer/innen vor ihrer

---

<sup>158</sup> Vgl. Sozialpolitische Informationen, Jahrgang VII/1, 16.1.1973, S. 1f.

<sup>159</sup> Vgl. BArch B 149/46782, Abteilung IIb, Gewährung von Abfindungen aus der Arbeitslosenversicherung an ausländische Arbeitnehmer, 28.12.1973, S. 3.

<sup>160</sup> Ebd., S. 4.

Arbeitslosigkeit bemessen werden müsste. Zweifelhaft sei dabei zudem, »ob die Abfindung auch den Arbeitnehmern gezahlt werden [könnte], die ihren Arbeitsplatz freiwillig aufg[a]ben«, wenn kein geeigneter deutscher Arbeitnehmer diesen übernahm.

Schlussfolgernd sprach sich Steinwender gegen eine Beitragsrückerstattung oder Abfindung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus, befürwortete aber die Einführung einer »Heimkehrprämie«, die wiederum als arbeitsmarktpolitische Leistung gedacht werden sollte, denn »[g]egen diese nicht versicherungsrechtliche Leistung könnten die [genannten] versicherungsrechtlichen Bedenken nicht geltend gemacht werden«.<sup>161</sup>

Obwohl im Haus des Bundesarbeitsministers Arendt neben einer Rückkehrprämie auch die Optionen einer Abfindungszahlung aus der Arbeitslosenversicherung sowie einer Beitragsrückerstattung ausführlich vorbereitet wurden, sprach sich Arendt in der Öffentlichkeit strikt gegen finanzielle Anreize für Heimkehrer aus. Auch die CDU/CSU soll dieses Vorgehen in Betracht gezogen und hierzu die Meinung des Bundesarbeitsministers eingeholt haben, doch dieser tat den Gedanken als »sinnlos« ab, »da eine finanziell tragbare Bemessung der Prämien keine zusätzliche Rückwanderung auslösen würde«. Arendt erklärte nochmals, »dass die Bundesregierung den im November 1973 veranlassten Anwerbestopp von ausländischen Arbeitnehmern aus Drittländern zur Zeit nicht aufheben [werde und] [d]arüber hinaus [...] die BRD kein Einwanderungsland sei.«<sup>162</sup> Für ihn stand fest, dass Arbeitserlaubnisse für ausländische Arbeitnehmer/innen nur entsprechend der Lage und der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erteilt werden durften und es aufgrund des bestehenden Anwerbstopps keine weitere Zunahme der Ausländerzahl geben werde.<sup>163</sup> Ein im Sommer 1974 veröffentlichte Pressebericht ließ somit keine Pläne des BMA bezüglich einer Einführung von finanziellen Hilfen oder Abfindungszahlungen für arbeitslose Ausländer/innen erkennen, obwohl im Ministerium verstärkt an weiteren Möglichkeiten gearbeitet wurde.

Im Winter 1974 verfasste die Abteilung II<sup>164</sup> im BMA ein Memorandum, das den Vorschlag beinhaltete, dass die BA heimgekehrten arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer/innen auch in ihrer Heimat Arbeitslosengeld auszahlen solle. Dadurch würde die Zahl der arbeitslosen Ausländer/innen in Deutschland verringert und zugleich die Erwerbslosenzahl gesenkt. Jedoch konnte diese Idee nicht ohne weiteres umgesetzt werden, da eine Zahlung ins Ausland

---

<sup>161</sup> Ebd., S. 5.

<sup>162</sup> BArch B 149/46782, Pressebericht BMA 3.8.1974. In diesem Pressebericht spricht Arendt von einem Schreiben der CDU/CSU an ihn, in dem ihm der Vorschlag unterbreitet wurde, finanzielle Anreize in Erwägung zu ziehen, um die Abwanderung der arbeitslosen Ausländer zu forcieren. Leider war das Schreiben unauffindbar.

<sup>163</sup> Vgl. ebd.

<sup>164</sup> Der Abteilung II waren die Bereiche Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherung und Ausländische Arbeitnehmer zugeordnet.

voraussetzte, dass die arbeitslosen Arbeitnehmer/innen auch in deren Heimatland arbeitslos bleiben und für die Arbeitsvermittlung auf dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen würden.<sup>165</sup> Ein/e aus der Bundesrepublik in seine/ihre Heimat zurückgekehrte/r Erwerbslose/r hätte also jederzeit und kurzfristig für die deutsche Arbeitsvermittlung erreichbar sein und auf Anforderung des Arbeitsamtes umgehend nach Deutschland zurückreisen müssen; das wiederum hätte zur Folge gehabt, dass der/die Zurückgekehrte/r dort nicht richtig Fuß fassen konnte, denn er/sie musste jederzeit damit rechnen, in Deutschland erneut gebraucht zu werden. Das inhumane Prinzip, ausländische Arbeitnehmer/innen als »industrielle Reservearmee« (Marx) zu betrachten<sup>166</sup>, wäre damit nicht aufgegeben worden – im Gegenteil, die Ausländer/innen wären unverkennbar als Menschen zweiter Klasse behandelt worden, die im Krisenfall so schnell wie möglich aus dem Land gejagt wurden, jedoch für den Fall eines Arbeitskräftemangels Gewehr bei Fuß stehen mussten, um dem deutschen Arbeitsmarkt jederzeit zur Verfügung zu stehen.

Auch im Vorschlag der Abteilung II wurde auf die Problematik des gleichzeitigen Bezugs von deutschem und ausländischem Arbeitslosengeld zu Lasten der BA eingegangen. Wie schon 1973 anlässlich des Versuchs, Beitragsrückerstattungen aus der Arbeitslosenversicherung zu gewähren, festgestellt worden war, waren

»die Träger der Arbeitslosenversicherung in Griechenland, Jugoslawien und Spanien durch Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, im Falle der Rückkehr der Arbeitnehmer in das Heimatland zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Recht des Heimatlandes Arbeitslosengeld zu gewähren«.<sup>167</sup>

Um Doppelleistungen für die BA zu vermeiden, hätte eine neue völkerrechtliche Vereinbarung mit den genannten Staaten abgeschlossen werden müssen. Mit der Türkei und Portugal bestanden keine Abkommen, da es in beiden Ländern weder Arbeitslosenversicherung noch Arbeitslosenhilfe gab. Das Arbeitsministerium befand zudem, dass eine »einseitige Gewährung von Arbeitslosengeld in die Türkei und Portugal [...] für die Zukunft die Position der Bundesrepublik Deutschland schwächen« würde.<sup>168</sup> Was genau unter einer Schwächung der Position der Bundesrepublik zu verstehen war, blieb offen.

---

<sup>165</sup> Vgl. BArch B 149/46782, Abteilung II, Zahlung von Arbeitslosengeld an heimgekehrte ausländische Arbeitnehmer, 18.11.1974.

<sup>166</sup> Vgl. Karl Marx, Das Kapital, Erster Band, in: Karl Marx, Friedrich Engels, Werke, Bd. 23, Berlin 1962, S. 650–677.

<sup>167</sup> Vgl. BArch B 149/46782, Abteilung II, Zahlung von Arbeitslosengeld an heimgekehrte ausländische Arbeitnehmer, 18.11.1974.

<sup>168</sup> Vgl. ebd.



### 3.2 Die Kindergeldsenkung 1975

Das BMA ließ nicht von seinen Bemühungen ab, die Ausländerzahl spürbar zu senken. Deshalb beschloss es, das Kindergeld für die im Ausland lebenden Kinder ausländischer Arbeitnehmer/innen ab dem 1. Januar 1975 zu reduzieren.<sup>169</sup> Bis Ende 1973 zahlte die Bundesregierung Kindergeld an 900.000 im Ausland lebende ›Gastarbeiterkinder‹. Ab 1975 wurde es einkommensunabhängig nach bestimmten Sätzen gezahlt, die sich an den Lebenshaltungskosten in den Herkunftsländern orientierten. Regierungssprecher Klaus Bölling erklärte gegenüber der Presse, dass »sich das Problem der finanziellen Belastung der Bundesrepublik durch die Sozialleistungen der Gastarbeiter erheblich verschärft«<sup>170</sup> habe und deshalb Sparmaßnahmen getroffen werden müssten. Die *Süddeutsche Zeitung* (SZ) prangerte vor allem türkische Familien an, die »besonders kinderreich« und die eigentlichen Kostenverursacher seien. »[N]ur 25 Prozent aller ausländischen Arbeitnehmer in Baden-Württemberg sind Türken, sie haben aber mit nahezu 50 Prozent Anteil an dem Kindergeld, das allen Gastarbeitern zusteht.«<sup>171</sup>

**Tab. 4:** Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden türkischen Kinder

Jahr	Zahl türkischer Kinder
1960	40.000
1972	100.000
1973	225.000
1974	325.000
1975	344.000

**Quelle:** Türkische Botschaft Deutschland, zit. nach Gülseren Günçe, *Almanya’da yaşayan Türk İşçi Çocukların Eğitimlerine ve Çevreye uyumlarına ilişkin sorunları konusunda bir önaraştırma/Eine Untersuchung zu den Problemen der in Deutschland lebenden Kinder türkischer Arbeitnehmer in der Bildung und Anpassung*, in: *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Jg. 9, Heft 1, 1976, S. 213–241, hier S. 215.

Die Kinder der ›Gastarbeiter/innen‹, die in der Heimat aufwuchsen, erhielten vom 1. Januar 1975 an nur noch einen Bruchteil des Kindergeldes: Während ein in der Bundesrepublik

<sup>169</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 20, 4.4.1975, Gesetz zu dem Zwischenabkommen vom 25. Oktober 1974 zur Änderung des Abkommens vom 30. April 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei über Soziale Sicherheit.

<sup>170</sup> Zit. nach Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 378.

<sup>171</sup> Ebd., S. 378f.

lebendes Kind 50 DM erhielt, bekam ein in der Heimat gebliebenes Kind einer ausländischen Arbeitskraft nur noch 10 DM. Beim zweiten Kind waren es anstelle von 70 DM nur noch 25 DM und für das dritte Kind gab es nur noch 60 DM anstatt 120 DM.<sup>172</sup>

Worauf gründete sich nun die Annahme, dass sich die Ausländerzahl mit der Senkung des Kindergelds verringerte? Das BMA wollte damit vor allem die arbeitslos gewordenen türkischen Staatsbürger/innen zur Rückkehr animieren, da sie die größte Gruppe unter den Ausländer/innen waren und nun monatlich geringere Leistungen erhielten. Die Höhe des Kindergelds überstieg für viele ausländische Arbeiter/innen meist das in ihrem Herkunftsland übliche Monatsgehalt.<sup>173</sup>

Nach der Änderung der Kindergeldregelung holten jedoch immer mehr türkische Eltern ihre Kinder zu sich nach Deutschland und es kam nicht, wie prognostiziert, zu einer Abwanderung der Migrant/innen, sondern im Gegenteil zu einem Anstieg der türkischen Bevölkerung infolge des Zuzugs von Kindern und Jugendlichen. Diese Entwicklung wurde, wie bei dem Anwerbepstopp 1973, durch die nicht intendierten Folgen der Kindergeldsenkung gefördert und kann ebenfalls als »Bumerang« bewertet werden.<sup>174</sup> In der deutschen Presse wurde denn auch die Kindergeldreform als kontraproduktiv kritisiert und als Folge des überdurchschnittlich starken Familiennachzugs aus der Türkei gewertet.<sup>175</sup> So blieb es nicht aus, dass vor einem »Zustrom der Jung-Türken aus Anatolien«<sup>176</sup> gewarnt und der Blick auf die ohnehin schon als Problemgruppe wahrgenommenen türkischen Minderheit gelenkt wurde. Zu dieser Zeit lebte der Großteil der betroffenen Kinder (564.000 von insgesamt 803.000 Kindern türkischer Arbeitnehmer/innen in der Bundesrepublik) in der Türkei und die türkische Regierung wie auch die türkischen Migrant/innen protestierten gegen die Entscheidung der Bundesregierung.<sup>177</sup>

Halil Tunç, der Generalsekretär des größten türkischen Gewerkschaftsverbandes Türk-İş, kritisierte die Senkung des Kindergeldes für in der Türkei lebende Kinder als eine »ungerechte

---

<sup>172</sup> Vgl. Die Zeit, 30.3.1979, »Eine Schranke ist gefallen«.

<sup>173</sup> Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in der Türkei lag 1975 bei 1.495,30 USD. Im Monat waren das 124,60 USD. Bei drei Kindern erhielt ein türkischer Arbeitnehmer 240 DM an Kindergeld, was 590,40 USD (1975: 1 USD = 2,46 DM) ausmachte. Vgl. [https://www.google.de/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9\\_&met\\_y=ny\\_gdp\\_pcap\\_cd&idim=country:TUR:IRN:CHN&hl=de&dl=de](https://www.google.de/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny_gdp_pcap_cd&idim=country:TUR:IRN:CHN&hl=de&dl=de); [http://reisebuch.de/usa/info/praxis/historische\\_dollarkurse.html](http://reisebuch.de/usa/info/praxis/historische_dollarkurse.html), abgerufen am 19.11.2015.

<sup>174</sup> Klaus J. Bade bewertet den Anwerbepstopp 1973 als »Bumerang«, Bade, Europa in Bewegung, S. 336.

<sup>175</sup> Vgl. Ulrich Herbert, Karin Hunn, Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6, Bundesrepublik Deutschland 1974–1982, Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit, Bandherausgeber: Martin H. Geyer, Baden-Baden 2008, S. 751–778, S. 755; Die Welt, 20.2.1975, »Spätes Erwachen«.

<sup>176</sup> Vgl. Bonner Rundschau, 4.2.1975, »Kindergeld lockt die Jung-Türken ins gelobte Land« und »Die bundesdeutschen Ausländergettos stehen vor einem ungeahnten Zustrom aus Anatolien«; vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 375f.

<sup>177</sup> Vgl. BMA, StS Eicher an DGB-Verbindungsstelle Bonn, Walter Böhm, 18.7.1974, AdsD, DGB-BV, 5/DGCQ.

Benachteiligung« der türkischen Arbeitnehmer/innen in der Bundesrepublik.<sup>178</sup> Die türkische Tageszeitung *Milliyet* brachte zwar der Begründung der deutschen Regierung, dass die Lebenshaltungskosten in der Türkei geringer seien als in der Bundesrepublik, Verständnis entgegen, desgleichen der Meinung vieler Deutscher, dass die türkischen Arbeitsmigrant/innen froh sein sollten, in Deutschland Arbeit gefunden zu haben. Jedoch wies das Blatt auf die Ungerechtigkeit hin, die den Türkinnen und Türken in der Bundesrepublik durch die Kindergeldkürzung widerfahre, denn sie arbeiteten hart für ihren Lohn, weshalb ihnen dieselben Rechte wie den Deutschen zustünden.<sup>179</sup>

In einem anderen Artikel berichtete die *Milliyet*, dass es 1976 zwischen der Türkei und der Bundesrepublik zu Uneinigkeiten bezüglich des Kindergelds gekommen und deswegen die Zahlungen bis 1977 eingestellt würden. Doch versicherte der türkische Sozialminister Mahir Ablum Ende 1976 in Ankara den türkischen Arbeitnehmer/innen in Deutschland nach einem Treffen mit einer deutschen Delegation, dass die Zahlungen 1977 wieder aufgenommen würden. Was der Grund für den Konflikt war, ist unklar.<sup>180</sup>

Der türkische Journalist Hasan Pulur berichtete von den Erfahrungen seines Freundes Lütü İldeniz, dessen Nichten und Neffen in der Türkei kein Kindergeld ausbezahlt bekamen, obwohl deren Vater legal in der Bundesrepublik arbeitete. So erzählte İldeniz u. a. von seinen nervenaufreibenden Amtsgängen in der Türkei. Um einen Antrag auf Kindergeld in der Bundesrepublik stellen zu können, verlangte das BMA diverse Nachweise von Seiten des türkischen Sozialministeriums, woraufhin İldeniz die Bescheinigungen besorgte. Diese wurden jedoch vom deutschen BMA als unvollständig abgetan und zurückgeschickt, weil der Wohnort der Kinder nicht eingetragen sei. Daraufhin begab sich İldeniz erneut zum Sozialministerium und verlangte den Eintrag des Wohnorts seiner Neffen und Nichten, doch wurde ihm dieser mit der Begründung verweigert, dass die dafür zuständigen türkischen Beamten die Anweisung hätten, die Anträge unvollständig auszufüllen, damit diese in Deutschland nicht bearbeitet werden könnten. Angesichts dieser Schikane stellte Hasan Pulur die berechtigte Frage, ob es zwischen der Bundesrepublik und der Türkei womöglich ein geheimes Abkommen gebe, das die Auszahlung des Kindergelds behindern oder gar verhindern sollte.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> Vgl. *Milliyet*, 9.10.1974, »Tunç: ›Almanların farklı işlem yapmasına seyirçi kalamayız‹/Tunç: ›Wir dürfen der veränderten Handlungsweise der Deutschen nicht einfach zuschauen«.

<sup>179</sup> Vgl. ebd., 16.10.1976, »Geri kalmışlığın hakkı/Die zurückgebliebene Gerechtigkeit«.

<sup>180</sup> Vgl. ebd., 11.12.1976, »Almanya'daki işçiler çocuk parası almaya başlıyor/Die Arbeiter in Deutschland bekommen wieder Kindergeld«.

<sup>181</sup> Für diese Behauptung gibt es keine weiteren Belege oder Quellen. Vgl. *Milliyet*, 10.12.1976, »Almanya'daki işçilerin çocuk paraları/Das Kindergeld der Arbeiter in Deutschland«.

### 3.3 Der ›Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik‹ 1975

1975 setzte die Bundesregierung einen interministeriellen Ausschuss unter Leitung des Bundeskanzleramtes ein und erarbeitete einen ›Entwurf von Thesen zur Ausländerbeschäftigung‹. Da einige Fragen unter den Ministerien umstritten waren<sup>182</sup>, veröffentlichte die Bundesregierung den Entwurf nicht und tat ihn als vorläufig ab. Jedoch gelangten kurze Zeit später Auszüge an die Presse<sup>183</sup> und Anfang 1976 wurde der Entwurf in vollem Wortlaut abgedruckt.<sup>184</sup>

In der ersten These des Entwurfs wurde einleitend die konsequente Fortsetzung des im Aktionsprogramm 1973 angeführten »Grundsatz[es] der sozialen verantwortlichen Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung« festgehalten. Obwohl zunächst die Leitidee des Ausgleichs »zwischen den sozialen und humanitären Ansprüchen der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer, den Interessen der Entsendeländer und dem gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen für die Bundesrepublik Deutschland«<sup>185</sup> bekräftigt wurde, liefen die insgesamt 17 Thesen doch auf eine Verschlechterung der Lage der ausländischen Arbeitnehmer/innen hinaus. Während Bundesarbeitsminister Arendt noch zwei Jahre zuvor im Bundestag betont hatte, dass eine »angemessenen Eingliederung« der ausländischen Arbeitnehmer/innen wegen des »unvermindert große[n] Interesse[s] an der Beschäftigung« dieser notwendig sei und »[d]ie sozialen und gesellschaftlichen Erfordernisse [...] nicht länger hinter den einzelwirtschaftlichen Überlegungen zurückstehen« dürften – damit die ausländischen Arbeiter/innen nicht zu einer »Randgruppe der Gesellschaft«<sup>186</sup> würden – wurde diese Aussage im Thesenkatalog von 1975 um den Aspekt des »gesamtwirtschaftlichen« Nutzens der ausländischen Arbeitnehmer ergänzt, was mit den für die Bundesrepublik entstehenden »volkswirtschaftlichen Kosten (z.B. Folgekosten für Infrastruktur)«<sup>187</sup> begründet wurde: »Die Bundesregierung hält es für erforderlich, bei der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer gesamtwirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Erfordernissen den Vorrang vor einzelwirtschaftlichen Interessen einzuräumen.«<sup>188</sup> Hiermit wurden die einzelwirtschaftlichen Interessen der ausländischen Arbeiter/innen der Forderung der Bundesregierung, die Beschäftigung von Migrant/innen müsse einen gesamtwirtschaftlichen

---

<sup>182</sup> Zu den Ministerien gehörten: AA, BMI, BMF, BMJFG, BMBau, BMBW.

<sup>183</sup> Vgl. Spiegel, 8.12.1975, »Je weniger, desto besser«.

<sup>184</sup> Vgl. Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, in: epd-Dokumentation, hrsg.: Evangelischer Pressedienst, Frankfurt a. M., Nr. 5 vom 26.1.1976.

<sup>185</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>186</sup> Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 38. Sitzung, 6.6.1973, S. 2084.

<sup>187</sup> Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, S. 5.

<sup>188</sup> Ebd.

Nutzen erbringen, untergeordnet. Somit wurden diese zu billigen Arbeitskräften degradiert, die zwar weiterhin für die deutsche Wirtschaft unentbehrlich waren, aber Kosten verursachten, die die Bundesregierung nicht weiter tragen wollte.<sup>189</sup>

Während sich die Bundesregierung 1973 in ihrem ›Aktionsprogramm Ausländerbeschäftigung‹ noch gegen das Rotationsprinzip ausgesprochen hatte, trat das BMA 1975 – gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wissenschaft und Energie (BMWi) und dem BMZ – in These 4 für die Streichung des entsprechenden Satzes im Aktionsprogramm ein, womit signalisiert wurde, dass das Rotationsprinzip kein Tabu mehr war.<sup>190</sup>

Während die Bundesregierung 1972 und 1973 noch verlauten ließ, dass es keine zeitliche Begrenzung des Aufenthalts von ausländischen Arbeitnehmer/innen geben werde<sup>191</sup> und Zwangsmaßnahmen kategorisch abgelehnt würden<sup>192</sup>, war in den Thesen von 1975 eine deutliche Abkehr von der bis dahin proklamierten Ausländerpolitik zu erkennen. Vor allem hinsichtlich der Erleichterung der Rückkehr von ausländischen Arbeitnehmer/innen in ihre Heimatländer wurde dies sichtbar. Während die Ausländerpolitik der Bundesregierung »finanzielle Anreize aus Haushaltsmitteln zur verstärkten Rückkehr von ausländischen Arbeitnehmern in ihre Heimatländer weder für erforderlich noch für haushaltswirtschaftlich vertretbar« hielt und »eine Änderung des Rechts der Beitragserstattung im Rahmen der Sozialversicherung« nicht beabsichtigte<sup>193</sup>, schloss sie die Erhebung einer Wirtschaftsabgabe von Unternehmen zukünftig nicht aus, um mit diesen »z.B. Fördermittel für die Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer« zu generieren (These 6). Als ein vorrangiges Ziel sprach sich die Bundesregierung für die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer/innen aus, die »von den Rückkehrern selbst als Chance für sie und für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Heimatländer« verstanden würde (These 14). Damit unterstrich die Bundesregierung ihre ablehnende Haltung gegenüber der Niederlassung ausländischer Arbeitnehmer/innen in die Bundesrepublik und somit der Entwicklung der Bundesrepublik zu einem Einwanderungsland. Folglich wurde die Reintegration der Migranten zum vorrangigen Ziel der Ausländerpolitik und die soziale Integration der ausländischen Arbeiter/innen in die bundesdeutsche Gesellschaft hatte, anders als noch im Aktionsprogramm bekräftigt, keine Priorität mehr. Infolgedessen appellierte die Regierung an die Länder, Gewerkschaften,

---

<sup>189</sup> Vgl. Herbert Leuninger, Stellungnahme zum »Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik der Bundesregierung«, 13.1.1976, online: [http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/76\\_01\\_Thesen\\_Bundesregierung.htm](http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/76_01_Thesen_Bundesregierung.htm), abgerufen am 8.4.2015.

<sup>190</sup> Gegen eine zwangsweise Rotation sprachen sich AA, BMI, BMF, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG), BMBau und BMBW aus.

<sup>191</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 6/3085, 31.1.1972.

<sup>192</sup> Vgl. ›Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung‹, in: Sozialpolitische Informationen, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Jg. VII/24, 22.6.1973, S. 51.

<sup>193</sup> Ebd.

Unternehmer, Kirchen und privaten Institutionen, gemeinsam an einem Strang zu ziehen und »die Rückkehr und berufliche Wiedereingliederung ausländischer Arbeitnehmer zu erleichtern« (These 14).<sup>194</sup>

Das Hauptanliegen des BMA bestand darin, die Zahl der in der Bundesrepublik arbeitenden ›Gastarbeiter/innen‹ so stark wie möglich zu verringern.<sup>195</sup> Dieses Ziel implizierte den Abbau der Rechte ausländischer Arbeitnehmer/innen und manifestierte sich z. B. darin, dass anders als alle anderen Bundesministerien nur das BMA gegen eine angemessene und schrittweise Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status ausländischer Arbeiter/innen plädierte, die seit längerem in der Bundesrepublik tätig waren. Nach den Vorstellungen des BMA sollte der Familiennachzug in ›überlastete Siedlungsgebiete‹ unterbunden und die »Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld für arbeitslose Ausländer ohne Arbeitserlaubnis auf eine der Dauer der Beitragsleistung angemessene Zeit« begrenzt werden. Doch damit nicht genug. Um den Vorrang deutscher Arbeitnehmer/innen vor ausländischen Arbeiter/innen zu gewährleisten, sprach sich das BMA für eine Beseitigung des Rechtsanspruchs »auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach ununterbrochener fünfjähriger Tätigkeit«<sup>196</sup> aus, denn mit dem Verlust dieses Rechtsanspruchs »wäre ein positiver Einfluss auf die Rückkehrwilligkeit zu erwarten«.<sup>197</sup> Zudem sollte der Familiennachzug durch die Anhebung der vorgesehenen Wartefrist von einem Jahr auf drei Jahre weiter erschwert werden.<sup>198</sup> Das BMA, das die Lösung des »Ausländerproblems« nur in der Abwanderung der MigrantInnen sah, hatte somit, wie das Magazin *Der Spiegel* formulierte, die Rolle des »Rausschmeißers«<sup>199</sup> übernommen.

Die seiner Politik zugrundeliegende Haltung des BMA macht die im *Der Spiegel* zitierte Aussage eines Arendt-Mitarbeiters deutlich: Nach den Lebensbedingungen der Ausländer/innen in der Bundesrepublik befragt, stellte dieser herablassend fest, dass sich die

---

<sup>194</sup> Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, S. 9; nur mit der Türkei schloss die Bundesregierung 1972 einen Vertrag, der die Ausbildung türkischer Arbeitnehmer und ihre spätere Reintegration regelte. Jedoch wurden davon nur kleine Gruppen von Türken erfasst. Der Vertrag wies zudem zahlreiche Mängel auf, die von vielen Seiten kritisiert wurden. Prinzipiell leistete die Bundesregierung nur durch den Transfer von öffentlichen Mitteln und durch Förderung des privaten Kapitalexports einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Türkei. Vgl. Frey, Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer.

<sup>195</sup> Vgl. Spiegel, 8.12.1975, »Je weniger, desto besser«.

<sup>196</sup> Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, S. 7.

<sup>197</sup> »Im Hinblick auf Artikel 12 des Europäischen Niederlassungsabkommens würde eine Beseitigung des Rechtsanspruchs nach § 2 der Arbeitserlaubnisverordnung für Ausländer nicht wirksam werden können, die Staatsangehörige der Staaten sind, die das Abkommen ratifiziert haben. Außerdem müsste der deutsch-griechische Niederlassungsvertrag aus dem Jahre 1960 wegen Artikel 8 Abs. 2 und der deutsch-spanische Niederlassungsvertrag aus dem Jahre 1970 wegen Artikel 10 Abs. 3 gekündigt werden. Die Folge wäre eine unterschiedliche Behandlung ausländischer Arbeitnehmer hinsichtlich des Erwerbs eines Rechtsanspruchs auf Arbeitserlaubnis«. Zit. nach BArch B 149/46782, BMA, Ausländerpolitik, 10.3.1975.

<sup>198</sup> Vgl. Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, S. 7f.

<sup>199</sup> Vgl. Spiegel, 8.12.1975, »Je weniger, desto besser«.

erste Generation der Migrant/innen noch mit dem Außenseiterleben in den Ghettos abfand, »weil sie das alles mit Hinter-Anatolien ver[glichen], und schon föhl[t]en sie sich hier wieder sauwohl«. Die zweite Generation hingegen verglich die deutsche »Gastarbeiter-Welt« mit der Situation der Bundesbürger, was schwere soziale Spannungen auslösen könnte.<sup>200</sup> Wie ein internes Schreiben zeigte, befürchtete das BMA ein Anwachsen des sozialen Gefälles zwischen Ausländer/innen und Deutschen und ein Aufbegehren der zweiten Ausländergeneration gegen ihre Unterprivilegierung. Da die Sorge vor einer »Radikalisierung der arbeitslosen Ausländer« groß war, überlegte sich das BMA für diese Gruppe einen finanziellen Anreiz, der sie dazu bewegen sollte, die Bundesrepublik Richtung Heimat zu verlassen. Die Hälfte der Arbeitslosenunterstützung sollte kapitalisiert und an diejenigen ausbezahlt werden, die sich zur Rückkehr entschlossen, so der Plan.<sup>201</sup>

Wie schon aus der 1973 angedachten einmaligen Rückkehrhilfezahlung zu ersehen war, wollte das BMA, dass »der arbeitslose Türke in Zukunft nur einen Teil seines ihm zustehenden Erwerbslosengeldes sofort als Abschlagszahlung kassier[te], die Arbeitserlaubnis aber erlischt«.<sup>202</sup> *Der Spiegel* stellte zutreffend fest, dass der türkische Arbeitnehmer dann »kein Einkommen mehr [hatte und] seiner zwangsweisen Ausreise [...] nichts mehr im Wege« stand.<sup>203</sup> Die Mitarbeiter im BMA gaben zu, in dieser »Rausschmeiß-Politik« nicht mehr die »alten Versprechen nach Eingliederung und Verzicht auf eine Zwangs-Abschiebung« erkennen zu können.<sup>204</sup>

Die Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Bundesrepublik (ACK)<sup>205</sup> kritisierte, dass die Ausländer-Thesen der Bundesregierung vorsahen, »durch administrative Maßnahmen die Zahl ausländischer Mitbürger von gegenwärtig 2,1 Millionen deutlich zu verringern«. Die ACK wies darauf hin, dass über die Hälfte der insgesamt etwa vier Millionen Ausländer/innen über fünf Jahre und etwa 15 Prozent über zehn Jahre »mit uns arbeiten und leben« und jedes sechste neugeborene Kind ein Ausländerkind sei sowie »ein großer Prozentsatz der Ausländer durch Heirat mit dem deutschen Bevölkerungsteil verwandt und verschwägert« wäre. Den Versuch, die »freiwillige« Rückkehr durch administrativen Druck zu beschleunigen, lehnte die ACK entschieden ab, da sie darin einen Willkürakt sah, bei dem »der ausländische Arbeitnehmer ein den Planungen und Entscheidungen staatlicher und gesellschaftlicher

---

<sup>200</sup> Vgl. ebd.

<sup>201</sup> BArch B 149/46782, Staatssekretär Eicher berichtete über angesprochene Probleme, 29.1.1975.

<sup>202</sup> Spiegel, 8.12.1975, »Je weniger, desto besser«.

<sup>203</sup> Ebd.

<sup>204</sup> BArch B 149/46782, BMA, Ausländerpolitik, 10.3.1975.

<sup>205</sup> Zu den Mitgliedskirchen der Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) gehörten 1976 die Deutsche Bischofs-Konferenz, die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), die Freikirche, die Altkatholische Kirche und die Griechisch-Orthodoxe Metropole.

Organisationen machtlos ausgeliefertes Opfer eines Kontraktarbeitersystems« würde. Durch den »Export seiner Arbeitslosigkeit« in das Heimatland würde der Ausländer seinem Schicksal überlassen. Diese schikanöse Behandlung des Ausländers und seiner Familie hätte zur Folge, dass es zu einer »Enthumanisierung der Arbeitswelt und eine[r] Vergiftung der zwischenmenschlichen Beziehungen« komme und neben dem »Vertrauensverlust« gar die »Spaltung der Arbeiterschaft« drohe.<sup>206</sup>

Die ACK griff auch die Gewerkschaften direkt an, da diese keine klare Stellung einnahmen. Das Versprechen, die Ausländer/innen und ihre Kinder zu integrieren, könne »nicht plötzlich rückgängig gemacht werden«. Vielmehr seien »die Lebensverhältnisse der hier lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu verbessern und eine Gleichbehandlung anzustreben«.<sup>207</sup>

### 3.4 Die Ausländerpolitik in Baden-Württemberg

Unter den Bundesländern verzeichnete 1972 Baden-Württemberg mit 575.000 Frauen und Männern den höchsten Anteil an ausländischen Arbeitnehmer/innen.<sup>208</sup> Obwohl die stärkste Zunahme zwischen Ende März und Ende Juni 1972 auf die türkischen Arbeitskräfte entfiel, waren die jugoslawischen mit 150.249 an der Spitze aller beschäftigten Ausländer/innen. Die höchste Ausländerquote hatte mit 24 Prozent der Stuttgarter Arbeitsamtsbezirk, gefolgt vom Ludwigsburger Arbeitsamtsbezirk mit 22,6 Prozent. Innerhalb von zehn Jahren nahm die Zahl der Arbeitsmigrant/innen in Baden-Württemberg von 60.000 (1965) auf rund eine Million (1975) zu.<sup>209</sup>

Je mehr Ausländer/innen zuwanderten, desto offensichtlicher wurden die politischen Versäumnisse in der baden-württembergischen Ausländerpolitik. Bis 1970 wurden diese im Landtag nicht erörtert. Erst infolge der bohrenden Fragen des NPD-Abgeordneten Rolf Krause sah sich die Landesregierung veranlasst, zur Situation der Ausländer/innen Stellung zu nehmen.<sup>210</sup> Das Arbeitsministerium bestätigte die von Krause angeführten Missstände: die von Beginn an mangelhafte kulturelle und soziale Betreuung der »Gastarbeiter«-Familien, die unzureichenden Unterbringungskapazitäten des Landes und auch die Trennung ausländischer

---

<sup>206</sup> HStAS EA 1/901 Bü VI, Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West), Stellungnahme zur Problematik ausländischer Arbeitnehmer, Frankfurt a. M., 14.1.1976.

<sup>207</sup> Ebd.

<sup>208</sup> Vgl. HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (I): Abteilung II, Nr. II/3-2648/73: Probleme der ausländischen Arbeitnehmer in Baden-Württemberg. Schreiben des Ministerialdirektors vom 11.1.1973.

<sup>209</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.), Die Ausländer 1977, Stuttgart 1978.

<sup>210</sup> Vgl. Landtag v. Baden-Württemberg: Drucksache V-2964/I, zitiert nach Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 76.



Arbeitnehmer/innen von ihren Familien. Als 1972 ein SPD-Abgeordneter erneut das Thema ›ausländische Arbeitnehmer‹ aufgriff, musste die Landesregierung einräumen, dass sich an der Situation der Ausländer/innen nichts geändert habe.<sup>211</sup>

Die Ausländerpolitik in Baden-Württemberg war im Laufe der Jahre von wachsendem bundesweiten Einfluss; von den verschiedenen Rückkehrförderungsmaßnahmen, zu denen es kam, wurden hier die ersten auf Landesebene durchgeführt. Nachdem das Ausländerthema mehr und mehr in den Vordergrund gerückt war, machte ein Vorschlag der baden-württembergischen Landesregierung unter Ministerpräsident Hans Filbinger bundesweit Schlagzeilen: die ›Rotationsidee‹. Ihr zufolge sollte die Aufenthaltsdauer der ›Gastarbeiter/innen‹ in der Bundesrepublik gesetzlich auf drei Jahre begrenzt werden; anschließend sollten sie wieder in ihre Heimat zurückkehren. Der Ministerpräsident begründete seine Überlegung damit, dass mit dem »rollierenden System« Arbeitsplätze für nachrückende Landsleute entstünden. Im Oktober 1973 hatte Filbinger die ›Rotationsidee‹ der jugoslawischen Regierung anlässlich einer Reise nach Belgrad vorgestellt, stieß dabei jedoch auf wenig Resonanz.<sup>212</sup> Der mitreisende Redakteur des Süddeutschen Rundfunks Siegfried Kasper beobachtete das Gespräch und schrieb in seinem Bericht, dass die jugoslawischen Gesprächspartner die Idee »sichtlich kühl« aufgenommen hätten. Sie versicherten zwar Interesse an der Rückkehr ihrer Landsleute, befürchteten jedoch, diesen nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellen zu können.<sup>213</sup>

Das ›Gastarbeiter/innen‹-Problem sollte also nicht dadurch gelöst werden, dass die Lage der Ausländer/innen grundlegend verbesserte wurde, vielmehr sollte ihre Zuwanderung zeitlich beschränkt werden. In der Folge von Filbingers ausländerpolitischem Vorstoß entzündete sich eine breite Debatte zum Thema ›Rotation‹, das sich auch in der Presse widerspiegelte. In der *Stuttgarter Zeitung* vom 15. November 1973 äußerte sich ein Leser dazu wie folgt:

»Dem Gastarbeiter ist zeitlich begrenzt die Möglichkeit gegeben, mehr Geld zu verdienen als in seiner Heimat, und er kann sich darüber hinaus je nach Initiative wertvolle Kenntnisse und Fertigkeiten aneignen. Auch kämen noch weitaus mehr der jetzt oft noch vor ihren Heimatkonsulaten Schlange stehenden Bewerber zu der ersehnten Arbeitsbewilligung.«<sup>214</sup>

Der Verfasser erkannte im Rotationsverfahren die beste Lösung, um alle Seiten vor Nachteilen zu bewahren. Von verantwortungsvollen Politikern erwarte er ein Handeln, »das sich nicht

---

<sup>211</sup> Vgl. Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 76.

<sup>212</sup> Karl-Heinz Meier-Braun, *Freiwillige Rotation. Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung*, München 1979, S. 111–114; vgl. auch Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 77.

<sup>213</sup> Bericht der Jugoslawienreise, Meier-Braun, *Freiwillige Rotation*, S. 111–114; vgl. auch ders., *Integration und Rückkehr?*, S. 77.

<sup>214</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (I), *Stuttgarter Zeitung*, »Rotierende Gastarbeiter«, Dr. R. Krieger, Leinfelden, Leserbrief, 15.11.1973.

unter dem Vorwand einer zweifelhaften Humanität an Einzelfällen wie rührenden Schilderungen über zerrissene Gastarbeiterfamilien auf[hing], sondern sich an gesellschaftspolitischen Erfordernissen orientier[e]«. Er unterstützte voll und ganz Filbingers Plan und war froh darüber, dass »wenigstens in Baden-Württemberg ein Filbinger existier[e]«. Dieser Leserbrief kann als repräsentativ für die Meinung derjenigen deutschen Bürger/innen gelten, die in der Zunahme der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer/innen eine Bedrohung für den deutschen Arbeitsmarkt verspürten und sich nicht noch weitere Probleme beim Zusammentreffen verschiedener Kulturen aufbürden wollten. Zahlreiche zustimmende Briefe lassen dies erkennen und wurden nicht nur aus Baden-Württemberg an den Ministerpräsidenten versandt.<sup>215</sup>

Hinter Filbingers Ausländerpolitik stand die Befürchtung, die in der Bundesrepublik arbeitenden Ausländer/innen könnten sich hier auf Dauer niederlassen. So sagte er im November 1974 in einer Regierungserklärung:

»Je länger eine Ausländerfamilie hier lebt und arbeitet, desto unwahrscheinlicher wird es, dass sie ihre an sich vorhandenen Rückkehrabsichten verwirklicht. Diese defakto Einwanderung zeigt, welche enorme Kluft zwischen kurzfristiger Erwartung und langfristiger Wirkung nicht nur bei den Gastarbeitern, sondern auch bei den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft besteht.«<sup>216</sup>

Vor diesem Hintergrund war es für ihn am wichtigsten, die Rückwanderung der Ausländer/innen zu fördern; mithilfe einer Regionalsteuerung, die die massenhafte Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien in bestimmte Wohnviertel und Ballungsgebiete verbieten sollte. Weil die deutsche Wirtschaft aber auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen blieb, gelangte der Ministerpräsident zu der Einsicht, dass »eine durchgreifende Verbesserung der Soziallage der Ausländer während ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik« erforderlich sei.<sup>217</sup>

Die Landesregierung von Baden-Württemberg stimmte einer bundeseinheitlichen Regelung für die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer/innen in überlasteten Gebieten am 28. Januar 1975 zu<sup>218</sup> und setzte diese am 1. April 1975 in Kraft.<sup>219</sup> Die Regionalsteuerung, die nicht nur in Baden-Württemberg eingeführt wurde, verfolgte das Ziel, die Infrastrukturbelastung der von Ausländer/innen bewohnten Gebiete in Grenzen zu halten und damit einen wichtigen Ansatz

---

<sup>215</sup> Ebd.

<sup>216</sup> HStAS EA1/901 Bü I, Betr.: Aussprache im Landtag zur Regierungserklärung Filbingers, 28.11.1974.

<sup>217</sup> Ebd.

<sup>218</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II), Staatsministerium Abteilung III, Vermerk für die Sitzung des Ministerrats am 28.1.1975, 24.1.1975.

<sup>219</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (VII), Staatsministerium Abteilung III, 24.3.1977, Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überbelastete Siedlungsgebiete (Regionalsteuerung).

für die Verbesserung ihrer sozialen Lage zu schaffen, der Gefahr von Ghettobildungen entgegenzuwirken und den landesplanerisch unerwünschten, durch die Ausländerbeschäftigung aber begünstigten wirtschaftlichen Ballungstendenzen entgegenzusteuern. Alle Stadt- und Landkreise, deren ausländischer Bevölkerungsanteil an einem bundeseinheitlich festgelegten Stichtag zwölf Prozent und mehr betrug, wurden automatisch zu überlastetem Siedlungsgebiet erklärt. In den überlasteten Zonen wurden ausländische Arbeitnehmer/innen nur noch im Rahmen des sogenannten regionalen Ersatzbedarfs zugelassen. Für diesen Zweck wurde zunächst auf der Ebene der Arbeitsmarktbezirke oder Nebenstellenbezirke die Zahl aller ausländischen Arbeiter/innen an einem Stichtag ermittelt. Eine Neuzulassung in überlasteten Gebieten durfte solange nicht erfolgen, bis die Zahl der vorhandenen Ausländer/innen durch Abwanderung um zehn Prozent unter die Obergrenze abgesunken war. Von der Zulassungsbeschränkung waren lediglich das Gesundheitswesen, Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der EG und bestimmte andere Personengruppen ausgenommen.<sup>220</sup>

Die Beschränkung wurde dadurch realisiert, dass jeweils bei Verlängerung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis der ausländischen Arbeitnehmer/innen Sperrvermerke für die überlasteten Zonen eingetragen wurden. Bei einer Aufhebung des Anwerbstopps sollte die Regionalsteuerung auch auf die Anwerbung und Vermittlung neuer Arbeitskräfte aus dem Ausland ausgedehnt werden.

Baden-Württemberg hatte sich für den Fall, dass es einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung geben sollte, eine Regelung vorbehalten, die nicht auf den regionalen, sondern auf den betrieblichen Ersatzbedarf abstellte. Dies bedeutete, dass die in Sperrgebieten liegenden Wirtschaftsbetriebe bei ihrer Personalplanung davon ausgehen konnten, dass sie jederzeit Ausländer/innen anwerben konnten. Diese wirtschaftsfreundliche Lösung sollte durch eine Härtefallregelung für kleinere Wirtschaftszweige ergänzt werden, die noch keine Ausländer/innen beschäftigten und deshalb auch keinen Ersatzbedarf geltend machen konnten.<sup>221</sup>

Mit der Regionalsteuerung versuchte die baden-württembergische Landesregierung auch die Betriebe zu motivieren, personalsparende und produktivitätssteigernde Maßnahmen der Rationalisierung und Automation durchzuführen. Zudem wurde spekuliert, dass die Betriebe in vermehrtem Umfang bereit sein würden, Zweigbetriebe in strukturschwachen Gebieten des Landes anzusiedeln oder aber auch Kapitalinvestitionen in den Herkunftsländern zu tätigen, wenn zukünftig keine weiteren ausländischen Arbeiter/innen zur Verfügung stünden.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II), Staatsministerium Abteilung III, Vermerk für die Sitzung des Ministerrats am 28.1.1975, 24.1.1975.

<sup>221</sup> Vgl. ebd.

<sup>222</sup> Vgl. ebd.

In einem Brief an den Ministerpräsidenten äußerte der Oberbürgermeister von Stuttgart Manfred Rommel bezüglich der Regionalsteuerung Bedenken. Da jede/r vierte Arbeitnehmer/in 1975 in Stuttgart ein/e Ausländer/in war, erwartete er von dem Erlass eine drastische Reduzierung der Ausländerzahl in der Region und damit die Gefahr, dass zahlreiche bedeutsame Stuttgarter Gewerbebetriebe ihre Produktionskapazitäten einschränken müssten, was wegen der schwierigen wirtschaftlichen Situation den Bestand einzelner Unternehmen gefährden könnte. Als Beispiel nannte er die Firmen Bosch und Daimler-Benz, deren Belegschaft zu 47 Prozent bzw. zu 42 Prozent aus Ausländer/innen bestand. Rund 27 Prozent aller Arbeitsstellen in Stuttgart waren mit Ausländer/innen besetzt und der Oberbürgermeister erkannte in der Regionalsteuerung keineswegs eine Entlastung, sondern vielmehr eine empfindliche Belastung. Zusätzlich führte er die daraus resultierenden fehlenden Gemeindesteuern an, welche die Stadt im Rahmen der kommunalen Dienstleistungen für ihre Bürger/innen bekäme.<sup>223</sup>

Filbinger teilte die Bedenken nicht, weil er angesichts der gegenwertigen Arbeitsmarktsituation mit 10.696 Arbeitslosen in Stuttgart keine neuauftretenden Schwierigkeiten erkannte. Die Hälfte der angemeldeten Erwerbslosen waren Ausländer/innen.<sup>224</sup> Nach seinen Schätzungen sollte diese Zahl mit Hilfe der Regionalsteuerung um voraussichtlich 5.000 Personen zurückgehen.<sup>225</sup>

Auch die Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen kritisierte die Regionalsteuerung des Ministeriums der Landesregierung. Sie hielt es für nicht vertretbar, dass deutsche Arbeitnehmer/innen den Vorrang vor Ausländer/innen hatten und die Nationalität ein bestimmender Gesichtspunkt bei der Entscheidung über die Beschäftigung eines Arbeitnehmers und seines Wohnortes sein konnte.<sup>226</sup>

Der Rückgang der ausländischen Wohnbevölkerung in den unter die Regionalsteuerung gefallenen Stadt- und Landkreisen erfolgte langsam. Einerseits beruhte dies auf dem ungehinderten Nachzug ausländischer Familienangehöriger sowie auf der heranwachsenden zweiten Ausländergeneration und andererseits auf dem Umstand, dass eine immer größere Zahl von Ausländer/innen (z. B. Angehörige aus EG-Staaten) nicht der Regionalsteuerung

---

<sup>223</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II), Oberbürgermeister Stuttgart Rommel, Brief, 4.4.1975. Unter die Gemeindesteuer fallen die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und die örtlichen Verbrauchsteuern und Aufwandssteuern. Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindesteuer\\_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindesteuer_(Deutschland)), aufgerufen am 19.3.2017.

<sup>224</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II), Pressedienst für Lokalredaktion, Nr. L 19/75.

<sup>225</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (III), Landtag von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/8588, 3.11.1975, S. 1: Schriftliche Antwort des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung auf die Kleine Anfrage des Abg. Hüglin (SPD).

<sup>226</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II), Arbeitsgemeinschaft für Ausländer, Dr. Schmid, Ausländer in Baden-Württemberg, 10.11.1975.

unterlagen. Wegen des langsamen Rückgangs wurde die Steuerung aufgrund entsprechender Beschlüsse der Arbeitsministerkonferenz vom 25. April 1977 und der Bundesregierung vom 27. April 1977 aufgehoben. Der Grund, der für die Aufhebung der Regionalsteuerung genannt wurde, war der Beschluss der Assoziationsrates EG/Türkei vom 20. Dezember 1976, der besagte, dass türkische Arbeitnehmer/innen nach fünf Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedsstaat der Gemeinschaft Zugang zu jeder Beschäftigung haben sollten. Dies führte dazu, dass sich die Regionalsteuerung nur noch auf die jugoslawischen Staatsangehörigen ausgewirkt hätte.<sup>227</sup> Karl-Heinz Meier-Braun hält die Begründung für nicht stichhaltig, da »die Landesregierung seit 1973 auf die Verhandlungen mit der Türkei Einfluss zu nehmen versucht[e]« und »die Vereinbarung mit der Türkei eine Ausnahmeklausel [enthielt], wonach bei Störungen auf dem Arbeitsmarkt in einem Mitgliedsstaat nicht automatisch freier Zugang zur Beschäftigung gegeben sein muss[te].«<sup>228</sup> Somit schien der Vertrag mit der Türkei ein Vorwand gewesen zu sein, die Regionalsteuerung ohne großes Aufsehen aufzugeben, da in den meisten Regionen kein Erfolg zu verzeichnen war. Im Stadtkreis Stuttgart verringerte sich der Ausländeranteil um gerade einmal 0,6 Prozent,<sup>229</sup> in Heilbronn um 0,2 Prozent<sup>230</sup> und in Ludwigsburg um 0,8 Prozent.<sup>231</sup> Der Präsident des Landesarbeitsamts Baden-Württemberg sprach sich ebenso wie die Mehrzahl der Vertreter der überlasteten Siedlungsgebiete gegen die Verlängerung der Sperrgebietsregelung aus, da er einen relativ geringen Rückgang der ausländischen Bevölkerung beobachten konnte und es zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von gewerblichen Arbeitskräften kam. Wegen fehlender Arbeitskräfte konnten Aufträge nicht angenommen werden oder die Fertigstellung verspätete sich, sodass viele Betriebe Konventionalstrafen zahlen mussten.<sup>232</sup> Der Grund dafür lag auf der Hand: Die zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze konnten nicht besetzt werden, da sie teilweise nicht von deutschen Arbeitnehmer/innen angenommen wurden, was wiederum nicht im Interesse der großen Konzerne wie Daimler-Benz lag.<sup>233</sup> Zudem kritisierte der Präsident des Landesarbeitsamts die abnehmende Mobilitätsbereitschaft der

---

<sup>227</sup> Vgl. HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (III), Landtag von Baden-Württemberg, 7. Wahlperiode, Kleine Anfrage Abg. Beertecher SPD, Drucksache 7/1714, 28.4.1977.

<sup>228</sup> Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 83.

<sup>229</sup> Vgl. HStAS EA 8/203 Bü 283, Der Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart, Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überlastete Siedlungsgebiete (Regionalsteuerung), 1.2.1977.

<sup>230</sup> Vgl. ebd.

<sup>231</sup> Vgl. HStAS EA 8/203 Bü 283, Landratsamt Ludwigsburg, Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überlastete Siedlungsgebiete (Regionalsteuerung), 28.1.1977.

<sup>232</sup> Vgl. HStAS EA 8/203 Bü 283, Landesarbeitsamt Baden-Württemberg, Arbeiterlaubnisverfahren, 28.12.1976.

<sup>233</sup> Vgl. HStAS EA 8/203 Bü 283, Landratsamt Heilbronn, Regulierung des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer in überlastete Siedlungsgebiete (Regionalsteuerung), 31.1.1977.

ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihre Rückwanderung, wären diese doch »fast genau so immobil geworden wie die inländische Bevölkerung«.<sup>234</sup>

Trotz des vorhersehbaren Misserfolgs der Regionalsteuerung dachte Filbinger nicht mehr als an eine ›Integration auf Zeit‹, denn er wurde nicht müde zu betonen, dass der Regierung Baden-Württemberg daran gelegen sei, die Aufenthaltsdauer der Ausländer/innen zu begrenzen und ihre Rückkehr auf freiwilliger Basis finanziell zu unterstützen. Die in seiner Regierungserklärung formulierte Alternative Einwanderung vs. temporärer Aufenthalt hatte nur rhetorischen Charakter:

»Entweder wir tun weiter so, als sei die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland, das jedem Ausländer, der hier Arbeit findet, das Recht einräumt, endgültig sesshaft zu werden. Oder wir räumen, soweit dies der Arbeitsmarkt zulässt, weiterhin Ausländern die Chance ein, fünf Jahre hier zu arbeiten und ein Kapital zu ersparen, das ihnen eine Existenzgründung in ihrem Heimatland erlaubt«.<sup>235</sup>

Dass Filbinger die zweite der von ihm genannten Möglichkeiten bevorzugte, war offensichtlich, denn auf diese Weise wollte der CDU-Politiker zwei Ziele zugleich erreichen: Die Wirtschaft erhielt die benötigten Arbeitskräfte und durch die Begrenzung ihrer Aufenthaltsdauer auf fünf Jahre wäre die Befürchtung, die Arbeitsmigrant/innen könnten sich für immer in Deutschland niederlassen, gegenstandslos. Die häufig geäußerte Kritik, das freiwillige Rückwanderungsprinzip sei inhuman, weil es Menschen »hin und her schiebe«<sup>236</sup>, wies Filbinger vehement zurück, denn davon könne »vernünftigerweise gar nicht die Rede« sein.<sup>237</sup> Ausländische Arbeitskräfte verstand er als »Bürger auf Zeit«, die in Westdeutschland das Glück hätten, für eine begrenzte Zeit »Brot und Arbeit [zu] finde[n]«. Nicht ohne Heuchelei erklärte er, sei es »viel inhumaner, Menschen auf Jahre hinaus über ihre Zukunft im Ungewissen zu lassen und dadurch jeden vernünftigen individuellen Lebensplan zu vereiteln«. Filbinger ging so weit, sich geradezu zum Anwalt der Ausländer/innen zu machen, indem er die Situation der ›Gastarbeiter‹-Kinder, welche die Leidtragenden des Ganzen seien, in düsteren Farben ausmalte: Ohne zu wissen, wohin sie gehörten, in welcher Gesellschaft und in welcher Sprache sie aufwachsen sollten, blieben sie orientierungslos. Deshalb wolle er bei künftigen Neuanwerbungen dafür Sorge tragen, dass die Kinder nicht aus dem Schulsystem ihres Heimatlandes herausgerissen würden. Da die Dauer des Aufenthalts der Eltern in der Bundesrepublik zu begrenzen sei, sollten die Kinder nicht gemeinsam mit ihren Eltern

---

<sup>234</sup> HStAS EA 8/203 Bü 283, Landesarbeitsamt Baden-Württemberg, Arbeitserlaubnisverfahren, 28.12. 1976.

<sup>235</sup> Ebd.

<sup>236</sup> HStAS EA8/203 Bü 279, Ausländer-Ausschuss der IG Metall Verwaltungsstelle Stuttgart, Offener Brief, 19.2.1976.

<sup>237</sup> Regierungserklärung Filbingers, 28. November 1974.

einreisen, sondern in ihrem Heimatland zurückbleiben.<sup>238</sup> Im Rahmen der Rotationsidee war es nur konsequent, wenn Filbinger forderte, die »Betonung wieder stärker auf ›Gast‹ [zu] leg[en]«. <sup>239</sup> Damit bewegte sich der Ministerpräsident sprachlich auf der Höhe der Zeit, denn seitdem sich 1973 der Deutsche Bundestag im Zeichen der Ölpreiskrise auf einen Anwerbestopp verständigt hatte, wurde der Begriff ›Gastarbeiter‹ immer häufiger auch von amtlicher Seite gebraucht.<sup>240</sup>

Im Frühjahr 1974 wurde allmählich sichtbar, welcher Nationalität die Arbeitnehmer/innen waren, die Filbingers Ausländerpolitik ins Visier genommen hatte, um deren dauerhafte Niederlassung in der Bundesrepublik zu verhindern: Bei einer Besprechung der Regierungschefs der Länder mit Bundeskanzler Helmut Schmidt setzte sich der baden-württembergische Ministerpräsident dafür ein, dass bei den anstehenden Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen der EG mit der Türkei eine kontrollierte Einreise türkischer Arbeitnehmer/innen angestrebt wurde. Noch vor dem Treffen ließ Filbinger den Regierungschefs der Länder und dem Bundeskanzleramt ein Fernschreiben zukommen, in dem er forderte, dass türkische Arbeitskräfte nach Ablauf einer bestimmten in der EG verbrachten Zeit wieder in ihre Heimat zurückkehren sollten und dies der türkischen Seite nahezulegen sei.<sup>241</sup>

**Tab. 5:** Ausländische Bevölkerung in Baden-Württemberg 1970–1975 nach ausgewählter Staatsangehörigkeit

<b>Jahr</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>Griechenland</b>	<b>Italien</b>	<b>Spanien</b>	<b>Türkei</b>
1970	724.312	89.611	196.383	45.972	95.303
1971	793.066	98.947	198.780	48.735	123.010
1972	802.069	96.793	193.996	46.251	137.663
1973	891.520	100.866	207.355	48.973	171.504
1974	914.162	103.267	205.071	46.875	188.016
1975	882.114	99.830	192.955	42.410	189.049

**Quelle:** Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 2016.

Das stetige Anwachsen der ausländischen Bevölkerung und die Absicht, es einzudämmen, veranlasste die Landesregierung 1975 zu einer ›Denkschrift über die ausländischen

<sup>238</sup> Vgl. ebd.

<sup>239</sup> Ebd.

<sup>240</sup> Vgl. Schönwälder, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen?, S. 135.

<sup>241</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 79.

Arbeitnehmer in Baden-Württemberg.<sup>242</sup> Im Vorwort betonte die Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung in Baden-Württemberg Annemarie Griesinger (CDU), dass neue politische Akzente in der Ausländerpolitik vonnöten seien. Das Arbeitsministerium räumte zwar ein, dass die Betriebe die ausländischen Arbeitskräfte benötigten. Die Nachteile, welche durch den Familiennachzug und die immer länger werdende Dauer ihres Aufenthalts entstünden, fielen allerdings gegenüber den Vorteilen stärker ins Gewicht. Grund dafür seien die steigenden Kosten für den Ausbau der sozialen Infrastruktur wie beispielsweise Wohnungen, Kindergarten- und Schulplätze. Auch müsse die wachsende Belastung der Rentenversicherung durch die Ausländerbeschäftigung bedacht werden.<sup>243</sup>

Die Denkschrift stellte unmissverständlich klar, dass die Dauer des Aufenthalts der Ausländer/innen zu begrenzen sei. Dies ermögliche eine Verbesserung der Situation der Arbeitsmigrant/innen und stärke darüber hinaus ihr Selbstwertgefühl sowie den Wunsch, in die Heimat zurückzukehren.<sup>244</sup> Zusätzlich zur Begrenzung der Aufenthaltsdauer ausländischer Arbeiter/innen auf fünf Jahre und der Einschränkung ihrer Niederlassung in »überlasteten« Gebieten unterbreitete die Denkschrift Vorschläge für »kulturelle und schulische Maßnahmen zur Stärkung des Rückwanderungswillens« der Arbeitsmigrant/innen und deren Familien. Hierzu zählten die »Verbesserung des muttersprachlichen Unterrichts für Ausländerkinder; Förderung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen für Ausländer nach den Gepflogenheiten ihrer Heimat [sowie die] Förderung folklorischer Darbietungen aus den Heimatländern durch öffentliche Mittel«.<sup>245</sup>

Hinter all dem stand unverhohlen die Absicht, die Bundesrepublik für die Arbeitssuchenden in der Türkei und den anderen Nicht-EG-Staaten unattraktiv zu machen bzw. die, die schon hier lebten, zur Rückkehr zu animieren. Dabei wurde ignoriert, dass die Wahrscheinlichkeit recht gering war, dass eine ausländische Familie, die schon mehrere Jahre in der Bundesrepublik lebte und deren Kinder, wenn nicht in der Bundesrepublik geboren, so doch hier die ersten Jahre verbracht und noch einige Jahre der Ausbildung vor sich hatten, zu einer Rückkehr in die Heimat bereit sein würden. Zudem war den Ausländer/innen aus Nicht-EG-Ländern durchaus bekannt, dass nach einer Rückkehr die erneute Einreise in die Bundesrepublik so gut wie unmöglich war.<sup>246</sup>

---

<sup>242</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg: Denkschrift über ausländische Arbeitnehmer in Baden-Württemberg. Stuttgart 1975.

<sup>243</sup> Vgl. ebd., S. 39f.

<sup>244</sup> Vgl. ebd., S. 43–47.

<sup>245</sup> Ebd., S. 50.

<sup>246</sup> Vgl. Ausländergesetz vom 28. April 1965. Das Ausländergesetz von 1965 wurde im Jahre 1990 erneuert. Im aktuellen Ausländerrecht (§ 37 Aufenthaltsgesetz) gibt es das Recht auf Wiederkehr für Ausländer unter den dort genannten Voraussetzungen.



Die baden-württembergische Politik setzte auf die »freiwillige Rückwanderung der Ausländer durch ein System bestimmter stimulierender Maßnahmen auf humane Art und Weise«. <sup>247</sup> Zu diesen Maßnahmen zählten finanzielle Hilfen in Form von Wiedereingliederungs-, Heimfahrt- und Umzugsgeldern. Auch sollten die Wartezeiten für den Bezug von Leistungen der Sozialkassen beseitigt und die Rückzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen schneller erfolgen. Faktisch konnten aber alle diese finanziellen Anreize nur diejenigen Ausländer/innen zur Rückkehr bewegen, bei denen die Absicht, wieder in der Heimat zu leben, ohnehin aktuell war.

Die Landesregierung forderte schon 1974 in einem internen Papier eine Neukonzeption der Ausländerbeschäftigung, innerhalb derer das »Rückwanderungsprinzip« das höchste Ziel sein sollte. <sup>248</sup> Meier-Braun führt die möglichen Rückkehrhilfen wie folgt auf:

»Rückzahlung der Beiträge zur Sozialversicherung; Rückkehrprämie (beispielsweise Kapitalisierung der Arbeitslosenunterstützung); verstärkte Ausbildung der Ausländer nach den Bedürfnissen der Heimatländer; Stärkung des Rückkehrwillens durch besondere Maßnahmen (z.B. Schulunterricht nach den Anforderungen des Heimatlandes [...]).« <sup>249</sup>

Falls die freiwillige Rückkehr nicht wie gewünscht in Anspruch genommen würde, sollte eine behördliche Regelung der Aufenthaltsdauer ins Visier genommen werden. <sup>250</sup>

Zum »freiwilligen Rückkehrwanderungsprinzip« gehörte die Rückkehrhilfe, die die Abwanderung arbeitsloser »Gastarbeiter/innen« bestärken sollte, um damit den deutschen Arbeitsmarkt zu entlasten und den arbeitslosen deutschen Arbeitnehmer/innen die Chance auf einen Arbeitsplatz zu ermöglichen. Für die Bewilligung von Rückkehrhilfen wurden folgende Haushaltsmittel an die Landkreise zugewiesen:

**Tab. 6:** Summe der an die Landkreise transferierten Rückkehrhilfen

Landratsamt Heilbronn	1.600.000 DM
Landratsamt Hohenlohekreis	800.000 DM
Bürgermeisteramt Heilbronn	1.600.000 DM
Bürgermeisteramt Neckarsulm	4.000.000 DM

<sup>247</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, Denkschrift, 1975, S. 50.

<sup>248</sup> Vgl. ebd.

<sup>249</sup> Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 80.

<sup>250</sup> Vgl. ebd.

**Quelle:** HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II): Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, Nr. I 2-1504-75.3, Gewährung von Rückkehrhilfen, Dr. Stahl, 5.6.1975, S. 103.

Somit wurden insgesamt acht Millionen DM für Rückkehrhilfe an die Behörden übergeben. Aufgrund dieser Gesetzesänderung hatte die BA die Möglichkeit, in bestimmten Fällen nach dem Arbeitsförderungsgesetz ausländischen Arbeitnehmer/innen anstelle der monatlichen Arbeitslosenunterstützung eine Kapitalsumme zu gewähren, wenn sie in ihr Heimatland zurückkehrten.<sup>251</sup>

Insgesamt war Filbinger zuversichtlich, dass die arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer/innen wieder zurück in ihre Herkunftsländer abwandern würden. Jedoch räumte er auch ein, dass die Ausländer/innen, die in der Bundesrepublik länger als zehn Jahre lebten und deren Kinder »deutsch aufgewachsen« und ausgebildet worden wären, allein aufgrund der Rückkehrhilfe nicht zur Abwanderung in die alte Heimat bewegt werden könnten. Deshalb müsse diesen Ausländer/innen früher oder später die Einbürgerung erleichtert werden, weil nur so die menschlich und sozial unerträglichen Probleme der »Gastarbeiter in der zweiten Generation« gelöst werden könnten.<sup>252</sup> Gleichwohl steckte er seine Energie in die Reduzierung der Ausländer/innen und erhielt 1976 endlich die Chance, die Wirkung der Rückkehrhilfe während der Krise des Automobilherstellers Audi NSU Neckarsulm unter Beweis zu stellen.

#### *3.4.1 Das Audi NSU-Werk Neckarsulm und seine ›Gastarbeiter/innen‹*

Das NSU-Werk Neckarsulm hatte nach seiner Gründung 1873 zunächst Strickmaschinen und Fahrräder hergestellt. Nach wenigen Jahren wurde der Familienbetrieb in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und die Produktpalette erweitert. So produzierte es um die Jahrhundertwende neben Motorrädern, die in Serie gefertigt wurden, den ›Original Neckarsulmer Motorwagen«. Die Weltwirtschaftskrise 1929 bedeutete auch für die schwäbische Aktiengesellschaft einen scharfen Einschnitt: Um sich auf dem Markt zu behaupten, konzentrierte sich das Unternehmen fortan auf die Herstellung von Zweirädern. Da in den 1950er-Jahren auch der Absatz von Zweirädern ins Stocken geriet, wandte sich NSU wieder dem Automobilbau zu. Bis 1966 konnte über eine halbe Millionen Fahrzeuge abgesetzt werden, doch infolge der Rezession 1966/67 endete die Selbständigkeit des Automobilunternehmens und es kam zu einer Verschmelzung mit der Ingolstädter Auto Union

---

<sup>251</sup> Vgl. HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (II): Pressemitteilung Nr. 397/75, Finanzielle Rückkehrhilfen für arbeitslose ausländische Arbeitnehmer, 2.7.1975, S. 113.

<sup>252</sup> HStAS EA 1/901 Az.: 9100 (III): Pressemitteilung Nr. 133/76, 25.2.1976, S. 24.

GmbH, einer Tochter der Volkswagen AG.<sup>253</sup> Mit dem Wirtschaftsaufschwung ab 1968 kam auch in Neckarsulm die Produktion wieder in Fahrt.

Zu Beginn der 1960er-Jahre galten lediglich 110 Personen im Stadt- und Landkreis Heilbronn als unbeschäftigt, während im NSU-Werk über 2.600 Stellen unbesetzt waren. Die wirtschaftliche Entwicklung der NSU Motorenwerke AG schien durch fehlendes Personal gefährdet zu sein und so kam es nach und nach zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Ab April 1960 trafen die ersten ›Gastarbeiter/innen‹ in Neckarsulm ein, wenngleich diese nicht die ersten Ausländer/innen im NSU-Werk waren, denn seit Kriegsende gehörten unter anderem jugoslawische, österreichische und ungarische Arbeitskräfte zur Stammebelegschaft.<sup>254</sup>

Die positive Geschäftsentwicklung führte NSU 1963 an den Rand seiner personellen Kapazitäten, denn der erfolgreiche Verkauf der familiengerechten Limousine ›Prinz 4‹ und des Modells ›Sportprinz‹ ließ die Produktionszahlen stark ansteigen. Der Ausbau der Produktion konnte nur mithilfe weiterer ausländischer Arbeitskräfte erreicht werden. Deshalb sah sich die Personalabteilung gezwungen, eine große Zahl an ausländischen Arbeitskräften verschiedener Nationalität einzustellen.<sup>255</sup> Im Jahr 1966 stammte die größte Ausländergruppe im Neckarsulmer Werk aus der Türkei.

**Tab. 7:** Zahl und Herkunft der ausländischen Arbeitskräfte in den NSU-Werken Neckarsulm und Heilbronn, Januar 1966

	<b>Italiener</b> (m/w)	<b>Griechen</b> (m/w)	<b>Spanier</b> (m/w)	<b>Türken</b> (m/w)	<b>Übrige</b> (m/w)	<b>Männer/Frauen/ insgesamt</b>
Neckarsulm	235/45	344/167	211/26	499/17	144/16	1.433/271/1.704
Heilbronn	154/4	39/33	7/4	89/1	7/1	296/43/339

**Quelle:** Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 110; Kreisarchiv Heilbronn, Bestand 2821, Arbeitsamt Heilbronn, Ausländerstatistik, 26.1.1966.

Bis zum Oktober 1973 deutete in Neckarsulm nichts auf eine bevorstehende Krise hin. Mit dem Erfolg des neuen Audi 80 gingen die Produktionsziffern im Vergleich zum Vorjahr in die Höhe, was wiederum zur Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen im Unterland führte.<sup>256</sup> Im Herbst

<sup>253</sup> Egon Endres, Macht und Solidarität. Beschäftigungsabbau in der Automobilindustrie. Das Beispiel AUDI/NSU Neckarsulm. Hamburg 1990, S. 31; vgl. auch Arnd Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer. Die Geschichte der Arbeitsmigration des Audi Werks Neckarsulm, Bielefeld 2011.

<sup>254</sup> Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 45f.

<sup>255</sup> Vgl. ebd., S. 46–61.

<sup>256</sup> Vgl. ebd., S. 138.

1973 setzte dieser Entwicklung jedoch der Anstieg des Ölpreises ein ungeahntes Ende. Die daraus resultierende Wirtschaftskrise hatte für die Automobilindustrie weitreichende Folgen.<sup>257</sup> Die Kunden hielten sich beim Kauf neuer Kraftfahrzeuge zurück, was zu einem schnellen Anwachsen der Lagerbestände führte. Auch für Audi NSU wirkten sich die Folgen der Krise in sinkenden Absatzzahlen aus, und zwar im Zeitraum 1973 bis 1975. Von ehemals 410.000 Einheiten (1973) halbierte sich die Gesamtproduktion des Unternehmens auf 205.000 Fahrzeuge (1974). In Neckarsulm war der Einschnitt noch gravierender: Wurden 1973 noch über 130.000 Automobile produziert, so waren es 1975 nur noch 50.000. Phasen der Kurzarbeit mit 59 (1974) bzw. 52 (1975) Fehltagen waren die Folge.<sup>258</sup> Der ehemals bei Audi NSU beschäftigte Arbeiter Fritz M. erinnert sich in einem Interview mit dem Historiker Arnd Kolb lebhaft an diese Zeit:

»Die Krise war schlimm. Wir wussten nicht mehr, was wir machen sollten. Es kam vor, dass wir schon zur Hälfte der Schicht unsere Arbeit erledigt hatten. Dann hat einer die Karten rausgeholt, wir haben uns zusammengehockt und einen ordentlichen Skat gedroschen. Sobald der Meister das sah, hat er gleich angefangen, Arbeit zu verteilen. ›Seid ihr verrückt, wenn euch einer sieht.‹ Und sofort hatte er Geschäft für uns. ›Du machst das, Du das‹ usw. Wir haben dann immer die Werkstatt gefegt, damit es so aussah, als wäre man beschäftigt. Am Ende war der Boden so sauber, man hätte davon essen können.«<sup>259</sup>

Die Situation verschärfte sich abrupt, als das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* Mitte August 1974 meldete, dass der VW-Konzern für das laufende Jahr die Stilllegung des Neckarsulmer Werks plane.<sup>260</sup> Ohnmachtsgefühle und Verzweiflung verbreiteten sich unter der Belegschaft.<sup>261</sup> Solchen Spekulationen begegnete die Unternehmensführung mit Dementis. Auch die Berufung Toni Schmückers zum neuen Vorstandsvorsitzenden der Volkswagen AG und erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Konzern und IG Metall führten Anfang 1975 zu einer öffentlichen Diskussion um die Zukunft des Werks.<sup>262</sup> Die Neckarsulmer IG Metall trat bis Ende Februar 1975 kaum öffentlich in Erscheinung, gab dann aber ihre Zurückhaltung auf und initiierte eine Aktionswoche zur Rettung des Werks. Innerhalb weniger

---

<sup>257</sup> Ausschlaggebend dafür war der vierte arabisch-israelische Krieg, der Jom-Kippur-Krieg. Um die westlichen Länder von ihrer Unterstützung Israels abzubringen, drosselte die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) die Fördermenge um fünf Prozent. Als bald kletterte der Ölpreis an den Handelsbörsen in bis dahin unvorstellbare Höhen, sodass der fossile Brennstoff nicht mehr der günstige Energieträger zu sein schien, als der er bislang galt. Vgl. Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeiter‹*.

<sup>258</sup> Vgl. Kolb, *Autos – Arbeit – Ausländer*, S. 139.

<sup>259</sup> Das Zitat entstammt einem von Arnd Kolb mit Fritz M. am 21.3.2009 geführten Interview, in: ebd., S. 139f.

<sup>260</sup> Vgl. *Spiegel*, 12.8.1974, »Opfer für die Mütter«.

<sup>261</sup> Der VW-Vorstand hatte in den Jahren zuvor zwar stets beteuert, dass er stolz auf die Arbeiter im Unterland sei. Nun aber kam bei den Betroffenen das Gefühl auf, dass VW vorhabe, die schon länger anhaltende Krise des Unternehmens zu Lasten der Beschäftigten des Audi NSU-Werks Neckarsulm zu überwinden; vgl. Endres, *Macht und Solidarität*, S. 37.

<sup>262</sup> Vgl. Endres, *Macht und Solidarität*, S. 39.

Tage wurden über 50.000 Aufkleber und 40.000 Ansteckplaketten mit der Aufschrift »AUDI NSU muss bleiben!« verteilt und eine Unterschriftenaktion gestartet. Sowohl die Bevölkerung von Neckarsulm als auch die von Heilbronn standen hinter den Aktivitäten der Gewerkschaft.<sup>263</sup>

Arbeitsniederlegungen in Neckarsulm und in den Zweigwerken folgten. Aber nicht alle Beschäftigten beteiligten sich daran, denn viele meinten, diese Krise ließe sich ebenso wie die früheren ohne große Einschnitte überstehen. Andere verließen zwar ihren Arbeitsplatz, gingen aber nicht zu den Demonstrationen, was Verärgerung bei den Angehörigen anderer Betriebe auslöste, weil diese aus Solidarität ihre Arbeit niedergelegt hatten. Nachdem sich die Situation mehr und mehr zugespitzt hatte, fuhren die Betriebsräte des Neckarsulmer Werks in Begleitung des Bezirksvorsitzenden der IG Metall nach Stuttgart, um persönlich die Landesregierung dazu zu bewegen, sich für den Erhalt des Werks einzusetzen. Die Delegation stieß beim baden-württembergischen Ministerpräsidenten Hans Filbinger auf offene Ohren, galt es doch, einen Anstieg der Zahl der Erwerbslosen im Landkreis um rund 10.000 zu vermeiden.<sup>264</sup>

Das Krisenmanagement des Mutterkonzerns VW, das die Rettung in Personalabbau und Werksschließungen sah, konzentrierte sich auf Neckarsulm, da VW »an der technischen Konkurrenzfähigkeit des Werkes Neckarsulm im Vergleich zu den übrigen Werken« zweifelte.<sup>265</sup> Neben den als veraltet angesehenen Produktionsanlagen des Standorts wurde auch ein infrastrukturelles Problem diagnostiziert: Das Werk war nicht genügend in den Produktionsverbund von VW eingegliedert und fertigte zudem hauptsächlich für den Eigenbedarf seiner Modelle, was allerdings nicht sonderlich ins Gewicht fiel, da die von Audi NSU produzierten Modelle zu den ältesten im VW-Programm zählten.<sup>266</sup> Weitere Argumente, die für eine Schließung des Werks sprachen, teilte VW der Öffentlichkeit zu Beginn der Verhandlungen nicht mit. Ein weitaus wichtigerer Grund dafür, die Probleme des Wolfsburger Konzerns gerade in Neckarsulm zu lösen, sollte jedenfalls erst in den folgenden Monaten zum Vorschein kommen.

Die Proteste und Arbeitsniederlegungen führten zu einem öffentlichkeitswirksamen Druck, der die Verantwortlichen aus Gewerkschaft, Politik und Industrie dazu zwang, einen Kompromiss zu finden. Der VW-Konzern dementierte die im Februar 1975 vom Bonner Wirtschafts-Staatssekretär und VW-Aufsichtsratsmitglied Otto Schlecht verkündete Stilllegung und präsentierte stattdessen den in seinen Augen sozialverträglichen »S1-Plan«. Ihn stellte Audi NSU am 15. April 1975 den Beschäftigten vor. Er beinhaltete einen gravierenden Abbau der Belegschaft und sah vor, im Werk Neckarsulm 3.400 Arbeitsplätze zu streichen sowie die

---

<sup>263</sup> Vgl. ebd.

<sup>264</sup> Vgl. ebd., S. 40.

<sup>265</sup> Ebd., S. 38.

<sup>266</sup> Vgl. Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 142.

Zweigwerke Heilbronn mit 726 Beschäftigten und Neuenstein mit 639 Beschäftigten zu schließen. Das Neckarsulmer Werk sollte im Einschichtbetrieb weitergeführt die beiden Zweigwerke sollten verkauft werden. Der VW-Konzern hatte vor, insgesamt 25.000 Arbeitsplätze abzubauen, von denen allein 4.765 auf Baden-Württemberg entfielen. Der Abbau der Belegschaft sollte vorwiegend durch Nichtbesetzung freiwerdender Stellen, durch vorzeitige Pensionierungen und durch freiwilliges Ausscheiden, verbunden mit Aufhebungsverträgen, vollzogen werden.<sup>267</sup> Nun ging es an die Umsetzung der Planungen.

Der Historiker Arnd Kolb hat in Bezug auf den ›S1-Plan‹ festgestellt, dass »sich der Belegschaftsabbau an den Segmentierungslinien innerhalb der normalen Betriebsstruktur orientierte«.<sup>268</sup> Der Sozialwissenschaftler Egon Endres konkretisiert: »Arbeiter waren stärker betroffen als Angestellte, Angelernte stärker als Facharbeiter, Akkordlöhner stärker als Zeitlöhner und ausländische Beschäftigte stärker als deutsche«.<sup>269</sup> Dieses – nicht nur für VW charakteristische – Gefälle beschreibt die Hierarchien in den Belegschaften von Industrieunternehmen: auf der einen Seite gut qualifizierte Arbeitnehmer/innen, deren Job selbst in schlechten Zeiten als relativ sicher gelten kann, auf der anderen Seite die geringer oder gar nicht Qualifizierten in einer prekären Position. Unter ihnen waren zu einem großen Teil Ausländer/innen. Gerade diese vereinigten in sich alle genannten Negativkriterien, waren sie doch zumeist neben dem erschwerenden Umstand, nicht Deutsche zu sein, angelernte, im Akkord tätige Arbeiter/innen. Aufgrund der schwachen Position, die sie infolge ihrer geringen Qualifikation hatten, waren diese eher geneigt, ihren Arbeitsvertrag freiwillig aufzulösen. Die klassischen Stammebelegschaftsmitglieder hingegen machten von den ihnen angebotenen Aufhebungsverträgen verhältnismäßig selten Gebrauch, denn ihr Arbeitsplatz war weitestgehend gesichert. Die freiwilligen Aufhebungsverträge waren ein wichtiger Bestandteil kooperativer Gewerkschaftspolitik, denn durch die formale Freiwilligkeit waren die Betriebsräte nicht gezwungen, die Auswahl der zu Entlassenden zu bestimmen. Darüber hinaus galten sie in der Öffentlichkeit als eine akzeptable Lösung in Zeiten des Belegschaftsabbaus.<sup>270</sup>

Während im Wolfsburger VW-Werk Ende 1974 von den 50.000 Beschäftigten nur 5.162 Ausländer/innen waren, wies das Audi NSU-Werk Neckarsulm einen Ausländeranteil von 42 Prozent auf.<sup>271</sup> Dieser hohe Prozentsatz war einzigartig im VW-Konzern. Das war ein

---

<sup>267</sup> Vgl. Endres, Macht und Solidarität, S. 42f.

<sup>268</sup> Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 142.

<sup>269</sup> Endres, Macht und Solidarität, S. 14.

<sup>270</sup> Vgl. ebd., S. 15.

<sup>271</sup> Vgl. ebd., S. 33; Die drei aufeinander folgenden Krisen zwischen 1965 und 1975 führten im VW-Werk Wolfsburg zu einem Personalabbau von 10.000 Arbeitsplätzen. Die Zahl der Ausländer in Wolfsburg ging in dieser Zeit von 14.000 (Ende 1973) auf rund 6.000 (1976) zurück; vgl. Annette Harth, Ulfert Herlyn, Gitta Scheller, Wulf Tessin (Hrsg.), Wolfsburg: Stadt am Wendepunkt, Wiesbaden 2000, S. 28.

wesentlicher Hintergrund dafür gewesen, dass der dramatische Stellenabbau, den das Management für notwendig erachtete, gerade in Neckarsulm exekutiert werden sollte. So begründete der VW-Chef im Konzernbetriebsausschuss offenherzig die Entscheidung damit, dass die bevorstehende Kündigungswelle hier »eine Nuance leichter«<sup>272</sup> durchzusetzen sei als in anderen Betrieben. Das Wolfsburger Management hielt das Werk in Neckarsulm für »mit zu geringer konzernpolitischer Macht [ausgestattet], das dazu den höchsten Anteil ausländischer Beschäftigten unter den Konzernwerken vorzuweisen hatte«<sup>273</sup>, und rechnete mit keinem besonderen Aufsehen, weil es ja hauptsächlich ausländische Arbeitnehmer/innen waren, die der Sanierung des Unternehmens zum Opfer fallen sollten.

Viele der ausländischen Arbeitsmigrant/innen hatten jedoch einen langfristigen Arbeitsvertrag vorzuweisen, der eine Kündigung nicht ohne weiteres möglich machte. Es musste somit schnell eine alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung gefunden werden. Dasselbe Mittel, mit dem die Ausländer/innen zu Tausenden nach Neckarsulm gelockt worden waren, sollte diese wieder zum Verlassen des Unterlandes bewegen, nämlich Geld. Diesen Weg hatten zuvor schon VW, Ford und Opel gewählt, indem mithilfe von Abfindungen die Belegschaft reduziert worden war.<sup>274</sup> Im Falle von Audi NSU konnten die Beschäftigten mit 6.000 bis 31.000 DM rechnen, wenn sie den Auflösungsvertrag unterschrieben.<sup>275</sup> Den ausländischen Arbeitnehmer/innen wurde der Verzicht auf ihren Arbeitsplatz zusätzlich schmackhaft gemacht, indem ihnen die baden-württembergische Landesregierung eine weitere finanzielle Rückkehrhilfe anbot.

### *3.4.2 Die Rückkehrhilfe des Landes Baden-Württemberg*

Nachdem bekannt geworden war, dass die Schließung des NSU-Werks drohte, wurde die baden-württembergische Landesregierung umgehend aktiv. Ministerpräsident Filbinger protestierte nachdrücklich gegen die geplanten Massenentlassungen im Werk Neckarsulm und verkündete ein Sofortprogramm zur Unterstützung der davon betroffenen Arbeitnehmer/innen und Gemeinden in Höhe von 65 Millionen DM.<sup>276</sup> Zudem wurde ein Hilfsprogramm »zur Sicherung der Wirtschaftsstruktur und von Arbeitsplätzen im Raum Heilbronn-Neckarsulm« ausgearbeitet. Diese Maßnahmen sahen jedoch nur vor, die Arbeitsplätze der deutschen Beschäftigten zu sichern. Die ausländischen Arbeitnehmer/innen aus Nicht-EG-Staaten sollten hingegen mit einer – die betrieblichen Abfindungen ergänzenden – Rückkehrhilfe dazu bewegt

---

<sup>272</sup> Endres, Macht und Solidarität, S. 41.

<sup>273</sup> Ebd., S. 127.

<sup>274</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 349f.

<sup>275</sup> Vgl. Endres, Macht und Solidarität, S. 180.

<sup>276</sup> Vgl. Heilbronner Stimme, 16.4.1975, »Heftige Kritik an VW-Entscheidung. Filbinger verspricht Hilfe«.

werden, freiwillig ihren Arbeitsplatz aufzugeben und in ihre Heimat zurückzukehren. Das Unternehmen selbst sah zunächst rund acht Millionen DM für die Prämien vor. Filbinger schlug vor, diese von Landesseite um weitere acht Millionen aufzustocken.<sup>277</sup> Für Ministerpräsident Hans Filbinger war die Krise von Audi NSU eine Gelegenheit, die Effizienz der Rückkehrhilfe als wichtigen Bestandteil seiner Ausländerpolitik unter Beweis zu stellen.

Der Umfang der Rückkehrhilfe bemaß sich nach dem Anspruch auf Arbeitslosengeld und trat an dessen Stelle. Höchstens 75 Prozent des Betrags, den ein/e Ausländer/in an Arbeitslosengeld im Falle der Erwerbslosigkeit ausbezahlt bekommen hätte, wurden den Rückkehrwilligen gewährt, das waren maximal 7.800 DM.<sup>278</sup> Nach der Bekanntgabe der Möglichkeit, Rückkehrhilfe zu beantragen, meldete die *Heilbronner Stimme*, dass 1.100 ausländische Arbeitskräfte aus eigenem Willen Audi NSU verlassen und in die Heimat zurückkehren wollten.<sup>279</sup> Die Personalabteilung des Werks sprach sogar von 1.800 Ausländer/innen, die Interesse an einer Rückkehr hätten.<sup>280</sup> Die Rückkehrhilfe in Kombination mit der Abfindung seitens Audi NSU versprach also ein voller Erfolg zu werden, denn 1975 wollten 1.398<sup>281</sup> ausländische Arbeitnehmer/innen, von denen die meisten aus der Türkei stammten, gefolgt von denen aus Griechenland, die Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen. Während von den griechischen Arbeitnehmer/innen nur 258 einen Antrag auf Auflösung ihres Arbeitsvertrags mit Audi NSU stellten, waren es 883 Türk/innen.<sup>282</sup>

In einem internen Papier von Audi NSU wurden die bis 1975 ausgeschiedenen Ausländer/innen in verheiratet, verwitwet/geschieden und ledig unterteilt. Zur größten Gruppe gehörten die Verheirateten (1.183), von denen etwa die Hälfte Angehörige im Heimatland (579) und die andere Hälfte in der Bundesrepublik (609) hatte. Vermerkt wurde ebenfalls, ob die Ehegatten im Audi NSU-Werk tätig waren (385) oder bei einem anderen Arbeitgeber (71). Ein Drittel der Ehefrauen der ausländischen Arbeitnehmer (153) war nicht berufstätig. Auch die Anzahl der Kinder der Arbeitnehmer/innen wurde erfasst. Es fällt besonders auf, dass die Zahl der Verheirateten (1.183) die der Ledigen (62) deutlich übersteigt und nahezu alle Ehepaare mindestens ein Kind hatten.

---

<sup>277</sup> Vgl. Meier-Braun, *Freiwillige Rotation*, S. 165–181.

<sup>278</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Merkblatt für ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten, Stand 28.5.1975.

<sup>279</sup> Vgl. *Heilbronner Stimme*, 28.5.1975, »Rückkehrhilfe wirkt Wunder: 1100 Audi-NSU-Ausländer drängen in Heimat«.

<sup>280</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, fernmündliche Unterredung von Dr. Stahl mit Herrn von Knobelsdorf, 3.6.1975.

<sup>281</sup> Von den 1.398 Antragstellern im Mai 1975 schieden im Juni endgültig 1.253 aus dem Betrieb aus; vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Audi-NSU, abgeschlossene Dienstaufhebungsverträge von BM (Belegschaftsmitgliedern) mit Rückkehrhilfe des Landes Baden-Württemberg aufgeschlüsselt nach Nationalitäten und Austrittstermin, 10.6.1975.

<sup>282</sup> Vgl. ebd.



Dieser zuletzt genannte Umstand hatte seinen Grund in den Kriterien für die Gewährung der Rückkehrhilfe. Die Richtlinien regelten strikt, wer ein Anrecht auf Unterstützung hatte und welcher Betrag schließlich ausbezahlt wurde. Der Familienstand der Antragsteller/innen war von großer Bedeutung dafür, ob und in welcher Höhe sie Rückkehrhilfe bekamen. An erster Stelle wurden verheiratete Antragsteller/innen berücksichtigt, deren Ehegatten und gegebenenfalls Kinder unter 18 Jahren in der Bundesrepublik lebten, weil anzunehmen war, dass diese Familienangehörigen zusammen mit dem/r Antragsteller/in Westdeutschland verlassen oder ihm alsbald nachfolgen würden. An zweiter Stelle standen verheiratete Antragsteller/innen, deren Familienangehörige im Herkunftsland verblieben waren. Zur letzten Kategorie gehörten die Ledigen, von denen wiederum die älteren gegenüber den jüngeren bevorzugt wurden und die mit längerer gegenüber jenen mit kürzerer Aufenthaltsdauer<sup>283</sup> eher einen positiven Bescheid auf ihr Rückkehrhilfesuch erhielten. Diese Hierarchie zeigt die Annahmen und Zielsetzungen des Rückkehrhilfeprogramms deutlich auf: Familien mit Kindern zum Verlassen des Landes zu bewegen, hatte oberste Priorität, weil vermutet wurde, dass infolge ihrer Rückkehr die Sozialkassen entlastet werden konnten. Fast ebenso wichtig war es der baden-württembergischen Landesregierung zu vermeiden, dass Arbeitnehmer/innen, die ihre Familie in der Heimat zurückgelassen hatten, Ehepartner und Kinder zu sich holten. Die jungen ungebundenen Ausländer/innen dagegen waren für den deutschen Arbeitsmarkt aufgrund ihrer Mobilität und Flexibilität weiterhin von großem Interesse, zumal bei ihnen keine Familienzusammenführung zu erwarten war.<sup>284</sup> So war es nur folgerichtig, dass sich diese Gruppe nur geringe Chancen auf eine Bewilligung ihres Antrags auf Rückkehrhilfe ausrechnen durfte.

Wer Rückkehrhilfe beantragte, musste sich damit einverstanden erklären, dass seine Aufenthaltserlaubnis im Falle eines positiven Bescheids binnen vier Wochen erlosch. Er/Sie musste sich verpflichten, innerhalb dieser Frist die Bundesrepublik zu verlassen.<sup>285</sup> Um sicherzustellen, dass nicht nur der/die ausländische Arbeitnehmer/in, sondern auch sein/ihr Ehegatt/in und die minderjährigen Familienangehörigen ausreisten, wurde der folgende Vermerk in das Antragsformular aufgenommen: »Der Ehegatte ist bereit, zusammen mit dem Antragsteller auf Dauer die Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin zu verlassen und ist mit einer entsprechenden Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis einverstanden.«<sup>286</sup>

Der stellvertretende Arbeits- und Sozialattaché des türkischen Generalkonsulats Semih Şermet hielt diesen Passus für eine Zumutung. Mit Recht verwies er darauf, dass die Richtlinien

---

<sup>283</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung.

<sup>284</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Rückkehrhilfe für ausländische Arbeitnehmer der Firma Audi-NSU, 18.6.1975.

<sup>285</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Richtlinien für die Gewährung von Rückkehrhilfen.

<sup>286</sup> HStAS EA8/203 Bü 468, Rückkehrhilfe für ausländische Arbeitnehmer der Firma Audi-NSU, 18.6.1975.

für die Gewährung von Rückkehrhilfen diese Bestimmung nicht enthielten und dass erst ein vom baden-württembergischen Arbeitsministerium verfasstes Merkblatt für die Auszahlung der Rückkehrhilfe die Ausreise der ganzen Familie in die Heimat verlangte.<sup>287</sup> Nach Meinung des Konsulats war es nicht gerechtfertigt,

»die auf den Fall AUDI-NSU basierenden Maßnahmen auf die Familienmitglieder, insbesondere Ehemänner der Antragsteller, die irgendwo rechtmäßig arbeiten und sich unterhalten, auszudehnen, und damit auch andere Personen gewissermaßen zu zwingen, [in die] Heimat zurückzukehren.«<sup>288</sup>

Das baden-württembergische Innenministerium zeigte sich von dem Protest des Attachés unbeeindruckt und machte zwar die Regierungspräsidien des Landes in einem Schreiben darauf aufmerksam, dass

»die etwa zurückbleibenden Familienangehörigen [...] nicht alleine aufgrund der Tatsache, dass der Ehegatte bzw. Vater unter Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe ausgereist ist, mit ausländerrechtlichen Zwangsmaßnahmen zum Verlassen des Bundesgebiets veranlasst werden«

könnten.<sup>289</sup> Dessen ungeachtet wurde jedoch gegenüber den Antragsteller/innen behauptet, dass sie mit ihrer gesamten Familie die Bundesrepublik zu verlassen hätten.<sup>290</sup> Die ausländischen Arbeitnehmer/innen sprachen kaum Deutsch und waren deshalb gezwungen, den Erklärungen, die sie vonseiten der Bürokratie zu hören bekamen, Glauben zu schenken. Ihre geringe Beherrschung der deutschen Sprache, die Unkenntnis ihrer rechtlichen Situation sowie der im Betrieb auf die Ausländer/innen ausgeübte Druck – Tausende ihrer deutschen Kollegen warteten auf deren freiwillige Kündigung, damit ihre eigenen Stellen gesichert wurden – führten dazu, dass sich viele um die Rückkehrhilfe bemühten.

Zusätzlich zur Rückkehrhilfe erhielten die Rückkehrwilligen ihre bis dahin entrichteten Sozialversicherungsbeiträge ausbezahlt. Normalerweise war dies erst nach Ablauf von fünf Jahren möglich, doch mit dieser Extraprämie wollte die Landesregierung einen weiteren Anreiz für jene schaffen, die ihre Rückkehr erwogen. Für einen 35-jährigen Arbeitnehmer, der bei einem Durchschnittslohn fünf Jahre lang in die Rentenversicherung eingezahlt hatte, bedeutete das eine Beitragserstattung in Höhe von 7.000 DM. Wäre der Arbeitnehmer jedoch in Westdeutschland geblieben und hätte er dann später für zehn Jahre Altersruhegeld bezogen, so hätte die Rentenversicherung für ihn 36.000 DM aufwenden müssen, ein Betrag, in dem der Anstieg der Renten nicht berücksichtigt ist. Die kurzfristige starke Belastung der

---

<sup>287</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Merkblatt für ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten, 28.5.1975.

<sup>288</sup> HStAS EA8/203 Bü 468, Schreiben des Arbeits- und Sozialattachés des Türkischen Generalkonsulats an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg (Herrn Maier), 6.8.1975.

<sup>289</sup> HStAS EA8/203 Bü 468, Innenministerium Baden-Württemberg, Betr.: Ausländerrecht, 9.7.1975.

<sup>290</sup> So äußerte sich Bernardino Di Croce in einem Interview mit der Verfasserin am 31.3.2014.

Rentenversicherung durch die Rückzahlungen führte somit auf Dauer zu einer spürbaren Entlastung der Sozialkassen.<sup>291</sup>

Bis Ende 1975 kündigten 1.847<sup>292</sup> Ausländer/innen ihren Arbeitsvertrag mit Audi NSU und traten die Heimreise an; für die BA bedeutete dies eine Ersparnis von mehreren Millionen DM, da sie den Heimkehrern kein Arbeitslosengeld bezahlen musste. Zudem ergab sich aufgrund der hohen Zahl der Rückwandernden für die BA und andere Behörden eine erhebliche Verringerung des Verwaltungsaufwands. Erwähnenswert ist auch, dass das den Ausländer/innen zustehende Kindergeld, das monatlich 50 DM betrug<sup>293</sup>, nunmehr entfiel. Durch die Ausreise von 746 Kindern – so viele waren es laut den Unterlagen – kam damit eine zusätzliche Ersparnis in Höhe von mindestens 37.300 DM monatlich zustande.<sup>294</sup>

Trotz der hohen Summe, die für die Rückkehrprämie gezahlt wurde (14,4 Millionen DM), wurde sie als voller Erfolg gefeiert und sollte deshalb auch bundesweit eingeführt werden. Als bald brachte Baden-Württemberg eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes ein. Sie sah vor, dass die BA erwerbslos gewordenen Arbeitsmigrant/innen in bestimmten Fällen anstelle der ihnen zustehenden monatlichen Arbeitslosenunterstützung eine Beihilfe zur Rückkehr in ihr Heimatland auszahlen sollte. Durch die Reduzierung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer/innen sei es leichter, erwerbslosen Deutschen einen Arbeitsplatz vermitteln zu können, so das Kalkül. Auch sah Filbinger in der Wirtschaftskrise eher die Möglichkeit gegeben, mit finanziellen Anreizen ›Gastarbeiter/innen‹ zur Rückkehr zu bewegen, als in Zeiten des Aufschwungs. Allerdings konnte sich aufgrund der Freizügigkeit im EG-Raum auch eine bundesweite Rückkehrhilfe nur an Nicht-EG-Ausländer/innen richten. Dessen ungeachtet hatte die Regierung Filbinger mit ihrer Bundesratsinitiative vor, den »spektakulären Modellfall im Raum Heilbronn« – so rühmte sie sich – auf die Bundesrepublik insgesamt zu übertragen, glaubte sie doch, die Praktikierbarkeit des Projekts nachgewiesen zu haben.<sup>295</sup>

Bei der länderübergreifenden Beratung erklärte sich nur der Vertreter Bayerns für eine grundsätzliche Unterstützung des Anliegens Baden-Württembergs, wobei auch er Probleme erkannte, die nicht einfach zu lösen waren. Er stellte die Frage,

---

<sup>291</sup> Vgl. HStAS EA1/901 Az.: 9100 (II), Abteilung II, Interministerieller Arbeitskreis Ausländerfragen, 15.9.1975.

<sup>292</sup> Vgl. HStAS EA8/203 Bü 468, Schreiben des Arbeitsamtes Heilbronn an das Landesarbeitsamt Baden-Württemberg, 20.2.1976.

<sup>293</sup> Das Kindergeld wurde wie folgt gestaffelt: 1. Kind – 50 DM, 2. Kind – 70 DM, 3. Kind – 120 DM und für das 4. Kind und jedes weitere 120 DM (1.1.1975 bis 31.12.1977), [http://www.famr.eu/Mandanteninformationen/Tabellen\\_%E2%80%A2\\_Praxishilfen/Tabellen\\_zum\\_Familienrecht/Kindergeldtabelle](http://www.famr.eu/Mandanteninformationen/Tabellen_%E2%80%A2_Praxishilfen/Tabellen_zum_Familienrecht/Kindergeldtabelle), Stand 6.1.2015.

<sup>294</sup> Eigene Berechnung.

<sup>295</sup> HStAS EA8/203 Bü 468, Pressemitteilung Nr. 339/75: Vorschlag der Landesregierung: Rückkehrhilfen für arbeitslose ausländische Arbeiter zur Entlastung des Arbeitsmarktes, 4.6.1975.

»ob die Annahme des Landes Baden-Württemberg zutreffe, dass die in Abkommen mit Griechenland, Jugoslawien und Spanien vorgesehene Erstattungspflicht der deutschen Arbeitslosenversicherung für bestimmte Leistungen der Vertragsstaaten an Rückkehrer aus der Bundesrepublik, die auch im Heimatland arbeitslos blieben, tatsächlich mit der Gewährung einer Rückkehrhilfe erlöschen würde.«.<sup>296</sup>

Denn wenn Doppelleistungen erst durch Verhandlungen mit den genannten Vertragsstaaten oder gar erst durch Kündigung der bestehenden und Abschluss neuer Abkommen ausgeschlossen werden könnten, dann würde die damit einhergehende Unsicherheit für längere Zeit die Realisierung der vorgeschlagenen Neuregelung behindern, und diese könnte somit nicht in kurzer Zeit den Arbeitsmarkt entlasten.

Der Vertreter von Niedersachsen sprach sich gegen den Antrag aus, da er der Systematik des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) widerspreche und die Versichertengemeinschaft Gelder für Personen zur Verfügung stelle, die dem deutschen Arbeitsmarkt und damit einer Verbesserung des Bruttosozialproduktes nicht mehr zur Verfügung stünden. Zudem sei zu befürchten, dass andere Versichertengruppen ebenfalls Abfindungen in Form einer einmaligen Leistung verlangen könnten, da sie Anspruch auf Gleichbehandlung hätten.<sup>297</sup> Ferner sei es fraglich, ob der mit der Novellierung des AFG bezweckte Effekt überhaupt erforderlich sei, da anhand von Schätzungen gezeigt wurde, dass zwischen 1973 und 1975 rund 250.000 ausländische Arbeitnehmer/innen das Land verlassen hatten<sup>298</sup> und die Möglichkeit bestand, dass bereits etwa ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der geplanten Novelle wieder ausländische Arbeitnehmer/innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt benötigt würden. Wenn es solch eine Entwicklung geben werde, dann würde der Betrag des für wenige Monate zu zahlenden Arbeitslosengeldes wahrscheinlich niedriger ausfallen als die Abfindungsleistung.

Rheinland-Pfalz schloss sich den Ausführungen des Vertreters von Niedersachsen an und wies darauf hin, »dass selbst bei der z. Z. bestehenden Lage auf dem Arbeitsmarkt es schwierig sei, für besonders gefährdungs- oder schmutzbehaftete Arbeitsplätze inländische Arbeitskräfte zu bekommen.«.<sup>299</sup> Denn viele der freiwerdenden Stellen wurden von deutschen Arbeitssuchenden nicht angenommen, weil sie neben der meist höheren körperlichen Belastung auch nicht angemessen bezahlt wurden.

Zweifel an einer Kostenersparnis hatte das Land Bremen: Auch jene ausländischen Arbeitnehmer/innen würden Rückkehrhilfen in Anspruch nehmen, die sowieso und auch ohne

---

<sup>296</sup> Vgl. BArch B 149/46784, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Arbeitsförderungsgesetzes – Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg, Drucksache 444/75.

<sup>297</sup> Vgl. ebd.

<sup>298</sup> Der Vertreter Niedersachsens wies dabei auf eine Schätzung in der Zeitschrift »Sozialer Fortschritt« hin, Heft 7/1975, S. 152.

<sup>299</sup> Vgl. BArch B 149/46784, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Arbeitsförderungsgesetzes – Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg, Drucksache 444/75.

einen finanziellen Anreiz die Bundesrepublik verlassen hätten, es könnte also zu einem ›Mitnahmeeffekt‹ kommen. Nordrhein-Westfalen stimmte dem Vorhaben der baden-württembergischen Regierung zu, die Zahl ausländischer Arbeitsloser zu verringern, sah aber in der Initiative kein taugliches Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, da eine wirksame Kontrolle der tatsächlichen Rückwanderung ausländischer Arbeitsloser nicht gewährleistet sei und die Gefahr einer Zunahme der illegalen Ausländerbeschäftigung bestünde.<sup>300</sup>

Der Vertreter des BMA erklärte, dass auch die Bundesregierung die Bestrebungen begrüße, die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer/innen zu erleichtern, jedoch die zu erwartenden Erfolge in keinem angemessenen Verhältnis zu den entstehenden Kosten stünden. Zu befürchten sei, dass keine ausländische Arbeitskraft ohne Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe die Bundesrepublik verlassen würde, auch sei nicht ausreichend sichergestellt, ob es nicht zu einer erneuten Einreise käme. Ein weiterer wesentlicher Unsicherheitsfaktor bestünde darin, die Kosten nicht einmal annähernd abschätzen zu können und eine Abfindungssumme zu bestimmen, die einen ausreichenden Anreiz zur Rückkehr bilden könne.<sup>301</sup> Schließlich sahen die Länder in den unvermeidbar präjudiziellen Auswirkungen ein gewichtiges Argument gegen die vorgeschlagene Regelung und beschlossen bei fünf gegen fünf Stimmen und einer Enthaltung, dem Bundesrat zu empfehlen, den Gesetzesentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.<sup>302</sup>

Von Januar bis Dezember 1975 sank die ausländische Belegschaft von Audi NSU auf nur noch 25 Prozent, mehr als 2.300 Migrant/innen verloren in dieser Zeit ihren Arbeitsplatz. Zu den von der Rezession Betroffenen gehörten neben den Ausländer/innen auch Angelernte und Ältere.<sup>303</sup> Die deutsche Belegschaft hielt es für selbstverständlich, dass die ausländischen Arbeiter/innen als erste das Werk verließen. Hatte man vor der Einführung der Rückkehrprämie noch Schulter an Schulter gegen die Werksschließung demonstriert, spontane Betriebsversammlungen abgehalten und mit einem vierstündigen Demonstrationszug durch Heilbronn als Höhepunkt des gemeinsamen Protests versucht, die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen, so schwand nach der Ankündigung der Rückkehrprämie die Solidarität der deutschen Arbeitnehmer/innen mit ihren ausländischen Kolleg/innen. Ein Artikel der *FAZ* vom April 1975 zeigt die Spaltung der Audi NSU-Arbeiter/innen:

»Als der Fernsehjournalist die Gruppe fragt, ob die Firmenleitung zuerst die Gastarbeiter entlassen solle, erhält er erregte Antworten. Einer sagt, er habe nichts gegen die Gastarbeiter, doch sollten sie jetzt weg. Die Firmenleitung habe sie geholt, als sie gebraucht worden seien und gut bezahlt. Jetzt brauche man sie

---

<sup>300</sup> Ebd.

<sup>301</sup> Ebd.

<sup>302</sup> Ebd.

<sup>303</sup> Vgl. Endres, *Macht und Solidarität*, S. 123f.

nicht mehr, also solle man sie auch wieder wegschicken. ›Welcher Vater denkt nicht zuerst an seine eigenen Kinder‹, fragt einer. Die anderen stimmen ihm zu. Der Betriebsratsvorsitzende sieht die Solidarität aufbrechen, rennt zu der Gruppe, redet eindringlich auf sie ein. Er stellt einen türkischen Arbeiter vor die Fernsehkamera, der Türke diskutiert mit den Deutschen, ohne Ergebnis.«<sup>304</sup>

Im Krisenjahr 1974 hatte die Unternehmensleitung noch Auseinandersetzungen zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmer/innen zu vermeiden versucht, indem kurz zuvor eingestellte Ausländer/innen als erste entlassen wurden, da sie noch nicht sonderlich in der Betriebsstruktur verwurzelt waren. Den langjährigen deutschen wie auch den ausländischen Arbeitnehmer/innen wurde damit signalisiert, dass die Stammbesetzung nach Möglichkeit von Kündigungen verschont bleiben würde. Sowohl die deutsche als auch die ausländische Gruppe waren mit dieser Vorgehensweise einverstanden, doch der Druck auf die ausländischen Arbeiter/innen erweiterte sich auf jene mit langjähriger Betriebszugehörigkeit, als bekannt wurde, dass neben der Abfindung, die Audi NSU zahlte, auch noch Rückkehrhilfe seitens der Landesregierung zu erwarten war, sofern man nicht nur den Betrieb, sondern auch Westdeutschland freiwillig verließ. Für die deutschen Werksangehörigen kamen diese Zahlungen an die Ausländer/innen einem »Sechser im Lotto«<sup>305</sup> gleich. Dabei vergaßen sie aber die zermürbende Unsicherheit, unter der ihre ausländischen Kolleg/innen oft litten, weil sie nicht wussten, wie sie sich entscheiden sollten:

›Tevfik Z., 31 Jahre alt, ein Hüne mit Bauernhänden, der seit 1969 am Karosserieband gearbeitet hat, hätte gern noch ein paar Jahre hier Geld verdient. ›Aber die Unsicherheit, die droht, was passiert, wenn ich die Prämie jetzt nicht nehme und dann arbeitslos werde‹, sagt er. So nimmt er die 6.000 Mark vom Werk, die zusätzlichen 7.000 vom Land und geht zurück ins Dorf im anatolischen Hochland. Zurück zu seiner Frau, die nicht nach Deutschland mochte.«<sup>306</sup>

In den Mittelmeerländern war kaum ein Wirtschaftswachstum zu verzeichnen und es herrschte zumeist hohe Erwerbslosigkeit. Die Rückkehr in die Heimat war also mit erheblichen Risiken verbunden.

Die Krise des Audi NSU-Werks schnitt in die Lebensplanung vieler der dort beschäftigten Arbeitsmigrant/innen gravierend ein. Was letztlich für den Heimkehrentschluss ausschlaggebend war, muss offen bleiben. Es ist nicht auszuschließen, dass die Prämie oft nicht mehr als einen willkommenen Mitnahmeeffekt zeitigte, da womöglich häufig nur diejenigen ausreisten, die ohnehin eine Rückkehr geplant hatten. Beachtet werden muss aber auch die Erwartungshaltung der deutschen Kolleg/innen. Nicht zuletzt wurde die Lage der ausländischen

---

<sup>304</sup> FAZ, 7.4.1975, zit. nach Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer.

<sup>305</sup> Gespräch von Arnd Kolb mit Eugenio Papalini, 16.2.2009; vgl. Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 153.

<sup>306</sup> Die Welt, 6.6.1975, zit. nach Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 152.

Arbeitnehmer/innen auch dadurch misslich, dass die Medien den vielfach zu beobachtenden Sozialneid verstärkten, der angesichts der Prämien, mit denen die Rückkehrer/innen rechnen konnten, aufgekommen war. Naiv und ohne die tatsächliche Situation der Ausländer/innen wahrzunehmen, stellten sich viele die ›Gastarbeiter/innen‹ mit einem Koffer voller Geld im Gepäck auf dem Rückflug nach Istanbul vor. In der Phantasie schlichter Gemüter hatten diese in Westdeutschland so viel Geld zusammengescheffelt, wie »sie noch nie besessen [hatten] und von dem sie zu Hause lange Zeit leben können«.<sup>307</sup>

Das von der Landesregierung Baden-Württembergs entwickelte Rückkehrhilfeprogramm stieß trotz seines scheinbaren Erfolgs vielfach auf Kritik. Der FDP-Generalsekretär und baden-württembergische Landesvorsitzende Martin Bangemann kritisierte den Vorschlag, die Rückkehrhilfe auf Bundesebene auszuweiten, als »reichlich kurzsichtig und bequem«.<sup>308</sup> Bangemann sah es als nicht zwangsläufig an, dass die freigewordenen Arbeitsplätze von deutschen Erwerbslosen eingenommen würden. Zudem müssten Haushaltsmittel in Höhe von rund acht Milliarden DM aufgewendet werden, um Prämien für eine Million in der Bundesrepublik lebende Ausländer/innen auszuzahlen. Auch der SPD-Bundestagsabgeordnete Rudolf Schieler kritisierte die Rückkehrhilfe wegen der damit verbundenen erheblichen finanziellen Mehrbelastung für die Bundesrepublik.<sup>309</sup> Die Ausgaben waren für ihn auch deshalb nicht zu rechtfertigen, weil nicht garantiert war, ob sie auch tatsächlich ihren Zweck erfüllten, nämlich die Reduzierung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer/innen. Angesichts des Umstands, dass seit Beginn der Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmer/innen im Jahre 1955 die unbeliebten und kräftezehrenden Tätigkeiten von den ›Gastarbeiter/innen‹ übernommen worden waren und sich immer weniger Deutsche für diese Arbeiten fanden, erschien es höchst ungewiss, ob sich unter der einheimischen Bevölkerung genügend Arbeitskräfte finden würden, die den Platz der Ausländer/innen einnehmen.

Der Arbeitsminister des Landes Nordrhein-Westfalen Friedhelm Farthmann (SPD) hielt die baden-württembergische Rückkehrförderungspolitik für fragwürdig, da »die ausländischen Arbeitnehmer, die uns jahrelang die Drecksarbeit gemacht haben, jetzt außerhalb der Solidarität der Arbeitnehmerschaft«<sup>310</sup> gestellt würden und es zudem »schäbig« wäre, »auf diese Weise die latente Ausländerfeindlichkeit in der Bundesrepublik zu schüren«.<sup>311</sup> Für ihn schien das Programm eine unrealistische Lösung des Arbeitsmarktproblems zu sein, da in der jüngsten

---

<sup>307</sup> Heilbronner Stimme, 28.5.1975, »Rückkehrhilfe wirkt Wunder: 1100 Audi-NSU-Ausländer drängen in Heimat«.

<sup>308</sup> Südwest Presse, 7.6.1975, »Bangemann: Filbingers Vorschlag kurzsichtig«.

<sup>309</sup> Vgl. HStAS EA1/901 Az.: 9100(II), Pressemitteilung Nr. 619/75, Finanzielle Rückkehrhilfen für ausländische Arbeitslose entlasten deutschen Arbeitsmarkt, 23.10.1975.

<sup>310</sup> AdSD 1/HSAA006451, Rückkehrhilfe für arbeitslose Gastarbeiter, 5.3.1976, dpa, 13.2.1976.

<sup>311</sup> Ebd., NRZ, 24.2.1976.

Vergangenheit trotz gezahlter Abfindungssummen ein Teil der Rückkehrer/innen wieder vor den Firmentoren nach Arbeit suchte.<sup>312</sup>

Der hessische Regierungschef Albert Oswald (SPD) lehnte den von den CDU-Ländern im Bundesrat gebilligten Vorschlag nicht nur wegen des erforderlichen Finanzaufwands von 750 Millionen DM ab, sondern auch wegen seiner Nichtvereinbarkeit mit Rechtsgrundsätzen. Er argumentierte mit dem Solidaritätsprinzip, das bei Auszahlung von 75 Prozent des Arbeitslosengeldes durchbrochen werden würde.<sup>313</sup>

Widerspruch kam auch von Seiten des Bundestagsabgeordneten Olaf Sund (SPD), der die vorgerechneten Einsparungen in Höhe von 250 Millionen DM nach oben korrigierte und somit eine zusätzliche Nettobelastung von 450 Millionen DM errechnete, da jährlich durchschnittlich 200.000 Ausländer/innen zurückkehrten, von denen jedoch nur 100.000 die Arbeitslosenunterstützung in Anspruch nahmen. Somit würden auch die Rückkehrer/innen eine Prämie in Anspruch nehmen, die bei eintretender Arbeitslosigkeit sofort das Land verlassen hätten, ohne von der Arbeitslosenunterstützung Gebrauch zu machen.<sup>314</sup> Hans-Eberhard Urbaniak, der Ausländerexperte der SPD, bemängelte die zu geringe Summe der Hilfe, da diese die ausländischen Arbeiter/innen nicht dazu bewegen würde, ihr langfristiges Interesse an einem Arbeitsplatz in der Bundesrepublik aufzugeben, weil ihnen bewusst sei, dass sie in Deutschland auf längere Sicht sehr viel mehr Geld verdienen könnten, als ihnen mit der Rückkehrhilfe angeboten wurde.<sup>315</sup> Weiter ging Urbaniak davon aus, dass, wenn die freigewordenen Stellen durch arbeitslose deutsche Jugendliche ersetzt werden würden, »nur über berufliche Qualifizierung eine berufliche Perspektive zu gewinnen« sei und bei der nächsten größeren wirtschaftlichen Krise man wieder bei derselben Situation ankommen würde, bei der man begonnen hätte.<sup>316</sup>

Die Gewerkschaften kritisierten die Rückkehrförderungs politik der baden-württembergischen Landesregierung als einen »bedenklichen Versuch, wieder einmal Politik zum Nachteil der ausländischen Arbeitnehmer zu machen«<sup>317</sup> und dabei die deutschen Arbeitnehmer/innen zu missachten, die ebenfalls einen Anspruch auf die Kapitalisierung verlangen könnten.<sup>318</sup> Zudem stellte Karl Schwab, Mitglied des DGB-Vorstands, die Frage, ob

---

<sup>312</sup> Vgl. ebd., NRZ, 24.2.1976.

<sup>313</sup> Ebd., Frankfurter Neue Presse, 27.10.1975.

<sup>314</sup> Ebd., DLF, 8.7.1975; wenn jeder der jährlich im Durchschnitt zurückkehrenden Ausländer (100.000) die Beitragserstattung in Höhe von 7.000 DM erhalten hätte, so wären das 700 Millionen DM. Die von Baden-Württemberg errechnete Einsparung betrug 250 Millionen DM, wenn man dies dagegen rechnete, blieb eine zusätzliche Nettobelastung von 450 Millionen DM übrig.

<sup>315</sup> Ebd., WAZ, 16.7.1975.

<sup>316</sup> Ebd., SPD-Pressedienst, 12.2.1976.

<sup>317</sup> SchwWB vom 13.2.1976, »Wahlkampf auf Kosten der Gastarbeiter«.

<sup>318</sup> AdSD 1/HSAA006451, Rückkehrhilfe für arbeitslose Gastarbeiter, 5.3.1976, WDR, 23.2.1976, Aussage von Schwab.



sichergestellt werden könne, dass die ausländischen Arbeiter/innen tatsächlich nach Hause zurückkehrten und nicht etwa nach kurzer Zeit wieder in die Bundesrepublik einreisen. Daneben könne man wohl nicht verhindern, »dass über diesen Anspruch, Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes, hinaus nicht auch noch andere erhoben werden würden, z.B. Kapitalisierung des Kindergeldanspruches und ähnliches«. <sup>319</sup>

Schwab brachte den deutschen Arbeitslosen Verständnis entgegen, die die freigewordenen Arbeitsplätze der Ausländer/innen nicht annahmen, »weil ihnen das nicht nur eine sofortige Einkommensverminderung, sondern auch eine Verringerung ihrer Zukunftschancen bringen würde«. <sup>320</sup> Dies war jedoch ein wesentlicher Kritikpunkt Filbingers, der ein Umdenken in der deutschen Gesellschaft verlangte und die Japaner als Vorbild anführte, die »ihren großen Aufschwung ohne ausländische Arbeitskräfte geschafft« hätten und bereit wären, »auch die schweren und ungeliebten Arbeiten selber zu machen«. <sup>321</sup> Der DGB-Landesbezirk stellte dagegen fest, dass die beschäftigungspolitischen Probleme mit der Rückkehrhilfe nicht bewältigt werden könnten, da eine Analyse der Arbeitslosenzahlen ergeben hatte, dass sich die ausländischen Arbeiter/innen in der Bundesrepublik nicht durch deutsche Erwerbslose ersetzen ließen, denn ein/e arbeitslose/r Angestellte/r oder Facharbeiter/in sei nicht bereit, einen Arbeitsplatz am Fließband oder als Hilfsarbeiter auf einer Baustelle einzunehmen. Darüber hinaus übersehe die Landesregierung die Vernichtung vorhandener Arbeitsplätze durch den Nachfrageausfall. <sup>322</sup>

Die Gewerkschaften betonten den geleisteten Beitrag der Ausländer/innen zum Aufstieg der deutschen Wirtschaft und wandten sich gegen einen Abbau der erworbenen Rechte ausländischer Arbeitnehmer/innen oder die Anwendung von Zwangsmaßnahmen mit dem Ziel, »sie gegen ihren Willen in die Heimatländer zurückzuschicken«. <sup>323</sup> Auch sprachen sich die Gewerkschaften gegen die unbeschränkte Beibehaltung des Anwerbestopps aus, der im Übrigen bei der Assoziierung von Drittstaaten mit der EG nicht die Freizügigkeit einschränken dürfe. <sup>324</sup>

Die IG Metall Stuttgart kritisierte vehement Filbingers Absicht, die Rückkehrhilfe bundesweit einzuführen. In einem offenen Brief sprach sie von einem »politische[n] Manöver in Anbetracht der anstehenden Landtagswahlen in Baden-Württemberg«. <sup>325</sup> Für die deutsche

---

<sup>319</sup> Ebd.

<sup>320</sup> Ebd.

<sup>321</sup> Spiegel, 23.2.1976, »Gastarbeiter – ab nach Hause?«

<sup>322</sup> Pressemitteilung Nr. 95, DGB-Landesbezirk gegen »Ausländer-raus-Politik, 24.1.1977.

<sup>323</sup> AdsD 1/HSAA006451, Rückkehrhilfe für arbeitslose Gastarbeiter, 5.3.1976.

<sup>324</sup> Pressemitteilung Nr. 95, DGB-Landesbezirk gegen »Ausländer-raus-Politik, 24.1.1977.

<sup>325</sup> HStAS EA8/203 Bü 279, Ausländer-Ausschuss der IG Metall Verwaltungsstelle Stuttgart, Offener Brief, 19.2.1976.

Wirtschaft seien ausländische Arbeitskräfte unentbehrlich geworden, von einer »Austauschbarkeit der Ausländer gegen Deutsche« könne keine Rede sein. Die »irre Auffassung, dass die Arbeitslosenzahl gesenkt werden könnte, wenn die ausländischen Arbeitskräfte nach Hause geschickt würden«, wurde, wie überhaupt die Ausländerpolitik Filbingers, scharf verurteilt. Letztlich habe Filbinger keinen Beitrag zur Lösung der Krise anzubieten, sondern nur eine »Wahlpropagandamethode«, »die auf Emotionen und auf Nationalgefühl« abziele. Mehr als der Versuch, die Wirtschaftskrise politisch für sich zu nutzen und seine eigene Machtposition zu festigen, sei nicht zu erkennen.<sup>326</sup> Die in der IG Metall Stuttgart organisierten ausländischen Arbeitnehmer/innen wiederum griffen die Wahlpropaganda der CDU scharf an, weil sie Panik unter den ausländischen Arbeitnehmer/innen erzeuge: »Wir als ausländische Arbeitnehmer fühlen uns am Rande dieses Abgrundes nicht mehr sicher!«<sup>327</sup>

Ministerpräsident Filbinger reagierte umgehend und wies die Vorwürfe der IG Metall als »Panikmacherei«<sup>328</sup> zurück. Die Rückkehrhilfe sei ein faires Angebot, das von vielen Ausländer/innen angenommen werde. Die Behauptung, dass die von Ausländer/innen eingenommenen Arbeitsplätze nicht von Deutschen besetzt werden könnten, sei nicht nur unbegründet, sondern auch gefährlich. Schließlich könne harte körperliche Arbeit auch von Deutschen erwartet werden und dürfe nicht ausschließlich ausländischen Arbeitnehmer/innen zugeschoben werden.<sup>329</sup>

Bernardino Di Croce, seinerzeit bei der IG Metall Stuttgart als Ausländerbetreuer tätig, erinnerte sich an ein Treffen mit Ministerpräsident Filbinger, das nach einem Briefwechsel im Februar 1976 zwischen beiden zustande kam und bei dem über die Ausländerpolitik des Ministerpräsidenten diskutiert wurde. Das Gespräch verlief sehr hitzig, wie Di Croce berichtet. Der Gewerkschafter ist davon überzeugt, dass die Rückkehrhilfe kein Beitrag zur Sanierung des Audi NSU-Werks und somit wirtschaftlich motiviert war, sondern ein Instrument zur Reduzierung der Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Arbeitsmigrant/innen. Mit »Schaum im Mund« habe Filbinger von »den Ausländern« gesprochen. Gemeint aber waren die Türk/innen unter ihnen, wie Di Croce versicherte, herausgehört zu haben.<sup>330</sup>

Im Verlauf der Bemühungen von Audi NSU, Personal abzubauen, zeichnete sich ab, dass die Mehrzahl der 1.800 an der Rückkehrprämie Interessierten natürlich nicht aus dem »unproduktiven Bereich« kamen, was zur Folge hatte, dass es durch den Belegschaftsabbau zu

---

<sup>326</sup> Ebd.

<sup>327</sup> Ebd.

<sup>328</sup> HStAS EA8/203 Bü 279, Brief des Ministerpräsidenten Hans Filbinger an den Ausländerausschuss der IG-Metall, 26.2.1976.

<sup>329</sup> Vgl. ebd.

<sup>330</sup> Interview mit Bernardino Di Croce, geführt mit der Verfasserin am 31.3.2014.

einem »Überhang« an betrieblichen Vorgesetzten kam. Daraufhin wurde die sogenannte Kaskadenregelung eingeführt, die eine Rückstufung von 397 Meistern, Vorarbeitern und Gruppenführern auf die jeweils nächstniedrigere Funktionsebene vorsah. Die damit verbundene Einkommensminderung wurde durch eine einmalige Abfindung abgegolten, die zwischen 500 und 1.200 DM betrug.<sup>331</sup>

Der Belegschaftsabbau, der vor allem ausländische Arbeiter/innen traf, hatte somit zwar Tausenden deutschen Arbeitnehmer/innen ihre Arbeitsstelle gesichert, der Preis aber, den sie dafür zu bezahlen hatten, war hoch. Der innerbetriebliche Aufstieg, der ihnen infolge der Beschäftigung der Ausländer/innen zuteilgeworden war, wurde rückgängig gemacht, da sie nun eben die Arbeiten verrichten mussten, die zuvor ihren ausländischen Kolleg/innen zugeteilt waren. Zwar konnte das Werk gerettet und die Produktion weitergeführt werden, trotzdem kam es zu ernsthaften Produktionsstörungen. 90 Prozent der Fließbandarbeit war von ausländischen Beschäftigten ausgeführt worden.<sup>332</sup> Die »Himmelmacher«<sup>333</sup> waren sogar zu 100 Prozent Ausländer/innen gewesen, die nun aufgrund der Krise ausgeschieden waren.

Die Neigung der deutschen Mitarbeiter/innen, Bandarbeit zu übernehmen, war gering. Viele entschieden sich deshalb, den Betrieb zu wechseln, was zur Folge hatte, dass zahlreiche freigewordene Positionen unbesetzt blieben.<sup>334</sup> Die IG Metall war von Beginn an dagegen gewesen, dass ausländische Kolleg/innen in verstärktem Maße ausschieden, da sie befürchtete, dass die schweren Arbeiten in der Produktion und am Band nicht von deutschen Arbeitnehmer/innen erledigt werden würden. Sie hatte Recht behalten.<sup>335</sup>

Die Einführung der Rückkehrhilfe durch die baden-württembergische Landesregierung hatte nicht nur den Kern ihrer Ausländerpolitik offenbart, sondern auch zu öffentlichen Diskussionen geführt, die die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Beschäftigung von Arbeitsmigrant/innen veränderten. Ausländer/innen wurden mehr und mehr abgelehnt, Konkurrenzdenken und Überfremdungsängste rückten in den Vordergrund.

Die Rückkehrhilfe wurde als voller Erfolg gefeiert, obwohl es schon nach kurzer Zeit im NSU-Werk eine große Zahl an unbesetzten Stellen gab. So mussten erneut Arbeitskräfte angeworben werden – Ende 1977 waren es 8.432 Mitarbeiter/innen, von denen etwa 45 bis 50 Prozent Migrant/innen waren. Die Ausländerquote stieg also wieder an und erreichte spätestens

---

<sup>331</sup> Vgl. Endres, Macht und Solidarität, S. 121.

<sup>332</sup> Vgl. ebd., S. 122.

<sup>333</sup> Unter einem »Himmelmacher« versteht man in der Automobilindustrie Arbeiter/innen, die den Dachhimmel mit Stoff bespannen.

<sup>334</sup> Vgl. Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer, S. 154–157.

<sup>335</sup> Vgl. Endres, Macht und Solidarität, S. 46f.

Ende 1978 27,3 Prozent, was 2.348 Ausländer/innen entsprach.<sup>336</sup> Millionen an Steuergeldern waren mit der Hoffnung auf eine Reduzierung der Zahl der Ausländer/innen sowie auf eine Minderung der Arbeitslosenquote ausgegeben worden, ohne dass die Bedeutung der ›Gastarbeiter/innen‹ für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft angemessen berücksichtigt worden wäre.

### 3.5 Die Bund-Länder-Kommission zur Ausländerbeschäftigung 1976

Da es auf Bundesebene zu keiner »umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik« kam, wurde am 4. August 1976 unter Vorsitz von Bundesarbeitsminister Arendt eine Bund-Länder-Kommission (BLK) zur Ausländerbeschäftigung gebildet, die sich aus Vertretern der Bundesregierung, Ausländerexperten der Länderinnenministerien und Vertretern der Länderarbeitsministerien sowie der BA und der kommunalen Spitzenverbände zusammensetzte. Eine aus Vertretern der BLK gebildete Arbeitsgruppe (AG) legte im Januar des Folgejahres den Entwurf einer Konzeption vor, dem die Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder auf einer Sonderkonferenz am 25. April 1977 in Bonn zustimmten und den sie zur Basis der Ausländerpolitik in Bund und Ländern erklärten. Die erarbeiteten Grundpositionen entsprachen weitgehend den bisherigen Leitlinien der Ausländerbeschäftigungspolitik. Zu diesen gehörten die Nichtanerkennung der Bundesrepublik als Einwanderungsland; die uneingeschränkte Aufrechterhaltung des Anwerbestopps; die Integration der im Land lebenden Ausländer/innen und ihrer Familien, bei denen aber die Bereitschaft und auch Fähigkeit zur Rückkehr nicht vernachlässigt, sondern im Gegenteil unterstützt und verstärkt werden müsse; sowie die Verbesserung des Aufenthaltsrechts und der Bedingungen, unter denen den Ausländer/innen eine Arbeitserlaubnis erteilt werden sollte.<sup>337</sup> »[D]ie Erhaltung der Rückkehrfähigkeit und die Förderung der freiwilligen Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer und Familien [wurde

---

<sup>336</sup> Vgl. Lokalanzeiger, Monatsblatt der Heilbronner Stimme, 21.9.1978; Audi NSU Auto Union AG (Hrsg.): Chronik des Personalwesens der Audi NSU Union AG und ihrer Vorgängerfirmen, Neckarsulm 1979, S. 38f., zit. n. Kolb, Autos – Arbeit – Ausländer.

<sup>337</sup> Vgl. BArch B 149/46787, Abteilung IIa 5-24200/22-24200/10, Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 25. April 1977 in Bonn: Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik; vgl. Mehrländer, Bundesrepublik Deutschland; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?. Zur Realisierung der Absicht, die Einreise erwerbsfähiger Jugendlicher einzuschränken bzw. komplett zu verunmöglichen, kam es wegen Zweifeln an der Verfassungskonformität solch weitgehender Maßnahmen nicht. Die Kommission schlug stattdessen vor, den Stichtag für die nachziehenden Jugendlichen auf den 31. Dezember 1976 zu verlängern, um auch diesen eine Arbeitserlaubnis erteilen zu können. Zuvor erhielten nur diejenigen Jugendlichen eine Arbeitserlaubnis, die bis zum 30. November 1974 in die Bundesrepublik eingereist waren.

zum] wesentlichen Bestandteil der künftigen Ausländerpolitik«. <sup>338</sup> Die AG sprach sich zudem für die Nutzung der Arbeitslosenversicherung zum Zwecke der Arbeitsmarktpolitik und der Rückkehrförderung aus. Damit übernahm die AG einen Vorschlag der baden-württembergischen Landesregierung und zog finanzielle Anreize in Betracht, für deren Ausarbeitung im Detail das BMA zuständig war. <sup>339</sup> Der im BMA angesiedelte Koordinierungskreis »Ausländische Arbeitnehmer« hielt die von der Kommission formulierten Grundsätze für sachgerecht und begrüßte die vorgeschlagenen Programme, Maßnahmen und Hilfen.

An den Vorschlägen der BLK wurde jedoch auch Kritik geübt: So monierte etwa die Wissenschaftlerin Ursula Mehrländer, dass für die BLK Ausländerpolitik vor allem in Krisenzeiten im Grunde nur Arbeitsmarktpolitik sei.

»Wenn auch den humanitären und sozialen Ansprüchen der Ausländer jetzt mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, so zeigt sich gerade bei der bestehenden schlechten Wirtschaftslage, dass arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte immer noch den Vorrang bei der Ausländerpolitik der Bundesrepublik Deutschland haben.« <sup>340</sup>

Nach wie vor standen die Integration der Ausländer/innen einerseits und die Förderung ihrer Rückkehr andererseits als die beiden zentralen Optionen der Ausländerbeschäftigungspolitik im Widerspruch zueinander. Der Ausländerexperte der SPD-Bundestagsfraktion Hans-Eberhard Urbaniak plädierte für finanzielle Anreize als einzige Möglichkeit, die Rückkehrbereitschaft der Ausländer/innen zu erhöhen. Die Finanzierung der Rückkehrförderung sollte sowohl von der Bundesrepublik als auch von den Herkunftsländern getragen werden: »Denn wir sind daran interessiert, dass ein Teil zurückgeht, und die Nationalstaaten sind daran interessiert, dass ein Teil wieder zu ihnen kommt.« <sup>341</sup>

Die Kirchen wehrten sich vehement gegen die »Grundpositionen« der Arbeitsgruppe. Der Katholische Arbeitskreis für Fragen ausländischer Arbeitnehmer in Hessen kritisierte insbesondere die Nichtanerkennung der Bundesrepublik als Einwanderungsland sowie die Annahme der BLK, dass die ausländischen Arbeitnehmer/innen »in der Regel nach einem mehr oder weniger langen Aufenthalt aus eigenem Entschluss in ihre Heimat zurückkehren«, <sup>342</sup> und verwies dabei auf die Erklärung des Zentralrats des Deutschen Caritasverbandes: Bereits 1971

---

<sup>338</sup> Ebd.

<sup>339</sup> Ebd.

<sup>340</sup> Vgl. Mehrländer, Bundesrepublik Deutschland, S. 134; Herbert, Ausländerpolitik, S. 245.

<sup>341</sup> Vgl. Interview von Klaus Unger mit dem SPD-Abgeordneten Urbaniak im Juni 1978, in: Klaus Unger, Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Saarbrücken 1980, S. 37f.

<sup>342</sup> BArch B 149/46787, Abteilung IIa5-24200/22-24200/10, Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 25. April 1977 in Bonn: Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik, S. 3.

hatte die Caritas die Bleibeabsicht der italienischen und spanischen Familien untersucht und festgestellt, dass die Hälfte der befragten Italiener/innen schon länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik lebte und »die Bundesrepublik faktisch ein Einwanderungsland geworden« sei.<sup>343</sup> Der Beschluss der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik aus dem Jahr 1973 argumentierte in dieselbe Richtung.<sup>344</sup>

Der Referent für kirchliche Ausländerarbeit der bischöflichen Behörde in Limburg Herbert Leuninger hielt dem Konzept der BLK eine massive Realitätsverkennung vor und nannte die Rückkehrförderung eine »Entwurzelungsstrategie«.<sup>345</sup> Nach Ansicht des Bundesjugendkuratoriums, dem Sachverständigengremium der Bundesregierung, richtete sich diese Strategie vor allem gegen Kinder und Jugendliche, wobei »die Zielsetzung der sozialen Integration gegenüber der Reintegration ins Hintertreffen« gerate, und zwar mit der Folge, dass die Ausländerkinder gegenüber den deutschen Kindern noch stärker benachteiligt würden.<sup>346</sup>

Wie beurteilten die ausländischen Arbeitnehmer/innen die Grundpositionen der Arbeitsgruppe? In einem offenen Brief an den neuberufenen Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg<sup>347</sup> meldeten sich ausländische Arbeiter/innen zu Wort. Sie bezeichneten die Nichtanerkennung Deutschlands als Einwanderungsland als eine »Leugnung der Tatsache, dass die Bundesrepublik in den vergangenen Jahren für Hunderttausende von ausländischen Arbeitern und ihre Angehörigen zum Einwanderungsland geworden« sei, und wiesen darauf hin, dass die »resultierenden Probleme als ›soziale‹ Probleme abqualifiziert« würden und »[m]it dieser Abqualifizierung [...] die Absage an die politische und rechtliche Gleichstellung der ausländischen Arbeiter« einhergehe. Es sei offensichtlich, dass die Beschlüsse der Kommission nicht auf rechtliche und politische Gleichstellung abzielten, sondern die Diskriminierung bestärkten. Die »Anti-Integrations-Absichten« würden zur »weiteren Verfestigung und Verschärfung der bereits für die ausländischen Arbeiter existierenden Diskriminierungen beitragen« und wurden deshalb abgelehnt. Die »Konsolidierungs-Maßnahmen« stünden einer

---

<sup>343</sup> Vgl. Erklärung des Deutschen Caritasverbandes zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. Beschluss des Zentralrates des Deutschen Caritasverbandes vom 22.04.1971, in: Unser Standpunkt Nr. 6, Freiburg 1983; vgl. epd-Dokumentation 2/72, Frankfurt a. M. 1972, S. 29.

<sup>344</sup> Der ausländische Arbeitnehmer – eine Frage an die Kirche und die Gesellschaft, in: Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Beschlüsse der Vollversammlung, herausgegeben im Auftrag des Präsidiums der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz von L. Bertsch SJ, Ph. Boonen, R. Hammerschmidt, J. Homeyer, F. Kronenberg, K. Lehmann, Freiburg im Breisgau 1976, S. 365–410, hier S. 377.

<sup>345</sup> Vgl. Katholischer Arbeitskreis für Fragen ausländischer Arbeitnehmer, Sitzung am 21.2.1977 im Katholischen Büro, Bonn, online: [http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/77\\_Konzeption.htm -\\_Toc51460774](http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/77_Konzeption.htm_-_Toc51460774), abgerufen am 1.4.2015.

<sup>346</sup> Vgl. BArch B 189/22249, Protokoll der Sitzung des Bundesjugendkuratoriums vom 24.11.1976; [http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/77\\_Konzeption.htm#\\_Toc51460774](http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/77_Konzeption.htm#_Toc51460774), abgerufen am 1.4.2015.

<sup>347</sup> Herbert Ehrenberg wurde nach der Bundestagswahl 1976 am 6.12.1976 als Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in die von Bundeskanzler Helmut Schmidt geführte Bundesregierung berufen.

Integration diametral entgegen, da von einer zeitlich begrenzten sozialen Integration ausgegangen würde. Von einer rechtlichen und politischen Integration in die deutsche Gesellschaft sei nicht die Rede.<sup>348</sup>

Der Referent für kirchliche Ausländerarbeit Herbert Leuninger monierte in seinem »Bericht über die Beratung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe«, dass deren ausländerpolitische Positionen symptomatisch für die bundesrepublikanische Politik überhaupt seien: »Im ganzen erweist sich die konventionelle Ausländerpolitik, die sich in dem Bericht niederschlägt, nur als Sonderfall bundesdeutscher Politik überhaupt, die Wahrheit niederhält und einschneidenden Maßnahmen, die für die Zukunft entscheidend sind, ausweicht.«<sup>349</sup> Auch der Deutsche Städtetag, der alle kreisfreien und einen Teil der kreisangehörigen bundesdeutschen Städte repräsentiert, ging davon aus, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland geworden sei und ein großer Teil der Ausländer/innen in Deutschland bleiben würde. Anders als die BLK rechnete der Städtetag für die nächsten Jahre mit einem weiteren Anstieg der Zahl von Ausländer/innen, die auf Dauer in der Bundesrepublik verbleiben würden.<sup>350</sup> Für den Deutschen Städtetag stand fest, dass sich staatliche Maßnahmen schwerpunktmäßig auf die Integration konzentrieren müssten, bei der sich die Ausländer/innen nicht einseitig den deutschen Verhältnissen anpassen sollten, sondern sich umgekehrt auch die deutsche Mehrheitsgesellschaft den Ausländer/innen annähern solle. Vor allem müssten die Vorurteile gegenüber Ausländer/innen in den Köpfen der Deutschen abgebaut und größeres Verständnis für andere Lebensgewohnheiten entwickelt werden:

»Den ausländischen Einwohnern wird dadurch ermöglicht, gleichberechtigt in der Bundesrepublik zu leben, gesellschaftlich gleichgestellt zu sein und alle nicht verfassungsrechtlich ausdrücklich den deutschen Staatsangehörigen vorbehaltenen Rechte wahrzunehmen.«<sup>351</sup>

### 3.6 Die türkischen Arbeitnehmergeellschaften

Unter Rückkehrförderungs politik verstand die Bundesregierung nicht nur die Gewährung finanzieller Mittel zur Förderung der Rückkehrbereitschaft, sondern auch Maßnahmen zur Reintegration zurückgekehrter Arbeitsmigrant/innen im Heimatland. Zu ersten Ansätzen der Rückkehrförderungs politik kam es Ende der 1960er-Jahre; die damals aufgenommenen

---

<sup>348</sup> AdsD 5/DGAZ000586, Initiativgruppe ausländischer Arbeiter in Bayern, Offener Brief, März 1977.

<sup>349</sup> Herbert Leuninger, Katholischer Arbeitskreis für Fragen ausländischer Arbeitnehmer, Sitzung am 21.2.1977 im Katholischen Büro, Bonn, [http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/77\\_Konzeption.htm#\\_Toc51460774](http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/migration/77_Konzeption.htm#_Toc51460774), abgerufen am 2.4.2015.

<sup>350</sup> Vgl. Position der Städte in der Ausländerpolitik, Manuskript, 5.2.1977, zit. nach Unger, Ausländerpolitik in der Bundesrepublik, S. 102f.

<sup>351</sup> Interview von Klaus Unger mit Bernd Gröttrup im Juni 1978 geführt, in: Unger, Ausländerpolitik in der Bundesrepublik, S. 102.

Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der türkischen Regierung führten schließlich am 7. Dezember 1972 zum Zusatzprotokoll des sogenannten Ankara-Abkommens und des Kreditsonderfondsabkommens. Das Ziel der beiden Abkommen bestand darin, den zu dieser Zeit einsetzenden Wirtschaftsaufschwung in der Türkei zu beschleunigen, sodass dort neue Arbeitsplätze entstehen konnten und der Lebensstandard der türkischen Bevölkerung angehoben werde. Zudem bezweckten die beiden Abkommen die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung heimgekehrter türkischer Arbeitnehmer/innen in die türkische Wirtschaft.<sup>352</sup>

In den ersten Jahren, in denen türkische Arbeitnehmer/innen in Deutschland einer Beschäftigung nachgingen, finanzierten viele von ihnen mit ihren Ersparnissen Häuser, Eigentumswohnungen oder Grundstücke in der Heimat. Andere planten, nach der Heimkehr ihre Ersparnisse als Grundstock für den Aufbau einer selbstständigen Existenz in der Türkei zu verwenden, da der dortige Arbeitsmarkt nur wenige freie Plätze aufwies. In der Heimat wieder Fuß zu fassen, blieb weitgehend der Eigeninitiative der Heimkehrer überlassen, denn die türkische Regierung hatte so gut wie keine Maßnahmen zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Remigrant/innen getroffen und war ohnehin nicht an der Heimkehr der im Ausland beschäftigten Bürger/innen interessiert. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, dass die Regierung die individuellen Investitionen, die die Migrant/innen in der Heimat tätigten, nur unzureichend förderte.<sup>353</sup> Deshalb kam es seit Mitte der 1960er-Jahre vonseiten der türkischen Arbeitnehmer/innen zu Bestrebungen, eigene Firmen in Form von Aktiengesellschaften zu gründen, die den Remigranten in der Heimat einen sicheren Arbeitsplatz bieten sollten.<sup>354</sup> Allerdings rückte nach und nach die Arbeitsplatzbeschaffung als hauptsächlicher Zweck dieser Gesellschaften in den Hintergrund,<sup>355</sup> und das Interesse der türkischen Arbeitnehmer/innen im Ausland verlagerte sich auf die Dividenden, die die Arbeitnehmersgesellschaften ausschütteten, um damit private Investitionen zu finanzieren.<sup>356</sup>

Die türkischen Arbeitnehmersgesellschaften (TANG) bildeten eine Form der Selbsthilfe im Ausland lebender Türkinnen und Türken und waren de facto die einzige Möglichkeit, um Investitionen in der Türkei vorzunehmen. Auf diese Weise konnten ›Auslandstürk/innen‹ in Westeuropa und ehemalige Migrant/innen Aktionäre werden, indem sie ihre Ersparnisse im

---

<sup>352</sup> Vgl. Abkommen über die berufliche Wiedereingliederung von in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten türkischen Arbeitnehmern in die türkische Wirtschaft, BGBl. II, 1972, S. 747ff.

<sup>353</sup> Vgl. Şen, Türkische Arbeitnehmersgesellschaften.

<sup>354</sup> Vgl. Ahmet Gökdere, Die sozioökonomischen Wurzeln der Arbeitnehmersgesellschaften und ihre Entwicklung, in: VTA-Bulletin Nr. 10, Bonn 1977.

<sup>355</sup> Vgl. Manfred Werth, Anmerkungen zu Funktion und Wirksamkeit von deutschen Reintegrationsprogrammen in der Türkei, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 31. Jg., 3. Vj., Stuttgart 1981.

<sup>356</sup> Vgl. Şen, Türkische Arbeitnehmersgesellschaften, S. 57.



Produktionsbereich der Türkei investierten. Ein Teil der Individualinvestitionen wandelte sich somit in Kollektivinvestitionen.<sup>357</sup>

Seit dem Abschluss des Ankara-Abkommens 1972 unterstützte und verfolgte das BMZ mit Interesse die Bemühungen der TANG und beauftragte das private Institut *Isoplan* mit der Beratung der Arbeitnehmergeellschaften. Denn das BMZ versprach sich von ihnen neben einem Beitrag zur Reintegration der türkischen Arbeitnehmer/innen in ihrem Heimatland vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort und damit einen weiteren Anreiz für die in der Bundesrepublik lebenden türkischen Arbeitsmigrant/innen, das Land zu verlassen.<sup>358</sup> Mit dem Aufbau von Klein- und Mittelbetrieben in Form der TANG sollte die Industrialisierung der ländlichen Regionen in der Türkei vorangetrieben werden. Dieses Ziel wurde jedoch weitgehend verfehlt, denn zumeist wurden kapitalintensive und hoch entwickelte Technologien in Betriebe eingeführt, die in bereits – gemessen an türkischen Verhältnissen – entwickelten Gebieten lagen.<sup>359</sup> Es fehlte – nicht nur – bei der Standortwahl häufig an unternehmerischer Kompetenz, sodass mehr als 25 Prozent aller TANG sich gezwungen sahen, nach der Aufnahme der Produktion ihren Standort zu wechseln, was wiederum ihre Liquidität entscheidend schwächte.<sup>360</sup> Auch war das ineffiziente und oft auch korrupte Verwaltungswesen der Türkei beim Auf- und Ausbau der TANG nur wenig hilfreich, sodass 1982 gerade einmal 60 der 322 Arbeitnehmergeellschaften vom BMZ als förderungswürdig angesehen wurden. Diese erhielten über eine türkische Bank zinsgünstige Kredite über einen Kreditsonderfonds, der von beiden Regierungen eingerichtet und mit 80 Millionen DM finanziert wurde.<sup>361</sup>

Die Heimat empfing die Rückkehrer/innen nicht mit offenen Armen, und viele von ihnen hatten enorme Schwierigkeiten, sich in der Türkei wiedereinzugliedern. Das BMZ war darüber informiert und übermittelte aus diesem Grund Bundeskanzler Helmut Schmidt vor seiner Türkeireise Ende Mai 1976 ein vertrauliches Schreiben. Der Entwicklungsminister Egon Bahr schilderte darin die bestehenden »Probleme der Wiedereingliederung türkischer Gastarbeiter in die Wirtschaft ihres Landes und die Möglichkeit künftiger entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit der Türkei«. Auch Bahr ging es um den ausbleibenden Rückgang der Zahl

---

<sup>357</sup> Bis in das Jahr 1983 hatten insgesamt 345.065 Aktionäre, davon 154.820 im Ausland lebend, ca. 2,7 Milliarden DM für die Gründung von 322 Arbeitnehmergeellschaften aufgebracht. Vgl. Gümrükçü, Auf dem Rückweg in die Türkei, S. 535; vgl. Untersuchung über Volksgesellschaften, vorgelegt von: Staatliche Arbeitnehmerinvestitionsbank Februar 1983, S. 9.

<sup>358</sup> *Isoplan* (Hrsg.), Arbeitsplatz- und Reintegrationseffekte türkischer Arbeitnehmergeellschaften, Saarbrücken 1982.

<sup>359</sup> Vgl. Gümrükçü, Auf dem Rückweg in die Türkei, S. 536; vgl. Claus Mühlfeld, Türkische Arbeitnehmergeellschaften, Forschungsbericht, erstellt im Auftrage des BMZ, Bamberg 1982, S. 149.

<sup>360</sup> Vgl. Gümrükçü, Auf dem Rückweg in die Türkei, S. 536.

<sup>361</sup> Vgl. ebd.; vgl. Bericht über die Prüfung des deutsch-türkischen Kreditsonderfonds bei der TÜRKIYE HALK BANKASI a. S., vorgelegt von Günter W. Hackenschmidt, erstellt im Auftrage des BMZ, Groß-Gerau, Februar 1982, S. 12.

türkischer Arbeitnehmer/innen in der Bundesrepublik, denn er sah daraus resultierende künftige Probleme voraus, die wiederum nur durch die Zusammenarbeit mit der Türkei vermieden werden konnten. Eine »aktive planvolle Politik zur Förderung der Rückgliederung türkischer Gastarbeiter« sei deshalb vonnöten, um die Rückwanderung für die Türkei nicht nur tragbar, sondern auch nutzbar zu machen.<sup>362</sup>

Die Rückkehrförderung der türkischen Arbeitnehmer/innen wurde damit begründet, dass geburtenstarke Jahrgänge auf den deutschen Arbeitsmarkt (900.000 neue deutsche Arbeitsuchende pro Jahr) drängen würden und zahlreiche deutsche Rückwanderer/innen aus Polen zu integrieren seien.<sup>363</sup> Auch die Erweiterung der EG um Portugal und Spanien führte zu zusätzlichem Druck auf den deutschen Arbeitsmarkt, den das BMZ nur mit der Reduzierung der Zahl der türkischen Arbeitnehmer/innen glaubte kompensieren zu können. »Wenn sich die Türkei zu einer aktiven Politik auf diesem Gebiet bereit erklärt, können einseitige deutsche Maßnahmen vermieden« werden, so Egon Bahr.<sup>364</sup>

Aber wie stellte sich das BMZ die Wiedereingliederungspolitik der türkischen Regierung im Detail vor? Das Sparkapital der in der Bundesrepublik lebenden und arbeitenden türkischen Arbeiter/innen umfasste 6 bis 8 Milliarden DM, die auf deutschen Konten angelegt waren und für die Entwicklung der Türkei kaum genutzt wurden. Nur ein kleiner Teil der türkischen Arbeitnehmer/innen investierte in Arbeitnehmergeellschaften oder andere Anlageformen.<sup>365</sup> Um einen Anstieg der Investitionsbereitschaft herbeizuführen, verlangte das BMZ von der türkischen Regierung den Abbau bürokratischer Hindernisse für die Investitionsförderung und die Schaffung einer zentralen Einrichtung für deren Belange. Ferner sollte eine hochrangige Persönlichkeit oder ein arbeitsfähiges Gremium benannt werden, die oder das alle Förderungsmaßnahmen koordinierte und Kooperationsabsprachen zwischen den für Industrialisierung und Arbeitsmarktfragen in beiden Ländern zuständigen Institutionen initiierte. »Wenn eine solche Politik türkischerseits akzeptiert [werden würde], [könnte] ein

---

<sup>362</sup> AdsD 1/HSAA009111, Schreiben von Egon Bahr an Helmut Schmidt, 15.4.1976.

<sup>363</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg waren bis 1950 8,3 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge aus den deutschen Ostgebieten und der sowjetischen besetzten Zone (SBZ) in die Bundesrepublik gekommen. 1950 lebten noch rund vier Millionen Deutsche in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Von 1950 bis 1975 kamen insgesamt etwa 800.000 und von 1976 bis 1986 weitere 616.000 sogenannte Aussiedler in das Bundesgebiet. Vgl. dazu Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 192–201; Jochen Oltmer, "Heimkehr"? "Volksdeutsche fremder Staatsangehörigkeit" aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa im deutschen Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: *Europäische Geschichte Online (EGO)*, hg. vom Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz 2011-06-01. URL: <http://www.ieg-ego.eu/oltmerj-2011-de>, abgerufen am 14.11.2016.

<sup>364</sup> AdsD 1/HSAA009111, Schreiben von Egon Bahr an Helmut Schmidt, 15.4.1976.

<sup>365</sup> Bei einer Erhebung von Isoplan 1982/83 hatten sich nur acht Prozent der Befragten an einem Betrieb in der Türkei beteiligt und davon rund die Hälfte an Arbeitnehmergeellschaften. Vgl. Isoplan (Hrsg.), *Arbeitsplatz- und Reintegrationseffekte türkischer Arbeitnehmergeellschaften*, Saarbrücken 1982.

bedeutender Teil [der] technischen und Kapitalhilfen zur Förderung der Rückkehrgliederung türkischer Gastarbeiter zur Verfügung gestellt werden.«<sup>366</sup>

Der ehemalige türkische Ministerpräsident und Vorsitzende der Republikanischen Volkspartei (CHP) Bülent Ecevit äußerte sich bei seinem Besuch Ende März 1976 in der Bundesrepublik besorgt über die Situation des Arbeitsmarkts in der Türkei, weil dieser nicht in der Lage war, eine große Zahl an Heimkehrern aufzunehmen, und hoffte deshalb auf Beratung und finanzielle Beteiligung deutscher Institutionen und Banken.<sup>367</sup> Die bundesdeutsche Regierung zeigte sich zwar hilfsbereit und bemüht, die türkische Seite zu unterstützen, jedoch kam es bis Ende 1976 zu keinen konkreten Maßnahmen. Die bestehenden Arbeitnehmerschaften blieben letztendlich nur ein Tropfen auf den heißen Stein; wäre die an sich vielversprechende Idee umfassend realisiert worden, so hätten die TANG nicht nur einen erheblichen Einfluss auf das ökonomische, politische und soziale Gefüge der Türkei nehmen können, sondern auch das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, eine große Zahl türkischer Arbeitnehmer/innen zur Rückkehr zu bewegen, wäre leichter zu erreichen gewesen.

### 3.7 Die Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹

Um die Reduzierung der Ausländerzahl mithilfe von Fördermitteln voranzutreiben, bildeten BMZ und BMA 1976 eine Projektgruppe, »um die Problematik und die Erfolgsaussichten von Rückkehrprogrammen zu erörtern«.<sup>368</sup> Der am 31. Oktober 1977 vorgelegte Bericht über das Ergebnis der Beratungen enthielt vor allem die Vorstellungen und Vorschläge,

»die nach Auffassung der Projektgruppe Grundlage einer mittel- und langfristig angelegten Politik der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und anderen Partnern im Bereich der Rückkehrförderung ausländischer Arbeitnehmer sein sollten und die den entwicklungs- und arbeitsmarktpolitischen Belangen der jeweils beteiligten Seiten Rechnung tragen könn[t]en«.<sup>369</sup>

Zur Entwicklung ihres Konzeptes hatte sich die Projektgruppe auf die Erfahrungen des BMZ, des BMA und der BA gestützt. Zu den Beratungen wurden auch Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften und Kirchen hinzugezogen, die im Bericht der Projektgruppe jedoch nicht näher benannt wurden.

---

<sup>366</sup> AdsD 1/HSAA009111, Schreiben von Egon Bahr an Helmut Schmidt, 15.4.1976.

<sup>367</sup> AdsD 1/HSAA006675, Der Besuch des Vorsitzenden der Republikanischen Volkspartei, Bülent Ecevit, in der Bundesregierung vom 11.–16.3.1975, Aufzeichnung.

<sup>368</sup> BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹, BMZ und BMA, 31.10.1977, S. 1.

<sup>369</sup> Ebd.

Der Bericht erwartete sowohl von einer massenhaften Rückwanderung als auch von der Rückkehrförderungspolitik eine negative Entwicklung der Beziehungen zwischen den Herkunftsländern der ausländischen Arbeitnehmer/innen und der Bundesrepublik. Um weitere Belastungen zu vermeiden, sprach sich die Projektgruppe für eine Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und den Regierungen der Entsendeländer auf den Gebieten der Arbeitsmarktpolitik, der Entwicklungspolitik und der Europapolitik aus. Besonders die freiwillige Entscheidung der ausländischen Arbeitnehmer/innen zur Rückkehr in die Heimat erachtete die Projektgruppe als essenziell für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern. Zur Rückkehr bewogen werden sollten zwar alle Gruppen ausländischer Arbeitnehmer/innen und Fachkräfte, die als ›Gastarbeiter/innen‹ aus der Türkei, aus Griechenland, Spanien und Portugal nach Deutschland gekommen waren. Doch die hohe Zahl der türkischen Staatsbürger/innen in der Bundesrepublik und die sich häufenden Zeitungsartikel, die sich mit den Problemen überwiegend dieser Ausländergruppe befassten, ließen die Türkinnen und Türken als eigentliche Adressaten der Rückkehrförderung erahnen.<sup>370</sup>

Die Mehrzahl der ausländischen Arbeitnehmer/innen war wegen der schlechten wirtschaftlichen Situation in der Heimat und der Aussicht, dort keinen dauerhaften Arbeitsplatz zu finden, nicht zur Rückkehr bereit und sollte nun mit neuen Programmen dazu motiviert werden. Um die Rückwanderung zu steigern, hielt die Projektgruppe die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie ein Bündel ergänzender Maßnahmen in den Herkunftsländern für unerlässlich. Die bisherige Ablehnung der Entsendeländer gegenüber der Rückkehrförderungspolitik erklärte sich die Gruppe damit, dass darunter eine gezielte Abschiebepolitik verstanden wurde, weil in den anfangs aufgelegten Programmen die wirtschaftliche Lage der Entsendeländer nicht beachtet wurde. Nun aber versuchte man, das Vertrauen der Entsendeländer zu erlangen, indem man ihnen vor Augen führte, welch großes Potenzial in den Remigranten steckte, hatte doch deren Großteil in der Bundesrepublik eine arbeitsteilige Industriegesellschaft kennengelernt und Erfahrungen in den Unternehmen gesammelt, die nun in der Heimat beim Aufbau der Wirtschaft angewendet werden könnten.<sup>371</sup>

Vor allem aufgrund »der arbeitsmarktpolitischen Interessenlage« setzte sich die Projektgruppe zum Ziel, »den Rückwanderungsprozess in Gang zu halten und Behinderungen entgegenzuwirken«.<sup>372</sup> Da aber das Vertrauen in die Lauterkeit der Rückkehrförderungsprogramme sowohl vonseiten der ausländischen Arbeitnehmer/innen als auch aufseiten der Herkunftsländer gering war, beabsichtigte die Projektgruppe eine

---

<sup>370</sup> Vgl. Spiegel, 19.7.1976, »Unannehmbar, untragbar«; ebd., 6.6.1977, »Heroin: Die Türken kommen« und »Angst vor EG-Türken«.

<sup>371</sup> Vgl. BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹, S. 10–12.

<sup>372</sup> Vgl. ebd., S. 2–5.

»abgestimmte und sorgfältig ausgearbeitete Informationspolitik« zu entwickeln, die als »unerlässlicher Bestandteil einer Rückkehrförderung« betrachtet wurde. Um deren Glaubwürdigkeit zu steigern, sollten »Kooperationsabsprachen über Arbeitsplatzbeschaffungs- und Reintegrationsprogramme [...] vor allem von den autorisierten Stellen der Herkunftsländer selbst in der Bundesrepublik Deutschland bekanntgemacht werden«. <sup>373</sup> Das hieß, die ausländischen Arbeiter/innen sollten durch ihre Heimatregierung Informationen zur Remigration erhalten und damit das Gefühl vermittelt bekommen, willkommen zu sein. Die Bundesregierung ihrerseits sollte mit dem Aufbau eines Informationssystems dazu beitragen, dass die ausländischen Arbeitnehmer/innen über die Chancen einer Rückkehr und der beruflichen Wiedereingliederung im Heimatland unterrichtet wurden und entsprechende Informationsveranstaltungen organisatorisch wie auch finanziell unterstützten. <sup>374</sup> Nicht zuletzt würde nach Ansicht der Projektgruppe die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern deren Unterstützung der Rückkehrförderungspolitik unter Beweis stellen und darüber hinaus »bei den betroffenen ausländischen Teilnehmern die Verkrampfung der ausländerpolitischen Diskussion lösen und Spannungen entgegenwirken«. <sup>375</sup>

Seit Jahren arbeitete die Bundesregierung politisch eng mit den Entsendeländern zusammen, um deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Die Projektgruppe erkannte darin einen wichtigen Motor für die Rückkehrförderungspolitik und wollte

»durch geeignete Beiträge die Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer und Fachkräfte auf breitangelegter Grundlage für den wirtschaftlichen und sozialen Aufbau der Herkunftsländer [...] aktivieren, sie für die Rückkehrer selbst noch besser nutzbar [...] machen und sie damit für die Herkunftsländer und die Betroffenen insgesamt erträglicher [...] gestalten«. <sup>376</sup>

Die Verantwortung für die Rückkehrer selbst läge aber eindeutig bei den Herkunftsländern, denn ihnen fiel bei der Bewältigung des Rückwanderungsprozesses eine Schlüsselrolle zu, zumal sie auf den Willen zu Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Selbsthilfe der Rückwanderer bauen könnten. Um jedoch die Rückwanderung der im Ausland Tätigen zu

---

<sup>373</sup> Ebd., S. 12f.

<sup>374</sup> Um das Vertrauen der rückkehrwilligen Arbeitnehmer/innen in Deutschland zu gewinnen, versuchte man alle Möglichkeiten der technischen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern zu nutzen. Neben Maßnahmen in den Bereichen Information, Beratung, Planung und berufliche Qualifikation wurden geeignete Ansatzpunkte im infrastrukturellen und institutionellen Bereich der Herkunftsländer benötigt. Staatliche Einrichtungen sollten somit dazu beitragen, die Investitionsbedingungen für Unternehmen oder die Grundlagen von Beschäftigungsprogrammen zu verbessern. Vor allem die nichtstaatlichen Träger der technischen Zusammenarbeit wie Kirchen, politische Stiftungen und Verbände versuchte man auf die eigene Seite zu bekommen, da die Projektgruppe der Ansicht war, dass deren Möglichkeiten noch nicht voll ausgeschöpft waren. Da man sich der Vertrauensbasis vieler ausländischer Arbeitnehmer/innen zu den nichtstaatlichen Kräften bewusst war, bemühte man sich, mit diesen zusammen die Rückkehrförderung zu betreiben. Vgl. BAArch B 149/46791, Projektgruppe »Rückkehrförderung«, BMZ und BMA, 31.10.1977, S. 20f.

<sup>375</sup> Ebd., S. 13.

<sup>376</sup> Ebd., S. 5f.

bewältigen, sah die Projektgruppe für die Herkunftsländer enorme finanzielle Unterstützung vor. Diese Idee war nicht neu, denn schon seit einigen Monaten wurde immer wieder ein ›Marshall-Plan‹ für die Länder Südeuropas gefordert, der in großem Umfang die Schaffung von Arbeitsplätzen ermöglichen sollte.<sup>377</sup> Griechenland<sup>378</sup>, Portugal<sup>379</sup> und Spanien<sup>380</sup> stellten einen Antrag auf Beitritt zur EG und waren politisch gewollte Beitrittskandidaten. In diesen Ländern waren entwicklungspolitische Maßnahmen wie Industrialisierung, Strukturförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen notwendig, um »den Beitritt dieser Länder ohne Gefährdung des in der Neunergemeinschaft bisher Erreichten überhaupt möglich« zu machen.<sup>381</sup> Die Türkei hingegen war in der EG als neues Mitglied politisch nicht gewollt, was sich vor allem in einem 1976 gefassten, ergänzenden Beschluss zum EWG-Türkei-Assoziierungsabkommen widerspiegelte. Die schwierige Beziehung zwischen EWG und Türkei zeigte sich sowohl in der einseitigen Interpretation der Assoziierung durch die türkische Regierung als auch in der pragmatischen Handlungsweise der EWG gegenüber der Türkei. Die instabile türkische Innenpolitik und die mangelnde Stringenz in der ökonomischen Planung der Regierung führten dazu, dass das Interesse an der Türkei schwand.<sup>382</sup> Gegenüber der Türkei, Jugoslawien und den Maghreb-Ländern<sup>383</sup> bestanden zwar besondere politische Verpflichtungen zu einer effektiven Unterstützung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung – z. B. die Schaffung neuer Arbeitsplätze –, »wenn anders nicht ein wesentliches Element der EG-Mitgliedschaft oder -assoziiierung, nämlich die Freizügigkeit, entweder unter den Tisch fallen oder zu unvorstellbaren Konsequenzen für die Neun führen müssten«.<sup>384</sup>

Wie sahen die Rückkehrförderungsinstrumente konkret aus? Da der Bericht der Projektgruppe davon ausging, dass die Herkunftsländer größeres Interesse an qualifizierten als

---

<sup>377</sup> Das SPD-Vorstandsmitglied Wolfgang Roth war 1977 in der SPD-Fraktion für Wirtschaftsfragen zuständig und machte für das Verhältnis der nord- zu den südeuropäischen Ländern einen Vorschlag, der als eine Art ›Marshall-Plan‹ der Industrieländer zugunsten der weniger florierenden Länder Südeuropas verstanden wurde. Den Anstoß dazu gab der frühere Bundeskanzler Willy Brandt, der aufgrund der Tatsache, dass Portugal, Griechenland, Spanien und in gewisser Beziehung auch die Türkei sich nun demokratisch gefestigt hatten oder demokratische Länder geworden waren, diese wirtschaftlich besonders zu unterstützen seien. Die Überlegungen Roths sahen zudem vor, die herrschende Arbeitslosigkeit in nord- und mitteleuropäischen Ländern durch die wirtschaftliche Unterstützung derjenigen Südeuropas positiv zu beeinflussen. Somit wurden Willy Brandts politischen Gründe für die Unterstützung der genannten südeuropäischen Länder um wirtschaftspolitische Aspekte erweitert. Vgl. Mitteilung für die Presse, SPD, 13.7.1977.

<sup>378</sup> Griechenland stellte am 28.3.1977 einen Antrag auf Beitritt zur EG.

<sup>379</sup> Portugal stellte am 12.6.1975 einen Antrag auf Beitritt zur EG. Vgl. dazu Bulletin der EG 3/1977, S. 8–10.

<sup>380</sup> Spanien stellte am 28.6.1977 einen Antrag auf Beitritt zur EG. Vgl. dazu Bulletin der EG 7/1977, S. 6.

<sup>381</sup> BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹, S. 37; Bundeskanzler Schmidt bekräftigte seine Haltung bezüglich des raschen Beitritts Griechenlands in einem Gespräch mit dem griechischen Ministerpräsident Karamanlis in London am 9.5.1977. Für ihn war der zügige Beitritt Griechenlands eine politische Notwendigkeit. Vgl. AAPD 1977, Dok. 116, Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Karamanlis in London, 9.5.1977.

<sup>382</sup> Vgl. Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 196–197.

<sup>383</sup> Unter den Maghreb-Ländern versteht man vor allem die drei nordafrikanischen Staaten Tunesien, Algerien und Marokko sowie Libyen und Mauretanien.

<sup>384</sup> BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹, S. 37.

an ungelernten Rückkehrer/innen hätten, setzte die Gruppe als Instrument Aus- bzw. Fortbildungen oder Umschulungen für Rückkehrwillige ein. Damit sollten die Rückkehrer/innen Arbeitsplätze annehmen können, die in ihrer Heimat zur Verfügung standen. Es würde keine qualitative Verschiebung geben, bei der die vornehmlich unqualifizierten ausländischen Arbeiter/innen in Deutschland blieben, während die anderen abwanderten. Dies aber sollte wiederum nur bei anspruchsvollen Tätigkeiten der Fall sein, denn BMZ und BMA wollten nicht allen Rückkehrwilligen eine Umschulung bezahlen, weshalb die ausländischen Arbeitnehmer/innen bei einfacherer Arbeit in ihren Herkunftsländern auf ihre neue Tätigkeit vorbereitet werden sollten und nicht in der Bundesrepublik.<sup>385</sup>

Um die rückkehrbezogenen beruflichen Vorbereitungen zu unterstützen, zog die Projektgruppe Zuschüsse oder Abendkurse in Betracht, die auch aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden sollten. Um sicherzustellen, dass die Teilnehmer/innen der von der deutschen Seite voll oder überwiegend finanzierten Kurse nach deren Beendigung auch tatsächlich in ihre Heimat zurückkehrten, hielt der Bericht »eine modifizierte Form der Rückkehrverpflichtung oder eine Kostenerstattungsregelung« für erforderlich.<sup>386</sup> Somit sollten die ausländischen Arbeiter/innen die Lehrgänge nur dann bezahlt bekommen, wenn sie sich zuvor zur Rückkehr verpflichten würden und diese Entscheidung nicht mehr revidieren könnten.

Im Rahmen der Rückkehrförderung betrachtete die Projektgruppe die zweite und dritte Ausländergeneration als besonders problematisch, weil deren »zunehmend geringeren [...] Bindungen zum Herkunftsland [hinderlich] auf das Rückkehrverhalten der ausländischen Familien« wirkten. Besondere Maßnahmen und Hilfen sollten deshalb die spezielle Situation der ausländischen Jugendlichen und Kinder der Migrant/innen berücksichtigen.<sup>387</sup> 1977 wuchsen etwa 900.000 ausländische Kinder und Jugendliche in der Bundesrepublik auf, die ihre Herkunftsländer kaum kannten, deutsche Freunde und Bekannte hatten und in zunehmendem Maße Deutschland als ihren Lebensmittelpunkt betrachteten. Diese Entwicklung erachtete die Projektgruppe als erschwerend für die Rückkehrbereitschaft; mit Maßnahmen wie kulturellen Veranstaltungen und damit verbunden Begegnungen mit Landsleuten aus der

---

<sup>385</sup> Die Gruppe war sich darüber im Klaren, dass in den deutschen Betrieben eine Knappheit an Aus- und Fortbildungsplätzen und Umschulungen herrschte. In solch ein Förderungsvorhaben wurden nämlich nur diejenigen aufgenommen, die auf die Übernahme eines vorhandenen Arbeitsplatzes und einer möglichst bedeutsamen Funktion vorbereitet wurden. Ein Fortbildungsplatz bedeutete für den Betrieb nämlich hohe Kosten und wurde meist nicht an unqualifizierte ausländische Arbeiter/innen vermittelt. Zudem war die Teilnahme an Fortbildungskursen für den Geförderten üblicherweise mit Einschränkungen verbunden, die in Form von einer Differenz zwischen dem bisherigen Verdienst und dem gewährten Stipendium lagen. Vgl. ebd., S.17.

<sup>386</sup> Vgl. ebd., S.17f.

<sup>387</sup> Vgl. ebd., S. 8f.

Heimat sollte die Bindung der Migrant/innen zu ihrem Herkunftsland aufrechterhalten bzw. verstärkt und somit zugleich ein zusätzlicher Anreiz zur Rückkehr geschaffen werden.<sup>388</sup>

Die überwiegend geringen beruflichen Chancen der ausländischen Jugendlichen in der Bundesrepublik wurden als förderlich für die Abwanderung bewertet. Deshalb dachte die Projektgruppe daran, einem Teil dieser jungen Menschen eine neue Lebensperspektive im Heimatland der Eltern vor Augen zu führen und schlug in diesem Zusammenhang ein Bündel von Maßnahmen vor. Neben der Pflege und Förderung der heimatlichen Sprache und Kultur gehörten dazu: die Förderung von Bildungsmaßnahmen im Herkunftsland für zurückgekehrte Kinder und Jugendliche; in der Bundesrepublik durchgeführte Kurse für die berufliche Qualifizierung, die im Herkunftsland von Nutzen waren bzw. anerkannt werden konnten; die Ergänzung von berufsvorbereitenden Maßnahmen insbesondere der BA durch zusätzliche inhaltliche Elemente, die die Anerkennung einer solchen Gesamtmaßnahme im Herkunftsland erleichterten. Die Gruppe vermutete, dass auch bei den Eltern ein Rückkehrimpuls ausgelöst würde, wenn ihre Kinder von den angeführten Förderungsmaßnahmen Gebrauch machten. In diesem Zusammenhang sollte auch das BAföG-Gesetz dahingehend geändert werden, dass bei Abwanderung der Eltern die Förderung nur für den begonnenen Ausbildungsabschnitt – statt wie bisher für den Bewilligungszeitraum – fortgesetzt werden konnte, um ein Hinausschieben der Rückkehr zu vermeiden. Eine solche Regelung werde auch einer zusätzlichen Sogwirkung beim Familiennachzug entgegenwirken, so die Annahme der Projektgruppe.<sup>389</sup>

Um der Entfremdung von heimatlichen Traditionen und Wertvorstellungen zu begegnen, sollten die Herkunftsländer die Abschlüsse der Kinder und Jugendlichen im Ausland anerkennen. Die Bundesregierung könnte einen weiteren Beitrag zur Förderung der Rückkehrbereitschaft leisten, indem bei der Aus- und Fortbildung für Rückkehrer/innen die Probleme der sozialen Rückanpassung und der Wiedereingliederung der Familien in der Heimat einbezogen würden und dies als ein wichtiger Bestandteil in solche Programme aufgenommen würde.<sup>390</sup> Den Rückkehrer/innen könnten Zuschüsse zu Bewerbungs-, Reise- und Umzugskosten sowie Trennungs- und Überbrückungshilfen gewährt werden. Eine Voraussetzung dafür war, dass keine Wiedereinreise in die Bundesrepublik erfolge.

Als vorrangige Aufgabe der Programme wurde die Durchsetzung der vollen Einhaltung des Wiedereingliederungsabkommens vom 7. Dezember 1972 angesehen, das zu den sogenannten Ankara-Abkommen gehörte. Die Abkommen wurden zu einer Zeit abgeschlossen, als die Wirtschaft in der Türkei einen Aufschwung erlebte und die Bundesregierung die türkische

---

<sup>388</sup> Vgl. ebd., S. 42f.

<sup>389</sup> Vgl. ebd. S. 42–44.

<sup>390</sup> Vgl. ebd., S. 44f.



Regierung finanziell dabei unterstützen wollte, neue Arbeitsplätze in der Türkei zu schaffen und den Lebensstandard der türkischen Bevölkerung anzuheben. Das Abkommen beinhaltete auch die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung von in der Bundesrepublik beschäftigten türkischen Arbeitnehmer/innen in die türkische Wirtschaft und finanzielle Maßnahmen zur Einrichtung eines Kreditsonderfonds in diesem Zusammenhang.<sup>391</sup> Als Grund dafür wurde das »tiefsitzende[] Desinteresse an der Rückkehrförderung«<sup>392</sup> aufseiten der Türkei beobachtet. Die Projektgruppe forderte die Bundesregierung auf, das Abkommen zu nutzen und es »zur Grundlage aller weiteren Kooperationsformen und -ziele auf dem Gebiet der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für und durch türkische Rückkehrer« zu machen. Mit Nachdruck müsse die türkische Regierung gemeinsam mit der Bundesrepublik die türkischen Arbeitnehmersgesellschaften fördern und ihre Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Reintegration türkischer Arbeitnehmer/innen verbessern.<sup>393</sup>

Die Finanzierung solcher Programme zur Schaffung zusätzlicher attraktiver Arbeitsplätze für Rückwanderer erforderte hohe Investitionskosten. Pro neuem Arbeitsplatz im Herkunftsland wurden dabei zwischen 30.000 und 80.000 DM veranschlagt. Um diese Arbeitsplätze so günstig wie möglich zu finanzieren, sollten vor allem die Sparguthaben der ausländischen Arbeitnehmer/innen herangezogen werden – sie bildeten die entscheidende Grundlage für die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Ausland. Da die ausländischen Arbeiter/innen über Ersparnisse verfügten, wurden sie »als in hohem Maße motiviert« eingestuft, »das ersparte Geld in betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvolle Vorhaben anzulegen«. Der Bericht ging von Ersparnissen zwischen 20.000 und 100.000 DM pro ausländischem/er Arbeitnehmer/in im Ausland aus.<sup>394</sup> Damit diese aber ihr mühsam erspartes Geld für einen Arbeitsplatz investierten, benötigten sie vor allem Vertrauen in die Wirtschaftspolitik ihrer Herkunftsländer und eine gezielte Förderung von neuen Arbeitsplätzen durch diese Länder. Somit bestand das wesentliche Ziel darin, die Ersparnisse der ausländischen Arbeitnehmer/innen nutzbar zu machen, weil die Kosten für die neuen Arbeitsplätze in den

---

<sup>391</sup> Vgl. Abkommen über die berufliche Wiedereingliederung von in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten türkischen Arbeitnehmern in die türkische Wirtschaft, BGBl. II, 1972, S. 747ff.

<sup>392</sup> Ebd., S. 48.

<sup>393</sup> Ebd., S. 49.

<sup>394</sup> Für die Türiinnen und Türken lagen aus Botschaftsberichten Schätzungen über die Verwendung ihres Einkommens vor. Insgesamt sollen sie im Ausland in den letzten zwölf Jahren rund 60 Milliarden DM verdient haben, davon 32 Milliarden DM ausgegeben, etwa 28 Milliarden DM gespart und davon 16 Milliarden DM über die Außenhandelsbanken in die Türkei transferiert haben. Die restlichen 12 Milliarden DM seien in größeren Teilen bei Banken der Gastländer angelegt. »Nach offiziellen Schätzungen sollen die Sparguthaben türkischer Arbeitnehmer bei deutschen Banken etwa 8 Milliarden DM erreicht haben.« Die übrigen 4 Milliarden DM dürften bei Banken anderer Gastländer liegen oder illegal in die Türkei überwiesen worden sein. Die Überweisungen wirkten in jeder Form inflationsfördernd, da sie besonders im dörflichen und kleinstädtischen Bereich zur Steigerung des Lebensstandards dienten, das wiederum zur laufenden allgemeinen Teuerung beitrug und insbesondere die Bodenpreise in die Höhe trieb; BArch B 149/46791, Projektgruppe »Rückkehrförderung«, BMZ und BMA, 31.10.1977, S. 24.

Herkunftsländern weder von diesen noch allein von der deutschen Regierung getragen werden könnten. Als Beispiel dienten der Gruppe die türkischen Arbeitnehmergeellschaften, die – wenn auch nur zu einem verhältnismäßig geringen Teil – Ersparnisse von den ausländischen Arbeiter/innen sammelten und investierten.

Die türkischen Arbeitnehmergeellschaften wurden als Beweis für den Willen ausländischer Arbeitnehmer/innen zu Selbsthilfe und Eigenverantwortung betrachtet. Zusätzlich sollten Initiativen unterstützt werden, die von sich aus Ersparnisse mobilisierten und an sich banden. Kredithilfen vonseiten der Regierungen sollten erst dann in Betracht gezogen werden, wenn auch Spargelder der ausländischen Arbeitnehmer/innen in die geförderten Programme und Projekte hineinfließen.<sup>395</sup>

Neben den Spargeldern der Arbeitnehmer/innen wurden zusätzliche Quellen zur Finanzierung von arbeitsplatzschaffenden Investitionen wie Geldleistungen im Zusammenhang mit Ansprüchen aus der sozialen Sicherung in Betracht gezogen. Dazu gehörte die Überlegung, arbeitslosen ausländischen Arbeiter/innen einen Teil ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Form einer einmaligen Leistung als Abfindung in Höhe von 5.000 DM – einschließlich ersparter Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung – auszubezahlen und sie dadurch zur Rückkehr zu motivieren. Als Beispiel diene dabei die in Baden-Württemberg 1976 ausbezahlte Rückkehrhilfe.<sup>396</sup>

Jedoch sprachen sich BMA und BMZ gegen solche Maßnahmen aus und teilten im Wesentlichen die gleichen Bedenken wie die Kritiker der baden-württembergischen Rückkehrhilfe, die ein Jahr zuvor beschlossen worden war:<sup>397</sup> Die Summe sei zu gering, um die erwünschte Zahl an ausländischen Arbeitnehmer/innen zur Rückkehr zu bewegen, und auch hier wurde die Gefahr des Mitnahmeeffekts gesehen, indem also auch diejenigen die Rückkehrhilfe beantragten, die ohnehin zurückkehren wollten. Trotzdem erwog die Projektgruppe die Zahlung von Rückkehrhilfen, wobei diese aber zunächst auf bestimmte Fallgruppen zu begrenzen und z. B. bei Betriebseinschränkungen und -stilllegungen zu gewähren seien. In diesen Fällen sollte die Förderung modellhaft erprobt werden, da in ihr das zentrale Instrument erkannt wurde, um regionale Belastungen des Arbeitsmarktes zu mindern und sozialen Konflikten vorzubeugen.<sup>398</sup>

---

<sup>395</sup> Vgl. ebd., S. 26.

<sup>396</sup> Vgl. zur Rückkehrhilfe in Baden-Württemberg Kapitel 3.4.2.

<sup>397</sup> Gewerkschaften, Politiker und die Kirchen sprachen sich gegen eine bundesweite Einfuhr einer Rückkehrprämie aus. Vgl. Kapitel 5.2.3.

<sup>398</sup> Vgl. BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹, BMZ und BMA, 31.10.1977, S. 26. Wie bei der baden-württembergischen Rückkehrprämie wurde darauf geachtet, dass mit dem Arbeitnehmer auch die Familie die Rückkehr antrat.

Eine besondere Bedeutung wurde der vorzeitigen Rückzahlung von Beiträgen zur Rentenversicherung beigemessen, denn darin erachtete die Gruppe eine zusätzliche Motivation zur Rückkehr, ohne dass es dabei zu Mitnahmeeffekten käme. Den rückkehrenden Arbeitnehmer/innen sollten die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung vorzeitig – d. h. ohne die sonst bestehende zweijährige Wartezeit – zurückerstattet werden, was zur Folge hätte, dass die Versicherungspflicht in allen Zweigen der gesetzlichen Rentenversicherung entfiel. Ein Recht zur freiwilligen Weiterversicherung sollte es nicht geben. 1977 war eine Beitragserstattung für portugiesische, griechische und türkische Staatsbürger/innen möglich.

Eine weitere Überlegung bestand darin, die Investitionen deutscher Firmen in den Herkunftsländern voranzutreiben, um dort Arbeitsplätze zu schaffen und bestimmte Kooperationsformen auch gezielt als Instrument der Rückkehrförderung auszubauen; zu diesen gehörten Joint Ventures zwischen deutschen und ausländischen Firmen, die als Zugpferde für die Mobilisierung von Ersparnissen ausländischer Arbeitnehmer/innen erachtet wurden. Jedoch erkannte die Gruppe auch, dass deutsche Unternehmen sich scheuten, in ihren Niederlassungen im Ausland Arbeitnehmer/innen zu beschäftigen, die zugleich Anteilseigner waren. Zudem schien die administrative Behandlung von Auslandsinvestitionen durch die Regierungen der Herkunftsländer die deutschen Unternehmen zu behindern. In der Türkei beispielsweise scheiterten viele Unternehmen an der umständlichen und schwerfälligen Bürokratie, sodass dort die deutschen Investitionen seit Jahren bei 130 Millionen DM stagnierten.<sup>399</sup> Auch hier erkannte der Bericht, dass die Herkunftsländer es in der Hand hätten, Mobilisierungseffekte zu bewirken, indem sie das Investitionsklima verbesserten. Nur so könnten Förderungsinstrumente wie die Beteiligungen und Darlehen der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG) und Steuergelder für Entwicklungshilfen optimal eingesetzt werden. Die Herkunftsländer mussten aktiv an der Rückkehrförderung beteiligt sein, um eine Aussicht auf Erfolg zu begründen. Neben den öffentlichen Mitteln aus Deutschland und den Herkunftsländern müssten auch Privatpersonen und Kapitaleigner, Unternehmen und Banken zur Beteiligung aufgefordert werden, wobei der Schwerpunkt auf die privaten Mittel gelegt werden sollte, die als unausgeschöpftes Potenzial betrachtet wurden und in Zukunft vermehrt herangezogen werden sollten.<sup>400</sup>

Besondere Mittel stellte der Haushalt des BMZ bereit, um die Wiedereingliederung ausländischer Arbeitnehmer/innen in den Herkunftsländern voranzutreiben. Türkischen

---

<sup>399</sup> Der Vorsitzende des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), Hans-Günther Sohr, besuchte 2.11.1976 den türkischen Ministerpräsidenten Süleyman Demirel in der Türkei und besprach mit ihm die wirtschaftliche Lage sowie mögliche Investitionen durch deutsche Unternehmen in der Türkei. Sohr sprach sich äußerst positiv über eine zukünftige Zusammenarbeit aus, thematisierte jedoch auch die Probleme deutscher Firmen im Umgang mit der türkischen Administration; vgl. Milliyet, 3.11.1976, »Almanlar: Türkiye ile/Die Deutschen: Mit der Türkei«.

<sup>400</sup> Vgl. BAArch B 149/46791, Projektgruppe »Rückkehrförderung«, BMZ und BMA, 31.10.1977, S. 32.

Arbeitnehmern/innen, die in ihren Herkunftsländern moderne industrielle und insbesondere arbeitsintensive Betriebe gründen und/oder erweitern und damit Arbeitsplätze schaffen und sichern würden, sollten Darlehen und Zinszuschüsse gewährt werden. »Ein vorrangiger Ansatzpunkt [bestand] hier darin, die von ausländischen Arbeitnehmern während ihrer Beschäftigungszeit in der Bundesrepublik angesammelten Ersparnisse in geeigneter und wirkungsvoller Weise zu aktivieren, d. h. ihre Verwendung in produktiven Investitionen in den Herkunftsländern zu fördern«. Auf der Grundlage des Kreditsonderabkommens mit der Türkei 1972 waren in den Jahren 1975 und 1976 die Haushaltsmittel des vorbezeichneten Reintegrationstitels zur Gänze in den deutsch-türkischen Kreditsonderfonds geflossen, damit türkische Arbeitnehmer/innen als Einzelpersonen oder türkische Arbeitnehmergeellschaften zu günstigen Bedingungen Darlehen für die Gründung oder Erweiterung von Betrieben in der Türkei erhielten. Um dies in den kommenden Jahren weiter auszubauen und zu verbessern, wurden vor allem Zinszuschüsse vorgesehen, da diese zu schnell wirksamen, spürbaren Entlastungen führten und aktuelle Krisen überbrückten. So dachte die Projektgruppe daran, in einer ersten Programmphase eine Reihe von türkischen Arbeitnehmergeellschaften zu unterstützen, damit die knappen Finanzmittel möglichst unangetastet blieben und dann für betriebliche Zwecke eingesetzt werden konnten. Die Projektgruppe sah in den deutsch-türkischen Kreditfonds ein wichtiges Element im Rahmen eines kombinierten arbeitsplatzschaffenden und -sichernden Instrumentariums aus Darlehen und Zinszuschüssen.<sup>401</sup>

Der griechische Arbeitsminister Konstantinos Laskaris hatte bereits im Sommer 1976 in der Sitzung der OECD-Arbeitsgruppe ›Wanderungsfragen‹ solch einen Fonds vorgeschlagen, der die Finanzierung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer/innen in ihre Heimatländer übernehmen sollte. Die Mitglieder hatten damals zwar eine gemeinsame Verantwortung für die Reintegration der ausländischen Arbeitnehmer/innen in ihr Heimatland erkannt, entschieden sich aber gegen den Vorschlag, da sie Bedenken gegen die Begründung internationaler finanzieller Verpflichtungen hegten, z. B. die Erstattung der Rückreisekosten oder Maßnahmen zur schulischen und wohnungsmäßigen Reintegration.<sup>402</sup> Somit war die Überlegung nicht neu. Die Projektgruppe hingegen griff den Vorschlag des griechischen Arbeitsministers auf und hielt ihn für hilfreich, weil er in ihren Augen eine vielversprechende Möglichkeit war, die Rückkehrzahl der Ausländer zu steigern.

---

<sup>401</sup> Vgl. ebd., S. 35.

<sup>402</sup> Vgl. BArch B 149/46788, Sitzung der OECD-Arbeitsgruppe Wanderungsfragen vom 31.5. bis 2.6.1977 in Paris; hier: Vorschlag des griechischen Arbeitsministers Laskaris, 8.6.1977.

Die Summe der Rückkehrförderungs politik sollte bis 1985 für etwa 400.000 Arbeitsplätze 24 Milliarden DM betragen, denn für jeden neuen Arbeitsplatz wurden 60.000 DM kalkuliert. Um diese Kosten so weit wie möglich zu reduzieren, sollten die Rückkehrer/innen jeweils 20.000 DM für ihren neuen Arbeitsplatz investieren, sodass die Kosten auf 16 Milliarden DM gesenkt werden konnten. Bei einer unterstellten Beteiligung aus öffentlichen Mitteln in Höhe von 10.000 DM pro Arbeitsplatz wären das weitere 4 Milliarden DM Einsparpotenzial gewesen. Der Bericht ging davon aus, dass ohne die Mittel der Herkunftsländer, des Kapitalmarkts und privater Investitionen keine umfassende Mithilfe der Bundesrepublik möglich sei und dies nur im Rahmen eines ›Marshall-Plans für Südeuropa‹ geleistet werden könne.<sup>403</sup>

Für Fortbildungen rechnete die Gruppe mit einer Summe zwischen 36 und 125 Millionen DM. Dabei ging sie davon aus, dass nur drei Prozent der 400.000 Rückkehrer/innen eine Aus- oder Fortbildung bzw. Umschulung benötigen würden. Für Planungshilfe berechnete sie 12,8 Millionen DM, für Beratung 32 Millionen DM, für Informationsprogramme 8 Millionen DM und für den Aufbau infrastruktureller und institutioneller Einrichtungen in den Herkunftsländern 210 Millionen DM.<sup>404</sup>

BMA und BMZ setzten ebenso wie die baden-württembergische Rückkehrförderungs politik verstärkt auf finanzielle Anreize, übersahen dabei jedoch ebenso wie diese die Bedeutung der ausländischen Arbeiter/innen für die deutsche Industrie und die dadurch entstehenden Probleme. Die baden-württembergische Landesregierung zahlte 1975 Rückkehrprämien an ausländische Arbeitnehmer/innen aus, die im Audi NSU-Werk Neckarsulm beschäftigt waren und wegen der Krise ihren Arbeitsplatz verloren hatten. Aufgrund der Prämie verließen fast alle ausländischen Arbeiter/innen das Unternehmen. Das ›erfolgreiche‹ Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, auf das man sich berief, hatte zwar vorgeführt, wie tausende ausländische Arbeitnehmer/innen in kurzer Zeit infolge von Geldzahlungen in die Heimat zurückgeschickt werden konnten, aber auch, wie abhängig die deutsche Wirtschaft von diesen noch immer war. Denn nur kurze Zeit später musste das Werk erneut eine große Zahl an Ausländer/innen einstellen, um die Produktion zu steigern. Obwohl sich bereits Ende 1977 diese Entwicklung in Neckarsulm abzeichnete, wurde die Rückkehrhilfe von BMZ und BMA als probates Mittel erachtet, um einen Rückgang der Zahl der Ausländer/innen zu erreichen.

---

<sup>403</sup> Vgl. BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹, BMZ und BMA, 31.10.1977, S. 39.

<sup>404</sup> Vgl. ebd., S. 39–41.

### 3.8 Das Kühn-Memorandum und die Rückkehrförderungs politik

In den Jahren 1979/80 rückte das ›Ausländerthema‹ immer mehr in den Fokus von Politik, Medien und Bevölkerung. Das veranlasste die Bundesregierung, die Stelle eines Bundesbeauftragten für Ausländerfragen beim Bundesarbeitsminister einzurichten.<sup>405</sup> Besetzt wurde der Posten mit dem scheidenden Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen Heinz Kühn, der auf eine verstärkte und bessere Koordinierung der Maßnahmen vor allem zugunsten der ausländischen Kinder und Jugendlichen hinwirkte.<sup>406</sup> Ende 1979 veröffentlichte Kühn ein Memorandum und nannte darin die gravierenden Probleme beim Namen, die aus der Ausländerbeschäftigung entstanden waren. Deutlich kritisierte er »die bisherige Entwicklung und die bisherigen Maßnahmen«, die »offenbar zu sehr von der Priorität arbeitsmarktpolitischer Gesichtspunkte geprägt« gewesen seien, »während die ebenso wichtigen sozial- und gesellschaftspolitischen Postulate nachrangig erschienen«.<sup>407</sup> Die unmissverständlich geäußerte Erkenntnis Kühns, dass die Bundesrepublik Deutschland faktisch zum Einwanderungsland geworden sei und den bleibewilligen Ausländer/innen, insbesondere deren zweiter Generation, Integrationsangebote gemacht werden müssten, die nicht nur vorbehaltlos, sondern auch dauerhaft sein sollten, verblüffte die Beobachter der Ausländerpolitik. Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften zeigten sich erfreut, da in dem Memorandum viele ihrer Forderungen wie z. B. die nach der Einführung eines Kommunal-Wahlrechtes für Ausländer/innen neben einer Reihe von konkreten integrationspolitischen Vorschlägen zu den Themen Kindergarten, Schule, berufliche Bildung, Ausländerrecht, Wohnungswesen, soziale Betreuung und Öffentlichkeitsarbeit enthalten waren.<sup>408</sup>

Zu den wesentlichen Forderungen Kühns gehörten die Entkoppelung der Ausländer- von der Arbeitsmarktpolitik und die zentrale Bedeutung, die den ausländerbezogenen sozial- und gesellschaftspolitischen Erfordernissen künftig zugesprochen werden sollte. Zudem sollten alle »segregierenden Maßnahmen« wie z. B. die Einrichtung von reinen Ausländerklassen in den Schulen zugunsten integrationsorientierter Modelle aufgegeben werden. Die bis dahin verfolgten Konzepte einer »Integration auf Zeit« seien in sich so widersprüchlich wie

---

<sup>405</sup> Dieses Amt war jedoch äußerst umstritten und wurde sogar als »Skandal ohnegleichen« bewertet; die frühere Sozialministerin von Baden-Württemberg Annemarie Griesinger (CDU) hielt es für gänzlich überflüssig. Vgl. HStAS EA1/901 Bü V, Junge Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg, Pressemitteilung 27, 1978/79; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 15.

<sup>406</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 15.

<sup>407</sup> BArch B 149/83780, Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn September 1979. Auch online abrufbar: [http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum\\_1.pdf](http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf), abgerufen am 20.1.2014, S. 29.

<sup>408</sup> Vgl. ebd.

unrealistisch, ihre Unhaltbarkeit erweise sich in der gegenwärtigen Situation stets aufs Neue. Auch die Versuche der Rückkehrförderung sollten nicht überschätzt werden, da sie sich nur auf diejenigen beziehen konnten, die dafür ernsthaft in Betracht kämen. Um diese Gruppe gezielt ansprechen zu können, müssten ihr aber zunächst alle alternativen Perspektiven gezeigt werden.<sup>409</sup>

Um seine Thesen zu unterstreichen, ging Heinz Kühn grundsätzlich von einer Verbleibabsicht der ausländischen Bevölkerungsgruppen aus und kam zu dem Ergebnis, dass es einen starken Trend zur Niederlassung gäbe, »der durch die Entwicklung der Aufenthaltsdauer und durch eigene Angaben von Betroffenen bestätigt« werde. Über 25 Prozent der Ausländer/innen lebten schon mehr als zehn Jahre in der Bundesrepublik, der Rest seit überwiegend sechs Jahren. In einer regionalen Repräsentativerhebung 1979 erklärten fast 42 Prozent von ihnen, »keine Rückkehrabsichten zu haben«.<sup>410</sup> Dieser statistische Befund liefere die Antwort auf die jahrelang geführte Diskussion, ob die ›Gastarbeiter/innen‹ zu Einwanderer/innen geworden seien oder nicht. Alles spreche für eine hohe und dauerhafte Ausländerquote, die zudem einen erheblichen Anteil an jüngeren Menschen aufweise.<sup>411</sup>

Der Kern des Memorandums bestand darin, die »faktische Einwanderung« anzuerkennen und die Politik dazu zu bewegen, endlich die »nicht mehr umkehrbare Entwicklung« zu akzeptieren, da »die Mehrzahl der Betroffenen nicht mehr ›Gastarbeiter/innen‹, sondern Einwanderer/innen sind, für die eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer aus den verschiedenen Gründen nicht wieder in Betracht kommt«.<sup>412</sup> Zur Frage der Rückkehr äußerte sich Kühn wie folgt:

»Die Rückkehrmöglichkeiten derer, die eine Rückkehr realistischerweise anstreben, müssen dadurch in keiner Weise beschnitten werden, sondern könnten wesentlich gezielter als bisher gefördert werden, wenn den Betroffenen eine echte Alternative geboten würde. Nur so wären sie auch stärker als in der Vergangenheit motiviert, ihre eigenen Absichten und Planungen offenzulegen und sich entsprechend einzurichten.«<sup>413</sup>

Zugeständnisse machte er aber auch der Bundesregierung und den Herkunftsländern, indem er sich dafür aussprach, »die Möglichkeit zu einer Reintegration optimal offen« zu halten, »selbst wenn man weiß, dass sie für die übergroße Mehrzahl der Millionen ausländischen Kinder höchst unwahrscheinlich« wäre.<sup>414</sup> Damit versuchte Kühn den Kritikern seines Kurses

---

<sup>409</sup> Vgl. ebd., S.3.

<sup>410</sup> Ebd., S. 8f.

<sup>411</sup> Vgl. ebd., S. 9.

<sup>412</sup> Ebd., S. 15.

<sup>413</sup> Ebd., S. 16.

<sup>414</sup> BArch B 149/83929, Der Ausländerbeauftragte Heinz Kühn an Bundeskanzler Schmidt, 28.9.1979.

entgegenzuwirken, die ihm vorwarfen, eine Assimilation der Ausländer/innen zu fordern, und die die unumkehrbare Eingliederung strikt ablehnten.<sup>415</sup>

Die AWO begrüßte die Forderung Kühns nach einer »vorbehaltlosen Integration« der Ausländer/innen und nach einer Erleichterung der Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft für ausländische Jugendliche. Jedoch kritisierte auch sie das »assimilatorische [...], monistische [...] Verständnis von Integration«.<sup>416</sup>

Es ist deutlich zu erkennen, dass die Diskussion um die faktische Einwanderung der ehemaligen ›Gastarbeiter/innen‹ immer auch ein Streit um deren Assimilation war; diese hätte zu einer unumkehrbaren Integration der Ausländer/innen geführt, die aber von vielen nachdrücklich abgelehnt wurde. Mitte 1978 wurde im Bundestag von der CDU/CSU eine Diskussion um die Zukunftschancen der Kinder ausländischer Arbeitnehmer/innen entfacht, welche die Benachteiligung der ausländischen Arbeiterkinder und die Ablehnung ihrer »Eindeutschung« thematisierte. Die Christdemokraten bezeichneten die ausländischen Kinder als »Generation der Hoffnungslosigkeit« und forderten von der Regierung, »keine Politik der Eindeutschung und keine Politik der Entfremdung von der Familie« zu betreiben. Vielmehr solle den jungen Menschen »die frei gewählte Entscheidung zur Rückkehr« überlassen bleiben, sobald sie die Volljährigkeit erreicht hätten. Die ausländischen Kinder seien sozial zu integrieren, »ohne dabei ihre nationale und kulturelle Identität zu zerstören«. Die sozialliberale Regierung wurde beschuldigt, die jugendpolitischen Aufgaben auf ein Arbeitsmarktproblem zu verkürzen, denn die wesentlichen Kompetenzen in dieser Frage lägen beim BMA, wo es doch gelte, die Probleme ausländischer Jugendlicher zu einem Schwerpunkt der Jugendpolitik der nächsten Jahre zu machen.<sup>417</sup>

Zu neuen Akzenten in der Ausländerpolitik kam es auch in Baden-Württemberg, nachdem der christdemokratische Ministerpräsident Filbinger 1978 zurückgetreten war und Lothar Späth (ebenfalls CDU) sein Amt übernommen hatte. Indem Späth die von seinem Vorgänger verfolgte Politik des ständigen Austausches von ›Gastarbeiter/innen‹ durch finanzielle Anreize für

---

<sup>415</sup> Vgl. Herbert, Hunn, Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern, S. 760f.

<sup>416</sup> AdsD 5/DGAZ 000517, Arbeiterwohlfahrt, Protokoll der Sitzung des Fachausschusses »Ausländerfragen« am 12. und 13.11.1979 in Bonn.

<sup>417</sup> Der SPD-Abgeordnete Urbaniak verwies auf die im Februar 1977 vorgelegten Vorschläge der Bund-Länder-Kommission und die stufenweise Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Die Jugendpolitik sei von der sozialliberalen Koalition nie ausgeklammert worden, so Urbaniak. Der liberale Politiker Norbert Eimer brachte die Schwierigkeiten schließlich auf den Punkt: Die Mehrzahl der aufgeführten Forderungen der Christdemokraten fielen in die Zuständigkeit von Ländern und Gemeinden. Zudem würden die herrschenden Probleme in der Öffentlichkeit nicht entsprechend erkannt und erörtert. Eimer rief die Parteien dazu auf, ihre Einstellung gegenüber den Ausländern zu ändern, dies in der Öffentlichkeit zu zeigen und damit den Versuch zu unternehmen, sie aus ihrer Isolation herauszuführen. Auch müsse man den Ausländern die Möglichkeit geben, gleichberechtigte Staatsbürger zu werden – wenn sie dies wünschten – und dafür sorgen, »dass sie ihrer eigenen Sprache und Kultur nicht entfremdet werden, ohne bei uns integriert zu werden«, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, 97. Sitzung, Bonn, 14.6.1978.



»gestorben« erklärte, schlug er eine neue Richtung ein und versprach, verstärkt Integrationsanstrengungen für die zweite und dritte Generation der Ausländer/innen zu unternehmen.<sup>418</sup> Die Erkenntnis Kühns, dass die Bundesrepublik faktisch zu einem Einwanderungsland geworden war, entsprach wortgleich den Äußerungen Späths auf dem Kirchlichen Kindergartenkongress am 5. April 1979 in Karlsruhe, mit denen er die Tendenzwende in der baden-württembergischen Ausländerpolitik zugunsten verstärkter Integrationsbemühungen einleitete.<sup>419</sup> Die Landesregierung machte den bleibewilligen Ausländern das Angebot zur vorbehaltlosen und dauerhaften Integration und eröffnete den hier aufwachsenden Kindern die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilnahme am Leben in der deutschen Gesellschaft, ohne sie dabei ihrer nationalen und kulturellen Identitäten und damit der Möglichkeit zur Rückkehr in die Heimat zu berauben. Dies sollte nicht als Politik der Eindeutschung bzw. Einwanderung missverstanden werden<sup>420</sup>, wengleich auch die Einstellung des Programms der Rückkehrförderung mit Hilfe von Geldleistungen dies so erscheinen lassen könnte.

Das Jahr 1979 versprach eine Kehrtwende in der Ausländerpolitik zu bringen, da sowohl vonseiten der Bundesregierung als auch von der für unnachgiebig gehaltenen baden-württembergischen Landesregierung Zugeständnisse gemacht wurden, die die soziale und rechtliche Position der Ausländer/innen zu verbessern schienen. Jedoch folgte die Bundesregierung nicht den Vorschlägen des Ausländerbeauftragten und lehnte es ab, die Bundesrepublik als Einwanderungsland zu betrachten, wobei sie wie folgt argumentierte:

»Ob der Aufenthalt in der Bundesrepublik und die Integration in unser gesellschaftliches Leben im Einzelfall in die Einwanderung münden, muss der Ausländer selbst entscheiden. Die Ausländerpolitik sollte lediglich die rechtlichen Voraussetzungen für einen solchen freien Entschluss erleichtern, nicht jedoch ein solches Ziel vorgeben.«<sup>421</sup>

Das Kühn-Memorandum blieb politisch weitgehend folgenlos. Die politisch Verantwortlichen vertraten zwar eine durchaus offene ausländerpolitische Position und überließen den Ausländer/innen die Entscheidung, ob sie in die Bundesrepublik einwandern wollten oder nicht, gingen aber nicht auf die Forderungen Kühns ein, eine konsequente Integrationspolitik zu betreiben. Damit die Integration der zweiten »Gastarbeitergeneration« gelingen konnte, hätte ein Bildungs- und Ausbildungssystem geschaffen werden müssen, das den ausländischen Kindern

---

<sup>418</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 92–100.

<sup>419</sup> Ebd.

<sup>420</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 7/5798; HSAS EA1/901 Bü III, Auswertung des Memorandums des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung vom 1979.

<sup>421</sup> Weiterentwicklung der Ausländerpolitik. Beschlüsse der Bundesregierung vom 19.3.1980, o. J., zit. n. Meier-Braun, Rückkehr und Integration?, S. 18.

und Jugendlichen die Möglichkeit gab, gleichberechtigt am Schulsystem teilzunehmen. Von der zweiten Generation wurde zwar angenommen, dass sie durch den Schulbesuch bereit sein würde, bestimmte deutsche Gewohnheiten zu übernehmen, aber es gab kein Integrationsgesetz, das die Ausländerkinder förderte und forderte und auch die Landesregierungen finanziell unterstützte. Als Begründung der ›Nicht-Förderung‹ der Integrationspolitik wurden die hohen Kosten angeführt, die benötigt würden. Führende Politiker/innen und Ministerien verfolgten weiterhin das Ziel, die Zahl der Ausländer/innen in Deutschland zu verringern, indem ihre Integration quasi zu ihrer Privatsache erklärt und ihrer Eigeninitiative überlassen wurde. Mit einem klaren Signal wie z. B. der Erleichterung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit hätte die Bundesregierung die Nachkommen der ersten Ausländergeneration bei ihrer Integration in Deutschland stärken können.

#### 4. ›Rennen um die Begrenzungs politik‹: Die Begrenzung der Zuwanderung und die Förderung der Rückkehr türkischer Arbeitnehmer/innen in den Jahren 1980 bis 1982

Die deutsche Mehrheitsgesellschaft verstand die türkischen Arbeitsmigrant/innen in den 1970er-Jahren als eine homogene Nationalitätengruppe, die sich von den anderen Einwanderergruppen deutlich unterschied, weil sie nicht nur aus einem fremden Land kamen, sondern auch einer fremden Religion angehörten und somit ›doppelt fremd‹ waren.<sup>422</sup> Türkinnen und Türken wurden sowohl von der Wissenschaft als auch von zahlreichen Politiker/innen als Fremde dargestellt, die aus einer anderen Kultur stammten und stark mit einem als homogen vorgestellten Islam in Verbindung gebracht wurden. »Der Islam bildet dabei die Schranke, die ein Überwinden von Fremdheit und Anderssein unmöglich macht«, so beschreibt der Ethnologe Martin Sökefeld eine Position in der deutschen Diskussion.<sup>423</sup> Die ›fremde‹ Kultur der Türkinnen und Türken bildete eine unüberwindbare Barriere, die zu einer Problematisierung der türkischen Einwanderung führte. Die *FAZ* bezeichnete die von der deutschen Gesellschaft für homogen gehaltenen Türkinnen und Türken zu Beginn der 1980er-Jahre als die »Allzufremden«, die »außen vor« geblieben seien.<sup>424</sup> Die Herkunftskultur führten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als Grund für die »Probleme« der Integration von Türkinnen und Türken an sowie als Hindernis für Integration/Assimilation – »bei Türken umso mehr, als sich ›ihre Kultur‹ von der ›unsrigen‹ ja besonders unterscheidet«. <sup>425</sup> Die Soziologin Beatrice Berkenkopf kam 1983 in ihrer Untersuchung ausländischer Kinder, die in zwei Kulturen aufgewachsen waren, zu dem Ergebnis, dass sich »[d]ie Probleme der Integration [...] besonders bei den Türken [herausstellten], weil sie dem uns vergleichsweise fremden –

---

<sup>422</sup> Vgl. Martin Sökefeld, Das Paradigma kultureller Differenz: Zur Forschung und Diskussion über Migranten aus der Türkei in Deutschland, in: Ders. (Hrsg.), *Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz: neue Perspektiven auf Einwanderer aus der Türkei. Kultur und soziale Praxis*, Bielefeld 2004, S. 9–33; vgl. zu den klassischen soziologischen Theorien der Fremdheit: Georg Simmel, *Exkurs über den Fremden*, in: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin 1908, S. 685–691; Alfred Schütz, *Der Fremde. Ein sozialpsychologischer Versuch*, in: Ders., *Gesammelte Aufsätze*, Bd. 2: *Studien zur soziologischen Theorie*, Den Haag 1972, S. 53–69; zu neueren Theorien der Fremdheit: Zygmunt Bauman, *Moderne und Ambivalenz*, in: Ulrich Bielefeld (Hrsg.), *Das Eigene und das Fremde. Neuer Rassismus in der Alten Welt?*, Hamburg 1998, S. 23–49; Armin Nassehi, *Der Fremde als Vertrauter. Soziologische Beobachtungen zur Konstruktion von Identität und Differenz*, in: Andrea Wolf (Hrsg.), *Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20. Jahrhunderts*, Wien 1997, S. 133–165; Mario Erdheim, *Das Eigene und das Fremde. Ethnizität, kulturelle Unverträglichkeit und Anziehung*, in: Helga Haase (Hrsg.), *Ethnopsychanalyse. Wanderungen zwischen den Welten*, Stuttgart 1996, S. 173–190; Bernhard Waldenfels, *Zwischen den Kulturen*, in: Ders., *Grundmotive einer Phänomenologie des Fremden*, Frankfurt a. M. 2006, S. 109–132.

<sup>423</sup> Vgl. Sökefeld, *Das Paradigma kultureller Differenz*, S. 10.

<sup>424</sup> Vgl. *FAZ*, 2.12.1982, »Fremde und Allzufremde«.

<sup>425</sup> Sökefeld, *Das Paradigma kultureller Differenz*, S. 17.

orientalisch islamischen – Kulturkreis angehörten«. <sup>426</sup> Die Beschreibungen der ›türkischen Kultur‹ prägten Stereotype, vor allem in Bezug auf die als unveränderlich und wirkmächtig dargestellten ›Werte‹ und Traditionen wie ›Ehre‹ und ›Autorität‹. Die aus ländlichen Gebieten kommenden Arbeiter/innen seien zum Beispiel gegenüber ihren Ehefrauen und Frauen im Allgemeinen gebieterisch und streng, die türkische Frau sei unterdrückt und unfähig, eigenständig zu handeln. <sup>427</sup> Die Versuche zur Erklärung der ›türkischen Kultur‹, die für all die ›Integrationsprobleme‹ verantwortlich gemacht wurde, führte zu Generalisierungen und Vorurteilen gegenüber der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik und verengte den Blick auf die Migration, welche nur noch als eine Bewegung verstanden wurde, die Kulturen ›aufeinanderprallen‹ ließ. <sup>428</sup>

»Da prallen Welten aufeinander, von deren Versöhnung oder gegenseitiger Integration zu reden, noch lange ein frommer Wunsch bleiben wird. Mentalität und kultureller Hintergrund stehen dagegen. Türken sind Familienwesen. Das Milieu ihres Dorfes bleibt für sie auch in Berlin-Kreuzberg, Köln-Kalk oder Hamburg-Wilhelmsburg bestimmend. Manchmal ist es ihnen sogar wirklich gelungen, ihr altes Dorf wieder um sich zu scharen. In St. Augustin, einer kleinen Gemeinde bei Siegburg, leben 2000 Türken; 61 Prozent davon stammen aus dem Distrikt Kulu in der Provinz Konya, 20 Prozent kommen vom Schwarzen Meer. Türken gleicher Herkunft ziehen einander wie Magneten an. Auf diese Weise konnten die feudalen Strukturen der patriarchalischen Welt Anatoliens bis in die Bundesrepublik gerettet werden. Die wenigsten Deutschen verstehen die Mentalität der Türken. Die Waffenbrüderschaft von Gallipoli können wir in diesem Zusammenhang vergessen. Sie ist eine historische Reminiszenz, die für die türkischen Auswanderer nicht viel hergibt. Sie sind uns fremd, auch aus religiösen Gründen.« <sup>429</sup>

Die Integration der Türkinnen und Türken wurde in der deutschen Gesellschaft als schwierig oder gar unmöglich empfunden und das ›Gastarbeiterproblem‹ zunehmend als ein ›Türkenproblem‹ verhandelt. »Ethnizität wurde damit in Deutschland in einem sozialstaatlichen Bezugsrahmen zur Geltung gebracht«, so der Soziologe Michael Bommers. <sup>430</sup>

---

<sup>426</sup> Zit. nach ebd.; Beatrice Berkenkopf, Kindheit im Kulturkonflikt: Fallstudien über türkische Gastarbeiterkinder, Frankfurt a. M. 1984.

<sup>427</sup> Vgl. ebd., S. 18; Heiner Holtbrügge, Türkische Familien in der Bundesrepublik. Erziehungsvorstellungen und familiale Rollen- und Autoritätsstruktur, Duisburg 1975, S. 54; Pia Weische-Alexa, Soziokulturelle Probleme junger Türkinnen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1982, S. 3; Werner Schiffauer, Die Bauern von Subay. Das Leben in einem türkischen Dorf, Stuttgart 1987; Yolanda Broyles-González, Türkische Frauen in der Bundesrepublik Deutschland: Die Macht der Repräsentation, in: Zeitschrift für Türkeistudien 3, 1990, S. 107–134.

<sup>428</sup> Vgl. Sökefeld, Das Paradigma kultureller Differenz, S. 21.

<sup>429</sup> Nina Grunenberg, Die Zeit, 29.1.1982, »Was tun mit den Türken?«.

<sup>430</sup> Michael Bommers, Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung, IMIS-Beiträge, Heft 38/2011, S. 175.

## 4.1 Visumpflicht für türkische Staatsangehörige

Die türkische Bevölkerung in der Bundesrepublik nahm von 1979 auf 1980 um rund 200.000 Personen zu. Etwa die Hälfte entfiel dabei auf den Familiennachzug, ein Drittel auf die Zuwanderung von Asylbewerber/innen und der Rest auf den ›Ausländer-Geburtenüberschuss‹.<sup>431</sup> Von den Asylbewerber/innen stammten 1980 mehr als die Hälfte aus der Türkei, und dies mündete erneut in eine ›Antipathie-Welle‹ innerhalb der deutschen Gesellschaft gegenüber den schon seit vielen Jahren hier ansässigen türkischen Migrant/innen.<sup>432</sup>

Die angespannte politische Situation in der Türkei wurde sowohl von den deutschen Medien als auch von der deutschen Regierung unterschätzt. Vor und nach dem Militärputsch 1980 kam es in der Türkei zu Verfolgung und Diskriminierung tausender Menschen aufgrund ihrer politischen Einstellung und ethnischen Herkunft. Zehntausende türkische Staatsangehörige flohen daraufhin ins Ausland und eine große Zahl suchte Schutz in Deutschland. Die wachsende Zahl von Asylbewerber/innen wurde sowohl in der deutschen Presse als auch beim DGB als »Missbrauch, um den Anwerbepstopp zu unterlaufen« bezeichnet.<sup>433</sup>

**Tab. 8:** Zahl der Asylbewerber/innen aus der Türkei 1976–1981

<b>Jahr</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>Türken</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
1976	11.123	809	7,3
1977	16.410	1.168	7,1
1978	33.136	7.419	22,4
1979	51.493	13.246	25,7
Januar 1980	11.612	5.937	51,1
Februar	13.363	8.354	62,5
März	13.203	8.668	65,7
April	10.684	7.109	66,5
Mai	10.932	6.685	61,2

<sup>431</sup> Vgl. Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 247.

<sup>432</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 454; Ursula Münch, *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*, Opladen 1993, S. 78f.; Herbert, Hunn, *Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern*.

<sup>433</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 455; FAZ, 28.5.1980, »Dämme gegen die Asylanten-Springflut«; Zit. nach Treichler, *Arbeitsmigration und Gewerkschaften*, S. 192.

<b>Jahr</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>Türken</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
Juni	10.449	5.715	54,7
Juli	9.804	5.212	53,2
August	6.946	2.821	40,6
September	7.737	2.557	33,1
Oktober	5.435	2.079	38,3
November	4.008	1.517	37,8
Dezember	3.645	1.259	34,5
Jan.–Dez.	107.818	57.913	53,7
Januar 1981	3.155	944	29,9
Februar	3.161	869	27,5
März	2.856	593	20,8
April	2.338	405	17,3
Mai	2.559	444	17,4
Juni	3.854	465	12,1
Juli	5.239	415	7,9
August	5.355	483	9,0
September	4.181	354	8,5
Oktober	5.233	423	8,1
November	6.050	473	7,8
Dezember	5.410	433	8,0
Jan.–Dez.	49.391	6.302	12,8

**Quelle:** AdsD 1/RZ AA 000271, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, II a 6 – 28 707 – 6, Asylbewerber, 14.1.1982.

Ende September 1981 stieg die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/innen auf 4.629.779. Mit 1.546.311 gehörten die türkischen deutlich vor den jugoslawischen (637.313) und italienischen (624.505) Migrant/innen zur größten Minderheit in Deutschland.<sup>434</sup> Unter den 49.391 Asylbewerber/innen dieses Jahres waren 6.302 türkische Antragsteller/innen, von denen 51 als asylberechtigt anerkannt wurden. 1982 und 1983 sank die Zahl der Asylbewerber/innen auf 4.365 bzw. 1.548 Personen.<sup>435</sup>

Die Asylbewerber/innen aus der Türkei wurden lange Zeit von deutschen Behörden und Politiker/innen verdächtigt, ›Wirtschaftsflüchtlinge‹ oder ›Scheinasylanten‹ zu sein. Auch noch zu Beginn des Jahres 1981, als die Asylbewerberzahl deutlich gesunken war, sprachen CDU und CSU immer wieder von ›Asylmissbrauch‹.<sup>436</sup> Es wurde versucht, sie so schnell wie möglich zurück in die Türkei abzuschieben. Das Magazin *Der Spiegel* berichtete von Anerkennungsbeamten, die die Bewerber/innen mit »hektographierten Zetteln, auf denen nicht einmal die Unterschriften original sind, ab[]schmetteten«.<sup>437</sup> Die Gerichte würden die Entscheidungen des Bundesamtes lediglich in Ausnahmefällen korrigieren und damit »das Asylrecht in eine Richtung fortentwickel[n], an deren Ende faktisch die Abschaffung des Asylrechts für bestimmte Flüchtlingsgruppen stehen muss«, so die Einschätzung der Situation durch die Hilfsorganisation Amnesty International.<sup>438</sup>

Die zunehmende Zahl von Asylbewerber/innen aus der Türkei führte in den deutschen Medien zu pauschalisierenden Beurteilungen, welche selbst von renommierten Politiker/innen vertreten wurden. So waren Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP) und Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg (SPD) der Ansicht, dass die meisten der Asylbegehrenden gar nicht wegen politischer Verfolgung in die Bundesrepublik drängten, sondern nur Geld wollten.<sup>439</sup> *Der Spiegel* bezeichnete die Flüchtlingsbewegung als »Ausländer-Schwemme« und »Türkeninvasion«, die über die Bundesrepublik hereinbreche, und verwendete erneut die selbe Naturkatastrophen- und Kriegsmetaphorik wie kurz vor dem Anwerbestopp 1973.<sup>440</sup> Bundeskanzler Helmut Schmidt ging noch weiter und beschrieb in einer Kabinettsitzung in dunklen Farben die Bedrohung der deutschen Gesellschaft, indem »ferngesteuerte ausländische Extremistengruppen auf deutschem Boden ihre Kämpfe

---

<sup>434</sup> Vgl. Tim Szatkowski, *Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983*, Berlin/Boston 2016, S. 101.

<sup>435</sup> Vgl. Szatkowski, *Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983*, S. 111.

<sup>436</sup> Vgl. Bade, *Kritik und Gewalt*, S. 100f.

<sup>437</sup> *Spiegel*, 14.7.1980, »Menschliches Frachtgut«.

<sup>438</sup> Vgl. ebd.; vgl. dazu auch *Spiegel*, 30.7.1973, »Die Türken kommen – rette sich, wer kann«; Christoph Bongert, *Spieglein an der Wand. Notizen zur sprachlichen Erzeugung von Fremdheit*, in: Simone Blaschka-Eick, Christoph Bongert (Hrsg.), *PLÖTZLICH DA. Deutsche Bittsteller 1709. Türkische Nachbarn 1961*, Bremerhaven 2016, S. 148–157.

<sup>439</sup> *Spiegel*, 2.6.1980, »Da sammelt sich ein ungeheurer Sprengstoff«.

<sup>440</sup> Ebd.

ausfechten, Gewerkschafter von auswärtigen Rechtsradikalen drangsaliert werden, die Ausländerfeindlichkeit der Bundesbürger zu Hass eskaliert.«<sup>441</sup> Mit dieser Äußerung versuchte er vor allem Bundesinnenminister Baum und Justizminister Hans-Jochen Vogel (SPD) zu drängen, »dafür zu sorgen, dass etwas geschieht«. Schmidt empfahl Minister Vogel, »doch einmal darüber [zu] grübeln, ob der Ausländerzustrom nicht notfalls durch eine Einschränkung des vom Grundgesetz garantierten Asylrechts für politische Verfolgte eingedämmt werden« müsse.<sup>442</sup>

Infolge der innenpolitischen Entwicklung in der Türkei seit Mitte der 1970er-Jahre gab es immer häufiger Auseinandersetzungen zwischen türkischen linken und rechten Gruppierungen in der Bundesrepublik. Wie Ferdinand Koop von der Abteilung ›Ausländische Arbeitnehmer‹ der IG Metall feststellte, wäre es »ein Wunder« gewesen, »wenn die etwa eine Million türkischen Staatsbürger in der BRD von dieser Entwicklung isoliert geblieben wären«.<sup>443</sup> Das Magazin *Der Spiegel* und die *FAZ* veröffentlichten im Herbst 1980 unterschiedliche Artikel zur gesellschaftlichen und politischen Polarisierung in der Türkei, die sich in Deutschland widerspiegelte. Während sich *Der Spiegel* mit einem Themenschwerpunkt zu den ›Grauen Wölfen‹<sup>444</sup> auf diese rechte ultranationale Gruppierung als Urheber der gesellschaftlichen Konflikte in der Türkei fokussierte, deren Mutterpartei die MHP (Milliyetçi Hareket Partisi – Partei der Nationalistischen Bewegung) war, präsentierte die *FAZ* ihren Lesern ein Bild der »terroristischen Linken«.<sup>445</sup> In der Bundesrepublik verübten Mitglieder oder Sympathisanten türkischer extremistischer Gruppierungen Brandanschläge auf diplomatische Vertretungen der Türkei, und es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen türkischen Rechts- und Linksextremisten. Die zunehmenden rechtsextremistischen und nationalistischen Aktivitäten

---

<sup>441</sup> Ebd.

<sup>442</sup> Ebd.

<sup>443</sup> Zit. nach Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 425; AdsD, IGM, O 601, IGM, Ferdinand Koop, Vorlage für die Sitzung des Beirats am 15.12.1976, Bericht über die Situation der ausländischen Arbeitnehmer, 15.11.1976.

<sup>444</sup> Die Zunahme der Aktivitäten der faschistischen und religiös-fanatischen türkischen Organisationen in der Bundesrepublik entfachte die Diskussion, warum diese antidemokratischen Verbände in Deutschland geduldet und sogar gefördert wurden. Die sogenannten Grauen Wölfe machten immer wieder mit Gewalttaten Schlagzeilen und die gegründeten ›Koran-Kurse‹ rückten als Hauptrekrutierungskreis in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Seit Anfang der 1970er-Jahre trat die MHP als organisatorische Kraft in Europa auf. In der Bundesrepublik entstanden zahlreiche Auslandsvertretungen, die der Parteizentrale in Ankara direkt unterstanden. Der ›Führer‹ Alpaslan Türkeş hatte engen Kontakt zur CDU/CSU, sodass sogar am 1. Mai 1978 Franz Josef Strauß dem türkischen Faschistenführer Türkeş eine Audienz gewährte und auch Jahreshauptversammlungen fanden in der Bundesrepublik statt, deren Räume von CDU-Politikern für die »Kulturabende« angemietet wurden. Obwohl vor dieser Veranstaltung Bundeskanzler Helmut Schmidt, Innenminister Gerhart Baum, SPD-Fraktionsführer Herbert Wehner von der Föderation der Arbeitervereine der Türkei in der Bundesrepublik (FIDEF) über den Charakter des Treffens schriftlich informiert worden waren, griffen die Behörden nicht ein und ließen sie gewähren. Vgl. Barbara Hoffmann, Michael Opperskalski, Erden Solmaz, Graue Wölfe, Koranschulen, Idealistenvereine. Türkische Faschisten in der Bundesrepublik, Düsseldorf 1981; Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 423–446; Spiegel, 8.9.1980, »Graue Wölfe: Türkenkrieg in Deutschland«.

<sup>445</sup> Incesu, Ankara – Bonn – Brüssel, S. 116–122.



zu Beginn der 1980er-Jahre führten zu vier Todesopfern und mindestens 20 schwer verletzten Personen.<sup>446</sup>

Am 25. Juni 1980 kam es zur Einführung einer allgemeinen Visumpflicht für einreisende türkische Staatsangehörige, um die Zahl türkischer Asylbewerber/innen in Deutschland zu reduzieren bzw. eine weitere Zunahme zu vermeiden und die Attraktivität der Bundesrepublik als Asylland zu schmälern.<sup>447</sup> Bis dahin galt für türkische Staatsbürger/innen das Touristenprivileg nach der Durchführungsverordnung des Ausländergesetzes. Die Einführung des Visumzwangs hatte zur Folge, dass sämtliche türkische Staatsbürger/innen vor der Einreise in die Bundesrepublik von der deutschen Botschaft einen Sichtvermerk in ihren Pässen benötigten – auch Flüchtlinge und Familienmitglieder, die im Zuge des Familiennachzugs nach Deutschland reisen wollten.<sup>448</sup>

Am 12. September 1980 übernahm das türkische Militär die Macht in der Türkei. Kurze Zeit später wollte das Auswärtige Amt (AA) von der deutschen Botschaft in Ankara wissen, »ob sich wegen des Regimewechsels eine Änderung unserer bisherigen Haltung zum Tatbestand der politischen Verfolgung in der Türkei«<sup>449</sup> ergebe. Der deutsche Botschafter Dirk Oncken versicherte, dass sich durch das Militär die Sicherheitslage in der Türkei beruhigen werde, es aber eine neue Kategorie der Asylbewerber/innen geben könnte. »[D]iese neuen Asylbewerber [könnten] nicht unglaublich versichern [...], wegen im Grunde rein politisch zu wertenden Straftaten verfolgt worden zu sein.«<sup>450</sup> Dem Innenministerium leitete das AA die Antwort nicht weiter, sondern teilte lediglich mit: »Die Installierung der Militärregierung hat keine weiteren Asylgründe geschaffen, eher [...] bestehenden Asylgründen die Überzeugungskraft genommen.«<sup>451</sup>

Der Historiker Günal Incesu hat zahlreiche türkischen Zeitungsartikel analysiert, die sich mit der Einführung der Visumpflicht beschäftigten. Er stellte fest, dass es eine »frappierende Deckungsgleichheit [mit den] Argumente[n] [gab], die sieben Jahre zuvor bei der Verkündung des Anwerbestopps« genannt worden waren. Sein Fazit lautete: Es handele sich um

---

<sup>446</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI), Verfassungsschutz 1979, Bonn 1980, S. 131ff.; Die Verfassungsschutzberichte des Bundes wiesen immer darauf hin, dass »der ganz überwiegende Teil dieser Ausländer Recht und Verfassung der Bundesrepublik Deutschland respektiert und dass sich nur eine ganz geringe Minderheit als Mitglieder oder Sympathisanten extremistischer Organisationen oder Gruppen angeschlossen haben«, zit. nach Luft, Skandal und Konflikt: Deutsch-türkische Themen, S. 13.

<sup>447</sup> Vgl. AAPD 1980, I, Dok. 188, München 2011.

<sup>448</sup> Vgl. Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften, S. 193.

<sup>449</sup> PA/AA, B 82, Ref. 510, Bd. 1286, Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kastrup vom 16.9.1980, zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 110.

<sup>450</sup> PA/AA, B 82, Ref. 510, Bd. 1286, Fernschreiben 1150 von Botschafter Oncken vom 17.9.1980, zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 111.

<sup>451</sup> PA/AA, B 82, Ref. 510, Bd. 1286, Mitteilung von Staatssekretär van Wellen an Staatssekretär Fröhlich vom 19.9.1980, zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 111.

»fundamentale Kritik sowohl an innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei als auch an der Bundesrepublik, ›Europa‹ und dem ›Westen‹ im Generellen. Im naiven Glauben, so der Kollektivvorwurf an die türkischen Regierungen, durch die Entsendung junger türkischer Männer und Frauen in westliche Länder den eigenen Arbeitsmarkt zu entlasten und zugleich die Türkei durch die schiere Anwesenheit türkischer Staatsangehöriger in westlichen Staaten an die Europäische Gemeinschaft heranzuführen, habe man die Türkei sehenden Auges in eine ökonomische und politische Abhängigkeit vom ›Westen‹ getrieben, die sie nun als Untergebener ›Europas‹ und des ›Westens‹ dastehen lasse.«<sup>452</sup>

Während bei dem Anwerbestopp 1973 die Ölkrise als Legitimationsgrundlage herangezogen wurde, um die Arbeitsmigration zu beenden, nutzte die Bundesregierung nunmehr das Argument der ›Asylantenflut‹ als Begründung für die Einführung der Visumpflicht. Die sozialliberale Regierung zeigte mit diesem Beschluss, dass sie ihren Plan, die Zahl der türkischen Staatsangehörigen zu beschränken, weiter verfolgte und den deutlichen Anstieg der Asylbewerber/innen aus der Türkei seit 1979 als Gefahr bewertete. Das AA betrachtete die Maßnahme mit Skepsis und wies darauf hin, dass die Türkei NATO-Partner und Mitglied des Europarates sei sowie ein mit der EG assoziierter Staat, und mithin eine andere Position habe als Länder wie Äthiopien, Bangladesch oder Pakistan. Jährlich besuchten hunderttausende türkische Staatsbürger/innen ihre Verwandtschaft in Deutschland und die drei Auslandsvertretungen in der Türkei seien dem Ansturm von Antragsteller/innen nicht gewachsen.<sup>453</sup> Doch auf Drängen des BMI, dass eine weitere Zunahme der Asylbewerberzahl »in der deutschen Bevölkerung Emotionen hervorrufen« könne und dass die Mehrzahl der türkischen Staatsangehörigen nur Asyl beantragten, um während des Asylverfahrens in der Bundesrepublik leben und arbeiten zu können, lenkte das AA ein.<sup>454</sup> Botschafter Oncken stimmte dem BMI zu und war der Ansicht, dass die Bundesrepublik eine zunehmende Überfremdung nicht weiter hinnehmen könne, während die Türcinnen und Türken Deutschland als ein »gelobtes Land« betrachteten: »Man braucht nur den Asylwunsch zu äußern und erhält Arbeit und Lohn, dies garantiert durch die Dauer des Asyl- und ggf. Ausweisungsverfahrens.« Oncken regte an, die Asylsuchenden in Lagern aufzunehmen, ihnen keine Arbeitserlaubnis zu erteilen und die Asyl- und aufenthaltsbeendenden Verfahren zu straffen und parallel abzuwickeln.<sup>455</sup>

In der öffentlichen Diskussion wurde immerzu von einem »Ausländer-« und insbesondere »Türkenproblem« gesprochen, welches sich durch die Zunahme der Zahl der

---

<sup>452</sup> Ebd.

<sup>453</sup> Vgl. Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 30.

<sup>454</sup> PA/AA, B 82, Ref. 510, Bd. 1285, Fröhlich an van Well vom 25.2.1980, zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 30f.

<sup>455</sup> PA/AA, B 82, Ref. 510, Bd. 1285, Fernschreiben 748 von Botschafter Oncken vom 16.6.1980, zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 32.

Asylbewerber/innen aus diesem Land weiter vergrößere, und wodurch es zu einer drohenden »Überfremdung« in der Bundesrepublik komme.<sup>456</sup> Hessens Ministerpräsident Holger Börner (SPD) sprach sich offen gegen die türkischen Asylbewerber/innen aus: »Es kommt, solange ich in Hessen was (sic!) zu sagen habe, kein Türke mehr ins Land.«<sup>457</sup>

Wie bewertete die türkische Regierung die Einführung einer allgemeinen Visumpflicht für die Einreise ihrer Landsleute in die Bundesrepublik? Die türkische Regierung konnte und wollte aufgrund ihrer schwierigen ökonomischen Situation nichts gegen die Wirtschaftsflüchtlinge tun, die es zweifellos auch gab. Während eines Gesprächs eines Botschaftsangehörigen mit dem Leiter der Konsularabteilung im türkischen Außenministerium gab letzterer die Schuld an den hohen Asylbewerberzahlen den deutschen Behörden, weil diese die Asylsuchenden zu gut behandelten. Man solle sie »in ›Lager‹ konzentrieren, sie nur mit Lebensmitteln versorgen, ihnen keine Arbeitserlaubnis geben und sie recht bald wieder in die Türkei zurückschicken«, so der türkische Beamte. Sehr schnell würde sich das herumsprechen und die Asylbewerberzahlen würden sinken.<sup>458</sup>

Botschafter Oncken berichtete, dass »[e]ine bei uns aufkommende Unduldsamkeit gegenüber türk[ischen] Zuwanderern« in der Türkei registriert werde und

»[d]ie türkische Regierung [...] den Strom der Auswanderer nicht zurückdämmen [könne]. Eingeleitete oder geplante Maßnahmen erscheinen unzulänglich. [...] Der Versuch, gleichzeitig dem Missbrauch des Asylrechts ein Ende zu setzen und die Qualität des deutsch-türk. Verhältnisses zu erhalten, läuft auf die Quadratur eines polit[ischen] Kreises hinaus«.

Allerdings verfügte die Bundesregierung über gewisse Spielräume: »Die Regierung hat bei aller Kooperationsbereitschaft deutlich gemacht, dass sie sich eine durchgreifende Regelung der anstehenden Fragen nur von deutschen Maßnahmen verspricht.« Das heißt, die Bundesregierung vertraute nicht auf Lösungsvorschläge der türkischen Regierung – die es nicht gab –, sondern nur auf ihre eigenen Regelungen. Um aber die türkische Verstimmung in Grenzen zu halten, riet Oncken dazu, die Türkei anders als nichteuropäische Länder zu

---

<sup>456</sup> Wie Karin Hunn treffend feststellte, gab es »die Tendenz, auf die sich zu Beginn der achtziger Jahre kulminierenden Probleme im Bereich der Ausländerpolitik mit einem insbesondere gegen die Türcinnen und Türken gerichteten Ab- und Ausgrenzungsdiskurs zu reagieren, der auf vermeintlich unüberwindbare kulturelle und zunehmend auch ethnisch begründete Merkmale und Differenzen rekurrierte«. Im Verfassungsschutzbericht von 1979 wurden die zunehmende »Polarisierung, Gewaltbereitschaft und das Anwachsen der Mitgliederzahlen links- wie rechtsextremistischer Türkenorganisationen« in der Bundesrepublik mit dem »heftigen, schwer disziplinierbare[n] Volkscharakter« der Türken begründet. Vgl. dazu Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 457; Sozialdemokratischer Pressedienst, 13.6.1980.

<sup>457</sup> Vgl. Thränhardt, Ausländer als Objekte deutscher Interessen und Ideologien, S. 124.

<sup>458</sup> PA/AA, B 82, Ref. 510, Bd. 1285, Fernschreiben 765 von Botschafter Oncken vom 18.6.1980; zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 32.

behandeln sowie die Regelung zu befristen.<sup>459</sup> Ursprünglich sollten in dem Entwurf einer Verordnung über die Einführung einer Visumpflicht auch die Staaten Indien und Bangladesch aufgeführt werden. Doch auf Anregung der Botschaft in Ankara, »die zur Schonung türkischer Empfindlichkeiten vorschlug, die Türkei mit Bangladesch und Indien nicht in einen Zusammenhang zu stellen«, wurden diese Länder herausgenommen.<sup>460</sup>

Bei einem Gespräch zwischen dem Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und dem türkischen Außenminister Hayrettin Erkmen am Rande der Tagung des NATO-Ministerrats in Ankara am 26. Juni 1980, legte Erkmen klar, dass die türkische Regierung nicht in der Lage sei, ihren Landsleuten die Gründe der Visumseinführung darzulegen. Genscher konnte diese Entscheidung nicht verstehen und stellte die Frage: »Kann [die] türkische Regierung nicht öffentlich sagen, dass die Leute, derentwegen diese Entscheidung gefällt worden ist, in der Bundesrepublik ihr Land verleumdend?«<sup>461</sup> Der Historiker Tim Szatkowski erkannte in dieser Aussage keine liberale Grundüberzeugung Genschers, sondern vielmehr einen Konflikt, der »auf dem Rücken der Asylbewerber aus[ge]tragen« wurde.<sup>462</sup>

Am 5. November 1981 führte Genscher mit dem türkischen Präsidenten Kenan Evren in Ankara ein Gespräch, bei dem sich Evren zum Visumzwang lediglich kurz äußerte. Er zeigte Verständnis für diese Maßnahme im Hinblick auf eine Zuwanderung türkischer Terroristen und sprach sich dennoch dafür aus, den Visumzwang wieder aufzuheben. Für ihn stand fest, dass sich sämtliche noch in Freiheit befindlichen »Terroristen« ohnehin inzwischen in Deutschland aufhielten und die »durchgeführte Säuberung der türkischen Regierung« leider nicht bis nach Deutschland reichte, da der Arm der türkischen Regierung nicht so lang sei. Das ärgere ihn sehr, er sei aber vor allem angesichts der Gefahr beunruhigt, die von den »Exilterroristen« für die Türkei ausgehe, so Evren.<sup>463</sup> Dem türkischen Militärregime kam die Visumpflicht somit überaus gelegen.<sup>464</sup>

---

<sup>459</sup> Vgl. AAPD 1980, I, Dok. 188, Fußnote 3, Ministerialdirektor Fleischhauer an Botschafter Oncken, Ankara, 25.6.1980, S. 991, München 2011; Vgl. auch PA/AA B 82, Ref. 510, Bd. 1285.

<sup>460</sup> Den beiden Ländern wurde von einer deutschen Regierungsdelegation die Einführung einer allgemeinen Sichtvermerkspflicht gegen den zunehmenden Missbrauch des deutschen Asylverfahrens erklärt. Vgl. AAPD 1980, I, Dok. 188, Fußnote 5; Vgl. auch PA/AA B 82 (Referat 510), Bd. 1327.

<sup>461</sup> PA/AA, B 26, Ref. 203, Bd. 115909, Fernschreiben 828 von Botschafter Oncken vom 27.6.1980, zit. nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 33.

<sup>462</sup> Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 33.

<sup>463</sup> AAPD 1981, III, Dok. 316, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 5.11.1981, S. 1699.

<sup>464</sup> Die seit 1980 eingeführte Visumpflicht für türkische Staatsangehörige ist juristisch fragwürdig. Zahlreiche Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) halten die Visumpflicht für rechtswidrig. Staaten der ehemaligen EWG dürfen von Türk/innen kein Visum verlangen, weil das Zusatzprotokoll von 1973 zum Assoziationsabkommen von 1963 die Einführung neuer Beschränkungen der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit verbietet. Deutsche, holländische und österreichische Gerichte schlossen sich der Rechtsauffassung an. Vgl. Andrea Despot, Dusan Reljic, Gänter Seufert, Zehn Jahre Einsamkeit. Zur Überbrückung der Pause im Erweiterungsprozess der Europäischen Union sollten dem Westbalkan und der

Der größte Dachverband der türkischen Industriegewerkschaften Türk-İş lehnte die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige dagegen vehement ab und erkannte dies »als Diskriminierung zum Menschen zweiter Klasse [...], insbesondere für die seit Jahren in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten und für den wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik Deutschland erheblich beigetragenen türkischen Arbeitnehmer«. <sup>465</sup> Das DGB-Mitglied Karl Schwab reagierte auf die Presseerklärung des Türk-İş Vorstands Ibrahim Denizci mit einem Schreiben, in dem er dessen Äußerung kritisierte und die Meinung bekundete, dass »[i]n diesem Zusammenhang von Diskriminierung der türkischen Staatsangehörigen zu reden, nicht nur überzogen, sondern völlig unangebracht« sei. Es sei schließlich eine Tatsache, »dass die Mehrzahl der sprunghaft angestiegenen Asylbewerber aus der Türkei komme«, und

»[e]s wäre verdienstvoll, wenn TÜRK-İŞ sich an die türkische Öffentlichkeit wenden und darauf hinweisen würde, welch negatives Bild von den Zuständen in der Türkei zwangsläufig entstehen muss, wenn Tausende von türkischen Staatsbürgern mit der Begründung, in ihrem Heimatland aus politischen und religiösen Gründen verfolgt zu werden, um Asyl in der Bundesrepublik Deutschland nachsuchen.«

Stattdessen solle man »an den Stolz« der türkischen Landsleute »appellieren und nicht umgekehrt der Bundesrepublik Deutschland Vorwürfe machen«. <sup>466</sup>

Wie die Mehrzahl der deutschen Journalist/innen und Politiker/innen schätzte der DGB die Lage in der Türkei falsch ein. Erst nach dem Verbot mehrerer Gewerkschaftsverbände <sup>467</sup> und der Inhaftierung zahlreicher Gewerkschaftler/innen durch ein Kommando der türkischen Streitkräfte am 12. September 1980 reagierte der DGB auf die Situation und forderte die »Wiederherstellung geordneter demokratischer Verhältnisse und die Achtung der Gewerkschaftsrechte in der Türkei«. <sup>468</sup> Am 5. Juni 1981 nahm der Bundestag einen Entschließungsantrag aller Fraktionen vom 3. Juni 1981 an, in dem an die Verpflichtung der Türkei appelliert wurde, die »Grundsätze der Demokratie, der Herrschaft des Rechtes, der Freiheit der Person und der Menschenrechte« zu wahren. Weiter wurde von der türkischen Militärregierung gefordert, möglichst bald »zu einer funktionsfähigen Demokratie

---

Türkei praktische Integrationsschritte angeboten werden, in: SWP-Aktuell, 23/2012, S. 1–8, hier S. 8; Spiegel, 21.6.2009, »Visumpflicht für Türken: Ein Gesetz, das gegen das Recht verstößt«.

<sup>465</sup> Zit. nach Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften, S. 193; AdSD 5/DGAZ 23, Ibrahim Denizci nach der Presseerklärung des Türk-İş vom 04.07.1980.

<sup>466</sup> AdSD 5/DGAZ – 345, Karl Schwab, Abt. Ausl. Arbeitnehmer, Schreiben an Ibrahim Denizcieler, 6.8.1980.

<sup>467</sup> Zu den Gewerkschaftsbänden gehörten die rechts-nationalistisch orientierten Gewerkschaftsverbände MİSK (Türkiye Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu/Verband Nationalistischer Gewerkschaften) und der muslimisch orientierte HAK-İŞ (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu/Muslimisch Orientierter Gewerkschaftsbund). Auch der marxistisch-leninistisch orientierte Gewerkschaftsverband DİSK (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu/Bund Revolutionärer Arbeitergewerkschaften) wurde verboten. Vgl. Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften, S. 194.

<sup>468</sup> Zit. nach ebd.; DGB-Nachrichtendienst, Nr. 209/80, Düsseldorf, 16. September 1980.

zurückzukehren«, das Betätigungsrecht für politische Parteien und Gewerkschaften sowie die Pressefreiheit wiederherzustellen und »die alsbaldige Abschaffung der Regelung des derzeitigen Ausnahmezustandes, wonach Festgenommene u. a. erst nach 90 Tagen ihrem Richter vorgeführt werden müssen«, sowie die »Überprüfung aller Foltervorwürfe« zu garantieren. Der Bundestag handele »in der Erwartung, dass die jetzige militärische Staatsführung der Türkei ihre Macht [...] nach Wiederherstellung der inneren Sicherheit baldmöglichst in die Hände einer frei gewählten demokratischen Regierung zurückgeben wird«. Wenn dies nicht der Fall sei, dann müssten die OECD-Hilfen an die Türkei eingestellt werden. Die wirtschaftliche Unterstützung der Türkei werde vom Bundestag aus dem Bundeshaushalt bewilligt in der Erwartung, dass den genannten Zusicherungen entsprochen würde.<sup>469</sup> Die Türkeiresolution des Bundestages führte zu einem weiteren Streit zwischen der Bundesregierung und der Türkei.<sup>470</sup>

## 4.2 Familienzusammenführung

Während der Anwerbestopp vom 23. November 1973 die Einwanderung weiterer Arbeitsmigrant/innen in die Bundesrepublik beschränkte, förderte er ungewollt den Anstieg des Familiennachzugs, denn die Mehrheit der angeworbenen Arbeitskräfte und ihre Familien mussten sich entscheiden, ob sie endgültig die Rückkehr in die Heimat antreten oder dauerhaft in Deutschland bleiben wollten, mit der Folge, ihre Angehörigen nach dem völkerrechtlich verbrieften Recht auf Familie (Familienzusammenführung) nachkommen zu lassen. Weil Migrant/innen aus Nicht-EG-Ländern die Wiedereinreise verboten war, sobald sie das Bundesgebiet dauerhaft verlassen hatten, dominierte ab 1973 der Familiennachzug nach Deutschland.<sup>471</sup> Die Kinder ausländischer Arbeitnehmer/innen benötigten bis zu ihrem 18. Lebensjahr keine Aufenthaltsgenehmigung, deshalb entschieden sich immer mehr Eltern, ihre Kinder zu sich zu holen.<sup>472</sup> Die eingeführte Kindergeldreform 1975 tat ein Übriges und die Zahl

---

<sup>469</sup> AAPA 1981, I, Dok. 168, S. 919, Fußnote 2, Botschafter Oncken, Ankara, an das Auswärtige Amt, München 2011; vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksache 9/531, 3.6.1981.

<sup>470</sup> General Evren empfand die Kritik als gegen ihn selbst gerichtet. Die türkische Regierung beanstandete vor allem eine Passage der Rede des Außenministers Genscher am 3. Juni 1981 im Bundestag, »wonach Bundesregierung ebenso, wie sie zuvor Terror bedauert habe, jetzt beklage, wenn Staatsorgane nicht nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelten. Weitere Ausführungen Bundesministers vermittelten Eindruck, dass Bundesregierung gegenüber Türkei Pressionen ausüben wolle«, so berichtete der Gesandte Hassell aus Ankara. Vgl. ebd., Fußnote 3.

<sup>471</sup> Vgl. Ursula Birsl, Aktualisierte Fassung des Handbuchbeitrags: Deutschland, in: Wolfgang Gieler (Hrsg.), Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern, Hamburg 2003, S. 129–147, hier S. 6, [http://ursulabirsl.de/uploads/media/Migration\\_und\\_Migrationspolitik\\_in\\_Deutschland\\_\\_Stand\\_2009.pdf](http://ursulabirsl.de/uploads/media/Migration_und_Migrationspolitik_in_Deutschland__Stand_2009.pdf), abgerufen am 5.2.2016.

<sup>472</sup> Vgl. Klaus Barwig, Ein halbes Jahrhundert Arbeitsmigration nach Deutschland – Ein halbes Jahrhundert

der türkischen Kinder und Jugendlichen stieg immer weiter an. Politik und Gesellschaft bewerteten diese Entwicklung weithin als sehr problematisch, da in der Folge der Ausländeranteil in Kindergärten und Schulen kontinuierlich wuchs und sich nach Meinung vieler deutscher Eltern die Qualität des Unterrichtes verschlechterte.<sup>473</sup> 1981 kam es schließlich unter der sozialliberalen Koalition zur Einschränkung der Familienzusammenführung, indem das Nachzugsalter für ausländische Jugendliche von höchstens 18 auf 16 Jahre gesenkt wurde.

Die SPD/FDP-Regierung betrachtete die Begrenzung der Ausländerzahl als Voraussetzung für eine verbesserte Ausländerintegration und bewertete vor allem die Situation der »Späteinsteiger«<sup>474</sup> kritisch, denn in dem Familiennachzug der Altersgruppe 15 bis 18 Jahre erkannte sie eine Umgehung des Anwerbstopps. Die daraus resultierende Veränderung der Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung erschwere den Erfolg der Integrationsbemühungen erheblich, was in erster Linie bei den türkischen Migrant/innen zu erkennen sei, »einer Bevölkerungsgruppe, bei der die Integrationsprobleme aus vielfältigen Gründen besonders ausgeprägt« seien. Aus diesem Grund empfahl die Bundesregierung den Bundesländern als »Sofortregelung«:

»zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten (ausgenommen Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge) bundeseinheitlich durch Beschluss der Länder unverzüglich folgende Personengruppen vom Nachzug auszuschließen: [u.a.] 16- und 17-jährige Jugendliche [sowie] ausländische Kinder, wenn sich nur ein Elternteil in der Bundesrepublik Deutschland aufhält [...].«<sup>475</sup>

Die Bundesregierung war sich im Klaren darüber, dass sie mit dieser Entscheidung in die Zukunftsplanungen vieler hier lebender Ausländer/innen eingriff. Dennoch hielt sie die getroffenen Beschlüsse für eine wesentliche Entlastung der Integrationspolitik, denn »[s]o machen [...] auch diese Entscheidungen deutlich, dass Integrations- und Beschäftigungspolitik einerseits und Konsolidierungspolitik andererseits keine Widersprüche sind, sondern in einem engen und nicht lösbaren Zusammenhang stehen.«<sup>476</sup> Auch für Bundesarbeitsminister Ehrenberg war die Eindämmungspolitik notwendig, um eine erfolgreiche Integrationspolitik zu betreiben. Die schon seit vielen Jahren in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/innen hätten

---

Familiennachzug, in: ZAR 2/2014, S. 44; vgl. auch ders., Neue Bestimmungen zur Visums- und Aufenthaltserlaubnispflicht für ausländische Jugendliche, in: Betrifft Justiz Nr. 49, 1997, S. 1f.

<sup>473</sup> Vgl. Spiegel, 12.10.1981, »Schulen – Glück auf«; ebd., 15.11.1982, »Wir können nicht mal sagen, was wir fühlen«.

<sup>474</sup> »Späteinsteiger« wurden Jugendliche genannt, die im Wege des Familiennachzugs im erwerbsfähigen Alter oder kurz davor in die Bundesrepublik einreisten.

<sup>475</sup> AdSD 1/RZAA000271, Begrenzung des Ausländerzustroms als Voraussetzung einer verbesserten Ausländerintegration; vgl. auch Bundeskabinett 2.12.1981

<sup>476</sup> Ebd.

keine andere Alternative, als integriert zu werden. Dies müsse die Bundesregierung bei der Entscheidungsfindung zum Familiennachzug beachten und unterstützen, denn »wenn wir das Problem [des Zuzugs von Ausländerkindern] nicht zahlenmäßig in den Griff bekommen«, werde die Integrationspolitik scheitern, so Ehrenberg.<sup>477</sup>

Die baden-württembergische Landesregierung erwog vor der ›Sofortregelung‹ der Bundesregierung ausländerpolitische Maßnahmen, um den Familiennachzug einzuschränken, und legte dazu im Frühjahr 1981 einen Bericht zur Ausländerfrage<sup>478</sup> vor, welcher die Förderung der Rückkehrbereitschaft, die Einschränkung des Familiennachzugs und »die Frage nach den Belastbarkeitsgrenzen« durch Zuwanderung einschloss. Der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth (CDU) regte damit eine Abstimmung der unionsregierten Bundesländer sowie eine Bundesratsinitiative an. Das setzte die Bundesregierung unter Zugzwang, sodass sie schließlich eine »Begrenzungspolitik« formulierte, die Ende 1981 zur Herabsetzung des Einreisealters von Ausländerkindern auf 16 Jahre führte.<sup>479</sup>

Die CDU/CSU bezeichnete jedoch die Beschlüsse zum Familiennachzug der Bundesregierung als »unzureichend« und verlangte, dass arbeitslos gewordene ›Gastarbeiter/innen‹ umgehend abgeschoben werden sollten. Dieser Forderung stellte sich das Bonner Kabinett allerdings entschlossen entgegen.<sup>480</sup>

Der DGB begrüßte die Ergebnisse des Bundeskabinetts am 2. Dezember 1981 und sagte »Ja zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs aus Nicht-EG-Staaten«.<sup>481</sup> Das Vorstandsmitglied Karl Schwab sprach sich für die Herabsetzung des Zuzugsalters aus und begründete dies damit, dass 17- und 18-Jährige im erwerbsfähigen Alter seien und nicht mehr einfach nach Deutschland einreisen dürften, da es beinahe unmöglich sei, für sie eine Arbeit zu finden.<sup>482</sup>

Bereits vor dem Kabinettsbeschluss hatte der Innensenator von Berlin Heinrich Lummer (CDU) den Nachzug jener Kinder nach Berlin verboten, die das 16. Lebensjahr vollendet hatten. Er versuchte dies in einer dreiseitigen Broschüre mit Integrationsschwierigkeiten bei Türken zu rechtfertigen.<sup>483</sup> Er ging noch weiter. In der Absicht, die Unionsposition – arbeitslose Ausländer/innen abzuschieben – zu stärken, forderte er, dass Kinder von Ausländer/innen das

---

<sup>477</sup> AdsD 1/RZAA000271, Brief Herbert Ehrenberg an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion, 16.12.1981.

<sup>478</sup> Vgl. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.), Informationsdienst zur Ausländerarbeit 1/81, S. 8f; vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 19.

<sup>479</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 19.

<sup>480</sup> Spiegel, 7.12.1981, »Ausländer: Schmerzhaft Grenze gezogen«.

<sup>481</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 22; »Deutscher Gewerkschaftsbund – Ja zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs aus Nicht-EG-Staaten«, 17.12.1981 (Ohne nähere Angaben).

<sup>482</sup> Vgl. ebd., S. 166.

<sup>483</sup> Vgl. HStAS EA1/901 Bü VIII, Türkischer Medienspiegel 23.11.1981, Milliyet, 23.11.1981.



Land verlassen sollten, wenn sie 18 Jahre alt geworden waren und weder einen Arbeitsplatz noch eine Lehrstelle nachweisen konnten. Diese »Abschiebe-Einweisung« wurde aufgeschoben, nachdem 15.000 Berliner auf die Straße gegangen waren und mit Rufen wie »Lummer nach Ankara« dagegen protestiert hatten.<sup>484</sup>

Der sogenannte Lummer-Erlass stieß auch in den eigenen Reihen auf starke Kritik. Späth distanzierte sich von der »Abschiebepolitik« des Berliner Innensenators und auch die Nachfolgerin des Ausländerbeauftragten Heinz Kühn, Liselotte Funcke (FDP), bezeichnete den Erlass als »schlimm«, zumal es zuvor keine Beratung mit der Bundesregierung und den Länderregierungen gegeben habe.<sup>485</sup>

Da viele türkische Arbeitnehmer/innen in Berlin irritiert und verunsichert waren, was mit ihren Kindern nun passieren würde, fragte die türkische Zeitung *Milliyet* den führenden deutschen Verfassungsrichter Prof. Martin Hirsch, ob die eingeführte Herabsetzung des Einreisealters verfassungswidrig sei: »Im Rahmen der Familienzusammenführung seien Zuzugseinschränkungen auch dann unzulässig, wenn das Kind älter als 18 Jahre ist. Solange das Kind nicht verheiratet ist, besteht die familiäre Bindung«, so der Verfassungsrichter. Die *Milliyet* appellierte an die türkischen Arbeitsmigrant/innen, nicht die Nerven zu verlieren und wenn nötig vor Gericht zu ziehen; mit etwas Geduld würden sie dann bestimmt Erfolg haben.<sup>486</sup> Die *Hürriyet* richtete sich direkt an ihre türkischen Landsleute und forderte sie auf, einen Beruf und die deutsche Sprache zu erlernen und sich anzupassen: »[Z]eigt guten Willen. Den guten Willen können auch ausländerfeindliche Politiker nicht ewig übersehen.«<sup>487</sup>

Im Januar 1982 veröffentlichte die CDU/CSU einen Entschließungsantrag zur Ausländerpolitik, welcher die Familienzusammenführung in erster Linie durch die Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer in die Heimat zu bewirken versuchte. Der Familiennachzug in die Bundesrepublik sollte somit gestoppt werden und eine Zusammenführung ausschließlich in den Herkunftsländern der Ausländer stattfinden. Familien sollten erst in der Heimat wieder zusammenfinden können.<sup>488</sup>

In der am 4. Februar 1982 geführten Bundestagsdebatte griffen nahezu alle Politiker/innen der SPD und FDP die Kernaussage des Antrages auf und kritisierten die Forderung der Union. Der FDP-Politiker Friedrich Hölscher verglich die Aussage mit Argumentationsweisen der DDR oder der Sowjetunion, die in der Regel in Fragen der Familienzusammenführung darauf hinwiesen, dass der Angehörige aus dem Westen in den Osten auf das Territorium des jeweils

---

<sup>484</sup> Vgl. Spiegel, 7.12.1981, »Ausländer: Schmerzhaft Grenze gezogen«.

<sup>485</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 166–174; SZ, 23.11.1981.

<sup>486</sup> Vgl. HStAS EA1/901 Bü VIII, Türkischer Medienspiegel 23.11.1981, *Milliyet*, 23.11.1981.

<sup>487</sup> Ebd., *Hürriyet*, 24.11.1981.

<sup>488</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1288, 21.1.1982: Antrag der Fraktion der CDU/CSU zur Ausländerpolitik.

anderen Staats kommen solle. Er erkannte in der Forderung der Union keinen fundamentalen Unterschied zu dem Vorgehen der DDR, was zu heftigen Zwischenrufen der CDU/CSU führte.<sup>489</sup>

Bundesinnenminister Baum begründete seine Kritik an der Forderung der CDU/CSU mit der Warnung der Deutschen Bischofskonferenz, in die grundlegenden Rechte der Familie nicht einzugreifen.<sup>490</sup> In der ›Charta der Familienrechte des Heiligen Stuhls‹ ging die Katholische Kirche ausdrücklich auf die Situation der Eingewanderten ein und betonte im zwölften Artikel, dass die Familien der ›Gastarbeiter/innen‹ über den gleichen Schutz verfügten, wie ihn die anderen Familien hatten, sowie das Recht besaßen, »so bald wie möglich mit ihrer Familie zusammenleben zu können.«<sup>491</sup> Weiter erklärte die Katholische Kirche, dass ein Großteil der seit über vielen Jahren in der Bundesrepublik lebenden türkischen Migrant/innen ihren Lebensmittelpunkt schon längst nach Deutschland verlagert und diesbezüglich auch eine Lebensentscheidung getroffen hatten. Über 25 Prozent der Ausländer lebten schon mehr als zehn Jahre in der Bundesrepublik und der Rest seit überwiegend sechs Jahren. Zudem erklärten über 42 Prozent, dass sie keine Rückkehrabsichten mehr hatten.<sup>492</sup>

Die Bundesregierung sah in der Zunahme der Zahl türkischer Staatsangehöriger ihre Integrationspolitik in Gefahr, bemühte sich aber nicht, die zwei Jahre zuvor veröffentlichten Vorschläge und Anregungen des Kühn-Memorandums umzusetzen, sondern verringerte vielmehr die Integrationsbemühungen. Im Januar 1981 kürzte das BMA z. B. die Mittel des Bundes für die Hausaufgabenhilfe für Ausländerkinder um 50 Prozent.<sup>493</sup>

Die Bundesregierung hatte die Begrenzung des Familiennachzugs auf 16 Jahren empfohlen und sich für ein Nachzugsverbot für »Ehegatten von Ausländern« ausgesprochen, »die als Kinder von Ausländern in die Bundesrepublik eingereist oder hier geboren sind, wenn sie sich nicht bereits mindestens acht Jahre ununterbrochen hier aufhalten, das 18. Lebensjahr noch

---

<sup>489</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, 83. Sitzung, Bonn, 4.2.1982, S. 4896.

<sup>490</sup> Vgl. ebd., S. 4908; Bischof Joseph Kardinal Höffner als Vorsitzender schrieb an den Bundeskanzler und verurteilte die geplanten Maßnahmen: »Diese Maßnahmen verstoßen m.E. gegen grundlegende Rechte der Familie: gegen Menschenwürde, gegen das Recht auf Heirat und Familiengründung sowie gegen das Recht der Eltern, ihre Kinderzahl zu bestimmen, sie zerstören das in die Zusagen von Integration gesetzte Vertrauen der Ausländer ... Eine wachsende Ausländerfeindlichkeit darf sich nicht in ausländerfeindlichen Gesetzen niederschlagen«, zit. nach Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 20.

<sup>491</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), *Charta der Familienrechte vom Heiligen Stuhl* allen Personen, Institutionen und Autoritäten vorgelegt, die mit der Sendung der Familie in der heutigen Welt befasst sind, 22. Oktober 1983, S. 13, [http://www.dbk-shop.de/media/files\\_public/rprwlyti/DBK\\_252.pdf](http://www.dbk-shop.de/media/files_public/rprwlyti/DBK_252.pdf), abgerufen am 5.2.2016.

<sup>492</sup> Vgl. BArch B 149/83780, Heinz Kühn, *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 8f.

<sup>493</sup> Vgl. Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 19; Institution für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.): *Informationsdienst zur Ausländerarbeit* 2/81, S. 7.

nicht vollendet haben und die Ehe nicht bereits ein Jahr besteht«. <sup>494</sup> Alle Bundesländer folgten dieser Empfehlung mit entsprechenden Erlassen; Bayern und Baden-Württemberg gingen sogar noch einen Schritt weiter und verlängerten die Wartezeit auf drei Jahre nach Eheschließung. <sup>495</sup> Weitere restriktive Maßnahmen wurden 1982 von den Bundesländern gefordert und es entstanden »Große Koalitionen« in der Ausländerpolitik. <sup>496</sup> Die FDP ging dabei am weitesten und forderte, nur Ausländerkinder einreisen zu lassen, die jünger als 14 Jahre waren und deren beide Elternteile in der Bundesrepublik lebten – wobei wiederum ein Elternteil mindestens fünf Jahre in Deutschland wohnen musste. Überdies forderte die FDP eine Quotierung beim Zuzug von Ausländer/innen sowie die Offenlegung der personenbezogenen Daten. Alle Fraktionen befürworteten in ihren Anträgen finanzielle Anreize für rückkehrwillige Ausländerfamilien, um die Abwanderung voranzutreiben. <sup>497</sup>

Der Bundesrat erachtete es in seinem Gesetzesentwurf im Juli 1982 für richtig, eine Aufenthaltserlaubnispflicht für die Einreise von Ausländer/innen einzuführen, die das sechste Lebensjahr vollendet hatten. <sup>498</sup> Auch sollte der Familiennachzug durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden, damit die nachgeholten ausländischen Kinder eine deutsche Schulausbildung erhielten. Die Regierung hielt dies aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen für nicht sinnvoll. <sup>499</sup>

Für die Herabsetzung des Nachzugsalters von 16 Jahren auf sechs sprachen sich sowohl die SPD-Abgeordneten Herbert Schnoor und Rudolf Dreßler als auch der Bundesarbeitsminister Heinz Westphal aus. <sup>500</sup> Im Kabinett löste der Vorschlag eine heftige Kontroverse mit den FDP-Minister/innen aus. <sup>501</sup> Doch nicht nur diese drei SPD-Politiker waren für eine Begrenzung des Familiennachzugs durch die Herabsetzung der Altersgrenze, sondern ebenso der Bundeskanzler selbst und die SPD-Bundestagsabgeordneten Heinz Engelhardt und Hans-Eberhard Urbaniak. Unter den CDU-Politikern befürworteten die Abgeordneten Helmut Kohl und Richard von Weizsäcker die Altersherabsetzung. Weitere Zustimmung kam vom Präsidenten der Deutschen Arbeitgeberverbände Otto Esser, dem Präsidenten des Deutschen Landkreistags Karl-Heinrich Buhse (CDU) und dem Vorsitzendem der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft Roland Issen. Die Begrenzung der Zahl der Ausländer/innen bedeutete für alle Befürworter eine notwendige

---

<sup>494</sup> Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), betrifft: Ausländerpolitik, Bonn 1983; zit. nach Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 20.

<sup>495</sup> Vgl. ebd.

<sup>496</sup> Vgl. ebd., S. 170; Bernd Otto Kuper, Zur Zulässigkeit der Beschränkung des Familiennachzugs, in: ZAR H. 1/1982, S. 63.

<sup>497</sup> Vgl. ebd.

<sup>498</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1865, 21.7.1982.

<sup>499</sup> Vgl. ebd.; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 26.

<sup>500</sup> AdsD 1/HSAA008291, Thesen der SPD sowie Forderungen und Vorschläge der Bundes-SGK zur Ausländerpolitik, 8.7.1982.

<sup>501</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 26.

Bedingung für eine erfolgreiche Integrationspolitik, da sie bei ausländischen Kindern eine größere Integrationschance erkannten, je früher sie in das deutsche Bildungssystem einstiegen.<sup>502</sup>

Zu den Gegenstimmen zählten die SPD-Politiker/innen Willy Brandt, Herta Däubler-Gmelin, Hans Koschnick und Waldemar Schulze.<sup>503</sup> Auch der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz Joseph Kardinal Höffner, der CDU-Minister Wolfgang Heyl, der Präsident des Deutschen Caritasverbands Prälat Georg Hüssler, der Präsident des Diakonischen Werks der EKD Theodor Schober und Staatsministerin a.D. Liselotte Funcke verorteten in der Absenkung der Altersgrenze für nachziehende Kinder eine Verletzung des grundgesetzlich verbrieften Rechts auf Familie und fürchteten, dass sich dies nicht integrationsfördernd auf die Ausländer/innen auswirken würde, sondern integrationshemmend. Funcke gab darüber hinaus zu bedenken, dass der verwaltungstechnische Aufwand, den die Übergangs- und Ausnahmeregelungen bei einer Herabsetzung der Altersgrenze mit sich brächten, in keinem Verhältnis zu der Wirkung einer solchen Maßnahme stünde und außerdem der Erfolg solch einer Maßnahme zu bezweifeln sei. Hüssler und Schober kritisierten in diesem Zusammenhang besonders die seit Dezember 1981 bestehenden Wartefristen für Ehepartner/innen von in Deutschland geborenen bzw. aufgewachsenen Ausländer/innen der zweiten Generation und schlugen vor, diesen Beschluss zurückzunehmen.<sup>504</sup>

Der Streit um die Herabsetzung des Nachzugsalters türkischer Kinder hatte eher symbolischen Charakter, denn anders als früher wuchsen immer mehr türkische Kinder bei ihren Eltern in der Bundesrepublik auf. Das stellte auch das Berliner Arbeitsamt fest. Die türkische Wohnbevölkerung in Berlin-Kreuzberg äußerte sich zur Herabsetzung des Nachzugsalters gegenüber der Wochenzeitung *Die Zeit*, dass sie »sauer« auf die Politik sei, da es nur noch einen kleinen Kreis von Türken betraf, deren Kinder in der Türkei lebten.<sup>505</sup>

Die Einführung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige sowie die Senkung des Nachzugsalters zählten zu den wesentlichen Bestrebungen der Begrenzungspolitik, um das Anwachsen der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik zu stoppen. Diese Politik wurde mit der Ansicht begründet, dass die Integration ausschließlich durch die Begrenzung bzw. Verringerung der Ausländerzahl und insbesondere der türkischen Wohnbevölkerung erreicht werden könnte. Jedoch fand keine Berücksichtigung, dass die Familienzusammenführung die Integration stärkte, indem der ausländische Arbeitnehmer mit der Entscheidung, seine Frau und Kinder zu sich zu holen, seinen Lebensmittelpunkt vollends in die Bundesrepublik verlagerte

---

<sup>502</sup> AdsD 1/HSAA008291, Protokoll der Konferenz Ausländer in der Bundesrepublik am 22.6.1982, 5.7.1982.

<sup>503</sup> Ebd.

<sup>504</sup> Ebd.

<sup>505</sup> Vgl. *Die Zeit*, 29.7.1983, »Sie wollen uns alle loswerden«.

und nicht mehr zwischen zwei Stühlen saß, sondern sich für ein Land entschied und seine Zukunft gemeinsam mit seiner Familie planen konnte. Die Familieneinheit wurde in ihrer Bedeutung für das Integrationsgeschehen verkannt bzw. nur für eine kurze Zeit vorgesehen anstatt sie zu fördern. So bestand, wie der Bundeskanzler Helmut Schmidt 1981 noch einmal öffentlich feststellte, »Einigkeit [darin], dass die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll.«<sup>506</sup>

Der Familiennachzug stellte eine eigene Migration dar, er unterlag damit dem staatlichen Interesse an Kontrolle über jegliche Zuwanderung, wurde aber von der Bundesregierung nicht gewollt. Die klare Aussage, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und auch in Zukunft nicht werden würde, hemmte den Versuch der Integration vor allem der türkischen Migrant/innen. Noch zu Beginn der 1980er-Jahre wurde von einer »Integration auf Zeit« gesprochen und sowohl viele Politiker/innen als auch ein Teil der Gesellschaft gingen davon aus, dass die Mehrzahl der türkischen »Gastarbeiter/innen« eines Tages in ihre Heimat zurückkehren würden.

Die Migrationskontrolle bei der Familienzusammenführung diente als eine Art Steuerungsinstrument für die Rückkehrförderung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer/innen, da diese durch die Begrenzung des Zuzugsalters ihrer Familienmitglieder zur Abwanderung genötigt wurden. Sie wurden vor die Wahl gestellt, entweder ohne die Kinder in der Bundesrepublik zu leben oder für immer in die Heimat zurückzukehren. Hunderttausende deutschstämmige Familien aus den Ostblockländern konnten die Familienzusammenführung großzügig in Anspruch nehmen und ihre Familien nachkommen lassen. Den EG-Ausländer/innen dagegen wurden immer mehr Steine in den Weg gelegt.<sup>507</sup> Artikel 6 des Grundgesetzes lautet: »Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung«, doch gegenüber den ausländischen Migranten aus Nicht-EG-Ländern wurde dieser Schutz nicht eingehalten – er wurde sogar in schwerwiegender Weise verletzt.

### 4.3 Die zunehmende Ausländerfeindlichkeit

Die Stimmung in der Bundesrepublik gegenüber Ausländer/innen wurde immer rauer, fremdenfeindliche Übergriffe nahmen zu und zeigten sich in Drohungen und Angriffen

---

<sup>506</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1998, S. 10.

<sup>507</sup> Vgl. Lüderwaldt, *Ausländerpolitik als Ausländerverdrängungspolitik*, S. 110.

gegenüber Minderheiten.<sup>508</sup> Zahlreiche ausländerfeindliche Vereinigungen und ›Bürgerinitiativen‹ entstanden Anfang der 1980er-Jahre und bildeten sich aus dem tradierten rechtsradikalen Milieu heraus. Dazu gehörte die ›Deutsche Volksunion‹, deren Vorsitz der Herausgeber der *Nationalzeitung* Gerhard Frey innehatte.<sup>509</sup> Aufmerksamkeit erlangte vor allem das ›Heidelberger Manifest‹, welches am 17. Juni 1981 veröffentlicht wurde und in direkter Anbindung an die völkischen Theorien der 1920er- und 40er-Jahre vor der Gefahr der »Unterwanderung« und »Überfremdung« des deutschen Volkes warnte. Das Besondere und Erschreckende an diesem Manifest bestand darin, dass zu den Initiatoren und Unterzeichnern keine rechtsradikalen Aktivisten gehörten, sondern vor allem bekannte, zum Teil auch politisch tätige Hochschul-Professoren wie z. B. Theodor Schmidt-Kaler sowie der frühere, stark NS-belastete Bundesvertriebenenminister Theodor Oberländer.<sup>510</sup>

Umfragen zum Ausländerproblem zwischen 1978 und 1982 belegten die Abneigung der deutschen Bevölkerung gegenüber Ausländer/innen. Während sich 1978 noch 39 Prozent der befragten Deutschen für die Rückkehr der ›Gastarbeiter/innen‹ in ihre Herkunftsländer aussprachen, stieg die Zahl in den folgenden Jahren erheblich an und erreichte 1983 80 Prozent.<sup>511</sup> Die Umfrageergebnisse zeigten, wie in kurzer Zeit die Forderung der deutschen Mehrheitsgesellschaft nach einer Reduzierung der Ausländerzahl und einer effektiven Rückkehrförderungs politik laut wurde. *Der Spiegel* fasste es treffend zusammen: »Was immer von den Regierungen in Bonn und in den Bundesländern unternommen wird, um die Rückkehr der Gastarbeiter in ihre Heimatländer zu beschleunigen, ist der Zustimmung großer Mehrheit sicher.«<sup>512</sup>

In einem unveröffentlichten Kabinettpapier zeigte der Politikwissenschaftler Karl-Heinz Meier-Braun, wie sehr die Bundesregierung ihr ausländerpolitisches Handeln von der Stimmung in der Bundesrepublik abhängig machte und darauf aus war, diese weitestmöglich zu beruhigen bzw. einzudämmen. Die Begrenzungs politik der Bundesregierung hatte das Ziel, »[s]ämtliche Möglichkeiten, deren Realisierung einen geringeren Anstieg der Ausländerzahl als angenommen zur Folge hätte«, auszuschöpfen, weil sonst »die Schwelle erreicht werden [könnte], ab der das Unbehagen beträchtlicher Teile der deutschen Bevölkerung in offene

---

<sup>508</sup> Die »Nationalistische Deutsche Befreiungsfront« hatte von zahlreichen deutschen Unternehmen in Hessen in Drohbrieffen die sofortige Entlassung aller türkischen Arbeitnehmer verlangt. Vgl. *Die Zeit*, 1.1.1982, »Die Angst vor den Fremden. In der Bundesrepublik wächst die Ausländerfeindlichkeit bedrohlich schnell«.

<sup>509</sup> Vgl. Andreas Geiger, »Ausländer raus!«. Rechtsradikale Organisationen machen gegen Ausländer mobil, in: Rolf Meinhardt (Hrsg.), *Türken raus? Oder verteidigt den sozialen Frieden*, Hamburg 1984, S. 130–137.

<sup>510</sup> Vgl. ›Heidelberger Manifest‹, in: *Die Zeit*, 5.2.1982 (Nachdruck); Claus Burgkart, *Das »Heidelberger Manifest« – Grundlage staatlicher Ausländerpolitik?*, in: Meinhardt, *Türken raus?*, S. 141–161, hier S. 142; Ulrich, *Ausländerpolitik*, S. 239.

<sup>511</sup> Vgl. Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 43f.; Ulrich, *Ausländerpolitik*, S. 241.

<sup>512</sup> *Spiegel*, 3.5.1982, »Ausländer: Das Volk hat es satt«.

Abwehrhaltung umschlägt. Die Folge wären soziale und politische Spannungen, die den gesellschaftlichen Frieden in der Bundesrepublik gefährden würden.«<sup>513</sup> Auch die Union gab in ihrem Entschließungsantrag vom 21. Januar 1982 der Befürchtung Ausdruck, dass die Aufnahmemöglichkeit in der Bundesrepublik erschöpft sei und ein Anstieg der Ausländerzahl Gefahren für den sozialen Frieden heraufbeschwöre, da die Bundesrepublik nicht in der Lage sei, ein Einwanderungsland zu sein und formulierte ähnlich wie Bundeskanzler Schmidt im Jahr zuvor: »Deutschland kann nach seiner Geschichte und seinem Selbstverständnis kein Einwanderungsland sein und werden«. Die Eingliederung sämtlicher in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/innen »unter Wahrung ihrer vollen nationalen und kulturellen Eigenständigkeit« sei weder möglich noch in beidseitigem Interesse wünschenswert.<sup>514</sup> Während die CDU/CSU in den 1970er-Jahren sich wiederholt für die Bewahrung der nationalen Identität und Kultur der ausländischen Arbeiter/innen ausgesprochen hatte, rückte das sogenannte Identitätsprinzip zehn Jahre später in den Hintergrund ihrer Ausländerpolitik.<sup>515</sup> Die Einbürgerung dürfe z. B. nicht nur ein Mittel zur Integration oder Assimilation sein, sondern ebenso deren Resultat. Die Rückkehrfähigkeit müsse zudem erhalten und die Rückkehrbereitschaft weiter gestärkt werden.<sup>516</sup>

Bundesinnenminister Baum nahm die Sorge um das zunehmende ausländerfeindliche Klima im Land zum Anlass, in der Bundestagsdebatte am 4. Februar 1982 die Politiker/innen zu ermahnen, ihre besondere öffentliche Verantwortung nicht zu vergessen und die angespannte Situation nicht weiter anzuheizen: »Wir bewegen uns auf einem schmalen Grat, der äußerste[sic!] Behutsamkeit verlangt. Die Ausländer- und die Asylfrage dürfen nicht noch stärker zu einem Negative-Thema[sic!] in unserem Land werden.«<sup>517</sup>

Die Soziologen Ralf Maxheim und Karl-Heinz Simon untersuchten Printmedien im Hinblick auf ihre Berichterstattung über Ausländer/innen in der Bundesrepublik und stellten fest, dass 1982 weit mehr Artikel über die Situation der ausländischen Bevölkerung veröffentlicht wurden als in den Jahren zuvor:

»Der zunehmende Problemdruck, die intensivere politische Diskussion seit Beginn der 80er Jahre, vor allem im Zusammenhang mit der Asylproblematik, und die größere Diskussionsbeteiligung von Teilen der

---

<sup>513</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 21.

<sup>514</sup> Vgl. BArch B 149/46792, Entschließungsantrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Ausländerpolitik, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1288, 21.1.1982.

<sup>515</sup> Auf dem Parteitag der CDU in Düsseldorf 1971 und später in der zweiten Fassung des Berliner Programms wurde die Bewahrung der nationalen Identität und Kultur der Ausländer bestärkt und vertreten. Vgl. dazu Kapitel 3.2.

<sup>516</sup> Vgl. BArch B 149/46792.

<sup>517</sup> Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, 83. Sitzung, Bonn, 4.2.1982, S. 4908.

deutschen Bevölkerung (Leserbriefe) schlagen sich deutlich im Ausmaß und in der Art der Berichterstattung nieder.«<sup>518</sup>

Zu den Themenschwerpunkten gehörten neben den Kriminalitäts- und Sensationsberichten in erster Linie Berichte über das Ausländerrecht, über die sozialen Probleme der Ausländer/innen, die sozialen Spannungen und Konflikte im Verhältnis zur deutschen Bevölkerung sowie über die politischen Aspekte des Ausländerproblems. Insgesamt herrschte die Tendenz, »die rechtlichen, sozialen und politischen Probleme des Aufenthalts von Ausländern in der BRD aufgrund des gegebenen Problemdrucks stärker in der Berichterstattung darzustellen, ohne damit aber schon eine eindeutig integrationsfördernde Position zu beziehen«. Maxheim und Simon vermerkten, dass das Ausländerproblem nicht als einheitliches Problemfeld oder als reines »Türken-Problem« dargestellt wurde, sondern in sehr spezifische Dimensionen entsprechend den jeweils angesprochenen und betroffenen Ausländergruppen aufgegliedert sei.<sup>519</sup>

Der CDU/CSU-Politiker Alfred Dregger machte in der Bundestagsdebatte am 4. Februar 1982 vier Ausländergruppen in der Bundesrepublik aus, deren Integrationsfähigkeit er anhand ihrer Kultur festlegte: Menschen aus Südtirol, Österreich oder der Schweiz, die in der deutschen Sprache und Kultur zuhause waren und deshalb keine Integrationsprobleme hatten und verursachten. Ausländer/innen, die dem europäischen Kulturkreis entstammten und deshalb die Fähigkeit besaßen, sich »zu assimilieren«<sup>520</sup>, und türkische Migrant/innen, die im Gegensatz zu der zweiten Gruppe in die christlich-abendländische Kultur »nicht nur nicht zu assimilieren, [sondern] auch nur schwer zu integrieren« seien.<sup>521</sup> Zu einer vierten Gruppe zählten Menschen aus asiatischen und afrikanischen Ländern, bei denen er »nicht lösbare Integrationsprobleme« ausmachte.<sup>522</sup> Dregger zufolge mussten somit die Türkinnen und Türken gemeinsam mit den Menschen aus Afrika und Asien, als schwer bzw. gar nicht integrierbar gelten. Diese Rangfolge klassifizierte die Ausländer/innen nach ihren »Unterschieden zur deutschen Kultur« und kategorisierte die größte Ausländergruppe der Türkinnen und Türken der gänzlich fremden Gruppe zu. Während zu Beginn der Anwerbung die Türkei von den deutschen Politiker/innen als ein europäisches Nachbarland und seine Bewohner als Europäer/innen galten, wandelte sich die Wahrnehmung der türkischen Migrant/innen zu nicht assimilierfähigen Ausländer/innen.<sup>523</sup>

---

<sup>518</sup> Ralf Maxheim, Karl-Heinz Simon, Ungeliebte Fremde? Medienberichterstattung über Ausländer, in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.), Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS) (Ed.): 23. Deutscher Soziologentag 1986, S. 326–329, hier S. 327. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-150937>, abgerufen am 8.2.2016.

<sup>519</sup> Maxheim, Simon, Ungeliebte Fremde?, S. 327.

<sup>520</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982, S. 4892.

<sup>521</sup> Ebd., S. 4893.

<sup>522</sup> Ebd., S. 4849.

<sup>523</sup> Vgl. ebd., S. 4892.



Der Historiker Lutz Hoffmann erkannte in der Klassifizierung der Ausländer/innen in »Fremde und Allzufremde«<sup>524</sup> eine Ähnlichkeit mit einer Forderung des nationalsozialistischen Chefideologen Alfred Rosenberg:

»Die Einwanderung nach Deutschland [...] ist in Zukunft nach nordisch-rassischen und hygienischen Gesichtspunkten durchzuführen. Einer Einbürgerung z.B. nordischer Skandinavier wird demnach nichts im Wege stehen, einem Zuzug mullatisierter Elemente aus dem Süden oder Osten aber werden unüberwindliche Schwierigkeiten gemacht werden müssen.«<sup>525</sup>

Hoffmann erkannte in der Unterscheidung der Ausländer/innen von den Deutschen eine künstliche Herstellung zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, was sich wiederum auf die »völkische Idee« beziehe, welche auf die »Reinhaltung des Volkes« pochte und Großdeutschland nicht als Staat, sondern als völkisches Reich aller Deutschen verstand.<sup>526</sup>

Doch wie begründete Dregger seine Annahme, dass der Großteil der in der Bundesrepublik lebenden türkischen Staatsbürger/innen »Integrationsverweigerer« waren? Er berief sich diesbezüglich auf eine Umfrage im *Der Spiegel*, der zufolge von den über zehn Jahren in der Bundesrepublik lebenden türkischen Staatsbürger/innen nur 25 Prozent über ausreichende Deutschkenntnisse verfügten, während 78 Prozent von ihnen nie einen Deutschkurs besucht hatten und selbst von den Kindern vier von fünf trotz des Besuchs deutscher Schulen in ihren Sprach- und Kontaktgewohnheiten eindeutig Türkinnen bzw. Türken waren. »Sie wollen trotzdem bleiben, und zwar wegen der materiellen Vorteile, die unser Land bietet«, so Dregger.<sup>527</sup> Doch nicht nur die andere Kultur und Mentalität der türkischen Migrant/innen schien für den CDU-Politiker ein großes Problem zu bedeuten, sondern vor allem der Assoziierungsvertrag<sup>528</sup> und die für 1986 erwartete volle Freizügigkeit für die Türkei. Denn dies würde dazu führen, dass die in der Türkei wartenden Millionen von Menschen wie »eine Welle über uns [die Bundesrepublik, S.Y.] hereinbrä[n]« und »zugleich unser[en]

---

<sup>524</sup> FAZ, 2.12.1982, »Fremde und Allzufremde«.

<sup>525</sup> Lutz Hoffmann, *Die unvollendete Republik. Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat*, Köln 1992, S. 26.

<sup>526</sup> Lutz Hoffmann erkennt dies insbesondere bei den polnischen Einwanderer/innen, die, obwohl sie kein Deutsch sprechen, zu Deutschen gemacht werden, weil sie z. B. nachweisen können, dass einer der Großeltern für die Waffen-SS gearbeitet hatte. Wer solch ein notwendiges Papier nicht vorzeigen konnte, wurde ein/e Asylbewerber/in. Nachdem die Zahl der polnischen Einwanderer/innen stieg und die Eingliederungskapazitäten überfordert waren, wurden die polnischen Aussiedler/innen zu Ausländer/innen und somit für die meisten Deutschen unerwünscht. Vgl. ebd., S. 26f.

<sup>527</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982, S. 4893.

<sup>528</sup> Einen Assoziierungsvertrag schließen Länder, die aus bestimmten Gründen nicht Mitglied der EG werden können. Der Assoziierungsvertrag zwischen der EG und der Türkei umfasst neben einem Handelsabkommen auch die Errichtung einer Zollunion und eine teilweise Einbeziehung der Türkei in die Arbeit der EG. Die Assoziierung bildet eine Vorstufe zu einem späteren EG-Beitritt.

Sozialstaat, der ohnehin wegen finanzieller Erschöpfung aufs höchste gefährdet ist, zusammen[brechen]« ließen.<sup>529</sup>

Der hessische Ministerpräsident Holger Börner (SPD) sagte in einem Interview, dass er einen weiteren Zuzug von türkischen Staatsbürgern in die Bundesrepublik für nicht möglich halte. Er sei eher dazu bereit, die Vertragstreue im EG-Vertrag zu riskieren, als mehr türkische Staatsbürger/innen ins Land zu holen.<sup>530</sup> Solche und ähnliche öffentlichen Aussagen verdeutlichen in ihrer meist schroffen Wortwahl die Ressentiments der deutschen Politiker/innen gegenüber der türkischen Minderheit in der Bundesrepublik. Dadurch fühlten sich viele Kritiker der Arbeitswanderung in ihrer Haltung bestärkt und so kam es in den frühen 1980er-Jahren zu einem Anstieg der Ausländerfeindlichkeit, der sich in Leserbriefen und Zuschriften an Politiker/innen zeigte, wie an den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth (CDU). Nachdem dieser sich im Juli 1981 für die Einschränkung des Familiennachzugs in Baden-Württemberg ausgesprochen hatte, erhielt er zustimmende Reaktionen deutscher Bürger/innen, die ein erschreckendes Maß an Ausländerfeindlichkeit, Hetze und Hass gegen Ausländer/innen und insbesondere gegen die türkischen Migrant/innen offenbarten.<sup>531</sup> Z. B.: »Warum macht Ihr so ein Theater um die ganzen Kanaken? [...] Könnt Ihr alle stolz auf so ein mit Ausländern verseuchtes Mist-Deutschland sein? [...] Diese ganze Brut, vor allem Türken, vermehrt sich wie Katzen.«<sup>532</sup>

Den Türken wurde unterstellt, dass sie Rauschgift ins Land schmuggelten und vorgeworfen, dass sie sich in den Bahnhöfen aufhielten. Ein Bürger forderte deshalb die Todesstrafe, da diese abschreckend wirke. Alle Türkinnen und Türken sollten weggeschickt werden, damit »Deutschland das wieder wird, was es einmal gewesen ist, ein sauberes freundliches Land«. In einem Schreiben wurde das »Leid unter den Türken« mit dem »Leid unter dem Hitler-Regime« verglichen und letzteres als harmloser dargestellt, denn man »fürchte [...] die Türken mehr als man [...] Hitler und seine Gestapo je gefürchtet« hatte.<sup>533</sup> 1982 spitzte sich die Lage in Baden-Württemberg zu und es kam zu Erpressungen von Firmen durch ausländerfeindliche Gruppen, wobei diese die Geschäftsführung aufforderten, ihre ausländischen Arbeitnehmer/innen zu entlassen.<sup>534</sup>

---

<sup>529</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982, S. 4893.

<sup>530</sup> Zit. nach Zuleeg, Stand und Entwicklung des Ausländerrechts in der Bundesrepublik Deutschland, S. 122, Fußnote 49.

<sup>531</sup> Vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung Nr. 240/81, 8.7.1981.

<sup>532</sup> HASTA EA 1/901 Bü VIII, Staatsministerium Abteilung III, Ausländerpolitik, hier: Auswertung von Briefen an den Herrn Ministerpräsidenten zum Thema Ausländer, 8.12.1981.

<sup>533</sup> Ebd.

<sup>534</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 172.

Die ›Kieler Liste für Ausländerbegrenzung (KLA)‹ deklarierte ihre Hetze in Kiel gegen Ausländer/innen als politisches Programm und hatte laut einem Bericht der schleswig-holsteinischen Verfassungsschützer rund 30 Gründungsmitglieder aus dem rechtsextremen Kreis.<sup>535</sup> Die Zahl der Rechtsextremisten in der Bundesrepublik war 1981 leicht angestiegen, um rund 1.000 Personen auf knapp 21.000.<sup>536</sup> Die KLA erreichte bei den Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein 3,8 Prozent und in Arbeitervierteln wie Gaarden-Ost kamen sie sogar auf 6,2 Prozent.<sup>537</sup> Diese Entwicklung nahm der Kreisvorsitzende der Kieler SPD Norbert Gansel zusammen mit den Kreisvorsitzenden von CDU und FDP zum Anlass, die Ausländerpolitik nicht zum Thema der Wahlauseinandersetzung zwischen den Parteien zu machen. Gansel hielt die Situation in der Kieler Bevölkerung, die bei den Bundestagswahlen mit 60 Prozent für die SPD gestimmt hatte, für bedrohlich, da »die vom geschürten Ausländerhass ausgehenden Gefahren heute größer sind als seinerzeit von der NPD«. <sup>538</sup>

In der Hansestadt formierte sich 1982 eine Ein-Punkt-Partei mit dem Namen ›Hamburger Liste für Ausländerstopp‹, die ausschließlich die Ausländerpolitik als Wahlkampfthema hatte und somit eine Stimmung auszuschlachten versuchte, die sich in der Bevölkerung von rechts außen bis links verbreitete: nämlich keine (weiteren) Ausländer/innen mehr akzeptieren zu wollen. Die Einstellung vieler Bürger/innen gegenüber den Ausländer/innen hatte sich grundlegend gewandelt und zeigte sich sowohl in Umfragen der Meinungsforschungsinstitute *Infas* und *Emnid* als auch in unterschiedlichen Protesten formen. Die Aufforderung »Türken raus« war an vielen westdeutschen Großstadtwänden zu lesen, und in Kneipen kursierten ausländerfeindliche Witze wie: »Was ist der Unterschied zwischen einer weißen Linie und einem Türken?« Antwort: »Die weiße Linie darf man nicht überfahren.«<sup>539</sup> Die große Zahl an umlaufenden Witzen über türkische Migrant/innen in den 1970er- und 80er-Jahren brachte mit ihrer entschiedenen Aggressivität und unverhüllten Brutalität zum Ausdruck, »dass die bereits vor Beginn der faschistischen Ära gegenüber Minderheiten wirksam gewesenen Demütigungs- und Vernichtungsphantasien keineswegs durch eine Reflexion der komplizierten gruppenspezifischen Verhältnisse und der interkulturellen Befremdung« überwunden worden waren, sondern durch intergenerativ persönliche Erlebnisse weitergereicht wurden, »und die subjektiven Tendenzen verständlicherweise zum Ziel [hatten], die Rollen während der bisherigen Abläufe [Erlebnisse während der NS-Zeit, S.Y.] nicht allzu übel erscheinen zu

---

<sup>535</sup> Vgl. Kieler Rundschau, 17.12.1982, »CDU-Parolen von ›erschreckender Inhumanität‹«.

<sup>536</sup> Vgl. Kieler Nachrichten, 16.12.1981, »Rechtsextremisten werden aktiver«.

<sup>537</sup> Vgl. Spiegel, 3.5.1982, »Ausländer: ›Das Volk hat es satt‹«.

<sup>538</sup> AdsD 1/RZAA000271, Norbert Gansel an die Mitglieder der SPD-Fraktion, 20.1.1982.

<sup>539</sup> Vgl. Spiegel, 3.5.1982, »Ausländer: ›Das Volk hat es satt‹«.

lassen«.<sup>540</sup> Der Erziehungswissenschaftler Hans-Jochen Gamm erkannte speziell bei den politischen Instanzen der Bundesrepublik eine Ignoranz gegenüber der herrschenden Aggressivität vieler Deutscher, welche sich nicht zuletzt in den geschmacklosen Türkenwitzen widerspiegelte. Er sah darin eine Fortsetzung, weil z. B. auch die Verharmlosung der judenfeindlichen Schmierereien durch Altkanzler Konrad Adenauer in den 1960er-Jahren die Verdrängung der faschistischen Vergangenheit begünstigt hatte. Der mörderische Witz gegen Türkinnen und Türken zeigte das menschenverachtende Verhalten gegenüber diesen, was wiederum aus jenen gesellschaftlichen Verhältnissen herzuleiten war,

»in denen das Konkurrenzprinzip obwaltet[e] und Verstörung veranlasst[e], wo Kooperation unter vernünftig geordneten Verhältnissen geboten wäre. Minoritäten, die sich nicht wehren können, die auf Duldung angewiesen sind, lenken aber dort, wo die Entfremdung aller herrscht, gleichsam magnetisch jeden Unmut auf sich«.<sup>541</sup>

Die ausländerpolitischen Diskussionen wurden oft parteipolitisch instrumentalisiert und gewannen vonseiten der CDU/CSU sowie der SPD/FDP immer mehr an Bedeutung. Das Ziel der Unionsparteien war es aber nicht, eine sachliche Diskussion über die Ausländerpolitik zu betreiben, vielmehr ging es ihnen darum, den politischen Gegner SPD zu destabilisieren. Dies gelang, indem sie Ressentiments gegenüber Einwanderer/innen aufnahmen und vor allem Themen wie die Einreisebeschränkung und Reduzierung der Ausländerzahl behandelten. Die permanente Thematisierung der Ausländerpolitik trug schließlich maßgeblich zum Machtwechsel 1982 bei.<sup>542</sup>

#### 4.4 Die Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹

Während es in der öffentlichen Debatte um die Begrenzung der Asylbewerber/innen und Ausländerkinder ging, beauftragte das Bundeskabinett am 11. November 1981 den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gemeinsam mit dem Bundesminister für Finanzen, dem Bundesinnenminister und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu prüfen, »ob und ggf. wie durch finanzielle Anreize die

---

<sup>540</sup> Hans-Jochen Gamm, Gestern Juden, heute Türken? Die Stigmatisierung von Menschen im Witz, in: Meinhardt (Hrsg.), Türken raus?, S. 55–65, hier S. 55.

<sup>541</sup> Vgl. Gamm, Gestern Juden, heute Türken?, S. 55.

<sup>542</sup> Vgl. Sebastian Ennigkeit, Gelungene Integration? Zuwanderung und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden, Karlsruhe 2008, S. 80f; Peter Köppinger, Den Radikalismus herbeigeredet, in: Soziale Ordnung. Jg. 42, Heft 2, 1989, S. 8f; Claus Leggewie, »Stolz ein Deutscher zu sein...« – die neue Angst vor dem Fremden, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992, S. 11–17.

Rückkehrbereitschaft von Ausländern zusätzlich erhöht werden« könnte.<sup>543</sup> Die erste Sitzung dieser Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹ fand am 4. Dezember 1981 statt. Weshalb erachtete die SPD/FDP-Regierung es für notwendig, solch eine Arbeitsgruppe (AG) einzusetzen, und welche finanziellen Anreize zur Rückkehrförderung untersuchten die Bundesministerien in den insgesamt drei Sitzungen?

Kurz nach der Vorlage des Kühn-Memorandums Ende 1979 vollführte die Bundesregierung einen klaren und immer weiter voranschreitenden Kurswechsel in der Ausländerpolitik. Die teilweise revolutionären Vorschläge des ersten Ausländerbeauftragten hatten sich rasch als politisch nicht durchsetzungsfähig erwiesen.<sup>544</sup> Politische und staatsbürgerliche Rechte für die Nicht-EG-Ausländer/innen wurden weiter infrage gestellt sowie an das Kriterium der ›Integrationsbereitschaft‹ gekoppelt. Im Fall der türkischen Migrant/innen wurden die kulturellen Differenzen zwischen ihnen und den Deutschen als Bedrohung für die soziale und innenpolitische Lage in der Bundesrepublik angesehen. Jahrelang wurden die kulturellen und religiösen Bedürfnisse der türkischen Migrant/innen ignoriert, sodass sie sich dann schließlich in aus der Türkei importierten orthodox-islamischen, islamistischen und rechtsextremistischen Organisationen zeigten, die innerhalb der polarisierten türkischen Einwanderergesellschaft heftig umstritten waren. Innertürkische Konflikte wurden in die deutsche Öffentlichkeit getragen und zogen neue Konfrontationen sowohl zwischen deutschen und türkischen Bürger/innen als auch innerhalb der türkischen Gesellschaft nach sich.<sup>545</sup>

**Tab. 9:** Ausländische Wohnbevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten im September 1980 und September 1981

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>September 1980</b>	<b>September 1981</b>
Türkei	1.462.400	1.546.300
Jugoslawien	631.800	637.300
Italien	617.900	624.500
Griechenland	297.500	299.300
Spanien	180.000	177.000
Portugal	112.300	109.400

<sup>543</sup> BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹, S. 1 (ohne Datum).

<sup>544</sup> Vgl. dazu Kapitel 3.8.

<sup>545</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 448f.; vgl. auch Kapitel 4.1.

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>September 1980</b>	<b>September 1981</b>
Übrige	1.151.400	1.236.000
Insgesamt	4.453.300	4.629.800

**Quelle:** AdsD 1/RZAA000271, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung II a 6 – 28 707 – 6, Ausländische Wohnbevölkerung.

Die neben der Begrenzungspolitik entstandene Rückkehrförderungs politik spiegelte sich in der gegründeten Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹ wider, welche die Stärkung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen untersuchte, indem sie mögliche finanzielle Anreize prüfte. Bei der ersten Sitzung wurden aus Zeitgründen lediglich Fragen im Zusammenhang mit der Erstattung von Beiträgen aus der Rentenversicherung bzw. der Abgeltung von Leistungsansprüchen bei Arbeitslosigkeit erörtert. Angedacht war ursprünglich, neben diesen beiden Bereichen die Gewährung von Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, die Kapitalisierung von Leistungen nach dem dritten Vermögensbildungsgesetz<sup>546</sup> und der vorzeitigen Ablösung von Bausparverträgen, Prämien sparverträgen und Lebensversicherungen zu analysieren.<sup>547</sup>

Laut dem Bericht der ersten Sitzung ergab sich aus der Diskussion zwischen den Bundesministerien, dass grundsätzlich aus der Rentenversicherung Anreize zur Rückkehrbereitschaft ausländischer Arbeitnehmer/innen denkbar waren. Die Teilnehmer/innen hielten die Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen vor Ablauf der Zweijahresfrist an ausländische Arbeitnehmer/innen aus den Abkommenstaaten Türkei und Portugal und auch für Ausländer/innen aus weiteren Herkunftsländern für möglich. Allerdings benötigte die Bundesregierung dafür Abmachungen mit den jeweiligen Ländern, die es bis dahin nicht gab.

Wie bereits in den Jahren zuvor, erkannte das BMA in der Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen einen grundsätzlichen Widerspruch im System der sozialen Sicherheit und lehnte die Beitragserstattung aus sozialpolitischen Gründen ab, denn »bei Verzicht auf die zweijährige Frist« entstünden den »Rentenversicherungsträger[n] erhebliche Finanzierungsprobleme« und die Erstattung könne »sich nur auf die Arbeitnehmeranteile zur Rentenversicherung beziehen«. Dem wurde jedoch entgegengehalten, dass »für ausländische Arbeitnehmer aus der Türkei oder aus Portugal schon nach geltendem Recht 2 Jahre nach ihrer

<sup>546</sup> Das dritte Vermögensbildungsgesetz regelt »die Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch vereinbarte vermögenswirksame Leistungen der Arbeitgeber«, vgl. dazu Bundesgesetzblatt Teil 1, Nr. 62 vom 30. 06.1970, S. 930–934.

<sup>547</sup> BArch B 149/46792, Ergebnisprotokoll, Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹, 4.12.1981.

Rückkehr eine Beitragserstattung möglich« war und »geschäftstüchtige Makler durch Vorfinanzierung der Beitragserstattung durch erhöhte Zinsforderungen die Situation der ausländischen Arbeitnehmer« ausnutzten.<sup>548</sup> Die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung könnten durch einen revolvingen Fonds<sup>549</sup> vermieden werden, »an den der Versicherte seine Ansprüche aus der Rentenversicherung abtritt und der Fonds diese Ansprüche nach Ablauf der für die Erstattung zur Zeit geltenden Zweijahresfrist einlöst«. <sup>550</sup> Wie stellten sich die Bundesministerien solch einen Fonds vor?

Fonds wurden seit 1973 eingeführt, um die Reintegration der Rückkehrer/innen in ihrem Heimatland voranzutreiben. Dazu zählten Arbeitnehmerprogramme für türkische Rückkehrer/innen (Türkei-Programm), welche türkische Arbeitergesellschaften (TANG) förderten und das Ziel verfolgten, türkische Arbeitnehmer/innen bei ihrer Rückkehr in die Türkei beruflich wieder einzugliedern.<sup>551</sup> Bei einem revolvingen Fond wurde der Kapitalstock durch die zurückfließenden Darlehensraten der mit diesem Geld finanzierten Projekte ständig aufgefüllt. Das an den Fond zurückfließende Geld fand umgehend wieder Verwendung zur Finanzierung weiterer Projekte. Obwohl sich die Wirtschaftslage in der Türkei Ende der 1970er-Jahre dramatisch verschlechterte und die Arbeitergesellschaften wirtschaftlich wenig erfolgreich waren, überlegte die AG, die Ansprüche der Versicherten aus der Rentenversicherung an solch einen Fond abzugeben sowie diese Ansprüche nach Ablauf der zwei Jahren zu erstatten.<sup>552</sup>

Das BMA lenkte schließlich ein und alle Bundesministerien sprachen sich für die vorzeitige Beitragserstattung aus. Dies sollte dann möglich sein, wenn die gesamte Familie des ausländischen Arbeitnehmers einschließlich der Ehefrau und der nichtversicherten Kinder in das Heimatland zurückkehrte.<sup>553</sup> Damit wurde keine Rücksicht auf die minderjährigen ausländischen Kinder genommen, welche in der Bundesrepublik geboren worden waren und deren Sozialisation hier stattgefunden hatte. Das Ziel bestand ausschließlich darin, ganze Familien zur Rückkehr zu bewegen.

Als zweiter finanzieller Anreiz wurde die Vorauszahlung von Leistungsansprüchen bei Arbeitslosigkeit in Betracht gezogen. Da dies im geltenden Recht nicht vorgesehen war, wollte die AG den rückkehrwilligen arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer/innen zur Abgeltung

---

<sup>548</sup> Ebd., S. 3.

<sup>549</sup> Das ist ein Fonds, dessen Ressourcen aufgefüllt werden durch die Erlöse aus damit finanzierten Projekten. Vgl. dazu: <http://www.onpulsion.de/lexikon/4170/revolvierender-fonds/>, abgerufen am 11.1.2016.

<sup>550</sup> BArch B 149/46792, Ergebnisprotokoll, Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung«, 4.12.1981, S. 3.

<sup>551</sup> Über 200.000 Arbeiter unterstützten die rund 200 TANGs, in dem sie ihr Sparkapital in Aktien anlegten und sich damit bei ihrer Rückkehr einen Arbeitsplatz erhofften. Die gegründeten Betriebe wurden zudem u. a. durch besondere Integrationsfonds unterstützt. Vgl. dazu Kapitel 2.6.

<sup>552</sup> Vgl. dazu Kapitel 2.6.

<sup>553</sup> Vgl. BArch B 149/46792, Ergebnisprotokoll, Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung«.

der Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz eine pauschale Geldleistung gewähren. Hierzu erkannten die Vertreter der zuständigen Fachabteilungen im BMA aber drei Schwierigkeiten: Erstens hielten sie es für möglich, dass sich viele Ausländer/innen als »Scheinarbeitslose« anmeldeten, um die Geldleistung zu erhalten, und die arbeitslos gewordenen deutschen Staatsbürger/innen dadurch diskriminiert würden, weil sie keine Abgeltung erhielten, auch wenn sie, wie die ausländischen Arbeitnehmer/innen, das Land verlassen wollten. Zweitens sei die Abgeltung von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung systemfremd und drittens sei die Höhe der Leistung zu gering, um damit eine Anreizwirkung auszulösen. Die drei Bundesminister des BMF, BMZ und BMI hielten diesen Kritikpunkten entgegen und argumentierten, dass

»es notwendig sei, weniger eine rechtstechnische als vielmehr eine pragmatische Lösung zu finden. Der Mitnahmeeffekt [könnte] dadurch gemindert werden [...], dass die Leistung nur in bestimmten Fällen z.B. bei Betriebsstillegungen bzw. -einschränkungen, für Bezieher von Kurzarbeitergeld und in ähnlichen Fällen gezahlt [würde und] die Leistung im Übrigen kumulativ mit anderen Leistungen zu sehen sei.«<sup>554</sup>

Die Mehrzahl der Teilnehmer/innen war folglich für die Auszahlung einer pauschalen Geldleistung an arbeitslos gewordene Ausländer/innen, jedoch sollte durch eine Festlegung von Kriterienpunkten dem Mitnahmeeffekt entgegengewirkt werden. Bis auf die Vertreter der zuständigen Fachabteilung im BMA sprachen sich alle für diese Möglichkeit aus.<sup>555</sup>

Wenige Tage nach dem Treffen der AG gab die Koalition in dem Entschließungsantrag zur Ausländerpolitik ihre ausländerpolitischen Grundpositionen bekannt.<sup>556</sup> Diese bestanden darin, die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/innen vorbehaltlos sozial zu integrieren, insbesondere die zweite und dritte Generation, sowie die Ausländerzahl zu begrenzen, da die Integrationsanstrengungen nur so erfolgreich sein könnten. Betont wurde die Rückkehrförderungs politik, da neben der sozialen Integration »die Rückkehrfähigkeit der Ausländer im Rahmen des Möglichen gewahrt bleiben« sollte.<sup>557</sup> Die Politik der Bundesregierung richte sich auf eine wirksame Begrenzung der Zuwanderung von Ausländer/innen in die Bundesrepublik und die Rückkehrförderung der seit vielen Jahren in Deutschland lebenden Ausländer/innen im Rahmen des Vertretbaren, denn eine Alternative existiere weder zur Integrationspolitik noch zur Begrenzungspolitik, so der SPD-Politiker Urbaniak.<sup>558</sup>

---

<sup>554</sup> Ebd.

<sup>555</sup> Ebd.

<sup>556</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 4/1154, 9.12.1981.

<sup>557</sup> Deutscher Bundestag, Große Anfrage der Fraktion der SPD und FDP, Drucksache 4/1306, 3.2.1982.

<sup>558</sup> Vgl. dazu Äußerungen Urbaniaks in der Plenarsitzung am 4.2.1982, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982.



Während bei der ersten Sitzung lediglich vier Bundesministerien verschiedene finanzielle Anreize prüften, vergrößerte sich der Kreis bei den nächsten Treffen um folgende Ressorts: das Bundeskanzleramt, das AA, das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, den Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sowie die BA.<sup>559</sup> Somit waren fast alle Bundesministerien an der Prüfung finanzieller Mittel für die Rückkehrförderung der ausländischen Bevölkerung beteiligt. Zusammen machten sie sich an den Kabinettsauftrag und überprüften weitere Möglichkeiten, die in der ersten Sitzung aus Zeitgründen nicht thematisiert worden waren: die Zahlung einer Rückkehrprämie, die Ablösung von staatlich begünstigten Sparanlagen und von Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung, die Rückkehroption sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Heimatländern.

1981 wanderten 415.000 Ausländer/innen aus der Bundesrepublik ab. Davon stammte beinahe ein Drittel aus Anwerbeländern (ohne Griechenland und Italien).<sup>560</sup> Vor allem die starke Abnahme der Rückkehrerzahlen in die Türkei bereitete der AG enorme Sorgen, da die Fortzüge zwischen 1975 und 1981 um mehr als die Hälfte, nämlich von 148.000 auf rund 70.000, zurückgingen. Dies führte die Gruppe auf die wirtschaftliche und politische Situation in der Türkei und die Verfestigung des aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Status sowie auf die große Zahl der in die Bundesrepublik nachgeholten Familienangehörigen zurück. Auch der Anwerbestopp spielte eine wesentliche Rolle, weil er dem »Ausländer nämlich nur die Alternative zwischen endgültiger Rückkehr und Verbleib in der Bundesrepublik« überließ.<sup>561</sup>

Aufgrund der Ergebnisse mehrerer repräsentativer Erhebungen kam die AG zu dem Schluss, dass bis zu 75 Prozent der befragten Ausländer/innen eine Rückkehr in ihre Heimat beabsichtigen, was zudem in den seit 1979 ansteigenden Geldüberweisungen ausländischer Arbeitnehmer/innen ins Heimatland (1981 über 8 Milliarden DM) sowie in dem finanziellen Engagement türkischer Arbeitnehmer/innen bei türkischen Arbeitgebergesellschaften zum Ausdruck komme.<sup>562</sup> Der türkische Präsident General Evren beklagte am 5. November 1981 gegenüber Bundesaußenminister Genscher, dass die Überweisungen eigentlich viel höher auszufallen hätten und die schlechte Lage der türkischen Wirtschaft auf dem Verhalten der türkischen Parteien beruhe, weil diese es so weit gebracht hätten, dass sie die türkischen »Gastarbeiter/innen« im Ausland dahingehend beeinflussten, keine Zahlungen in die Türkei

---

<sup>559</sup> BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung« (ohne Datum).

<sup>560</sup> BArch B 149/46795, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, IIa 9 – 42 422/10, Datenblatt-Nr. 9/23142, Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer.

<sup>561</sup> BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung«, S. 3 (ohne Datum).

<sup>562</sup> Vgl. ebd.

vorzunehmen, um der jeweiligen Regierung wirtschaftliche Probleme in noch größerem Maße zu verursachen.<sup>563</sup> Dementsprechend kann an den Geldzahlungen der türkischen Arbeitnehmer/innen in die Türkei nicht zwingend deren Rückkehrbereitschaft bemessen werden.

**Tab. 10:** Geldüberweisungen türkischer Arbeitnehmer/innen in die Türkei 1977–1981

<b>Jahr</b>	<b>Überweisungen insgesamt in Mio. US\$*</b>	<b>Überweisungen aus der Bundesrepublik in Mio. DM** (=US\$***)</b>
1977	892	1.800 (= 855)
1978	983	1.550 (= 848)
1979	1.634	2.000 (= 1.156)
1980	2.071	2.500 (= 1.275)
1981	2.500	3.500 (= 1.551)

\* Türkische Zentralbank

\*\* Deutsche Bundesbank, unter Berücksichtigung der auf Heimatreisen mitgenommenen Beträge.

\*\*\* Umrechnung zum Mittelwert des jeweiligen Jahres: <http://fxtop.com/de/historische-wechselkurse.php?A=1&C1=DEM&C2=USD&YA=1&DD1=01&MM1=01&YYYY1=1978&B=1&P=&I=1&DD2=31&MM2=12&YYYY2=1978&btnOK=Gehen>, abgerufen am 10.3.2016.

**Quelle:** Zit. nach Faruk Şen, Remigration in die Türkei, in: Hans-Jürgen Brandt, Claus-Peter Haase (Hrsg.), *Begegnungen mit Türken. Begegnungen mit dem Islam*, Hamburg 1984, S. 173–178, hier S. 175.

Ursula Mehrländer analysierte die Rückkehrabsichten der türkischen Arbeitsmigrant/innen im Verlauf des Migrationsprozesses 1961 bis 1985 und betonte, dass die Absichten der türkischen Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien nicht als Konstante zu betrachten seien, da die Zukunftspläne der Türkinnen und Türken – bei Rückkehr oder Verbleib – von verschiedenen Faktoren beeinflusst wurden und diese darüber hinaus in engem Zusammenhang mit den ausländerpolitischen Entscheidungen der Bundesrepublik Deutschland standen.<sup>564</sup> Bereits 1971 gaben nur 26 Prozent der befragten türkischen Arbeitnehmer/innen an, genauso lange in Deutschland bleiben zu wollen, wie sie dies im Zeitpunkt ihrer Einreise geplant hatten. Die Untersuchung der türkischen Arbeitsagentur gelangte im gleichen Jahr zu einem ähnlichen Resultat: 24 Prozent der Befragten wollten drei Jahre, 58 Prozent noch länger in Deutschland

<sup>563</sup> Vgl. AAPD 1981, III, Dok. 316, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 5.11.1981, S. 1701.

<sup>564</sup> Vgl. Mehrländer, *Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des Migrationsprozesses 1961–1985*, S. 54–56.

arbeiten.<sup>565</sup> 74 Prozent revidierten bei einer späteren Befragung ihre ursprüngliche Zeitvorstellung und wollten länger bleiben als beabsichtigt, weil sie ihr finanzielles Ziel nicht in dem zuvor veranschlagten Zeitraum verwirklichen konnten.<sup>566</sup>

Aus einer weiteren von Mehrländer geführten Repräsentativuntersuchung für das Jahr 1980 ging schließlich hervor, dass zwei Drittel der Türkinnen und Türken zu diesem Zeitpunkt beabsichtigten, länger als ursprünglich geplant, in der Bundesrepublik zu leben. Als Begründung nannten 17 Prozent die schwierige wirtschaftliche Lage in der Türkei, 19 Prozent hatten ihr Sparziel noch nicht erreicht. 25 Prozent der Befragten hatten ihre Familienangehörigen nachgeholt und beabsichtigten, aufgrund des Schulbesuches der Kinder länger zu bleiben als geplant. Insgesamt 12 Prozent der Türkinnen und Türken verlängerten ihren Aufenthalt, weil sie sich in der Bundesrepublik wohlfühlten, und weiteren 7 Prozent gefiel ihre Arbeit, sodass sie erst einmal nicht an Rückkehr dachten.<sup>567</sup>

Mehrländer zeigte anhand der Befragungsergebnisse, dass insgesamt 60 Prozent der türkischen Migrant/innen zwar generell eine Rückkehr in ihr Herkunftsland beabsichtigten. Diese Aussagen müssten jedoch als »Heimkehrillusion« interpretiert werden, denn davon konnten » nur 21% der Ausländer den Zeitpunkt ihrer geplanten Rückkehr angeben«. Der verbleibende, größte Teil der Ausländer/innen gaben zwar an, in ihre Heimat zurückkehren zu wollen, konnten aber keinen konkreten Zeitpunkt darüber nennen. Da ihre Rückkehrbedingungen aufgrund des schlechten Arbeitsmarktes in der Türkei in absehbarer Zeit nicht realisierbar waren, erklärte Mehrländer die Rückkehrabsichten zu einer »Illusion«. <sup>568</sup>

**Tab. 11:** Aufenthaltsjahre türkischer Arbeitnehmer/innen in Westdeutschland 1980

<b>Jahre</b>	<b>Anzahl</b>	<b>In Prozent</b>
Weniger als 1 Jahr	143.800	9,8
1–4 Jahre	292.400	20,8
4–6 Jahre	163.400	11,2
6–8 Jahre	276.200	18,9
8–10 Jahre	239.000	16,8

<sup>565</sup> Vgl. Demircioğlu, F. *Almanya'dan kesin dönüs yapan isgücü/Die zurückgekehrten Arbeitnehmer aus Westdeutschland*, S. 97.

<sup>566</sup> Vgl. Mehrländer, *Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des Migrationsprozesses 1961–1985*, S. 54–56.

<sup>567</sup> Vgl. ebd., S. 61; Ursula Mehrländer, Carsten Ascheberg, Jörg Ueltzhöffer, *Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*, Repräsentativuntersuchung 80, Bonn 1981, S. 542ff.

<sup>568</sup> Vgl. ebd., S. 62; Mehrländer u. a., *Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 542ff.

<b>Jahre</b>	<b>Anzahl</b>	<b>In Prozent</b>
10–15 Jahre	279.600	19,1
15–20 Jahre	59.100	4,0
20 Jahre	8.900	0,6

**Quelle:** V. T. C. Çalışma Bakanlığı (Hrsg.), Yurtdışı işçi soruları 81, Ankara 1981/Türkisches Arbeitsministerium (Hrsg.), Fragen im Ausland lebender Arbeitnehmer; vgl. Demircioğlu, F. Almanya'dan kesin dönüş yapan işgücü/Die zurückgekehrten Arbeitnehmer aus Westdeutschland, S. 97.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, lebten 1980 zwei Drittel der türkischen Arbeitnehmer/innen länger als vier Jahre in der Bundesrepublik. Da die weitere Dauer ihres Aufenthalts nicht absehbar war, konnten sie faktisch zu Einwanderern werden, mussten es aber nicht. Denn 60 Prozent der Befragten gaben an, wieder in die Heimat zurückkehren zu wollen. Je länger der Aufenthalt in der Bundesrepublik dauerte, umso unwahrscheinlicher, aber auch nicht undenkbar, war die Rückkehr. Deshalb kann die Theorie Mehrländers, dass die Aussage der türkischen Arbeitnehmer/innen als »Heimkehrillusion« zu interpretieren seien, nicht gehalten werden, denn auch wenn die 60 Prozent keinen konkreten Zeitpunkt angaben, schlossen sie eine Rückkehr nicht definitiv aus. Die zunehmende Verfestigung des aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Status der türkischen Arbeitnehmer/innen führte dazu, dass sich diese Menschen »zwischen [einer] endgültige[n] Rückkehr und Verbleib in der Bundesrepublik« zu entscheiden hatten, wobei eine endgültigen Rückkehr in die Türkei das Erlöschen der Arbeitserlaubnis zur Folge hätte – ein nicht zu vernachlässigender Punkt für eine Rückkehrorientierung.<sup>569</sup>

Die Problematik des Mitnahmeeffekts wurde im Bericht der AG ausführlich dargelegt und in erster Linie in einer Rückkehrprämie erkannt, denn »[e]ine Förderung aller Rückkehrer – also auch derjenigen, die ohnehin nach Hause zurückgekehrt wären – hätte finanzielle Aufwendungen in erheblicher Größenordnung zur Folge, bevor zusätzlich Rückkehrimpulse ausgelöst werden [konnten]«. <sup>570</sup> Das bedeutete, dass auch zusätzliche Rückkehrimpulse ausschließlich durch finanzielle Anreize ausgelöst werden sollten, wenn der Mitnahmeeffekt der finanziellen Hilfen eingeschränkt wurde. Viele Arbeitnehmer/innen kehrten nämlich in ihre Heimat zurück, ohne ihren Anspruch an Leistungen bei Arbeitslosigkeit voll auszuschöpfen, was für den Staat von Vorteil war, weil dadurch erhebliche Summen einspart wurden. Da ein Großteil der Regierungen der Heimatländer vor allem an den Überweisungen und Investitionen

<sup>569</sup> BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung«, S. 3 (ohne Datum).

<sup>570</sup> Ebd.

in die einheimische Wirtschaft ihrer im Ausland tätigen Landsleute interessiert waren, musste die Frage der Rückkehrförderung ebenfalls bilateral mit den Entsendeländern erörtert werden. In besonderem Maße galt dies für die Türkei mit ihrem hohen externen Finanzbedarf.

Zusammengefasst bestanden die Grundpositionen der AG für eine Rückkehrförderung aus sieben Punkten:

1. Die Rückkehrförderung setzte eine Rückkehr auf Dauer voraus, wobei die Zielgruppe Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Mitgliedern waren. Ehegatten von Deutschen waren wegen der ständigen Rückkehrmöglichkeit ausgeschlossen.
2. Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis musste bei der Rückkehr erlöschen.
3. Der Mitnahmeeffekt sollte so weit wie möglich eingeschränkt werden, damit die finanziellen Anreize zusätzliche Rückkehrimpulse auslösen konnten.
4. Die Problematik des Mitnahmeeffekts war bei zusätzlichen Hilfen wie der Rückkehrprämie sehr viel größer, deshalb sollte ihr besondere Beachtung zuteil kommen.
5. Eine Rückkehrprämie sollten ausschließlich diejenigen erhalten, die gemeinsam mit ihren Ehegatten und minderjährigen Kindern die Bundesrepublik verließen.
6. Durch die Rückkehrförderung sollten die Chancen der Rückkehrer/innen erhöht werden, einen Arbeitsplatz im Heimatland zu finden.
7. Die Frage der Rückkehrförderung sollte bilateral mit den Regierungen der Heimatländer erörtert werden, um auch deren Interessenlage zu berücksichtigen.<sup>571</sup>

Die Zahlung einer allgemeinen Rückkehrprämie wurde als eine zweite finanzielle Möglichkeit geprüft. Dabei sollte ein Anreiz zur Rückkehr dadurch geschaffen werden, dass arbeitslose Ausländer/innen eine Prämie für den Fall der endgültigen Rückkehr in die Heimat gezahlt werden sollte. Allerdings war der Gruppe bewusst, dass der Betrag so hoch sein musste, damit für die Ausländerin bzw. den Ausländer eine wirkliche Anreizwirkung von ihm ausging. Als Orientierungsgröße galten die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, deren durchschnittliche Dauer bei Ausländer/innen 5,5 Monate (bei Deutschen 5,7 Monate) betrug und sich auf eine monatliche Zahlung von etwa 1.000 DM belief. Hinzu kamen Krankenversicherungs- und Rentenversicherungsbeiträge von 600 DM im Monat. Insgesamt ergab dies eine monatliche Summe in Höhe von 1.600 DM pro ausländischem Arbeitslosen; multipliziert mit der durchschnittlichen Dauer des Leistungsbezugs von fünf Monaten errechnete die Arbeitsgruppe pro Rückkehrer/in einen Betrag in Höhe von 8.000 DM.<sup>572</sup>

---

<sup>571</sup> Ebd., S. 6–7.

<sup>572</sup> Vgl. ebd.

Zur Ermittlung einer Rückkehrprämie für Kinder wurde versucht, die Leistung am Kindergeld zu orientieren, was jedoch wegen der Maßgröße ›durchschnittliche Dauer des Kindergeldes‹ sowie der Gesamtzahl der Kinder in der Bundesrepublik oder im Heimatland nicht möglich war. Da die türkischen Arbeitnehmer/innen als Hauptzielgruppe untersucht wurden, wussten die Ministerien, dass ein Drittel der türkischen Kinder in der Türkei lebten und 23 Prozent der türkischen Migrant/innen mehr als drei Kinder hatten. Deshalb fiel die tatsächliche Ersparnishöhe beträchtlich höher aus, als bei Berücksichtigung der in der Bundesrepublik lebenden Kinder. Aus diesem Grund schlug die AG vor, für jedes zurückkehrende Kind einen Betrag in Höhe von 1.500 DM anzusetzen, wenn sich die Familien zu einer dauerhaften Rückkehr entschlossen. Um die Einreise von ausländischen Kindern zu vermeiden, die nur mit dem Ziel der Erhöhung der Prämie in die Bundesrepublik kommen würden, sollte ein Einreisestichtag festgelegt werden. »Die Gesamthöhe der Rückkehrprämie setzte sich somit aus einem Betrag von 8.000 DM und einem zusätzlichen Betrag von 1.500 DM je zurückkehrendes Kind zusammen.«<sup>573</sup>

Da die Zahlung einer solchen Rückkehrprämie für alle arbeitslosen Ausländer/innen das Problem des Mitnahmeeffektes aufwarf – es aber keine rechtssystematischen Bedenken gab –, erwogen die Teilnehmer/innen Kriterien, um das Risiko der Ausnutzung zu minimieren: Es sollte ausschließlich denjenigen Ausländer/innen eine Rückkehrprämie ausgezahlt werden, die durch Betriebsstilllegungen oder Konkurs arbeitslos geworden waren oder mindestens ein halbes Jahr Kurzarbeitergeld bezogen hatten. Damit wollte man verhindern, dass die Arbeitslosigkeit herbeigeführt wurde, um in den Genuss der Prämie zu kommen. Allerdings schränkten diese Kriterien den in Betracht kommenden Personenkreis so stark ein, dass nur ein begrenzter Rückkehrimpuls erwartet wurde. Laut Schätzungen der Wirtschaft sollten 1981 etwa 300.000 Arbeitsplätze durch Insolvenzen verloren gehen und die Zahl der Kurzarbeiter lag bei über 100.000. Deshalb errechnete die AG bei einem Ausländeranteil von zehn Prozent maximal 40.000 Ausländer/innen, die für eine Rückkehrförderung in Betracht kamen, von denen wiederum vielleicht 50 Prozent eine Prämie in Anspruch nehmen würden. Somit ergaben sich gerade einmal 20.000 Fälle aus Betriebsstilllegungen/Konkurs. Als ein weiteres Kriterium wurde der Einreisezeitraum der Ausländer/innen untersucht und vorgeschlagen, lediglich denjenigen eine Prämie auszubezahlen, die vor dem Anwerbestopp im November 1973 als Arbeitnehmer/in angeworben worden waren.<sup>574</sup>

Schlussfolgernd ging die Gruppe davon aus, dass in den nächsten Jahren rund 110.000 Rückkehrer/innen eine Prämie in Höhe von jeweils 9.500 DM in Anspruch nehmen und es zu

---

<sup>573</sup> Ebd., S. 12.

<sup>574</sup> Ebd.

Kosten in Höhe von 1,045 Milliarden DM kommen würde. Einsparungen ergaben sich aus den nicht ausbezahlten Leistungen bei Arbeitslosigkeit für fünf Monate (8.000 DM), wobei die Gruppe hier von vier Monaten (6.400 DM) ausging, da die Rückkehr innerhalb von vier Monaten stattfinden sollte. Während von den angenommenen 110.000 Antragsteller/innen 25 Prozent als Nicht-Leistungsempfänger gezählt wurden (27.000 Fälle) und 40 Prozent auch ohne eine Prämie (Mitnahmeeffekt) zurückgereist wären (33.000), rechnete die Gruppe mit lediglich 50.000 Anträgen, womit sich die Kosten um 320 Millionen DM verringern würden. Weitere Einsparungen um etwa 70 Millionen DM jährlich ergaben sich beim Kindergeld.<sup>575</sup>

Letztendlich erachtete die AG die Rückkehrprämie als nicht geeignet, weil der Mitnahmeeffekt nicht so wirksam eingegrenzt werden könnte wie erhofft. Sie schlug deshalb vor, die Prämie nicht einzuführen. Die finanziellen Belastungen durch diese stünden nicht in einem vertretbaren Verhältnis zu den Einsparungen infolge der Rückkehr, und überdies entwickelten sich für die Haushaltsjahre 1983 und 1984 durch Einsparungen nichtgedeckte Mehraufwendungen von über 1,2 Milliarden DM. Diese Sonderleistungen an Ausländer/innen wären weder finanziell tragbar noch politisch vertretbar. Ferner würde das Kriterium Betriebsstilllegung/Kurzarbeit die Zahl der möglichen Förderfälle so sehr limitieren, dass nennenswerte Rückkehrimpulse nicht zu erwarten wären.<sup>576</sup> Dementsprechend stand für die AG »Rückkehrförderung« fest, dass eine Rückkehrprämie keinen vertretbaren finanziellen Anreiz darstellte, da eine solche Maßnahme einen zu kleinen Kreis an Ausländer/innen ansprechen würde und das Risiko der Mitnahme zu hoch wäre.

Als einen weiteren finanziellen Anreiz analysierte die Gruppe die vorzeitige Verfügung über Sparleistungen aus Bausparverträgen, die jederzeit kündbar, aber erst innerhalb von einem halben Jahr auszahlbar waren. Eine vorzeitige Verfügung bei Bausparleistungen durch Prämien während einer Festlegungsfrist von zehn Jahren war grundsätzlich nicht möglich. Sollte sie doch erfolgen, müsste die Bausparkasse die vom Finanzamt jährlich überwiesenen Wohnungsbauprämien zurücküberweisen. Der Sparer müsste gegebenenfalls gesparte Steuern nachzahlen oder die Arbeitnehmer-Sparzulagen zurückzahlen und verlöre dadurch die vorgesehenen Begünstigungen wie die Wohnungsbauprämie oder Steuervergünstigung und Arbeitnehmer-Sparzulage. Deshalb gestaltete die AG aus der vorzeitigen Verfügung über Bausparbeiträge bzw. Bausparsummen ohne Verlust einen finanziellen Anreiz. Dies sollten ausländische Arbeitnehmer/innen aus Ländern nutzen können, mit denen die Bundesregierung

---

<sup>575</sup> BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung«, S. 36.

<sup>576</sup> Ebd., S. 12–14.

eine Vereinbarung über die Anwerbung und Beschäftigung abgeschlossen hatte und die nicht zur EG gehörten.<sup>577</sup>

Doch wie viele Ausländer/innen konnten damit erreicht werden? Gerade einmal 150.000 von 4,6 Millionen Ausländer/innen verfügten über eine durchschnittliche Bauspareinlage von maximal 6.500 DM und sollten durch eine Rechtsänderung die Möglichkeit erhalten, ihre Bausparleistungen vorzeitig ausbezahlt zu bekommen, wenn sie sich für eine dauerhafte Rückkehr entschieden. Dies sollte dann ebenfalls bei staatlich begünstigten Einlagen auf Sparverträge ermöglicht werden. Ausgegangen wurde von rund 650.000 sparenden ausländischen Arbeitnehmer/innen aus Nicht-EG-Ländern, die Prämienansprüche von etwa 300 Millionen DM hatten.

Desgleichen sah die AG in der vorzeitigen Auszahlung von Lebensversicherungsverträgen einen finanziellen Anreiz zur Rückkehr, wenn die Versicherungssumme ohne Verlust der Arbeitnehmersparzulage ermöglicht wurde. Wie viele Ausländer/innen über eine vermögenswirksame Lebensversicherung verfügten, war aber nicht bekannt.<sup>578</sup>

Um die Rückkehrentscheidung der Ausländer/innen zu erleichtern, prüften die Teilnehmer/innen die Möglichkeit, die Beiträge zur Rentenversicherung vor der Zweijahresfrist auszubezahlen. Dem Bericht zufolge kam dies den Vorstellungen der ausländischen Arbeitnehmer/innen entgegen, da zahlreiche Schreiben mit dem entsprechenden Wunsch beim BMA eingegangen waren. Zu diesem offenbar bestehenden Anreiz kam hinzu, dass bei sofortiger Beitragserstattung rückkehrende Arbeitnehmer/innen nicht mehr von Finanzierungsinstituten abhängig wären, die ihnen in vielen Fällen den Erstattungsanspruch nur gegen hohe Zinsen vorfinanzierten. Jedoch war der Verlust für die ausländischen Arbeitnehmer/innen trotzdem hoch, denn mit der Rückzahlung der Beiträge erlosch die Anwartschaft auf Altersruhegeld. Um die Auszahlung vor der zweijährigen Wartefrist ermöglichen zu können, wären die Rentengesetze aber zu ändern, da anderenfalls das Versicherungsverhältnis und damit auch eine Leistungspflicht des Versicherungsträgers bis zum Ablauf der zweijährigen Wartefrist fortbestehen würde. Finanziert werden sollte das Ganze aus den Mitteln der Rentenversicherung bzw. aus Bundesmitteln bei Mitgliedern einer Knappschaft.

Die Erstattung des vollen Beitrags zur Rentenversicherung wurde allerdings von den Teilnehmer/innen der AG als gesetzeswidrig eingestuft, da »der nicht auf den Arbeitnehmer entfallende Beitragsanteil der Abdeckung des bis zur Erstattung getragenen Risikos durch die Rentenversicherung« diene und ebenfalls »finanzielle Probleme – erhebliche

---

<sup>577</sup> Vgl. ebd.

<sup>578</sup> Ebd., S. 20.



Liquiditätsprobleme der Rentenversicherung« – einer solchen Lösung entgegenstünden. Deshalb wurde eine Erstattung lediglich eines Teils des nicht auf den Arbeitnehmer entfallenden Beitragsanteils zur Rentenversicherung vorgesehen.

**Tab. 12:** Liquiditätsbelastung bei der Auszahlung der Rentenversicherung für die Jahre 1982 bis 1984

<b>Haushaltsjahr</b>	<b>Fälle</b>	<b>Liquiditätsbelastung in Mio. DM</b>
1982	20.000	220
1983	30.000	360
1984	10.000	170

**Quelle:** BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung«, S. 3 (ohne Datum), S. 38 (5).

Für das Jahr 1983 rechnete die Gruppe mit 30.000 Fällen, da es ein Jahr zuvor 20.000 Ausländer/innen gab, die ihren Beitrag erstattet bekommen wollten, und durch den Wegfall der Wartezeit davon ausgegangen wurde, dass ein zusätzlicher Anreiz entstehe und es zu einer Zunahme der Anträge um 10.000 kommen würde.

1982 betrug der Erstattungsbetrag durchschnittlich 11.000 DM, 1983 würde er sich auf 12.000 DM und 1984 auf 13.000 DM erhöhen. Das würde für die Jahre 1983 und 1984 zu Liquiditätsbelastungen in Höhe von 360 Millionen DM und 170 Millionen DM führen. Ab dem Haushaltsjahr 1984 vermindere sich die jährliche Belastung für die Dauer der Regelung um die Zahl jener Fälle, die auch ohne die Rückkehrhilfe (1982: 20.000 Fälle) von der Beitragserstattung Gebrauch gemacht hätten (220 Millionen DM), also nach einer Wartezeit von zwei Jahren.<sup>579</sup>

---

<sup>579</sup> Ebd., S. 38 (5).

**Tab. 13:** Liquiditätsbelastung bei der Auszahlung der Rentenversicherung für das Jahr 1983 und 1984 (zzgl. Rückkehrprämie)

<b>Haushaltsjahr</b>	<b>Fälle</b>	<b>Liquiditätsbelastung in Mio.</b>
1982	20.000	220
1983	40.000	700
1984	40.000	300

**Quelle:** BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹, S. 3 (ohne Datum), S. 38 (5).

Die AG rechnete bei der Auszahlung einer Rückkehrprämie für das Jahr 1983 mit der doppelten Anzahl an Antragstellern (40.000) gegenüber dem Jahr 1982, weil sie davon ausging, dass infolge des Wegfalls der Wartezeitfrist sowie der vorgesehenen Rückkehrprämie sich die Zahl verdoppeln würde. Deshalb ergebe sich für das Haushaltsjahr 1983 eine Liquiditätsbelastung in Höhe von 700 Millionen DM, da zu den 40.000 Fällen noch die 20.000 Fälle aus dem Jahr 1982 addiert werden müssten (220 Millionen DM). Für das Jahr 1984 (520 Millionen DM) wurde mit einer Verminderung um 20.000 Fällen aus dem Jahr 1982 kalkuliert, da man hierbei davon ausging, dass sie auch ohne die Rückkehrhilfe von der Beitragserstattung Gebrauch gemacht hätten.<sup>580</sup>

**Tab. 14:** Liquiditätsbelastung

Haushaltsjahr 1983:	20.000 Fälle aus 1982 x 11.000 DM = 220 Mio. DM
	40.000 Fälle aus 1983 x 12.000 DM = <u>480 Mio. DM</u>
	700 Mio. DM
Haushaltsjahr 1984:	40.000 Fälle aus 1984 x 13.000 DM = 520 Mio. DM
	- 20.000 Fälle aus 1982 x 11.000 DM = <u>220 Mio. DM</u>
	300 Mio. DM

**Quelle:** BArch B 149/46795, Bericht der Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹, S. 3 (ohne Datum), S. 38 (5).

Die Gruppe dachte auch darüber nach, den Rückkehrer/innen die Abfindung aus der betrieblichen Altersversorgung auszuzahlen, denn sobald sich eine Ausländerin bzw. ein Ausländer die Beiträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung erstatten ließ, verlor er bzw.

<sup>580</sup> Ebd., S. 39 (6).

sie auch diese Ansprüche. Um die Erstattung zu ermöglichen, mussten sowohl die Arbeitgeber/innen als auch die Arbeitnehmer/innen einer Änderung zustimmen. Entsprechendes galt für die Abgeltung von Anwartschaften in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.<sup>581</sup>

Eine weitere Überlegung bestand darin, ausländischen Arbeitnehmer/innen auch nach ihrer Rückkehr in die Heimat die Möglichkeit offen zu lassen, erneut in die Bundesrepublik einzureisen. Damit würde dem Anwerbestopp entgegengewirkt und den Ausländer/innen die Chance gegeben, bei einer missglückten Remigration wieder nach Deutschland zu reisen. Da die AG aber befürchtete, dass von einer solchen Wiedereinreiseoption eine größere Zahl von Ausländer/innen nach ihrer Abwanderung Gebrauch machen und zurückkehren würden und viele ausländische Familien die Integration in Deutschland komplett verweigern könnten, sprach sie sich gegen solch eine Regelung aus. Wenn allerdings das Entscheidungsrecht auf eine Zeit von sechs Monaten begrenzt würde, wollten die Bundesministerien eine Wiedereinreiseoption in Betracht ziehen. Jedoch sollten die Ausländer/innen dann die Rückkehrhilfe nicht in Anspruch nehmen dürfen.<sup>582</sup>

Einen weiteren finanziellen Anreiz erkannte die Gruppe in zweifacher Hinsicht in der Optimierung der Beschäftigungsmöglichkeiten in den Heimatländern, weil damit die Motivation zur Abwanderung aus den Heimatländern beschränkt und zudem die Rückkehrbereitschaft der Ausländer/innen gefördert wurde. Deshalb sollten die bisherigen entwicklungspolitischen Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen auch für Rückkehrer/innen ausgebaut werden. Doch wie genau sollten diese aussehen?

Für die Türkei erwog die Gruppe eine Direktinvestition, welche durch folgende Maßnahmen gefördert werden sollte: 1. durch die Beteiligung der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) an Neuinvestitionen als Signal für deutsche potenzielle Investoren, 2. durch die Entsendung von Kooperationsberatern, 3. durch Informations-, Aufklärungs- und Werbekampagnen über die neuen türkischen Investitionsbestimmungen und -möglichkeiten, bei der die Bundesregierung die türkischen Investitionsbehörden unterstützen könnte.<sup>583</sup> Die bisherigen entwicklungspolitischen Maßnahmen sollten ebenfalls für Rückkehrer/innen in verschiedenen Richtungen hin ausgebaut werden, z. B. in der betriebswirtschaftlichen und technischen Beratung der geförderten Betriebsgründungen nach Aufnahme der Produktion oder bei der Existenzgründung im gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich in der Türkei. Geeignete Investitionsmöglichkeiten sollten

---

<sup>581</sup> Ebd., S. 21–27.

<sup>582</sup> Vgl. ebd., S. 28.

<sup>583</sup> Vgl. BArch B 149/46795, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, IIa 9 – 42 422/10, Datenblatt-Nr. 9/23142, Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer.

diesbezüglich erkundet und die entsprechende Beratung der Investoren vorangetrieben werden, wie beispielsweise mit den türkischen Entwicklungsbanken Halk Bankasi, der Türkischen Landwirtschaftsbank und der Türkischen Industrieentwicklungsbank. Ergänzende Kreditmittel konnten dann über eine derartige Entwicklungsbank beantragt und in Form eines revolving Fonds sowie unter besonderer Berücksichtigung des Devisenbedarfs der Neugründung bereitgestellt werden. Um Direktinvestitionen zu fördern, sahen die Teilnehmer/innen vor, das institutionelle Netz der privatwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Türkei und der Bundesrepublik dichter zu knüpfen; dies sollte z. B. durch die Entsendung von Kooperationspartner/innen oder die Gründung einer deutschen Auslandshandelskammer in der Türkei zu erreicht werden.<sup>584</sup>

Das Kabinett billigte nach Kenntnisnahme des Berichtes der AG ›Rückkehrförderung‹ dessen Grundpositionen zur Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen und beschloss, dass der Bundesarbeitsminister mit den beteiligten Ressorts inhaltliche Positionen als Formulierungshilfe in das Gesetzgebungsverfahren über den Gesetzesantrag des Bundesrates zur Konsolidierung des Zuzugs sowie zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen einbrachte. Übernommen wurden Positionen wie die Verkürzung der Wartefrist bei der Ausbezahlung der staatlich begünstigten Spareinlagen von zwei Jahren auf sechs Monate, ohne dabei die staatlichen Vergünstigungen zu verlieren, und den Rückkehrer/innen, die nach geltendem Recht die Möglichkeit der Beitragserstattung hatten, auf Antrag nach halbjähriger Wartefrist die auf den Arbeitnehmer/innen entfallenden Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu erstatten. Mit Zustimmung des Arbeitgebers sowie des Arbeitnehmers sollte außerdem die Abfindung unverfallbarer Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung in jenen Fällen zugelassen werden, in denen von dem Recht der vorzeitigen Beitragserstattung in der gesetzlichen Rentenversicherung Gebrauch gemacht wurde. Finanzielle Vergünstigungen sollten diejenigen Rückkehrer/innen bis zum 31. Dezember 1987 erhalten, die nach dem 30. Juni 1982 einen entsprechenden Antrag stellten. Eine zusätzliche finanzielle Hilfe – sei es in Form einer Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes oder einer Rückkehrprämie – wurde rückkehrenden Ausländer/innen aber nicht gewährt. Das BMI hatte im Rahmen dieser Vorgänge die Aufgabe erhalten, bei Inanspruchnahme von finanziellen Vergünstigungen die Aufenthaltserlaubnisse der Rückkehrer/innen zu löschen sowie eine Regelung vorzubereiten, die den Ausländer/innen bis zum Ablauf von sechs Monaten nach der Ausreise die Wiederkehr ermöglichte – sofern zuvor eine Rückkehrförderung nicht in Anspruch genommen worden war. Der Bundesminister für wirtschaftliche

---

<sup>584</sup> Vgl. ebd., S. 33.

Zusammenarbeit wurde beauftragt, seine entwicklungspolitischen Instrumente im Rahmen der Möglichkeiten verstärkt für beschäftigungswirksame Maßnahmen einzusetzen und der Bundesminister für Wirtschaft bekam den Auftrag, »die Möglichkeiten abzuwägen, wie innerhalb des bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Rahmens private Investitionen in der Türkei und damit zusammenhängende Lieferungen verstärkt gefördert und erleichtert werden können«. <sup>585</sup> Um Arbeitsplätze für Rückkehrer/innen in ihren Heimatländern anbieten zu können, sollte das BMI gemeinsam mit dem AA, dem BMWi und dem BMA mit den Regierungen der hauptbetroffenen Heimatländer, insbesondere mit der türkischen Regierung, in Kontakt treten sowie zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten ausloten. <sup>586</sup>

Wie reagierte aber die türkische Regierung auf die Rückkehrförderungsbestrebungen der Bundesregierung? Der Leiter der 1981 eingesetzten AG ›Ausländerpolitik‹ Roland Hahn führte vom 6. bis 8. April 1982 in Ankara Gespräche mit der Staatsführung und Regierung der türkischen Republik und berichtete anschließend Bundeskanzler Schmidt, dass diese grundsätzlich Verständnis für das Interesse der Bundesrepublik an einer Begrenzung und Senkung des Anteils der türkischen Bevölkerung hätten, weil sie davon ausgingen, dass bei der ersten türkischen ›Gastarbeitergeneration‹ eine große Sehnsucht nach der Heimat herrschte und sie zurück in die Türkei wollten. Jedoch verwies die türkische Regierung auch darauf, dass sämtliche Rückkehrmaßnahmen keine Minderung der erworbenen Rechte der türkischen Staatsbürger/innen in der Bundesrepublik mit sich bringen dürften und alle Maßnahmen auf absolut freiwilliger Basis beruhen müssten. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Hahn machte in dem Brief an Bundeskanzler Schmidt deutlich, dass dieser Punkt der türkischen Regierung sehr ernst war und sie direkte oder indirekte Zwangsmaßnahmen in diesem Zusammenhang strikt ablehnte sowie eine gemischte deutsch-türkische Kommission forderte, die alle Rückkehrmaßnahmen vor dem Inkrafttreten besprach, denn nur so könnten die vorgesehenen Maßnahmen Erfolge zeitigen. Die türkische Regierung wusste zu diesem Zeitpunkt aber nicht, welche Maßnahmen von deutscher Seite aus bis dahin untersucht und diskutiert und ins Auge gefasst worden waren, um die Rückkehr der türkischen Staatsbürger/innen voranzutreiben. <sup>587</sup>

Unverkennbar sprach sich die türkische Regierung für entsprechende materielle Anreize aus: Diese »könn[t]en auf der Grundlage sowohl einer Kapitalisierung der gesamten Sozialversicherungsansprüche der Arbeitnehmer beruhen, wie auch einer wahlweisen Übertragung dieser Ansprüche auf ein entsprechendes Sozialversicherungssystem der

---

<sup>585</sup> Ebd.

<sup>586</sup> Vgl. ebd.

<sup>587</sup> AdsD 1/HSAA006831, Roland Hahn an Helmut Schmidt, 14.4.1982, Bericht von Gesprächen mit der Staatsführung und Regierung der türkischen Republik vom 6. bis 8. April 1982 in Ankara.

Türkei.«<sup>588</sup> Die materiellen Anreize müssten jedoch durch begleitende Maßnahmen im Bereich der schulischen, beruflichen und industriellen Zusammenarbeit ergänzt werden, so die türkischen Gesprächspartner. Der Kreditrahmen zur Investitionsförderung im Bereich der Arbeitnehmerschaften in der Türkei müsste ebenfalls wesentlich erhöht werden, weil die Türkei eine sehr hohe Arbeitslosigkeit verzeichnete und die Rückkehr ihrer Landsleute lediglich dann für möglich erachtete, wenn es sich um keinen planlosen Prozess zwischen beiden Ländern handelte.<sup>589</sup>

#### 4.5 Die Bundestagsdebatte zur Ausländerpolitik vom 4. Februar 1982

Die Entschließungsanträge von SPD, FDP und CDU/CSU führten zu einer erstmaligen, ganztägigen Debatte zur Ausländerpolitik im Bundestag. Die CDU/CSU sprach sich in ihrem Antrag sowohl für die Stärkung der Rückkehrfähigkeit und -bereitschaft der Ausländer/innen aus als auch für eine Programmentwicklung mit den Herkunftsländern, »um Ausländern die Rückkehr in ihre Heimatländer zu erleichtern«.<sup>590</sup> Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Kohl-Vertraute Alfred Dregger ließ in seinem Redebeitrag keinen Zweifel daran, auf welche Ausländergruppe sich die Pläne seiner Partei bezogen, und unterstellte den türkischen Migrant/innen, dass sie »nicht zu assimilieren« und schwer zu integrieren seien und gegenüber den Deutschen enorme Unterschiede in Kultur und Mentalität aufwiesen. Deshalb sei eine Reduzierung dieser Ausländergruppe unabdingbar, denn »das türkische Volk wurde nicht vom Christentum, sondern vom Islam, einer anderen Hochkultur – ich betone: Hochkultur –, geprägt«, so Dregger.<sup>591</sup> Kultur und Mentalität der Türkei seien so anders, dass es verständlich war, dass Türkinnen und Türken in der Bundesrepublik ihresgleichen suchten und in den Großstädten Türkenviertel entstanden.<sup>592</sup> Dregger sah darin eine Entwicklung, der entgegenzuwirken war, und forderte auch aus diesem Grund für die Opposition, die Rückkehrförderung der Ausländer/innen voranzutreiben. Wie genau stellte sich die CDU/CSU dies vor?

Da sich die Christdemokraten wiederholt für die Beibehaltung der nationalen Identität der Ausländer/innen ausgesprochen hatten, sollten dementsprechend Programme mit den Herkunftsländern ausgearbeitet werden, mittels derer den Ausländer/innen verdeutlicht werden

---

<sup>588</sup> Ebd.

<sup>589</sup> Ebd.

<sup>590</sup> Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU, UiD vom 21.1.1982, ACDP, Pressearchiv, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1288.

<sup>591</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1306, 3.2.1982, S. 4893.

<sup>592</sup> Vgl. ebd.

sollte, dass ihre Rückkehr in ihre Heimat erwünscht war und alles dafür getan wurde, damit sie einen problemlosen Neuanfang in der Heimat erlebten. Die Opposition wusste, dass viele türkischen Arbeitsmigrant/innen aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen und politischen Situation in der Türkei nicht zurückkehren wollten, und hielt deshalb die Familienzusammenführung in der Heimat und nicht in der Bundesrepublik für den Schlüssel für das ›Ausländer- bzw. Türkenproblem‹. Die in der Bundesrepublik lebenden Türkinnen und Türken sollten ihre Familien nicht zu sich nachholen, sondern zu ihnen in die Heimat zurückkehren, wenn sie mit ihnen gemeinsam leben wollten. Obwohl sie nach einem Aufenthalt von drei Jahren sowie einem Nachweis der bestehenden Beschäftigung und der Verfügung über genügend Wohnraum rechtlich ihre Familien nachholen durften, wollte die Opposition die gesetzlichen Bestimmungen so ändern, dass dies praktisch nicht mehr möglich war. Die Familienzusammenführung wäre somit in ein rückführendes Mittel umfunktioniert worden. Die SPD/FDP-Regierung kritisierte diese Forderung scharf und unterstellte der Opposition eine völlige Abkehr von ihrer bisherigen Ausländerpolitik. »Nicht mehr die Integration, sondern eine Politik [hat] Priorität, die von Abwehr bis Abschiebung reicht« und »die Zusammenführung von Familien in erster Linie durch Rückkehr in die Heimat bewirkt«. <sup>593</sup> Der Abgeordnete Friedrich Hölscher (FDP) zitierte in der Parlamentssitzung aus dem Grundsatzprogramm der CDU/CSU von 1978: »Die Grundwertbindung unserer Politik verpflichtet uns zur sozialen Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in unserer Gesellschaft sowie zur Erhaltung ihrer kulturellen Eigenständigkeit und der Förderung ihrer Kontakte zum Heimatland.« <sup>594</sup>

Bei der Frage der Familienzusammenführung kam es in der Opposition intern zu Streitigkeiten, sodass sich die Sozialausschüsse der CDU von dem Entschließungsantrag distanzieren und zu Protokoll gaben, dass die soziale Integration nicht nur auf den einzelnen Ausländer, sondern auf die Familie abzielen müsse, und das Recht der Familie, zusammenzubleiben, Vorrang habe. <sup>595</sup> Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ausschüssen spiegelten den Dissens innerhalb der Partei darüber, wie die zukünftige Familienzusammenführung im Sinne der CDU/CSU aussehen sollte.

Die FDP lehnte eine Rückkehrförderung nicht generell ab. Sie erkannte aber, dass es nicht einfach sein würde, ausländische Arbeitnehmer/innen und ihre Familien zu einer freiwilligen Rückkehr zu bewegen, solange die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Herkunftsländern schlecht und die Länder selbst nicht fähig waren, eine größere Zahl an Rückkehrwilligen

---

<sup>593</sup> Ebd., S. 4896.

<sup>594</sup> Ebd.

<sup>595</sup> Ebd.

aufzunehmen sowie ihnen eine Lebensgrundlage zu verschaffen. Hölscher beurteilte den Verlust der Anwartschaft in der Rentenversicherung überdies als ein Hindernis für die Rückkehrförderung, erachtete aber gleichzeitig finanzielle Anreize für Ausländer/innen als unerlässlich, um die Zahl der Rückkehrer/innen zu steigern.<sup>596</sup>

Der Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP) betonte, dass die Bundesrepublik – anders als die klassischen Einwanderungsländer – nicht davon ausging, »dass die gerufenen Arbeitnehmer auf Dauer bei uns bleiben würden. [...] Wir haben gedacht, es sind Gastarbeiter, die nach einer überschaubaren Zeit dieses Land wieder verlassen«. <sup>597</sup> Gleichzeitig fragte er die Abgeordneten, ob die deutsche Regierung und die Politik die seit vielen Jahren in der Bundesrepublik lebenden Türkinnen und Türken noch als ›Gastarbeiter/innen‹ bezeichnen dürften oder ihre faktische Einwanderung akzeptieren sollten. Die Nicht-EG-Ausländer/innen stellte er vor die Wahl:

»Wir müssen den ausländischen Mitbürgern daher sagen, dass sie, nachdem sie vielfach schon lange hier sind, jetzt die Grundlage für ihre Lebensplanung legen müssen. Mit anderen Worten: Sie müssen sich entscheiden – in ihrem eigenen Interesse, aber auch aus der Verantwortung für ihre Kinder heraus.«<sup>598</sup>

Die bis dahin geführte Politik, Ausländer/innen in zwei Kulturen und zwei Gesellschaften leben zu lassen und damit ihre Verbindung zum Heimatland aufrecht zu erhalten, in der Hoffnung, dass sie eines Tages wieder zurückkehren würden, war angesichts der abnehmenden Rückkehrzahlen und geführten Diskussion gescheitert. Der Exbundeskanzler und SPD-Abgeordnete Willy Brandt brachte es auf den Punkt, indem er klarstellte: »Man kann nicht ein Integrationskonzept mit einem ausgesprochenen Rückkehrkonzept verbinden.« Er betonte, dass sich die Rückkehrhilfe auf praktische Hilfe beschränken sollte und nicht zu einem innerparteilichen Konzept werden dürfe, »auf das sich [die] gesamte Politik konzentriert«. <sup>599</sup> Der Innenminister von Baden-Württemberg Roman Herzog (CDU) ging noch weiter und erkannte die Lebenslüge der Ausländerpolitik in der Einbildung, »wir könnten sechsjährige zarte Kinder so unterrichten, dass sie gleichzeitig Deutsche werden können und Türken bleiben können.«<sup>600</sup> Der Bundesinnenminister Baum hielt deshalb in erster Linie eine Erleichterung der Einbürgerung von jugendlichen Ausländer/innen für notwendig, um den zukünftig entstehenden Problemen der zweiten Generation entgegenzuwirken und den Jugendlichen damit die Chance zu geben, ihre Lebensplanung insgesamt auf den Verbleib in der

---

<sup>596</sup> Ebd., S. 4901.

<sup>597</sup> Ebd., S. 4905.

<sup>598</sup> Ebd.

<sup>599</sup> Ebd., S. 4911.

<sup>600</sup> Ebd., S. 4945.



Bundesrepublik auszurichten. Die Vertreter der CDU/CSU sprachen sich entschieden dagegen aus, denn sie sahen in der Einbürgerung eine Germanisierung der Ausländer/innen. »Wer Deutscher werden kann und will, soll Gelegenheit dazu erhalten. Einen Anspruch auf Einbürgerung lehnen wir jedoch ab«, so der Abgeordnete Alfred Dregger in der Sitzung. Er verglich die Einbürgerung mit einem Verein, dem auch nicht zugemutet werden könne, »dass Außenstehende einen Anspruch auf Mitgliedschaft erhalten«, und dass dies auch dem deutschen Staat nicht zugemutet werden sollte.<sup>601</sup>

Während die CDU/CSU in der Sitzung die Einbürgerung von Ausländer/innen als deren Germanisierung verurteilte und vehement ablehnte, erkannte der Bürgermeister von Berlin Richard von Weizsäcker (CDU) in seiner Regierungserklärung die »Deutschwerdung« als natürliche Folge der Entscheidung, ob man in der Bundesrepublik bleiben oder zurück in die Heimat gehen wolle:

»Notwendig ist es, dass unsere ausländischen Mitbürger Lebensentscheidungen treffen. Notwendig für uns ist es, wirkliche Lebensbrücken zu den integrationswilligen Ausländern zu bauen. Nach Auffassung des Senats müssen unsere ausländischen Mitbürger auf die Dauer zwischen zwei Möglichkeiten wählen: entweder Rückkehr in die Heimat oder Verbleib in Berlin. Dies schließt die Entscheidung ein, auf Dauer Deutscher zu werden. Keine Dauerlösung ist ein dritter Weg, nämlich hierzubleiben, aber nicht und nie Berliner – und ich füge hinzu: Deutscher – werden zu wollen.«<sup>602</sup>

Bei der Frage, ob eine Gesetzesänderung bezüglich der Erleichterung der Einbürgerung für Ausländer/innen erfolgen sollte, vertraten die großen Parteien entgegengesetzte Ansichten, während es bei der Rückkehrförderung den Anschein hatte, dass alle an einem Strang zogen bzw. ziehen könnten, denn sowohl die Bundesregierung als auch die Opposition wollten eine schnelle Reduzierung der Türkenzahl.

Während die Opposition an der Rückkehrförderung mittels Familienzusammenführung im Heimatland der Ausländer/innen festhielt, kritisierte der Bundesinnenminister Baum dies als »schlicht unmenschlich«, weil der ausländische Arbeitnehmer »nach zehn Jahren Aufenthalt hier vor die Frage« gestellt werde, sich »entweder [für die] Familie oder [für die] Arbeit« zu entscheiden.<sup>603</sup> Der baden-württembergische Innenminister Herzog drängte darauf, »in allem Ernst über Rückkehrmöglichkeiten« zu reden, da die 4,6 Millionen ausländischen Mitbürger/innen ohne solche Maßnahmen nicht nach Hause gehen würden und die Bundesregierung keine klaren Vorschläge unterbreite. Er könne sich eine Reduzierung der Ausländerzahl in Baden-Württemberg um 100.000 durch die Kapitalisierung der Ansprüche

---

<sup>601</sup> Vgl. ebd., S. 4895.

<sup>602</sup> Zit. n. Stefan Luft, Abschied von Multikulti. Wege aus der Integrationskrise, Gräfelting 2007, S. 329f.

<sup>603</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, S. 4905.

auf Arbeitslosengeld oder auf die Rente vorstellen. Im Gegensatz zu seinen Parteikollegen erkannte Herzog in der Einbürgerung der zweiten und dritten Ausländergeneration keine Zwangsgermanisierung, sondern eine Reduzierung der Ausländerzahl. Er wies allerdings darauf hin, dass für den Fall, dass das Angebot auf Einbürgerung nicht angenommen würde, die äußerst schwierige Entscheidung zu treffen wäre, ob der Ausländer noch in der Bundesrepublik bleiben dürfte oder zurückgeschickt werden müsste. Roman Herzog machte deutlich, dass seiner Überzeugung nach eine Einbürgerungsverweigerung zwar zu akzeptieren sei, aber als Folge davon der Aufenthalt in Deutschland beendet werden müsse.<sup>604</sup>

Sein Parteikollege und Abgeordnete Heinrich Pohlmeier verortete vor allem in den Arbeitnehmersgesellschaften ein bedeutendes Instrument für die Rückkehrförderung. Er erklärte, dass etwa 250.000 türkische Arbeitnehmer/innen kleine und mittlere Industriebetriebe in der Türkei gegründet und damit neue, dringend gebrauchte Arbeitsplätze geschaffen hätten, und deshalb empfahl er, diese Gesellschaften als wesentliche Rückkehrförderungsinstrumente zu nutzen, um die Zahl der türkischen Staatsbürger/innen in Deutschland rasch zu senken. Er forderte die Bundesregierung deswegen dazu auf, »das Instrument der Arbeitnehmersgesellschaft weiter auszubauen, es organisatorisch und finanziell so auszugestalten, dass wesentlich mehr Türken als bisher von dieser Rückkehrmöglichkeit Gebrauch« machten.<sup>605</sup>

Ein weiteres zentrales Thema in der Bundestagsdebatte am 4. Februar 1982 stellte das von der EWG mit der Türkei geschlossene Assoziierungsabkommen von 1963 dar, das den türkischen Staatsbürger/innen ab 1986 die Freizügigkeit versprach. Dieser Termin wurde sowohl von der SPD/FDP als auch der CDU/CSU mit großer Sorge erwartet. Dabei wurde erneut (wie so oft in der Ausländerpolitik) die Naturkatastrophenmetapher der »Welle« benutzt, die über die Bundesrepublik hereinzubrechen drohte, wenn Millionen von Türkinnen und Türken EG-Staatsangehörige würden. Deshalb hatte die Bundesregierung nachdrücklich versucht, die Kommission in Brüssel zu bewegen, das noch geltende Recht so zu ändern, dass der Zuzug ab 1986 verhindert würde. Die AG »Außenpolitik« der CDU/CSU-Fraktion beurteilte die Türkei nicht als europäisches Land, da es eine »nicht assimilierungsfähige nichteuropäische Kultur hat und daher die türkische Minderheit in Deutschland (fast 2 Millionen) weder assimilierungsfähig noch -willig ist.«<sup>606</sup> Um aber den bedeutenden NATO-Partner nicht zu verärgern, sollte das Freizügigkeitsproblem mit der Türkei gemeinsam gelöst werden. Für die EG sei ein Beitritt der Türkei nicht verkraftbar, deshalb sollte dieser »wenn nicht verhindert, so

---

<sup>604</sup> Vgl. ebd., S. 4945.

<sup>605</sup> Ebd., S. 4969.

<sup>606</sup> ACDP, 08-001-811/2, CDU/CSU-Fraktion, Arbeitsgruppe Außenpolitik, R. Dirnecker, Zum Problem der Freizügigkeit EG-Türkei, 14.1.1982.

doch so lange wie möglich verzögert werden, bis das derzeitige extreme Wirtschaftsgefälle so ausgeglichen ist, dass der türkische Zuwanderungsdruck auf ein für die langfristige Entwicklung in Deutschland erträgliches Maß herabgeschraubt werden kann.«<sup>607</sup> Der Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher verfasste aus diesem Grund ein Schreiben an den Präsidenten der Europäischen Kommission, in dem er darlegte:

»Die Bundesregierung geht bei ihren Überlegungen davon aus, dass die Arbeitsmarktlage und die sich auf Grund zunehmender Ausländerbevölkerung verschärfenden Integrationsprobleme es ausschließen, Türken ab 1986 generell ein Recht einzuräumen, Arbeitsplätze in der Gemeinschaft einzunehmen.«<sup>608</sup>

Der wiederholte Versuch der SPD/FDP-Regierung, im Rahmen der europäischen Möglichkeiten das 1963 geschlossene Assoziierungsabkommen hinsichtlich der Freizügigkeit außer Kraft zu setzen, war schließlich auch erfolgreich.<sup>609</sup>

Schlussfolgernd kann zu der Debatte am 4. Februar 1982 im Bundestag vermerkt werden, dass der zunehmende Kurswechsel der politischen Akteure in der Ausländerpolitik immer deutlicher sichtbar wurde, aber die großen Parteien nicht dazu imstande waren, sich gemeinsam für konkrete Maßnahmen zu entscheiden. Das Jahr 1982 begann mit dieser wichtigen Bundestagsdebatte zur Ausländerpolitik und zeigte, dass das Thema nach wie vor für reichlich Zündstoff in der Politik sorgte und die Überlegungen zur Rückkehrförderung seit dem Anwerbestopp 1973 nicht an Aktualität verloren hatten. Schon mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe ›Rückkehrförderung‹ Ende 1981 hatte die SPD/FDP-Regierung ihre Rückkehrförderungs politik offenbart und erarbeitete schließlich finanzielle Angebote, um die Zahl der türkischen Arbeitnehmer/innen in Deutschland zu reduzieren. Zuvor wurden rückkehrfördernde Geldleistungen zwar ebenfalls in Betracht gezogen und diskutiert, doch meist verstaubten sie in den Akten und gelangten nicht öffentlich zur Erörterung.

---

<sup>607</sup> Ebd.

<sup>608</sup> Zit. nach Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/83, S. 4978.

<sup>609</sup> Im Zusatzprotokoll zum Assoziationsabkommen mit der Türkei vom 23.11.1970 sollte die Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer/innen bis zum 30.11.1986 schrittweise hergestellt werden, doch dies wurde nicht eingehalten und die Frist zur vollständigen Umsetzung des Abkommens ist ergebnislos abgelaufen. Durch den Beschluss des Assoziationsrates Nr. 1/80 ist das Freizügigkeitsversprechen nur für einen Teil der in der Gemeinschaft lebenden türkischen Arbeitnehmer/innen erfüllt worden. Vgl. Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation.

## 4.6 Das Ausländerkonsolidierungsgesetz 1982

Baden-Württemberg brachte – gemeinsam mit Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein – am 11. März 1982 den »Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Ausländerkonsolidierungsgesetz)« im Bundesrat ein und forderte die Zahlung einer einmaligen Geldleistung und eine vereinfachte Rückerstattung von Rentenversicherungsbeiträgen für arbeitslose Ausländer/innen, um damit deren Rückkehrbereitschaft zu fördern.<sup>610</sup> Mit der vorgeschlagenen Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes sollte den arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer/innen die freiwillige Rückkehr in die Heimat erleichtert werden, denn mit dem ausbezahlten Geld erlangten sie die Möglichkeit, sich eine wirtschaftliche Existenz aufzubauen, so die Antragsteller. Die Rückkehrhilfe sollte an Bürger/innen aus Nicht-EG-Mitgliedsstaaten gezahlt werden und an die Stelle des Arbeitslosengeldes treten. Die Berechnungen stützten sich auf folgende Werte: Bei Zugrundelegung einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer von sechs Monaten und eines durchschnittlichen Arbeitslosengeldes von 937 DM wurde die Höhe der Rückkehrhilfe auf 5.622 DM geschätzt. Erwartet wurden etwa 100.000 rückkehrbereite Ausländer/innen, die solch eine Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen würden und damit insgesamt eine Summe von 560 Millionen DM ausbezahlt bekämen. Durch den Wegfall der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung würde der Staat je Förderfall 3.798 DM einsparen; das waren wiederum insgesamt rund 380 Millionen DM. Die finanziellen Aufwendungen für die vorgeschlagene Rückkehrhilfe für 100.000 Rückkehrer/innen beliefen sich somit auf rund 180 Millionen DM.

Die Beitragserstattung der gesetzlichen Rentenversicherung sollte durch die Abschaffung der zweijährigen Wartefrist vereinfacht und innerhalb von sechs Monaten ausbezahlt werden. Ein ausländischer Arbeitnehmer erhielt nach Darstellung der Antragsteller ca. 16.000 DM und eine Arbeitnehmerin ca. 12.000 DM ausbezahlt, wenn sie von 1974 bis einschließlich 1981 durchgehend den Bruttoverdienst eines Hilfsarbeiters erzielt hatten. Folglich würden einer ausländischen Arbeitnehmerin mit der Rückkehrhilfe von 5.622 DM insgesamt rund 18.000 DM und einem ausländischen Arbeitnehmer rund 22.000 DM ausbezahlt.<sup>611</sup> Wie bewertete die Bundesregierung und die Bundesministerien diesen Gesetzesentwurf?

---

<sup>610</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Ausländerkonsolidierungsgesetz), Deutscher Bundesrat, Drucksache 98/82, 11.3.1982, in: PA/DBT 4000 X/5 Bd. A Ifd. Nr. 3 Beigabe; vgl. dazu auch Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 23.

<sup>611</sup> Vgl. ebd.; AdsD 5/DGAZ000632, Abt. Ausländische Arbeitnehmer, 23.4.1982.

Die Bundesregierung hatte ihre ausländerpolitischen Grundpositionen im Bundestag am 4. Februar 1982 bekräftigt und stimmte in der Zielsetzung mit dem Gesetzesentwurf des Bundesrates überein und ging dabei:

»insbesondere davon aus, dass sich nur durch eine konsequente und wirksame Politik zur Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, die nicht Bürger von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft [waren], die unverzichtbare Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländerintegration sichern [ließ]«. <sup>612</sup>

Die Bundesregierung war nicht abgeneigt, die Wartefrist für die Erstattung der gesetzlichen Rentenversicherung für rückkehrwillige Ausländer/innen zu verkürzen, allerdings war die Beitragserstattung nicht für sämtliche ausländische Arbeitnehmergruppen vorgesehen, sondern ausschließlich für die aus der Türkei und Portugal. Das BMA wollte auf keinen Fall die Sozialversicherungsabkommen bzw. die Rentengesetzgebung verändern, um auch anderen Ländern die Beitragserstattung zu ermöglichen. <sup>613</sup> Das Ministerium hielt Rückkehrbegünstigungen für Staatsangehörige aus den EG-Mitgliedstaaten nicht für vertretbar, weil bei diesen eine spätere Wiedereinreise nicht auszuschließen wäre und der Erstattungsbetrag erst dann ausbezahlt werden konnte, wenn der/ Antragssteller/in die Bundesrepublik verlassen hatte. Folglich war die Auszahlung vom Nachweis der Ausreise abhängig und bei EG-Ausländer/innen nicht eindeutig bestimmbar.

Die Bundesregierung hielt Erleichterungen nicht nur bei der Beitragserstattung der Rentenversicherung und bei Abfindungen für unverfallbare Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung für möglich, sondern ebenso bei einer vorzeitigen Verfügung über staatlich geförderte Sparleistungen aus Bausparverträgen, Sparverträgen und vermögenswirksamen Lebensversicherungsverträgen. Deshalb unterbreitete sie im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Formulierungsvorschläge für Rückkehrer/innen aus Ländern, mit denen die Bundesregierung Vereinbarungen über Anwerbung und Beschäftigung geschlossen hatte und die nicht Mitglied der EG waren. <sup>614</sup>

Gegen die Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes gab es hingegen beim BMA erhebliche Bedenken, weil solch eine Bestimmung die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) nach sich gezogen hätte. Das wiederum würde zu Schwierigkeiten mit deutschen Arbeitslosen führen, die dann ebenfalls eine Kapitalisierung ihres Arbeitslosengeldes wünschten, um auszuwandern oder sich selbstständig zu machen. Zudem waren zum Zeitpunkt der Gespräche

---

<sup>612</sup> BArch B 189 (150), Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, IIa – 24 422/10, Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, Deutscher Bundesrat, Drucksache 98/82 – Beschluss, 24.6.1982.

<sup>613</sup> AdsD, 5/DGAZ000632, Abt. Ausländische Arbeitnehmer, 23.4.1982.

<sup>614</sup> Vgl. BArch B 189 (150), Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

240.000 Ausländer/innen arbeitslos und bezogen bereits Leistungen, die nicht noch weiter aufgestockt werden konnten. Das BMA erwog stattdessen arbeitslos gewordenen ausländischen Arbeitnehmer/innen eine familienbezogene Prämie zu zahlen, die jedem Rückkehrwilligen eine bestimmte Summe für sich, seine Ehefrau und jedes Kind versprach. Dies konnte eingeführt werden, ohne die AFGs zu ändern. Zustandekommen konnte es aber nur, wenn sich die Bundesländer bereit erklärten, die Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, denn vonseiten des Bundesfinanzministeriums bestand keine Bereitschaft dazu.<sup>615</sup>

Das BMA erkannte bei der Einführung von Rückkehrhilfen weitere Probleme, die man an bereits eingeführten Rückkehrprämien im In- und Ausland beobachtet hatte, und schreckte deshalb davor zurück, diese im gesamten Bundesgebiet einzuführen. So hatte die baden-württembergische Landesregierung 1975 versucht die Zahl der Ausländer in Neckarsulm durch Rückkehrprämien zu verringern und war daran gescheitert, da nach der Reduzierung der Ausländerzahl Arbeitskräfte fehlten, die in die freigewordenen Stellen nachrücken konnten. Daher mussten nach kurzer Zeit erneut ausländische Arbeitnehmer/innen angeworben werden.<sup>616</sup> Zwischen 1977 und 1981 hatte es in Frankreich ein Programm zur Rückkehrförderung gegeben. Staatliche Prämienzahlungen wurden zum zentralen Bestandteil des Maßnahmenkatalogs im Sinne einer restriktiven Ausländerpolitik. Die unkontrollierte Ausländerbeschäftigung in den 1960er-Jahren führte in Frankreich zunehmend und deutlich zu langfristigen Problemen sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im sozialen Bereich. Die französische Ausländerpolitik der 1970er-Jahre zeichnete sich vorwiegend durch Ansätze restriktiver Einschnitte aus. 1977 erfolgte die Einführung einer Rückkehrprämie, die aber nicht in der gewünschten Reduzierung der Ausländer/innen, insbesondere der Nordafrikaner/innen, resultierte. Die Regelung sah vor, dass jeder/m EG-Ausländer/in, der mindestens fünf Jahre in Frankreich gelebt hatte – egal, ob beschäftigt oder nicht –, eine pauschale Rückkehrprämie in Höhe von 10.000 FF (was etwa 4.000 DM entsprach) ausbezahlt wurde. Bedingung war, dass er/sie auf sämtliche Ansprüche aus der Sozialversicherung und auf alle Ansprüche bezüglich Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis verzichtete und mit der ganzen Familie in das Heimatland zurückkehrte. An nicht berufstätige Ehepartner/innen und Jugendliche wurden zusätzlich 5.000 FF (was etwa 2.000 DM entsprach) gezahlt. Außerdem erhielten die Rückkehrer/innen eine Reisekostenbeihilfe. Von Juni 1977 bis Dezember 1981 kehrten etwa 94.000 Personen im Rahmen der Rückkehrförderung aus Frankreich in ihre Heimat zurück. Davon waren 59.936 Arbeitnehmer/innen, die übrigen Familienangehörige. Von den Arbeiter/innen waren 13.354 arbeitslos, während 46.582 einer Beschäftigung nachgingen. In erster Linie nahmen

---

<sup>615</sup> Vgl. ebd.

<sup>616</sup> Vgl. Kapitel 3.4.1.

Arbeitnehmer/innen aus Portugal (36.661 Personen = 39 Prozent) und Spanien (23.848 = 25,4 Prozent) die Prämie in Anspruch und gerade einmal 3.515 (3,7 Prozent) aus Algerien – also nicht in erster Linie von der Ausländergruppe der Nordafrikaner/innen, welche die französische Regierung besonders zur Rückkehr animieren wollte.<sup>617</sup>

Als ein weiteres Hemmnis für eine deutsche Lösung erkannte das BMA die fehlenden Devisenkonten in der Türkei, die den Effekt der Rückkehrprämie zunichtemachten, weil die hohe Inflationsrate von 60 bis 70 Prozent in der Türkei den Wert des mitgebrachten Geldes drastisch verringerte. Auch war durch die Zahlung einer Geldsumme keineswegs garantiert, dass nur diejenigen Ausländer/innen zurückkehrten, die die deutsche Gesellschaft belasteten. Das BMA warnte davor, dass bei finanziellen Anreizen auch bereits integrierte ausländische Arbeitnehmer/innen mit einem festen Arbeitsplatz abwandern könnten. Deren Rückkehr könnte für die deutsche Gesellschaft und insbesondere die Wirtschaft zur Belastung werden.<sup>618</sup>

Groß war auch die Sorge des BMA, viele Rückkehrer/innen könnten nach einer gescheiterten Remigration im Heimatland eine erneute Einreise nach Deutschland als Asylbewerber/innen versuchen. Das BMA hielt dies vor allem bei türkischen Bürger/innen für möglich, weil diese – infolge der vorherrschenden politischen Situation in der Türkei – vergleichsweise einfach behaupten konnten, dass ihnen aufgrund ihrer gewerkschaftlichen Mitgliedschaft in der Bundesrepublik Schwierigkeiten in der Türkei bereitet worden wären und die dortigen Machtverhältnisse es nicht zulassen würden, diese Angaben zu widerlegen.<sup>619</sup>

Im Rahmen der Sitzung des Koordinierungskreises im BMA am 22. April 1982 wurden die Maßnahmen zur Rückkehrförderung ebenfalls diskutiert. Keiner der Teilnehmer/innen befürwortete die Einführung einer Rückkehrprämie, was sie durchweg mit Bedenken bezüglich der Effektivität der Förderung, der Finanzierbarkeit und des Mitnahmeeffekts begründeten.<sup>620</sup> Während die Bundesregierung sich positiv zur Kürzung der Wartezeit für die Erstattung der gesetzlichen Rentenversicherung äußerte und ebenso eine vorzeitige Auszahlung staatlich geförderter Sparleistungen für möglich erachtete, opponierte sie ebenfalls gegen die Einführung einer Rückkehrhilfe, weil sie es nicht für realisierbar hielt, die Höhe der Hilfe an dem sonst ausbezahlten Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe oder auch am Kindergeld festzumachen.

---

<sup>617</sup> Vgl. Klaus Manfrass, Rückkehrförderung – Der Fall Frankreich, in: Heiko Körner, Ursula Mehrländer (Hrsg.), Die »neue« Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern, Bonn 1986, S. 65–72; BArch B 149/4795 (80), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Kurzbericht (intern), Rückkehrförderung ausländischer Arbeitnehmer in Frankreich, 9.7.1982.

<sup>618</sup> Vgl. BArch B 189 (150), Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, IIa – 24 422/10, Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Bundesrats-Drucksache 98/82 – Beschluss), 24.6.1982.

<sup>619</sup> Vgl. ebd.

<sup>620</sup> AdSD, 5/DGAZ000632, Abt. Ausländische Arbeitnehmer, 23.4.1982.

Zudem sah sie keine Möglichkeit, Kriterien zu finden, um die Mitnahmeeffekte in noch vertretbarem Maß zu reduzieren.<sup>621</sup>

Obwohl der Bundesrat mit erheblichen Einsparungen bei der Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes (180 Millionen DM) kalkulierte, wendete sich die Bundesregierung entschieden dagegen, weil sie darin keine wirkliche Einsparung erkannte, da wahrscheinlich eine große Zahl an Ausländer/innen zurückkehren würde, ohne den Anspruch auf Arbeitslosengeld auszuschöpfen. Zudem sei zu berücksichtigen, dass ausländische Arbeitnehmer/innen ihre Arbeitslosigkeit selbst herbeiführen könnten, um in den Genuss der Rückkehrhilfe zu kommen und dies würde zu einer deutlichen Mehrbelastung führen.<sup>622</sup>

Der Gesetzesentwurf der unionsregierten Bundesländer verstärkte den Druck auf die sozialliberale Koalition, sich in der Ausländerpolitik noch klarer zu positionieren. Das führte dazu, dass die Bundesregierung im Juli 1982 Maßnahmen zur »Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer«<sup>623</sup> beschloss und die Ressorts diese Positionen in das Gesetzgebungsverfahren über den Gesetzantrag des Bundesrates einbrachten.<sup>624</sup> Die Bundesregierung stimmte dem empfohlenen Vorschlag des Bundesrates nicht zu, das Arbeitslosengeld zu kapitalisieren, weil eine Kapitalisierung dem Grundsatz der Subsidiarität des Arbeitslosengeldes widerspreche und auch finanzielle Anreize in Form von Rückkehrprämien nach Auffassung des Bundeskabinetts nicht infrage kämen.<sup>625</sup> Die erneute Weigerung der SPD/FDP-Regierung, eine staatliche Prämienzahlung einzuführen, hinterließ bei vielen Politiker/innen und Bürger/innen den Eindruck, dass die Regierung nicht daran interessiert war, die Ausländerzahl ernsthaft zu senken. Obwohl bereits seit 1973 über pauschalisierte Abfindungszahlungen in der SPD diskutiert wurde und es mehrere Überprüfungen des BMA gab, hielt die SPD/FDP-Regierung öffentlich strikt daran fest, keine Rückkehrprämie einzuführen. Hatte sich die Regierung nun endgültig gegen eine Geldzahlung in Form einer Rückkehrprämie entschieden oder wurde hinter verschlossenen Türen immer noch über solche Zahlungen diskutiert?

Über die Vorstellung der Bundesregierung hinaus, die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung zurückzuzahlen sowie staatlich begünstigte Sparleistungen vorzeitig zur Verfügung zu stellen, schlug die SPD im Juni 1982 eine Prüfung dahingehend vor, ob eine pauschalisierte Abfindung des Arbeitslosengeldes und des Kindergeldes möglich sei.<sup>626</sup>

---

<sup>621</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1865, 21.7.1982.

<sup>622</sup> Vgl. BArch B 189 (150), Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, IIa – 24 422/10.

<sup>623</sup> Vgl. dpa, 12.–15.7.1982; Die Welt, 15.7.1982, zit. nach Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 25.

<sup>624</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1865, 21.7.1982.

<sup>625</sup> Vgl. ebd.

<sup>626</sup> AdSD 1/HSAA008291, Thesen der SPD sowie Forderungen und Vorschläge der Bundes-SGK zur Ausländerpolitik, 8.7.1982.



Während die SPD somit unverändert Rückkehrhilfen in Form von pauschalisierten Zahlungen überprüfen ließ, wies sie gleichzeitig darauf hin, dass sie sich gegen eine Abschiebepremie einsetzte, weil »Sozialdemokraten [...] administrative Zwangsmaßnahmen zur Rückführung rechtmäßig hier lebender ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien [ablehnten ... und der] Entschluss zur Rückkehr [...] nur in Einvernehmen von den Betroffenen gefällt werden [könnte]«. <sup>627</sup> Wer zurückkehren wollte, dem sollte die Rückkehr in die Heimat maßgeblich erleichtert werden. Dies könnte mit der Auszahlung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung geschehen oder mit gezielten Fortbildungsmaßnahmen in Verbindung mit Kredithilfemöglichkeiten zur Existenzgründung im Heimatland. Auch Maßnahmen der Entwicklungshilfepolitik sollten stärker mit Rückkehrunterstützungsmaßnahmen verzahnt werden, sodass Wirtschafts- und Entwicklungshilfen künftig gezielt an arbeitsschaffende Maßnahmen in den Heimatländern gebunden würden. <sup>628</sup>

Die Bundesregierung machte deutlich, dass finanzielle Vergünstigungen ausschließlich Rückkehrer/innen gewährt werden sollten, die nach dem 30. Juni 1982 einen entsprechenden Antrag stellten. <sup>629</sup> Überdies sollte die Regelung bis zum 31. Dezember 1987 befristet werden, »um Erfahrungen zu gewinnen und den Anreiz zur Rückkehr in einem überschaubaren Zeitraum zu verstärken«. <sup>630</sup>

In der Konferenz »Ausländer in der Bundesrepublik« am 22. Juni 1982 diskutierten die überparteilichen Teilnehmer/innen über politische Maßnahmen in der Ausländerpolitik und im Besonderen über die Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmer/innen. Für eine finanzielle Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Ausländer/innen sprach sich während der Sitzung neben den CDU-Politikern Alfred Dregger, Gerhard Weiser und Helmut Kohl auch der SPD-Politiker Roland Issen aus. Dregger wollte Hilfsaktionen für die Türkei mit Rückkehrhilfen gekoppelt sehen, während Kohl das »Türkenproblem« für nicht lösbar hielt, wenn sämtliche türkische Staatsbürger/innen, die in der Bundesrepublik lebten, auch hier blieben. <sup>631</sup>

Die SPD-Abgeordneten Ilse Brusis, Hans Koschnick und Hans-Eberhard Urbaniak sowie die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP) und der CDU-Minister Bodo Buhse meldeten Zweifel an der Rückkehrförderung an und betrachteten die diskutierten Rückkehrhilfen als wirkungslos. Außerdem stuften sie das Potenzial der Rückkehrwilligen als nicht sehr groß ein und sahen in der Rückwanderung keine Lösung der in der Bundesrepublik bestehenden

---

<sup>627</sup> AdsD 1/HSAA008291, Mitteilung für die Presse, 29.6.1982.

<sup>628</sup> Ebd.

<sup>629</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1865, 21.7.1982; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 25.

<sup>630</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1865, 21.7.1982, S. 11.

<sup>631</sup> AdsD 1/HSAA008291, Protokoll der Konferenz Ausländer in der Bundesrepublik am 22.6.1982, 5.7.1982.

Probleme mit den Ausländer/innen. Der Bundeskanzler Helmut Schmidt machte auf die finanzielle Belastung bei der Einführung von Rückkehrprämien aufmerksam, die bereits bei relativ geringen Beträgen für relativ wenige Rückkehrer/innen entstünden. Er rechnete pro Rückkehrer/in mit einer Summe von 10.000 DM, was bei 20.000 Fällen eine Summe in Höhe von 200 Millionen DM bedeuten würde.<sup>632</sup> Rückkehrprämien als finanzielle Sonderleistung waren gegenüber der Öffentlichkeit schwer zu vertreten und umstritten, da die seinerzeitige Finanzlage ungünstig war und die gesamten Kosten nicht durch Einsparungen gedeckt werden konnten.<sup>633</sup>

Richard von Weizsäcker (CDU) betonte in der Konferenz erneut, dass von den Ausländer/innen eine verbindliche Lebensplanung dahingehend verlangt werden müsse, ob sie auf Dauer in der Bundesrepublik bleiben und sich somit integrieren und schließlich auch die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen wollten, oder – wenn sie das nicht wollten – die Konsequenzen ziehen und in die Heimat zurückkehren müssten. Für von Weizsäcker existierte keine andere Option – entweder Integrieren und Deutscher werden oder in die Heimat zurückkehren. Die Politiker/innen Ilse Brusis, Wolfgang Heyl, Liselotte Funcke und Prälat Georg Hüßler wendeten sich gegen jeden Entscheidungszwang für Ausländer/innen und setzten sich für das Offenhalten einer Rückkehroption ein. Bundesinnenminister Gerhart Baum wies die Teilnehmer/innen auf das geplante neue Ausländergesetz hin, das den Ausländer/innen mehr Rechtssicherheit und damit bessere Möglichkeiten zu einer vernünftigen Lebensplanung gewähren sollte, während der Bundeskanzler Helmut Schmidt ähnliche Vorstellungen wie von Weizsäcker vertrat, die in dem Konferenzprotokoll nicht weiter ausgeführt wurden.<sup>634</sup>

Helmut Kohl, Otto Esser und indirekt auch Alfred Dregger sollen laut dem Konferenzprotokoll Zweifel an der Integrationsfähigkeit und am Integrationswillen der türkischen Migrant/innen angemeldet haben. Sie sprachen damit erneut der größten Migrantengruppe in der Bundesrepublik die Integrationsfähigkeit ab, was der CDU-Abgeordnete Wolfgang Heyl für nicht vertretbar hielt. Der SPD-Politiker Heinz Westphal erkannte bei den Nachkommen der ersten türkischen ›Gastarbeitergeneration‹ eine Chance, sie in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Bundeskanzler Schmidt zitierte in diesem Zusammenhang aus einem Brief des Stuttgarter Oberbürgermeisters Manfred Rommel, der sich ebenfalls dagegen wendete, den türkischen Migrant/innen die Integrationsfähigkeit abzusprechen.<sup>635</sup>

---

<sup>632</sup> Ebd.

<sup>633</sup> Vgl. Heinz Salowsky, Sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung, Köln 1983, S. 10.

<sup>634</sup> AdSD 1/HSAA008291, Protokoll der Konferenz Ausländer in der Bundesrepublik am 22.6.1982, 5.7.1982.

<sup>635</sup> Ebd.

Der DGB-Vorstand Karl-Heinz Goebels nahm auch an der Konferenz teil und bewertete die geführte Debatte mit Teilnehmer/innen aus Politik und Gesellschaft als sehr bedeutend, obwohl es nicht zu einem Konsens in der Ausländerpolitik bezüglich konkreter Lösungen kam, was er wiederum angesichts der kurzen Zeit von dreieinhalb Stunden auch nicht für machbar hielt. Allerdings habe die Konferenz dazu geführt, dass das Ausländerproblem auf einer solch herausgehobenen Ebene behandelt und diskutiert wurde und der Bundeskanzler – nach eigener Aussage – aufgrund vieler neuer Argumente eine Menge dazugelernt habe. Bundeskanzler Schmidt deutete darauf hin, dass im Spätherbst oder spätestens im Winter 1982 erneut ein derartiges Gespräch stattfinden werde.<sup>636</sup>

Die in Angriff genommenen legislativen Maßnahmen zur Förderung der Rückkehrbereitschaft sowie die angekündigte Novellierung des Ausländergesetzes stockten jedoch aufgrund des Regierungswechsels im September 1982, dies führte dazu, dass die rückkehrwilligen Ausländer/innen teilweise ihre Ausreise verschoben, weil sie auf Prämien spekulierten.<sup>637</sup> Das Bundesarbeitsministerium schätzte die Zahl auf 60.000 bis 80.000 Ausländer/innen, die aus diesem Grund die bereits geplante Heimreise aufgeschoben hätten.<sup>638</sup>

---

<sup>636</sup> AdsD 5/DGA Z/9, Aktennotiz: Über eine Konferenz »Ausländer in der Bundesrepublik« am 22.6.1982 im Bundeskanzleramt, 23.6.1982.

<sup>637</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 26; Frey, Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer, S. 21.

<sup>638</sup> Vgl. Wirtschaftswoche, 10.6.1983, »Ausländerpolitik – Stau vor der Rückkehr«, Salowsky, Sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 10.

## 5. ›Das Rückkehrhilfegesetz‹: Der Machtwechsel und die ›neue‹ Rückkehrförderungs politik?

Seit Mitte der 1970er-Jahre hatten sich innerhalb der Regierungskoalition aus SPD und FDP Spannungen hinsichtlich der politischen Beurteilung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland gezeigt. Während die Sozialdemokraten das Ziel der Vollbeschäftigung sowie als Mittel zu deren Erreichung die keynesianische Globalsteuerung verfolgten, präferierten die Liberalen die Sicherung der Geldwertstabilität und angebotsorientierte Instrumente. Der Streit zwischen den Koalitionspartnern um die sogenannten Haushaltsoperationen und zusätzlich die kontroverse Debatte um die Nachrüstung führten schließlich zum Ende der sozialliberalen Koalition im September 1982.<sup>639</sup>

Im Februar 1982 stellte Bundeskanzler Helmut Schmidt noch die Vertrauensfrage, um das ›Beschäftigungspaket‹ – trotz der Widerstände eines Teils der FDP – durch den Bundestag zu bekommen. Sämtliche FDP- und SPD-Abgeordneten stimmten bei der Abstimmung dafür, doch bereits im Juni 1982 brachen erneut heftige Kontroversen über die Eckdaten des Bundeshaushalts 1983 auf. Zwar erzielten die beiden Parteien einen Kompromiss, aber der Bruch der sozialliberalen Koalition war absehbar. Bundeskanzler Schmidt erklärte am 17. September 1982 vor dem Deutschen Bundestag die Koalition offiziell für beendet und gab den Rücktritt der vier FDP-Minister bekannt. Im Oktober 1982 kam es daraufhin zum Regierungswechsel, nachdem die CDU/CSU-Fraktion einen konstruktiven Misstrauensantrag gegen Bundeskanzler Schmidt eingebracht hatte. Danach wurde Helmut Kohl (CDU) zum neuen Bundeskanzler einer Koalitionsregierung aus CDU, CSU und FDP gewählt.<sup>640</sup>

Schon bevor der neugewählte Bundeskanzler Helmut Kohl am 13. Oktober 1982 seine Regierungserklärung abgab, hatte im September die Ausländerpolitik in den Koalitionsverhandlungen einen breiten Raum eingenommen. In der Koalitionsvereinbarung bekräftigten die Koalitionspartner, dass die Bundesregierung

»sofort eine Reihe von Maßnahmen beschließen [wird], die Anreize bieten für die Rückkehrbereitschaft von Ausländern. Die Rückkehrbereitschaft von Ausländern sollte durch ein befristetes Angebot von

---

<sup>639</sup> Vgl. dazu Josef Schmid, Der Machtwechsel und die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses, in: Werner Süß (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik – Politische Kultur – Außenpolitik, Opladen 1991, S. 19–34; Manfred Görtemaker, Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2002, S. 324–335; Hans-Joachim Noack, Wolfram Bickerich, Helmut Kohl: Die Biographie, Berlin 2010; Hartmut Soell, Der Regierungswechsel aus der Sicht der SPD, in: Historisch-politische Mitteilungen: Archiv für christlich-demokratische Politik, Heft 19/2012, S. 221–235.

<sup>640</sup> Vgl. Josef Schmid, Der Machtwechsel und die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses, in: Süß (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren, S. 19–34.

Leistungen gefördert werden. Hierfür [kamen] insbesondere in Frage: Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes; vereinfachte Beitragsersatzung in der gesetzlichen Rentenversicherung für rückkehrwillige Ausländer; sonstige Förderungsmaßnahmen zur Familienzusammenführung in der Heimat«.<sup>641</sup>

Eine Kommission aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden unter der Federführung des neuen Bundesinnenministers Friedrich Zimmermann (CSU) wurde zur Frage der Ausländerpolitik eingesetzt, die ihre Empfehlungen und Vorschläge bis zum 1. März 1983 vorlegen sollte:

»Die Kommission soll prüfen, wie in der Bundesrepublik Deutschland unter Wahrung der freiheitlichen Grundordnung die gesellschaftspolitischen Probleme abgebaut werden können, die durch die Zahl von Ausländern [entsteht, und] [...] wie gemeinsam rechtsstaatliche Wege gefunden werden können, um wirksamer zu verhindern, dass Ausländer ihre politischen Auseinandersetzungen im Inland gewalttätig austragen, wie der Aufenthaltsstatus nach längerem Aufenthalt verfestigt und gleichzeitig Familiennachzug gebremst werden kann, wie dem Missbrauch des Asylrechts wirksam begegnet werden kann, um straffällig gewordene Ausländer abzuschieben.«<sup>642</sup>

Bundesinnenminister Zimmermann hatte gegenüber der Zeitung *Die Welt* betont, dass mit bereits rund 4,7 Millionen Ausländer/innen im Land die Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik erschöpft sei und alle sinnvollen und notwendigen Integrationsbemühungen zum Scheitern verurteilt wären, »wenn es uns nicht gelingt, den Zuzug weiterer Ausländer zu begrenzen«. Bei der Bundesrepublik handele es sich nicht um ein Einwanderungsland und deshalb müsse die Politik finanzielle Anreize für die Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen schaffen.<sup>643</sup> Das Ziel von Bundesinnenminister Zimmermann war es, nicht nur eine Stagnation der ›Gastarbeiterbevölkerung‹, sondern die Reduzierung der Ausländer/innen um 20.000 Personen jährlich zu bewirken. Um dies zu erreichen, wollte er ebenfalls geschiedene Ehefrauen ausländischer Arbeitnehmer wieder zurück in die Heimat schicken. Ihre Aufenthaltsgenehmigung sollte nach der Scheidung automatisch erlöschen. »Zusammen kommen, zusammen gehen«, so erläuterte der Bundesinnenminister das Prinzip schlagwortartig. Ein deutscher Journalist protestierte gegen diese Methode und fragte, ob die Frauen unter Zwang weggeschickt werden würden. Darauf antwortete Zimmermann: »Die Stellung der Frau ist in der Türkei anders als bei uns. Wir wollen uns nach den Gepflogenheiten der Türkei richten.«<sup>644</sup>

---

<sup>641</sup> Zit. nach Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 27.

<sup>642</sup> Vgl. ebd.

<sup>643</sup> Vgl. *Die Welt*, 11.10.1982, »Unmöglich, noch mehr Türken aufzunehmen«.

<sup>644</sup> *Die Zeit*, 29.7.1983, »Dagegen ist kein Kraut gewachsen«.

Der neue Bundeskanzler Helmut Kohl stellte in seiner Regierungserklärung die Ausländerpolitik als einen der vier Schwerpunkte seines »Dringlichkeitsprogramms« vor und behandelte damit die Ausländerpolitik gleichberechtigt mit der Wirtschafts- und Außenpolitik, was einen einmaligen Vorgang in der deutschen Innenpolitik darstellte und den dramatischen Wandel vor Augen führte, den das Thema in der Öffentlichkeit und in der Politik erfahren hatte.<sup>645</sup> Bundeskanzler Kohl hob speziell drei Punkte als vorrangig heraus:

»Erstens. Die Integration der bei uns lebenden Ausländer ist ein wichtiges Ziel unserer Ausländerpolitik. Integration bedeutet nicht Verlust der eigenen Identität, sondern ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben von Ausländern und Deutschen. Integration ist nur möglich, wenn die Zahl der bei uns lebenden Ausländer nicht weiter steigt. Vor allem gilt es hier, eine unbegrenzte und unkontrollierte Einwanderung zu verhindern. Zweitens. Die Bundesregierung wird den Anwerbestopp beibehalten, den Familiennachzug begrenzen, gerade auch im Interesse der Kinder, die einen Anspruch auf eigene Familie haben. Sie wird darauf hinarbeiten, dass durch das Assoziierungsabkommen keine weitere Einwanderungswelle ausgelöst wird. Drittens: Den Ausländern, die in ihre Heimat zurückkehren wollen, muss die Rückkehr erleichtert werden. Jeder Mensch hat ein Recht, in seiner Heimat leben zu dürfen. Die Ausländer in Deutschland sollen frei entscheiden können, aber sie müssen sich auch entscheiden, ob sie in ihre Heimat zurückkehren oder ob sie bei uns bleiben und sich integrieren wollen.«<sup>646</sup>

Eine konkrete Regelung der Rückkehrförderung gab es allerdings nicht. Sie wurde aufgrund der Auflösung und der Neuwahl des Bundestages erneut verschoben. Nach der Neuwahl ging aber aus der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP klar hervor, dass das liberal-konservative Bündnis die Förderung der Rückkehrbereitschaft und die Verhinderung eines weiteren Zuzugs von Ausländer/innen verfolgen würde.<sup>647</sup>

Der neue Bundeskanzler Helmut Kohl machte auch keinen Hehl daraus, welche Ausländergruppe er zur Rückkehr animieren wolle, bekräftigte aber, dass die Zahl der türkischen Migrant/innen in der Bundesrepublik »menschlich anständig« reduziert werden müsse.<sup>648</sup> Trotzdem ging er noch weiter und erklärte, dass er 50 Prozent der Türcinnen und Türken aus der Bundesrepublik entfernt haben wollte.<sup>649</sup> In einem geheimen Gesprächsprotokoll zwischen dem neugewählten Bundeskanzler Helmut Kohl und der Premierministerin des Vereinten Königreiches Margaret Thatcher versuchte Kohl ihr begreiflich zu machen, dass es für Deutschland unmöglich sei, alle türkischen

---

<sup>645</sup> Vgl. Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 28.

<sup>646</sup> Regierungserklärung Bundeskanzler Kohls, Plenarprotokoll 9/121, 13.10.1982, S. 7219f.

<sup>647</sup> Vgl. Ulrich Herbert, Karin Hunn, 13. *Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration von Ausländern*, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik seit 1945. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, Baden-Baden 2005, S. 621–650, hier S. 629.

<sup>648</sup> Ebd.

<sup>649</sup> Spiegel, 1.8.2013, »Kohl wollte offensichtlich jeden zweiten Türken loswerden«.

Staatsbürger/innen in ihrer gegenwärtigen Zahl zu assimilieren: »Deutschland habe kein Problem mit den Portugiesen, den Italienern, selbst den Südasiaten, weil diese Gemeinschaften sich gut integrierten«, wird der Protokollant des Gesprächs in der Presse zitiert.<sup>650</sup> »Aber die Türken kämen aus einer sehr andersartigen Kultur. [...] Deutschland habe 11 Millionen Deutsche aus osteuropäischen Ländern integriert. Aber diese seien Europäer und stellten daher kein Problem dar.« Die Türkinnen und Türken seien nun einmal »nicht integrationsfähig und auch im Übrigen nicht integrationswillig«.<sup>651</sup>

Zahlreiche CDU/CSU-Spitzenpolitiker taten es ihm gleich und verlangten eine Reduzierung der Ausländerzahl. So sagte der Fraktionsvorsitzende der CDU Alfred Dregger während einer Wahlkampfveranstaltung am 17. August 1982 in Offenbach: »Wenn die arbeitslosen Ausländer beim Arbeitsamt kein Geld mehr holen können, kommen sie zum Sozialamt – auch hier in Offenbach. Und wir müssen das bezahlen.«<sup>652</sup> Der regierende Bürgermeister von West-Berlin Richard von Weizsäcker (CDU) äußerte im Rahmen einer Wahlkampfveranstaltung am 4. September 1982 in Frankfurt am Main die Befürchtung, dass in der Bundesrepublik durch eine falsche Ausländerpolitik Arbeitsplätze für junge Menschen gefährdet werden.<sup>653</sup> Bundestagspräsident Richard Stücklen (CSU) hatte in einem in der Zeitung *Die Welt* veröffentlichten Briefwechsel mit einer Leserin die »überfremdende Einwanderungspolitik« beklagt und die Formulierung der Dame, die Bundesrepublik sei »ein von Türken besetzter Staat«, nicht zurückgewiesen.<sup>654</sup> Der CDU-Landesverband in Hessen verkündete in einem Flugblatt: »Mit 4,7 Millionen im Bundesgebiet und über 500.000 in Hessen ist die Ausländerzahl in unserem Land zu hoch. [...] Die CDU will erreichen, dass in ca. 5 Jahren die Zahl der Ausländer in Deutschland um etwa 1 Million abnimmt.«<sup>655</sup>

Zahlreiche soziale und kirchliche Organisationen schlossen sich im »Initiativausschuss Ausländische Mitbürger in Hessen« zusammen und veröffentlichten daraufhin eine Presseerklärung, worin sie die genannten Äußerungen führender CDU/CSU-Politiker scharf kritisierten: »Mit solchen Aussagen haben sich die genannten Vertreter der CDU auf ein Niveau begeben, wie es von Kreisen, die der NPD nahestehen, bekannt ist.« Der Initiativausschuss erkannte vor allem in dem Begriff »zu viele Ausländer« eine erschreckende Inhumanität, die über Menschen sagt, dass diese »zu viele« und »zutiefst diskriminierend, ja tendenziell

---

<sup>650</sup> Ebd.

<sup>651</sup> Ebd.

<sup>652</sup> Frankfurter Rundschau, 18.8.1982.

<sup>653</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau, 6.9.1982.

<sup>654</sup> Frankfurter Rundschau, 9.9.1982; Stücklen rechtfertigte sich später, dass der Satz wohl »etwas kräftig formuliert« war, er aber auch Ausdruck der »Sorge über die im Gang befindliche Überfremdung eines Teils unserer Heimat« sei. Vgl. dazu Spiegel, 13.9.1982, »Unverzichtbarer Zentralwert«.

<sup>655</sup> Zit. nach ACDP 01-677-031/3, BMA Presseauschnitt, CDU-Parolen von »erschreckender Inhumanität«, Frankfurter Rundschau, 12.10.1982.

lebensbedrohend« seien. Als Beweis dafür berichtete er von einem Fall, der vor einem Gericht in Kassel verhandelt worden war. Dabei wurden vier Deutsche beschuldigt, Rohrbomben unter Autos von türkischen Migrant/innen gelegt und Sprüche wie »Tod den Kanaken« und »Türkenschweine ins KZ« an Häuserwände gesprüht zu haben. Der Hauptangeklagte begründete die Aktionen vor Gericht mit dem Argument: »Es gibt in Kassel zu viele Ausländer.« Der Initiativausschuss verortete in den Aussagen der Unionspolitiker eine verstärkende Wirkung auf die ausländerfeindliche Stimmung in weiten Kreisen der Bevölkerung der Bundesrepublik und ermahnte deshalb die Politiker, »jede Aussage zu vermeiden, durch die sich ausländerfeindliche Kreise in ihren Bestrebungen ermutigt und gestärkt fühlen« könnten.<sup>656</sup> Der CDU-Politiker Lothar Späth begründete die »emotionalen Probleme der Ausländerfeindlichkeit« als nachvollziehbare Reaktion der deutschen Mehrheitsgesellschaft. Es könne daher niemandem ein Vorwurf gemacht werden und die Lösung bestehe in der Zuzugsbeschränkung und in der Förderung der Rückkehrbereitschaft.<sup>657</sup>

Die Ausländerpolitik hatte in der Öffentlichkeit wie in der Politik allgemein einen hohen Stellenwert erlangt, der in erster Linie aus der Zuspitzung der sozialen Probleme der Ausländer/innen in Deutschland resultierte. Denn die sozial schwachen Gruppen der westdeutschen Gesellschaft, die neben Arbeitslosigkeit auch von Zukunftsangst betroffen waren, zeigten vermehrt ihre Ablehnung gegenüber Ausländer/innen in demoskopischen Umfragen, indem sie die Abwanderung von »Gastarbeiter/innen« in ihr Heimatland befürworteten. Während 1978 noch 39 Prozent diese Aussage vertreten hatten, stieg die Prozentzahl zwei Jahre später auf 48 Prozent und 1981 sogar auf 66 Prozent. Im Juni 1982 waren es bereits 77 Prozent und im März 1983 sogar 80 Prozent der Befragten, die sich für weniger »Gastarbeiter/innen« in der Bundesrepublik aussprachen.<sup>658</sup> Kritiker/innen der Ausländerpolitik wurden schnell als »ausländerfeindlich« abgetan. Ein Teil der politisch Verantwortlichen gaben den Schuldvorwurf an die deutsche Bevölkerung weiter und machten aus objektiven Problemen der jahrzehntelang betriebenen Ausländerpolitik ein subjektives Fehlverhalten vor allem der sozial schwachen Schichten in der deutschen Bevölkerung, da diese mit den Ausländer/innen am meisten zu tun hatten.<sup>659</sup> Der Historiker Ulrich Herbert erkannte die Ursachen der Schwierigkeiten in der politischen Flankierung der Ausländerbeschäftigung,

---

<sup>656</sup> ACDP 01-677-031/3, BMA Presseauschnitt, CDU-Parolen von »erschreckender Inhumanität«, Frankfurter Rundschau, 12.10.1982.

<sup>657</sup> BR-Debatte, 26.3.1982, S. 85.

<sup>658</sup> Zit. nach Herbert, Hunn, 13. Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration von Ausländern, S. 628; Spiegel, 3.5.1982, »Ausländerfeindlichkeit: Exodus erwünscht«; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 44.

<sup>659</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik, S. 242.



»die lange Zeit darauf abgestellt gewesen war, parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Ausländer im unteren Bereich des Arbeitsmarktes möglichst flexibel und kostengünstig einzusetzen, ohne dass dadurch Folgekosten für die Wirtschaft und den Staat in der Bundesrepublik auftraten.«<sup>660</sup>

Die beiden Historiker Karin Hunn und Ulrich Herbert haben außerdem auf zwei unterschiedliche historische Entwicklungen zu Beginn der 1980er-Jahre hingewiesen, die sich überlappten und im Verlauf der 1970er-Jahre in Politik und Öffentlichkeit nicht bemerkt wurden: erstens das Zuendegehen der Phase des innereuropäischen Arbeitskräfteaustauschs durch den Wandel hin zu einem europäischen Binnenmarkt, in dem auch für den Arbeitsmarkt nicht mehr die Begrenzung der einzelnen Nationalstaaten, sondern die Grenzen der EG entscheidend wurden; zweitens wurde in der Politik zunehmend die Dichotomie zwischen EG-Bürger/innen und Nicht-EG-Bürger/innen betont und nicht mehr von Inländer/innen und Ausländer/innen gesprochen.<sup>661</sup> Gleichzeitig verstärkten sich die überregionalen und transnationalen Wanderungsprozesse in der ›Dritten Welt‹, welche aufgrund von Armut und Bürgerkriegen entstanden. Die Zuwanderung von türkischen Arbeitsmigrant/innen fand sowohl zeitlich als auch regional zwischen diesen Wanderungsbewegungen statt. Während die Türkinnen und Türken in den 1960er-Jahren noch Teil des innereuropäischen Arbeitskräfteaustauschs gewesen waren, entwickelten sich die Zuwanderungsströme aus der Türkei nach dem Ende der Anwerbungsphase zu einer Süd-Nord-Wanderung, die insbesondere Mitte der 1980er-Jahre in verstärktem Maße spürbar wurde.<sup>662</sup> Die türkischen Migrant/innen kamen zudem aus einem Land, »dessen wirtschaftliche, soziale und politische Struktur eine Zwischenstellung zwischen den entwickelten westeuropäischen Staaten und den ärmeren Ländern der ›Dritten Welt‹ einnahm.«<sup>663</sup> Zudem gehörten sie einer Religion an, über die man im Westen nicht viel wusste.

Das Thema Ausländerpolitik und speziell die Reduzierung der Ausländerzahl bewegte neben der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Sozialpolitik einen Großteil der Deutschen. Mit der Rückkehrförderungs politik konnten Mehrheiten und damit vor allem Wahlen gewonnen werden, was die Christdemokraten schnell erkannten: »Jede Bonner Partei riskiert Konflikte mit vielen Anhängern, wenn sie das Ausländerproblem entschärft und einen Kurs steuert, der neben der Abwehr weiteren Zustroms die notwendige Integration eines erheblichen Teils der jetzigen Gastarbeiter zum Ziel hat«<sup>664</sup>, so das Magazin *Der Spiegel* schon im Mai 1982. Zwar

---

<sup>660</sup> Vgl. ebd., S. 242.

<sup>661</sup> Vgl. Herbert, Hunn, 13. Beschäftigung, S. 628f; Herbert, Ausländerpolitik, S. 242.

<sup>662</sup> Ebd.

<sup>663</sup> Herbert, Ausländerpolitik, S. 242.

<sup>664</sup> Spiegel, 3.5.1982, »Ausländerfeindlichkeit: Exodus erwünscht«.

stellten CDU/CSU und FDP in ihrer Koalitionsvereinbarung vom September 1982 die Hauptziele ihrer zukünftigen Ausländerpolitik vor und setzten somit ein Zeichen, die Rückkehrförderungs politik energischer zu verfolgen.<sup>665</sup> Dennoch rückten sie die Ausländerpolitik nicht so in den Vordergrund wie Helmut Kohl dies in der Regierungserklärung, der die Ausländerpolitik als einen der vier Schwerpunkte des ›Dringlichkeitsprogramms‹ getan hatte. Die Kohl-Regierung verfolgte das Ziel, die Ausländerzahl in der Bundesrepublik deutlich zu verringern und den weiteren Zuzug zu stoppen. Als Grundlage diente die Vorstellung des vorübergehenden Arbeitsaufenthaltes der Ausländer/innen und die damit verbundene Annahme einer ›Integration auf Zeit‹. Unter Bundeskanzler Helmut Schmidt hatte es neben Plänen der Rückkehrförderung ebenso Vorstellungen über die Förderung der Integration der Ausländer/innen gegeben, die es nun unter Kanzler Helmut Kohl nicht mehr gab, denn er verlagerte den Schwerpunkt der Ausländerpolitik offensichtlich auf die Rückkehrförderungs politik. Eine deutliche Kompetenzverlagerung konnte überdies vom BMA zum BMI festgestellt werden. »Von nun an, so signalisierte dieser Wechsel, standen nicht mehr sozialpolitische, sondern ordnungspolitische Aspekte im Vordergrund der Ausländerpolitik.«<sup>666</sup>

Die Umsetzung der ausländerpolitischen Grundsätze aus der Regierungserklärung verlangte der neuen Regierung drastische Maßnahmen ab. Eine Verminderung der Ausländerzahl konnte lediglich dann erreicht werden, wenn der Nachzug von Familienangehörigen eingeschränkt und die Abwanderung gefördert wurde. Die Herabsetzung des Nachzugsalters von ausländischen Kindern war bereits unter Bundeskanzler Schmidt ein hitzig diskutiertes Thema gewesen und entwickelte sich in der neuen CDU/CSU/FDP-Regierung zu einem andauernden Streitthema. Die CDU und vor allem die CSU verfolgten eine harte Rückführungs- und Abgrenzungspolitik, während die FDP zu solch strengen Maßnahmen nicht bereit war. Die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP) geriet deshalb wiederholt mit dem Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann (CSU) aneinander, und diese Konflikte schlugen sich politisch in unterschiedlichen Konzeptionen von Konservativen und Liberalen in Bezug auf Staatsbürgerschaft und Nationalstaat nieder.<sup>667</sup> Die CSU-Landesgruppe im Bundestag warf der FDP vor, sich in der Ausländerpolitik von den Koalitionsvereinbarungen sowie der darauf beruhenden Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu lösen, weil sie sich der Begrenzung des Familiennachzugs widersetze.<sup>668</sup>

---

<sup>665</sup> Vgl. Herbert, Ausländerpolitik, S. 250.

<sup>666</sup> Ebd.

<sup>667</sup> Vgl. ebd., S. 251.

<sup>668</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 29.

Bundesinnenminister Zimmermann verfolgte 1983 weiter sein Ziel, das Nachzugsalter bei Ausländerkindern auf sechs Jahren abzusenken und musste mit erheblichem Widerstand vonseiten der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), des Katholischen Büros in Bonn, der FDP und der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen rechnen. Das Katholische Büro in Bonn bezeichnete diese Politik als »weder christlich noch sozial«. <sup>669</sup> Die FDP lehnte diese Forderung ebenfalls ab, weil sie die Ausländer/innen nicht zu einer Festlegung zwingen wollte, mit welchem Alter sie ihre Kinder in die Bundesrepublik zu holen hätten. <sup>670</sup>

Die von Bundeskanzler Kohl eingerichtete Kommission ›Ausländerpolitik‹ veröffentlichte kurz vor der vorgezogenen Bundestagswahl am 6. März 1983 einen 220 Seiten umfassenden Bericht, welcher die in der Koalitionsvereinbarung getroffenen Zielrichtungen bestätigte: Integration der auf Dauer in Deutschland bleibenden Ausländer/innen, Begrenzung des Zuzugs, Förderung der Rückkehrbereitschaft »und – soweit möglich – der Rückkehrfähigkeit«. <sup>671</sup> Darüber hinaus sollten der Nachzug von Kindern und Ehegatten der Ausländer/innen geregelt und die Kriterien für die Aufenthaltserlaubnis präzisiert werden. Bei den folgenden Punkten waren sich die Mitglieder der Kommission allerdings nicht einig:

»Regelung des Kindernachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten, Ehegattennachzug zu Ausländern der zweiten Generation und der folgenden Generationen aus Nicht-EG-Staaten, Abhängigkeit der Aufenthaltsverfestigung von Integrationsleistungen der Ausländer sowie Nachweis des Vorhandenseins einer ordnungsgemäßen und nicht unzureichenden Wohnung bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis (Aufenthaltsverfestigung) und beim Familiennachzug Erleichterung der Einbürgerung sowie Sanktionen bei Nichtinanspruchnahme der Möglichkeit erleichterter Einbürgerung, Abbau integrationsbeschränkender Regelungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt.« <sup>672</sup>

Auffällig dabei ist, dass es in erster Linie Themen waren, welche Ausländer/innen aus Nicht-EG-Staaten betrafen. Während die stets länger werdende Verbleibdauer der EG-Ausländer/innen aus Italien, Griechenland und Spanien akzeptiert zu sein schien, hielten sowohl ein Teil der Politiker/innen als auch der Deutschen an der Überzeugung fest, dass die türkischen ›Gastarbeiter/innen‹ eines nicht allzu fernen Tages in ihre Heimat zurückkehren würden. Die türkischen Arbeitnehmer/innen besaßen als Nicht-EG-Mitglieder keinen generellen Aufenthaltsanspruch in der Bundesrepublik und waren deshalb jederzeit von der Abschiebung bedroht. <sup>673</sup>

---

<sup>669</sup> Vgl. ebd.

<sup>670</sup> Vgl. Tietze, *Einwanderung und die deutschen Parteien*, S. 107.

<sup>671</sup> BArdh B 149/83805, Bericht der Kommission ›Ausländerpolitik‹, 24.2.1983; vgl. dazu auch Jan Schneider, *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*, Wiesbaden 2010, S. 131–135.

<sup>672</sup> Ebd.

<sup>673</sup> Vgl. Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 253.

Sowohl die Oppositionsparteien als auch die Gewerkschaften, Kirchen und Ausländerinitiativen kritisierten die erheblichen Verschärfungen der Kommission scharf. Das Katholische Büro sprach von »einem Stück Rausschmißpolitik« und der evangelische Oberkirchenrat Jürgen Micksch konstatierte, die Absicht des Berichtes bestehe darin, »den Ausländern das Hiersein zu vergraulen«. <sup>674</sup>

Der Kommissionsbericht ließ deutlich eine Verschärfung der Ausländerpolitik erkennen: »Zu nennen sind u.a. die Restriktionen des Ehegatten- und Familiennachzugs, die Erleichterung der Ausweisung und die beabsichtigte weitere Beschneidung politischer Artikulationsmöglichkeiten.« <sup>675</sup> Neben der berechtigten Frage, ob nicht vor der Bundestagswahl am 6. März 1983 die Kommission bei ihrer Arbeit unnötig unter Zeitdruck gesetzt worden sei, mit der Folge, dass die Erfahrungen anderer Länder kaum Berücksichtigung fanden <sup>676</sup>, deuteten sich auch grundlegende Strukturprobleme der westdeutschen Ausländerpolitik an, die nicht einfach zu lösen waren:

»Während auf der einen Seite der politische Wille zur Verringerung der Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer immer wieder aufs Neue bekräftigt wurde, waren die tatsächlichen Handlungsspielräume der Ausländerpolitik in Wirklichkeit bereits so eng geworden, dass solche politischen Ziele in der Praxis nur noch teilweise und mit stark verminderter Wirksamkeit auch durchgesetzt werden konnten. Dafür waren vor allem zwei Faktoren verantwortlich: Zum einen wurden durch die Vereinbarungen in der Europäischen Union solche Restriktionen für EG-Ausländer meist gar nicht mehr bindend. Zum anderen war aber auch der Aufenthalt der Nicht-EG-Ausländer mittlerweile auf eine Rechtsgrundlage gestellt worden, die es den Behörden nicht mehr erlaubte, erworbene Rechte und Aufenthaltsverfestigungen einfach zu ignorieren.« <sup>677</sup>

Um folglich die Zahl der Ausländer/innen in der Bundesrepublik drastisch und schnell zu senken, mussten auch drastische und schnelle Lösungen her. Nach der Bundestagswahl im März 1983 zog Bundeskanzler Kohl in seiner zweiten Regierungserklärung den Bericht der Kommission heran und verkündete, dass dieser nun als Grundlage der Ausländerpolitik seiner Regierung dienen werde. Während in der ersten Erklärung im November 1982 noch die Integration der Ausländer/innen an erster Stelle rangierte, rückte jetzt die Einführung einer finanziellen Rückkehrhilfe an vorderste Stelle. Weiter zählten die Begrenzung des Nachzugsalters für türkische Kinder, die Reglementierung des Nachzugs von Ehefrauen und

---

<sup>674</sup> Vgl. Meier-Braun, *Integration und Rückkehr?*, S. 33.

<sup>675</sup> Zit. nach ebd., S. 33; Bertold Huber, *Die Empfehlung der Bund-Länder-Kommission »Ausländerpolitik«*, in: *Informationsbrief Ausländerrecht (InfAusIR)* 4/83, S. 97ff.

<sup>676</sup> Vgl. ebd.; Jan Vink, *Neue Forderungen für eine neue Ausländerverdrängungspolitik. Der Bericht der Kommission »Ausländerpolitik«*, in: *Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.), Informationsdienst zur Ausländerarbeit* Nr. 1/83, S. 29ff.

<sup>677</sup> Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 243.

die Infragestellung der Freizügigkeit von türkischen Arbeitnehmer/innen durch das Assoziierungsabkommen mit der EG zu den Grundlagen seiner Ausländerpolitik.<sup>678</sup> Überdies kündigte der Bundeskanzler einen Entwurf für ein neues Ausländergesetz an. Als Begründung dafür nannte er die ansteigende Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik, die mithilfe der Ausweisungsmöglichkeiten wirksam bekämpft werden sollte.<sup>679</sup>

Am 22. Juni 1983 beschloss die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen beschlossen, der vier Maßnahmen enthielt:

»1. Zahlung einer Rückkehrhilfe an ausländische Arbeitnehmer, die infolge Betriebsstillegung oder Konkurs arbeitslos geworden sind oder innerhalb der letzten 6 Monate wegen einer Ausfallzeit von mindestens 25% von Kurzarbeit betroffen waren; 2. Vorzeitige Erstattung der Arbeitnehmerbeiträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung an solche Ausländer, die nach geltendem Recht erst nach einer Wartefrist von zwei Jahren den Erstattungsanspruch geltend machen können; 3. Abfindung von Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung in den Fällen, in denen sich Ausländer die Beiträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung erstatten lassen; 4. Zulassung einer vorzeitigen Verfügung über staatlich begünstigte Sparleistungen ohne Verlust der staatlichen Vergünstigungen.«<sup>680</sup>

Eine Rückkehrhilfe konnten nach dem Gesetzesentwurf Arbeitnehmer/innen aus Jugoslawien, Korea, Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien und der Türkei erhalten. Die Hilfe sollte 10.500 DM zuzüglich je 1.500 DM für den Ehepartner und für jedes Kind betragen. Die Anträge konnten bis Ende Juni 1984 gestellt werden. Die Bundesregierung ging davon aus, dass rund 20.000 Ausländer/innen eine solche Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen und die Bundesrepublik für immer verlassen würden.<sup>681</sup>

Neben der Rückkehrhilfe sollten die Rückkehrer/innen über ihre staatlich begünstigten Spareinlagen wie Bausparverträge oder vermögenswirksame Lebensversicherungen verfügen können, ohne dabei die staatlichen Vergünstigungen zu verlieren. Normalerweise erhielten die Ausländer/innen ihre Rentenversicherungsbeiträge erst nach zwei Jahren ausbezahlt, doch dies sollte sich ab dem 1. Oktober 1983 ändern, indem die zweijährige Wartezeit abgeschafft wurde. Außerdem konnten die Rückkehrer/innen auch eine Abfindung für unverfallbare Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung beziehen, indem sie die Rentenversicherungsbeiträge erstattet bekamen, wenn die entsprechenden betrieblichen oder

---

<sup>678</sup> Vgl. ebd., S. 252.

<sup>679</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 43, S. 397, 5.5.1983; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 35.

<sup>680</sup> Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/351, 6.9.1983; vgl. auch Gesetzesentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft, in: ZAR, 3. Jg., Heft 3/1983, S. 114f.

<sup>681</sup> Vgl. ebd.

tariflichen Voraussetzungen vorlagen. Nach Schätzungen der Bundesregierung kamen 50.000 Ausländer/innen für die Auszahlung ihrer Arbeitnehmerbeiträge durch die Rentenversicherung in Betracht.

Gemäß dem Gesetzesentwurf konnten die Rückkehrer/innen bis Ende September 1984 ausreisen, ohne ihre Ansprüche zu verlieren. Die Antragsteller/innen erhielten von den zuständigen Stellen eine Grenzübertrittbescheinigung, welche sie ausfüllen und bei der Ausreise von den Grenzbeamten abstempeln lassen mussten. Zudem mussten die Ehefrau bzw. der Ehemann und die Kinder eingetragen werden und mit ihnen gemeinsam das Land verlassen. Die Anträge auf Rückkehrhilfe wurden beim zuständigen Arbeitsamt gestellt und die verschiedenen Leistungen erst bei der Einreise im Herkunftsland ausbezahlt.<sup>682</sup>

Wie reagierte die deutsche Öffentlichkeit auf den Gesetzesentwurf? In zahlreichen Zeitungsartikeln fanden sich überwiegend negative und enttäuschte Äußerungen<sup>683</sup>, da darin kein »Allheilmittel« für die Ausländerpolitik und »keine Lösung des Ausländerproblems« gesehen wurde.<sup>684</sup> Der Gesetzesentwurf wurde eher als eine »Geste des guten Willens« gewertet, »eine symbolische Handlung sozusagen«.<sup>685</sup> Kritisiert wurde die Prämie, weil die Regierung sie »engherzig auf einen verschwindenden Teil von Arbeitnehmern eingengt« habe, um Mitnahmeeffekte bei Ausländer/innen zu vermeiden. Vielmehr würde sich Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg (CDU) vor dem Risiko scheuen, mit der Förderung der Rückkehr von Ausländer/innen zusätzliche Schulden zu verursachen, so die Hannoverische Allgemeine.<sup>686</sup> Insbesondere die geschätzte geringe Zahl von 60.000 Rückkehrer/innen wurde als Enttäuschung für die deutschen Bürger/innen gewertet, da »die großen Erwartungen, die schon das sozialliberale Kabinett sowohl bei Bundesbürgern als auch bei Ausländern geweckt hatte«, lediglich mit einem »Tropfen auf den heißen Stein« bedient wurden und dadurch keine große Abwanderungswelle zu erwarten wäre.<sup>687</sup> Bei insgesamt 4,6 Millionen Ausländer/innen wäre es vermessen, an einen durchschlagenden Erfolg zu glauben, denn diesem standen zwei Argumente entgegen:

»Zum einen ist eine große Zahl von ausländischen Arbeitnehmern nicht bereit, die relativ hohe Sicherheit des deutschen Sozialnetzes gegen eine ungewisse Zukunft im Heimatland einzutauschen, auch nicht um

---

<sup>682</sup> Vgl. Meier-Braun, Integration und Rückkehr?, S. 35f.

<sup>683</sup> Vgl. Augsburgische Allgemeine, 23.6.1983, »Rückkehr-Beihilfe«; Mannheimer Morgen, 23.6.1983, »Freiwillige Heimkehr«; Hannoverische Allgemeine, 23.6.1983, »Die Prämie«; Badische Neueste Nachrichten, 23.6.1983, »Tropfen auf den heißen Stein«; Bonner Rundschau, 23.6.1983, »Die Rückkehr auf Raten«; Stuttgarter Nachrichten, 23.6.1983, »Reisegeld«; Westfälische Rundschau, 23.6.1983, »Kabinett beschließt Rückkehrprämie. Ein Wendestein«.

<sup>684</sup> Augsburgische Allgemeine, 23.6.1983, »Rückkehr-Beihilfe«.

<sup>685</sup> Mannheimer Morgen, 23.6.1983, »Freiwillige Heimkehr«.

<sup>686</sup> Vgl. Hannoverische Allgemeine, 23.6.1983, »Die Prämie«.

<sup>687</sup> Badische Neueste Nachrichten, 23.6.1983, »Tropfen auf den heißen Stein«.

eine Prämie von vielleicht 25 000 Mark. Zum anderen nimmt die Zahl derer, die zur Rückkehr in ihre Heimat konkret bereit sind, immer mehr ab.«<sup>688</sup>

Ausländer/innen, die bereits seit vielen Monaten arbeitslos waren, konnten die Prämie nicht in Anspruch nehmen, obwohl sie »wohl eher zu einer Rückkehr in ihre Heimat bereit wären«, so die Stuttgarter Nachrichten. Zu übertriebenen Erwartungen bestünde zudem kein Anlass, da die »hier lebenden 1,6 Millionen Türken – denn sie sind die eigentliche Zielgruppe dieser Maßnahme« – nicht alle die geringe Prämie beantragen und in die Heimat zurückkehren würden.<sup>689</sup> Vielmehr müsse es

»als ein Signal verstanden werden – einerseits an die ausländischen Arbeiter, dass die Bundesrepublik kein Arbeitsparadies mehr darstellt, das unbegrenzt Arbeitskräfte aufnehmen kann, und andererseits an die deutsche Wählerschaft, dass die neue Regierung ihr Versprechen wahr mache, auch in der Ausländerpolitik eine Wende herbeizuführen.«<sup>690</sup>

Als einen möglichen »Wendestein der Integrationspolitik« betrachtete die Westfälische Rundschau die Rückkehrprämie nicht, »denn die Prämie wird und kann die erhofften Wirkungen nicht bringen«. Diese »Köder-Politik« würde ein politisches Klima fördern, »in dem die Ausländerprobleme eher durch Abschiebung als durch die Tugenden der Mitmenschlichkeit gelöst werden«. Es stecke in der Prämie eine gefährliche Ermunterung für viele, die die rüden Abschiebe-Praktiken befürworteten und glaubten, »sich mit Geld von politischer Verantwortung und von in der Hochkonjunktur übernommenen Verpflichtungen freikaufen zu können«.<sup>691</sup> Überdies sei die Hilfe zynisch, da die gegenwärtig 300.000 arbeitslosen Ausländer/innen die Prämie nicht erhielten und die knappen öffentlichen Kassen die stille Erwartung aufkommen ließen, »dass ein Teil dieser Personengruppe über kurz oder lang auch ohne Prämie, nämlich allein durch den Abstieg auf den Sozialhilfe-Satz aus dem Land gedrückt« würden.<sup>692</sup>

---

<sup>688</sup> Bonner Rundschau, 23.6.1983, »Die Rückkehr auf Raten«.

<sup>689</sup> Stuttgarter Nachrichten, 23.6.1983, »Reisegeld«.

<sup>690</sup> Stuttgarter Zeitung, 23.6.1983, »Rückkehr-Hilfe«.

<sup>691</sup> Westfälische Rundschau, 23.6.1983, »Kabinett beschließt Rückkehrprämie. Ein Wendestein«.

<sup>692</sup> Ebd.

## 5.1 Das Rückkehrhilfegesetz 1983

Aufgrund des am 22. Juni 1983 vorgelegten Gesetzesentwurfs zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen<sup>693</sup>, wurde das Gesetz am 10. November 1983 vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Am 25. November 1983 bekundete auch der Bundesrat seine Zustimmung.<sup>694</sup> Das ›Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (RückHG)‹ sah vor allem die folgenden drei Maßnahmen vor: 1. Zahlung einer Rückkehrhilfe als finanzieller Anreiz, 2. Abbau von Rückkehrhemmnissen sowie 3. Beratung rückkehrwilliger Ausländer.

Laut § 1 des Gesetzes konnten ausländische Arbeitnehmer/innen aus Jugoslawien, Korea, Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien und der Türkei bis zum 30. Juni 1984 einen Antrag auf Rückkehrhilfe stellen, wenn sie nach dem 30. Oktober 1983 infolge einer Betriebsstillegung oder durch Konkurs arbeitslos geworden waren. Außerdem waren diejenigen ausländischen Arbeitnehmer/innen anspruchsberechtigt, die vor der Antragstellung mindestens sechs Monate von Kurzarbeit betroffen waren. Bei Bewilligung des Antrags erhielten der/die arbeitslos gewordene Ausländer/in eine Rückkehrhilfe in Höhe von 10.500 DM zuzüglich jeweils 1.500 DM für den Ehepartner und für jedes ausreisende Kind. Die einzige Voraussetzung bestand darin, dass die gesamte Familie das Bundesgebiet bis zum 30. September 1984 zu verlassen hatte. Bei Verzögerung der Ausreise reduzierte sich der Betrag ab dem zweiten Monat der Arbeitslosigkeit um 1.500 DM bzw. um 750 DM bei Kurzarbeit, ausgenommen die Antragsteller warteten auf das Schuljahresende ihrer Kinder. Ein Anrecht auf Rückkehrhilfe hatten ausschließlich Nicht-EG-Ausländer/innen. Staatsangehörige aus EG-Ländern sowie Ehegatten von Deutschen waren von der Hilfe ausgeschlossen, da sie jederzeit in das Bundesgebiet zurückkehren konnten.

Die Wartezeit für die Erstattung der Hälfte der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung wurde für den Zeitraum vom 1. Oktober 1983 bis zum 30. September 1984 aufgehoben. Eine Abfindung unverfallbarer Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung musste mit der betrieblichen Alterskasse vereinbart werden. Darüber hinaus durften die ausländischen Arbeiter/innen bei Rückkehr in die Heimat über ihre staatlich begünstigten Spareinlagen in Form von Bausparverträgen, Sparverträgen oder vermögenswirksamen Lebensversicherungsverträgen bereits vor Ablauf der Festlegungsfristen ohne Verlust der staatlichen

---

<sup>693</sup> Gesetzesentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft, in: ZAR, 3. Jg., Heft 3/1983, S. 114f.

<sup>694</sup> Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983, BGBl. I, 1983, S. 1377.



Vergünstigungen verfügen. Gemäß Schätzungen der Bundesregierung konnten sich 50.000 Ausländer/innen ihre Arbeitnehmerbeiträge auszahlen lassen.

Auf Initiative des Bundestages wurde in § 7 des Gesetzes eine Regelung mit aufgenommen, die rückkehrwilligen Ausländer/innen einen Rechtsanspruch auf kostenlose Beratung über allgemeine Rückkehrbedingungen sowie über die Möglichkeiten der beruflichen Eingliederung einschließlich der Gründung einer selbständigen Existenz gab.<sup>695</sup>

Das am 28. November 1983 vom Bundesrat beschlossene Gesetz stieß allerdings auf erhebliche Kritik. Die SPD und Die Grünen<sup>696</sup> sowie zahlreiche in der Ausländerarbeit tätige Organisationen wie Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften waren der Meinung, dass die Rückkehrförderung per Gesetz ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen darstelle. Die SPD kritisierte die Absicht der Regierung, mit der Abwanderung ausländischer Arbeitnehmer/innen die Arbeitslosigkeit zu senken. »Bei der deutschen Bevölkerung wird der Irrglaube erweckt, die Maßnahme könne die erschreckend hohen Arbeitslosenzahlen mindern«, so der SPD-Abgeordnete Rudolf Dreßler während der Bundestagsitzung am 10. November. Die finanzielle Hilfe sei zudem lediglich ein »Lockmittel dafür, in der Bundesrepublik erworbene soziale Ansprüche aufzugeben«. Auch die Höhe der Prämie sei »undurchdacht« und viel zu gering, weil die Umzugskosten ins Heimatland die Hilfe meist überstiegen.<sup>697</sup> Dreßler verurteilte insbesondere die Ansicht von Staatssekretär Carl-Dieter Spranger (CSU), der im Vormonat auf dem CDU-Landkreistag in Kempen im Niederrhein gesagt hatte:

»Eine harte Ausländerpolitik senkt die Sozialkosten, trägt also zur Finanzierung bei. Da die Integrationspolitik gescheitert ist, lohnen sich weitere Investitionen in diesem Bereich nicht. Sprachliche,

---

<sup>695</sup> Im Gegensatz zu den finanziellen Instrumenten wurde die Beratung der Rückkehrinteressierten als Daueraufgabe eingeführt. Dies zeigte die Umorientierung der Gespräche auf den Bedarf der Hilfen für freiwillige Rückkehrer/innen, weil nun auch per Gesetz Aufgaben zur Unterstützung von Rückkehrer/innen festgeschrieben wurden, die über eine zeitlich beschränkte finanzielle Förderung hinausgingen. Die Rückkehrförderung wurde als Daueraufgabe akzeptiert und in dem »Gesetz über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau für rückkehrende Ausländer« 1986 bestätigt. Vgl. Frey, Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer, S. 15–64; Hönekopp, Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien; Schmidt-Fink, Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 258–260.

<sup>696</sup> Die Bundespartei »Die Grünen« wurde im Januar 1980 gegründet und erklärte – im Gegensatz zur alten als auch neuen Regierung – die Bundesrepublik zum Einwanderungsland. Ausländische Arbeitnehmer/innen und ihre Familien stufen sie zudem als Randgruppe ein, was bis dahin keine der anderen Parteien gemacht hatte. Die Grünen kritisierten die Ausländerpolitik und die Ausländersituation in der Bundesrepublik und thematisierten dies in ihren Bundestagswahlprogrammen zu Beginn der 1980er-Jahre. Ausländer/innen hätten das Recht auf Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstverwirklichung. Im Bildungsbereich schlugen die ein Bildungsangebot für ausländische Schüler vor, das einen intensiven Deutschkurs und muttersprachlichen Unterricht beinhaltete, und wiesen damit auf die Wichtigkeit der Vermittlung der Muttersprache sowie Kultur hin, die unter dem Gesichtspunkt der Rückkehr ins Herkunftsland Bedeutung erlangten. In Baden-Württemberg betonten Die Grünen 1980, dass der muttersprachliche Unterricht wichtig sei, damit junge Ausländer/innen ohne Schwierigkeiten frei darüber entscheiden konnten, ob sie in Deutschland bleiben oder ins Heimatland zurückkehren wollten. Vgl. Tietze, Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 149–153.

<sup>697</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 10/33, 10.11.1983, S. 2222–2226.

schulische und berufliche Ausbildung für ausländische Kinder bringen nichts und geht außerdem zu Lasten der Steuerzahler, also hat sie zu unterbleiben, besser noch, man lässt die Kinder gar nicht erst ins Land kommen. Eltern, die dennoch mit ihren Kindern zusammenleben möchten, können auf Hilfe nicht mehr hoffen, ihr Wunsch ist eine verfehlte Lebensplanung für ihre Kinder, dafür dürfen sie nicht noch belohnt werden.«<sup>698</sup>

Rudolf Dreßler prangerte die Aussagen der Union und speziell die des neuen Bundeskanzlers Kohl an, der in seiner Regierungserklärung von mehr Toleranz und Mitmenschlichkeit gegenüber den ausländischen Arbeitnehmer/innen sprach, aber gleichzeitig dabei »eine Politik des Gegenteils« vorbereite und außerhalb des Bundestages Absichten verkündet habe, die an Intoleranz nicht zu überbieten seien.<sup>699</sup>

Die Grünen-Abgeordnete Gabriele Potthast bezeichnete das Gesetz »als ein hochmodernes Stück neuen Raubrittertums«, welches mit den Ängsten von Menschen in der deutschen Bevölkerung spiele und damit bewirke, dass immer breitere Teile der Bevölkerung in einer »Ausländer-Raus-Politik« die Lösung für die sozialen Misereen sähen. Der moralische, psychische und politische Druck auf die ausländischen Arbeitnehmer/innen steige zudem immer weiter, obwohl das Gesetz nicht für alle ausländischen Arbeitnehmer/innen gelte. Zugleich bewirke es bei der deutschen Bevölkerung einen Anstieg der Ausländerfeindlichkeit, da viele sich fragten, weshalb die Ausländer/innen jetzt nicht nach Hause gingen, da sie schon Geld für die Ausreise bekämen. Gabriele Potthast prangerte die Ausbeutung der ausländischen Arbeitnehmer/innen in Zeiten der Hochkonjunktur sowie deren Abschiebung bei herrschender Arbeitslosigkeit an. Empörend empfand sie vor allem die Absicht der Bundesregierung, mit dem Gesetz den Eindruck zu erwecken, als handele es sich um eine unverdiente Großzügigkeit, »um eine Art Geschenk«. Es werde »Diebstahl am eingezahlten Kapital ausländischer Arbeitnehmer vorgenommen«, weil diese nicht alle Ansprüche zurückerstattet bekämen, die sie im Laufe ihrer Erwerbstätigkeit erworben hätten. Weder die Arbeitgeberanteile zu den Rentenversicherungsbeiträgen noch die weitergehenden Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeansprüche, die über die durchschnittlich errechnete Kapitalisierung von 10.500 DM hinausgingen, würden mit in die Überlegungen einbezogen.<sup>700</sup>

Die Grünen lehnten das RückHG als »unmoralischen Etikettenschwindel ab« und traten für eine »konsequente Integrationspolitik ein, die es ablehnt, arbeitsmarktpolitische Probleme durch eine fortgesetzte Tradition der Methode des ›erst Anwerbens, dann Ausbeutens und dann Abschiebens‹ auf Kosten der ausländischen Kolleginnen und Kollegen zu lösen.«<sup>701</sup>

---

<sup>698</sup> Westdeutscher Rundfunk, 1.10.1983; Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 10/33, 10.11.1983, S. 2226.

<sup>699</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 10/33, 10.11.1983, S. 2226.

<sup>700</sup> Ebd., S. 2229ff.

<sup>701</sup> Ebd. S. 2331.

Bundesarbeitsminister Norbert Blüm verteidigte dagegen das Gesetz in der Bundestagsdebatte als ein freiwilliges Angebot an die ausländischen Arbeitnehmer/innen, das die seit Jahren von der SPD geführte Debatte der Rückkehrförderung und »damit auch eine Phase der Unsicherheit« beende. Die alte Regierung habe Erwartungen geweckt und dafür gesorgt, dass manche Ausländer »auf gepackten Koffern« säßen und sich in einem »Abwartezustand« befänden. Die neue Regierung habe Konsequenzen gezogen, Entscheidungen getroffen und damit Unsicherheiten beseitigt. Für Bundesminister Blüm schien die Arbeitslosigkeit für Ausländer/innen in einer fremden Umgebung schwieriger zu ertragen zu sein als in der Heimat. Deshalb erkannte er in der Rückkehrhilfe eine Art humanitäre Unterstützung, denn der arbeitslose Ausländer könne mithilfe des Geldes wieder zurück zu seiner Großfamilie: »Wer zu Hause ist, eingebunden in die Familie, die in den Herkunftsländern häufig noch eine Großfamilie ist, wird mit der Arbeitslosigkeit manchmal besser fertig als jemand, der fernab von der Heimat ist, verlassen in Bahnhofshallen und Großstadtunterkünften.«<sup>702</sup>

Die zweistündige Debatte zeigte erneut die fortdauernde Diskussion um die richtige Ausländerpolitik in der Bundesrepublik. Mit dem RückHG erreichte die Debatte schließlich ihren Höhepunkt. Die Bundesregierung erhoffte sich von dem Gesetz zwar eine demografische Entwicklung zu weniger Ausländer/innen in Deutschland, legte allerdings viel mehr Wert auf die finanziellen Einsparungen, denn der eng definierte Personenkreis ließ eine große Abnahme der Ausländerzahl nicht erwarten. Die Regierung rechnete mit lediglich 20.000 Antragsteller/innen sowie einer Zahl von 100.000 Rückkehrer/innen. Wie Hunn betont, stellt dies bei 4,5 Millionen Ausländer/innen keine nennenswerte Größe dar. Es belegt vielmehr, dass die neue Regierung darauf aus war, »Handlungsfähigkeit in der Ausländerpolitik zu demonstrieren und die im Wahlkampf geweckten Erwartungen in einen Abbau der Ausländerzahlen zumindest symbolisch zu befriedigen«.<sup>703</sup>

Das Gesetz stieß aber nicht nur bei der Opposition auf Kritik, sondern ebenso bei Interessenverbänden und Gewerkschaften. Zahlreiche Intellektuelle und Politiker/innen schlossen sich in Köln zusammen und lehnten die geführte Ausländerpolitik der Kohl-Regierung als ein »Herauslocken oder Herausdrängen von Ausländern« ab. Die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP) wies auf die Auswirkungen des Gesetzes und der Diskussionen hin, bei denen die »ausländische Bevölkerung zum Spielball unterschiedlicher

---

<sup>702</sup> Ebd. S. 2220.

<sup>703</sup> Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 476; vgl. dazu auch: Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 20.

Emotionen, Schuldzuweisungen, politischer Profilierungen und persönlicher Reaktionen« werde.<sup>704</sup>

## 5.2 Kritiker und Befürworter der Rückkehrhilfe

### 5.2.1 Sozialpartner

#### *Deutscher Gewerkschaftsbund*

Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik sind traditionell facharbeiterorientiert und darum bemüht, die Interessen der deutschen Arbeitnehmer/innen unter Wahrung gesamtgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität zu vertreten.<sup>705</sup> Gegenüber der Anwerbe- und Ausländerpolitik der 1950er- bis 70er-Jahre verhielten sich die Gewerkschaften daher eher skeptisch bis misstrauisch. Obwohl die grundsätzliche Position des DGB so ausgerichtet war, dass der inländische Arbeitsmarkt in erster Linie auf einheimische Arbeitskräfte und lediglich in Ausnahmesituationen auf Arbeitsmigrant/innen zurückgreifen sollte, bemühten sich die Gewerkschaften schließlich auch darum, ausländische Arbeitnehmer/innen zu rekrutieren, weil sie sich gegenüber diesen solidarisch und mäßigend verhalten mussten, um sämtlichen Arbeitnehmer/innen gerecht zu werden und den Frieden in den Betrieben zu bewahren.<sup>706</sup> Mit der wachsenden Zahl an ausländischen Gewerkschaftsmitglieder/innen und den intensivierten Kontakten zu ausländischen Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbänden wie dem Türk-İş, richtete der DGB-Bundesvorstand im Juli 1971 das im Jahr 1967 aufgelöste Referat ›Ausländische Arbeitnehmer‹ mit der Abteilung ›Organisation‹ wieder ein.<sup>707</sup>

In seinem Grundsatzprogramm postulierte der DGB zu Beginn der 1980er-Jahre, dass er »sich gemeinsam mit den ausländischen Arbeitnehmern für die Beseitigung ihrer besonderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Benachteiligungen einsetzt« sowie das Ziel verfolge,

---

<sup>704</sup> Zit. n. Herbert, Ausländerpolitik, S. 254; Informationen, Meinungen, Anregungen, hrsg. v. der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, 21.9.1984, Bonn 1984.

<sup>705</sup> Vgl. Knuth Dohse, Ökonomische Krise und Ausländerrecht, in: Kritische Justiz 1976, S. 233–257.

<sup>706</sup> Vgl. Trede, Zwischen Misstrauen, Regulation und Integration, in: Oltmer, Kreienbrink, Díaz, Das »Gastarbeiter«-System, S. 183–197.

<sup>707</sup> Auf Drängen der Mitgliedsgewerkschaften und insbesondere der IG Metall wurde das Referat wiedereingeführt und gliederte sich in »Zentralbüros« auf, die als Kontakt-, Informations-, Vermittlungs- und Beratungszentren für die jeweiligen Nationalitätengruppen fungierten. Das Türkische Zentralbüro nahm seine Arbeit am 1. August 1971 auf. Zum 1. September 1971 eröffneten das spanische und das griechische und später das portugiesische Büro beim DGB-BV. Vgl. Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften, S. 163.

»ihre Gleichberechtigung zu verwirklichen«.<sup>708</sup> In der Debatte um das RückHG profilierte sich der DGB als Gegner der diskutierten gesetzlichen Regelung. Gegen die sofortige Ausbezahlung der Rentenversicherungsbeiträge hatte der DGB keine Einwände, doch gegen die Zahlung von Rückkehrprämien erhob er Widerspruch. Der offensichtliche ausländerpolitische Wandel des DGB lässt sich sowohl auf interne als auch externe Entwicklungen zurückführen. Erstens hatte sich der langjährige Leiter der Abteilung ›Ausländische Arbeitnehmer‹ Heinz Richter in den Altersruhestand verabschiedet und dementsprechend für personelle Veränderungen Platz gemacht. Zweitens erlaubte der Regierungswechsel 1982 dem DGB, sich von der bisherigen regierungsnahen Position zu distanzieren, wenngleich die Rückkehrförderungs politik von Bundeskanzler Helmut Kohl zuvor schon unter der SPD/FDP-Regierung eingeleitet worden war. Drittens nahm die Ausländerfeindlichkeit in den Betrieben weiter zu und verdrängte die ausländischen Arbeitnehmer/innen, was am Grundverständnis der Gewerkschaften rührte. Und viertens hatten die ausländischen Mitglieder/innen in der Gewerkschaft an Einfluss gewonnen und erreichten einen Organisationsgrad, der für den DGB von großer Bedeutung war.<sup>709</sup> Wie genau sah die Kritik des DGB aus?

Der DGB kritisierte die ›neue‹ Ausländerpolitik der CDU/CSU/FDP-Regierung dahingehend, dass »in der öffentlichen Diskussion eine rechts-konservative Tendenz« die Richtung bestimme und Widersprüche in den Positionen von Norbert Blüm, Friedrich Zimmermann und Liselotte Funcke zu erkennen wären. Bundesarbeitsminister Blüm bevorzuge eine Politik der Rückkehrhilfe, während Innenminister Zimmermann das Ausländerrecht zum Nachteil der ausländischen Arbeitnehmer novellieren wolle. Demgegenüber versuche die Ausländerbeauftragte Funcke eine völlig andere ausländerpolitische Konzeption durchzusetzen, die in wichtigen Punkten der gewerkschaftlichen Position entspreche.<sup>710</sup>

In der Rede des Mitglieds des DGB-Bundesvorstands Siegfried Bleicher vor dem ›Ausschuss für ausländische Arbeitnehmer‹ am 21. Juni 1983 wurde deutlich, dass im DGB-Bundesvorstand in essenziellen Fragen zur Ausländerpolitik unterschiedliche Positionen bestanden. Bei den Bundesvorstandssitzungen im Januar und März 1983 gab es kontroverse Diskussionen zur Rückkehrförderung zwischen Kollegen, die mehr ausländerpolitisch

---

<sup>708</sup> DGB-Grundsatzprogramm 1981; BArch B 149/46796, DGB Informationsdienst, Erklärung des DGB-Bundesvorstandes zur Ausländerpolitik, 6.9.1983.

<sup>709</sup> Während des Tarifkampfes um die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in den Metallindustrien in den Jahren 1983/84 demonstrierten die ausländischen Arbeitnehmer/innen »an vorderster Front«. Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 485.

<sup>710</sup> AdsD 5/DGAZ 000512, Aktuelle Ausländerpolitik der Bundesregierung und Stellungnahme des DGB, 21.6.1983.; uch: AdsD 5/DGAZ 000512, DGB Nachrichtendienst, DGB lehnt Rückkehrprämie für ausländische Arbeitnehmer ab, 7.4.1983.

engagiert waren und denjenigen, welche insbesondere Finanzierungsprobleme im System der sozialen Sicherheit entschärfen wollten.<sup>711</sup>

Der DGB lehnte die Zahlung von Rückkehrprämien strikt ab, »da diese die Arbeitsmarktprobleme nicht lösen«. Die Erfahrungen in Baden-Württemberg sowie in Frankreich und in den Niederlanden wurden als Misserfolge derartiger finanziellen Anreize bewertet. In den Niederlanden wurden erst in den späten 1960er-Jahren Arbeitskräfte aus dem Mittelmeerraum angeworben. Hauptsächlich kamen sie aus der Türkei und Marokko und machten nie mehr als zwei Prozent der niederländischen Erwerbsbevölkerung aus. Die Arbeitskräfteanwerbung dauerte lediglich wenige Jahre, und erst mit der Familienzusammenführung in den 1970er-Jahren verdoppelte sich die Gesamtzahl der ausländischen Einwohner/innen zwischen 1975 und 1982. Die Regierung beharrte auf einer zeitlichen Begrenzung des Aufenthalts der Ausländer/innen, doch bereits 1974 merkte sie, dass das Rotationsprinzip nicht funktionierte. Daraufhin beschloss die Regierung, die freiwillige Rückkehr zu fördern, und schlug eine Rückkehrprämie in Höhe von 5.000 Gulden für jede/n Rückkehrer/in vor (1 Gulden entsprach etwa 0,90 DM/0,45 €). Allerdings musste die Regierung ihren Vorschlag unter starkem parlamentarischem und außerparlamentarischem Druck zurücknehmen, weil er als ein »geringes Trinkgeld« für die Migrant/innen disqualifiziert wurde. Daraufhin schloss die niederländische Regierung Abkommen mit einzelnen Entsendeländern, um diesen die Schaffung von Arbeitsplätzen in Regionen, in denen es hohe Auswanderungsquoten gab, zu ermöglichen. In der Türkei wurden Teile der Investitionen durch Arbeitnehmerschaften finanziert. Ersparnisse der Migrant/innen wurden dazu benutzt, um die Entwicklungsarbeit zu unterstützen. Wegen Erfolglosigkeit endeten jedoch die meisten Projekte relativ schnell wieder.<sup>712</sup>

Nach Auffassung des DGB würden die Rückkehrprämien unerfüllbare Erwartungen erzeugen deshalb wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Rückkehrförderung vom DGB als ungeeignet abgelehnt.<sup>713</sup> Der Bundesvorsitzende des DGB Ernst Breit ergänzte: »Unter Rückkehrförderung verstehen wir allerdings nicht Maßnahmen, um Arbeitslosigkeit von Ausländern zu exportieren«. <sup>714</sup>

---

<sup>711</sup> Ebd.

<sup>712</sup> Vgl. dazu Han Entzinger, Remigrationspolitik in den Niederlanden, in: Körner, Mehrländer (Hrsg.), Die »neue« Ausländerpolitik in Europa, S. 87–99.

<sup>713</sup> AdsD 5/DGAZ 000512, Aktuelle Ausländerpolitik der Bundesregierung und Stellungnahme des DGB, 21.6.1983; auch: AdsD 5/DGAZ 000512, DGB Nachrichtendienst, DGB lehnt Rückkehrprämie für ausländische Arbeitnehmer ab, 7.4.1983; vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksache 10/351, 30.9.1983; AdsD 5/DGAZ 000512, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeiter und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 1983 zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern.

<sup>714</sup> Vgl. Ernst Breit, Keine Neuorientierung, in: Schule, Wirtschaft, Arbeitswelt, Jg. 16, Nr. 1, 1983, S. 3–7, hier S. 5.

Auch die Umwandlung von Ansprüchen aus der Sozialversicherung in Rückkehrprämien wies der DGB als »Scheinlösung« zurück:

»Die Zweckentfremdung von Ansprüchen an die Sozialversicherungssysteme durch ihre Umwandlung in Rückkehrprämien sind im Endeffekt nichts anderes als Abschiebepremien und tragen nicht zur generellen Lösung der Probleme bei. Der DGB lehnt die Erstattung der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung wie auch die Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes als untaugliche Versuche ab. Es ist Augenwischerei zu argumentieren, mit solchen Rückkehrhilfen könnte der Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz in der Heimat bewerkstelligt werden. Wir lehnen deshalb diese Scheinlösung ab und bieten andere Wege an.«<sup>715</sup>

Der DGB betonte, dass das Problem der Arbeitslosigkeit auf den ausländischen Teil der Gesellschaft abgeladen würde: »Damit kriegt für uns diese Regelung den Beigeschmack einer Abschiebepremie, weil sie nicht zur Rückkehr motivieren kann, um in der Heimat eine Existenz aufzubauen.«<sup>716</sup>

Während sich der DGB geschlossen gegen Hilfen für Rückkehrwillige in individuell bemessenen Geldbeträgen aussprach, begrüßte er prämienschädliche Auszahlungen von staatlich begünstigten Spareinlagen in Form von Bausparverträgen, Sparverträgen sowie vermögenswirksamen Lebensversicherungsverträgen. Rückkehrhilfen sollten vor allem im Zusammenhang mit einer neu überdachten Entwicklungshilfepolitik betrachtet werden. Dazu forderte der DGB die Bundesregierung auf, Projekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Heimatländern zu entwickeln. Zudem sollte die Förderung einer besonderen beruflichen Qualifikation ausländischen Arbeiter/innen die Möglichkeit geben, in Entwicklungshilfeprojekten im Heimatland tätig zu werden. Die ausländischen Arbeitnehmer/innen müssten die Möglichkeit erhalten, ihre Ersparnisse zuhause als Investitionen in Kooperativen und Genossenschaften einzubringen. Auch sollten Maßnahmen entwickelt werden, die eine bilateral koordinierte Ausbildung ermöglichen, welche in der Bundesrepublik beginnen und im Heimatland fortgesetzt würde und besonders an den Bedürfnissen und Chancen im Heimatland orientiert sei. Ebenfalls in Erwägung gezogen sollte die Förderung von Ausbildungszentren in den Heimatländern, in denen Rückkehrer/innen, die eigens dazu in der Bundesrepublik ausgebildet wurden, zum Einsatz kommen könnten.<sup>717</sup>

Der DGB warnte davor, mit dem RückHG die Betriebsräte in eine Zwangslage zu bringen, wenn durch Konkurs, Betriebsänderung oder Teilstillegung Sozialpläne ausgehandelt werden müssten. Denn dann könnte auf die Betriebsräte Druck ausgeübt werden, innerhalb von kurzer Zeit Sozialpläne abzuschließen, damit die ausländischen Arbeitnehmer/innen noch fristgerecht

---

<sup>715</sup> Vgl. ebd.

<sup>716</sup> PA/DBT 3112 A10/11-Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, 12.10.1983, S. 3.

<sup>717</sup> Vgl. ebd.; Breit, Keine Neuorientierung, S. 5.

arbeitslos würden und das Angebot der Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen könnten.<sup>718</sup> Die Gefahr bestünde überdies darin, dass in den Unternehmen zwischen deutschen und türkischen Arbeitnehmer/innen Spannungen entstünden, die Ressentiments und Ausländerfeindlichkeit befördern könnten. »Man wird einen Schuldigen suchen. Die Betriebsräte werden in der Zwickmühle sein«, so der DGB-Abteilungsleiter Karl-Heinz Goebels.<sup>719</sup>

Der DGB kritisierte außerdem die durch das Gesetz entstehenden drei Gruppen von Ausländer/innen, die die Voraussetzungen für die Rückkehrhilfe gar nicht, nur zum Teil oder zur Gänze erfüllten.<sup>720</sup> Bei den rückkehrwilligen Ausländer/innen würden durch die öffentlich geführten Diskussionen zur Rückkehrhilfe Hoffnungen geweckt, die mit dem Gesetz überhaupt nicht zu erfüllen wären. Dadurch würde nach Auffassung des DGB ein Rückkehrstau erzeugt. Allein aufgrund der Tatsache, dass lediglich eine kleine Gruppe berechtigt war, die Rückkehrhilfe in Anspruch zu nehmen, konnte der DGB das Gesetz nicht befürworten.<sup>721</sup>

Bei der Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wollte der CDU/CSU-Abgeordnete Horst Günther vom DGB wissen, ob die Rückkehrhilfe die Integration der ausländischen Arbeitnehmer/innen erleichtere. Der türkische Sekretär im DGB Mete Atsu verneinte diese Frage und brachte es auf den Punkt:

»Man muss die türkischen Arbeitnehmer in drei Gruppen teilen. Diejenigen, die von diesem Gesetz Gebrauch gemacht haben, fühlen, dass sie abgeschoben worden sind. Diejenigen, die von diesem Gesetz keinen Gebrauch machen können, werden sich betrogen fühlen. Diejenigen die hier geblieben sind, werden jeden Tag denken: Eines Tages wird man uns auch 10.000 DM oder noch weniger anbieten; warum soll ich mich bemühen, mich in diese Gesellschaft zu integrieren, wenn ich eines Tages abgespeist und wieder nach Hause geschickt werde?«<sup>722</sup>

### *Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG)*

Die DAG stimmte mit der Bundesregierung grundsätzlich darin überein, die Rückkehrbereitschaft ausländischer Arbeitnehmer/innen finanziell zu unterstützen und dadurch gleichzeitig den beruflichen Start im Heimatland zu erleichtern. Allerdings erkannte sie, dass

---

<sup>718</sup> Vgl. Katharina Schoenes, *Politiken der ›freiwilligen‹ Rückführung*, Berlin 2013, S. 39; PA-DBT 3112 A10/11-Prot. 8, Stenographisches Protokoll der öffentlichen Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, 8. Sitzung, 12.10.1983, S. 54.

<sup>719</sup> Ebd.; PA-DBT 3112 A10/11-Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, Goebels, DGB, Ausschussanhörung, 12.10.1983, S. 57.

<sup>720</sup> Dreßler (SPD) bezeichnete die Unterteilung als eine »Drei-Gruppen-Theorie«. Darin verstand der SPD-Politiker »a) die größte Gruppe, die von jeder Leistung ausgeschlossen bleibt, b) eine kleinere, die nur vorgezogene Erstattungsansprüche geltend machen kann, und c) eine sehr kleine, die die Voraussetzungen für die sogenannte Rückkehrhilfe erfüllt«, vgl. ebd., S. 2.

<sup>721</sup> Vgl. ebd., S. 3.

<sup>722</sup> Ebd. S. 4.



die Beschränkung der Rückkehrhilfe auf ausländische Arbeitnehmer/innen, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 30. Juni 1984 infolge von Betriebsstillegung und Konkurs arbeitslos geworden waren oder die innerhalb der letzten sechs Monate vor dem Antrag auf Rückkehrhilfe ununterbrochen Anspruch auf Kurzarbeitergeld für Ausfallstunden von mindestens 25 Prozent der betrieblichen Arbeitszeit hatten, zu einer erheblichen Ungleichbehandlung führe. Bereits arbeitslose Ausländer/innen würden von der Prämie ausgeschlossen, kritisierte die DAG.<sup>723</sup>

Hans-Heinrich Rubbert, DAG-Abteilungsleiter für Grundsatzfragen der Sozialpolitik, beklagte die Ungleichbehandlung der Ausländer/innen und machte darauf aufmerksam, dass unter die Zugrundelegung der Ansprüche auf Arbeitslosigkeit eigentlich der Kreis der Berechtigten ausgedehnt werden könne.<sup>724</sup> Die DAG schlug zudem vor, die Berechnung der Rückkehrhilfe nicht nach der durchschnittlichen Bezugsdauer und der durchschnittlichen Höhe des Arbeitslosengeldes zu berechnen, weil dies wenig systemgerecht sei, sondern vielmehr den individuellen Anspruch auf Arbeitslosengeld als Berechnungsgrundlage zu verwenden. Einen Verwaltungskostenmehraufwand sah die DAG darin nicht, da die BA mit der Durchführung des RückHG beauftragt würde und dies vornehmen könne.

Wie bewertete die DAG die vorzeitige Erstattung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung? Sie unterstützte das Vorgehen, ging aber im Gegensatz zur Bundesregierung davon aus, dass mehr als 50.000 ausländische Arbeitnehmer/innen die Möglichkeit einer vorzeitigen Rückerstattung ihrer Beiträge in Anspruch nehmen würden. Das wiederum würde zu erheblichen Anforderungen an die Liquidität der Rentenversicherungsträger führen, die ohne eine Überbrückungshilfe durch die Bundesregierung nicht geleistet werden konnte.<sup>725</sup>

#### *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*

Robert Reichling, Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt bei der BDA, bekannte sich zum RückHG und versicherte bei der öffentlichen Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12. Oktober 1983, dass die Arbeitgeber/innen sowohl Maßnahmen aufenthaltsverbessernder Art unterstützen würden, als auch Maßnahmen, die die

---

<sup>723</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 113, Stellungnahme der DAG zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, 10.10.1983.

<sup>724</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 5.

<sup>725</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 113.

Rückkehrbereitschaft und die Rückkehrfähigkeit der ausländischen Arbeitnehmer/innen wirkungsvoll förderten.<sup>726</sup>

Die Arbeitgeber/innen respektierten den eingegrenzten Personenkreis der Rückkehrhilfe, erachteten es aber für sinnvoll, diesen Kreis in betriebstypischer Weise auszudehnen. Stilllegung und Konkurs von Betrieben oder Betriebsteilen stellten große Ausnahmen dar. In der Regel liefen sozialplanpflichtige Betriebsänderungen auf eine Weise ab, bei der zwar eine erhebliche Personalreduzierung eintrete, doch in den seltensten Fällen würde der gesamte Betrieb oder eine Abteilung völlig aufgelöst. Die Betriebe wären gehalten, Personal in größerem Umfang abzubauen, und das bedeute für die Unternehmen angesichts der sozialen Auswahl im Zusammenhang mit Kündigung, dass es gerade nicht die Ausländer/innen – unter Umständen wegen Familie, Kinderzahl usw. – berühre, sondern dass es deutsche Arbeitnehmer/innen treffe. Deshalb sprach sich die BDA dafür aus, die gesetzlichen Bestimmungen nicht zu eng zu schnüren:

»Wenn bewirkt werden kann, dass in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage bei notwendigen Personalreduzierungen Deutschen Arbeitsplätze erhalten werden können, sollte – und das betrifft an sich eine andere Argumentationslinie in Bezug auf die Erweiterung dieses Gesetzes – der Gesetzgeber den Personenkreis mit Rücksicht auf diese arbeitsmarktpolitisch durchaus sinnvolle Komponente nicht zu eng fahren.«<sup>727</sup>

Robert Reichling machte überdies darauf aufmerksam, dass eine Ausfallzeit von 25 Prozent so untypisch und so unrealistisch für die Betriebe sei, »dass die Annahmen im Gesetzentwurf sich zweifelsfrei nicht erreichen lassen [...]. Wir brauchen eine Quote, die auch noch eine Ausnahmequote ist, die aber durch die Betriebe überhaupt erreichbar ist.«<sup>728</sup>

Das Vorstandsmitglied des Volkswagenwerks Karl-Heinz Briam äußerte sich in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung Eugen Glombig über die negative Marktlage im Nutzfahrzeugbereich sowie die 25-Prozent-Quote. Die Anwendung der gesetzlichen Regelung käme für die VW-Mitarbeiter/innen kaum infrage, wenn nach § 1 Abs. 1 Ziff. 2b RückHG für die Rückkehrhilfe ein kurzarbeitsbedingter Arbeitsausfall von 25 Prozent in den zurückliegenden sechs Monaten erforderlich wäre. Denn trotz Kurzarbeit im Volkswagenwerk Hannover seit Anfang 1981 lag der Arbeitsausfall dort

---

<sup>726</sup> Das Volkswagenwerk in Hannover zog zudem in Betracht, die Förderung durch Begleitmaßnahmen finanzieller Art nach Absprache mit den zuständigen Betriebsgremien zu unterstützen. Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 112, Karl-Heinz Briam, Vorstandsmitglied der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft an Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 4.10.1983.

<sup>727</sup> PA-DBT 3112 A10/11-Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 14.

<sup>728</sup> Ebd., S. 18.

nicht durchgängig bei 25 Prozent.<sup>729</sup> Aus diesem Grund appellierten Robert Reichling und Karl-Heinz Briam an den Gesetzgeber, die Voraussetzungen für die Rückkehrhilfe zu lockern, damit der in Betracht kommende Personenkreis von den gesetzlichen Regelungen in dem Umfang Gebrauch machen könne, wie dies mit dem Gesetz beabsichtigt sei. Die Kurzarbeiterquote solle von 25 Prozent auf 20 Prozent gesenkt und die Kurzarbeitergeld-Bezugsfrist von sechs auf drei Monate gekürzt werden, weil es Unternehmen gäbe, bei denen die Kurzarbeit unterbrochen worden sei. Das Gesetz sah nämlich vor, dass ausschließlich diejenigen Arbeitnehmer/innen die Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen konnten, die »innerhalb der letzten sechs Monate vor dem Antrag auf Rückkehrhilfe Anspruch auf Kurzarbeitergeld für Ausfallstunden hatten.«<sup>730</sup> Die Einbeziehung der Kurzarbeiterunterbrechung in den Zeitraum von sechs Monaten vor Inkrafttreten des RückHG hätte bedeutet, dass in diesen sechs Monaten die Voraussetzungen für die Rückkehrhilfe nicht erfüllt werden würden. Die Einlassung der BGA war letztlich in einem der angesprochenen Punkte erfolgreich, denn in dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetzestext wurde schließlich die Kurzarbeiterquote auf 20 Prozent reduziert (§ 1 Ziff. 2b des RückHG).

### *5.2.2 Verbände mit Betreuungs- und Beratungsfunktionen*

#### *Die Arbeiterwohlfahrt*

Die AWO war für die Betreuung der türkischen Arbeitnehmer/innen zuständig und untersuchte deshalb den Gesetzentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen am Beispiel der Türken. Sie stellte dabei fest, dass die Politik der Rückkehrförderung nur bei dauerhafter Sicherung der sozialen Weiterexistenz der zurückgekehrten Familien humanitär und entwicklungspolitisch sinnvoll sei. Der Gesetzentwurf würde dieser Zielvorstellung nicht gerecht, er entspreche weder den Hoffnungen der rückkehrwilligen türkischen Arbeitsmigrant/innen noch den Vorstellungen der türkischen Regierung und auch nicht der Erwartung, den deutschen Arbeitsmarkt spürbar zu entlasten, so die AWO in ihrer Stellungnahme. Die hohe Arbeitslosigkeit in der Türkei (20 bis 25 Prozent) erschwere es den Rückkehrer/innen, einen Arbeitsplatz zu finden. Etwa drei Viertel aller rückkehrwilligen türkischen Arbeitskräfte sähen ihre Zukunft in selbstständiger Arbeit. Die AWO erkannte

---

<sup>729</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 112, Karl-Heinz Briam, Vorstandsmitglied der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft an Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 4.10.1983. § 1 Ziff. 2b des RückHG: »Anspruch auf Rückkehrhilfe haben Arbeitnehmer, die 2b) innerhalb der letzten sechs Monate vor dem Antrag auf Rückkehrhilfe Anspruch auf Kurzarbeitergeld für Ausfallstunden hatten, die mindestens 25 vom Hundert der betrieblichen Arbeitszeit im Sinne des § 69 des Arbeitsförderungsgesetzes umfasst«. Vgl. dazu Bundesrat, Drucksache 285/83, 22.7.1983.

<sup>730</sup> § 1 Ziff. 2b des RückHG.

diesbezüglich erhebliche Probleme, da die Höhe der dazu notwendigen Investitionen meist unterschätzt und das zu erwartende Einkommen überschätzt würden. Auch der Erwerb von Kapitalanteilen von Arbeitnehmersgesellschaften (›TANG‹) garantierte den Rückkehrer/innen keinen sicheren Arbeitsplatz.<sup>731</sup> Nur 106 von 322 der Arbeitnehmersgesellschaften könnten als echte ›TANG‹ bewertet werden, so die AWO. Sie beobachtete, dass die ›TANG‹ immer mehr in die Hände der türkischen Banken und Großunternehmen rutschten, weil ihr Kreditbedarf sehr hoch war. Gerade einmal 22.000 Arbeitsplätze wären bis 1983 durch Arbeitnehmersgesellschaften in der Türkei geschaffen worden.

»Das heißt, wenn wir von einer Zahl von 155.000 Aktionären im Ausland ausgehen, konnte nur jeder vierzigste auf Grund der Arbeitnehmersgesellschaften zu Hause einen Arbeitsplatz finden. Durch Arbeitnehmersgesellschaften kann man eine Rückkehr der türkischen Arbeitnehmer im Ausland nicht erwarten«,

so die AWO schlussfolgernd.<sup>732</sup>

Die AWO bewertete die Türkei als nicht fähig, eine größere Zahl von Rückkehrer/innen wirtschaftlich sowie sozial zu integrieren. Die vorgesehenen Rückkehrhilfen würden nicht genügen, um eine zusätzliche Aufnahmefähigkeit in der türkischen Wirtschaft zu gewährleisten.

Eberhard de Haan, der Leiter der Gruppe der ausländischen Arbeitnehmer/innen in der Bundesgeschäftsstelle der AWO, beobachtete, dass die Gruppenbildung unter den Ausländer/innen im Gesetz zu einer ungeheuren Verwirrung bei den türkischen Arbeitnehmer/innen geführt habe, weil Berechtigte und Nichtberechtigte eines Anspruchs kaum noch eindeutig identifizierbar wären. Die AWO stand vor der Situation, 124.000 arbeitslosen türkischen Arbeitsmigrant/innen verständlich machen zu müssen, dass ihnen niemand helfen würde, weil sie von dem Gesetz nicht erfasst würden: »Das wird von diesen Menschen natürlich als ungerecht und manipulierend empfunden.«<sup>733</sup>

Die Erstattung der Arbeitnehmerbeiträge aus der Rentenversicherung kritisierte die AWO als nachteilig und risikoreich für die Arbeitnehmer/innen. Diese Form der Erstattung sei sozialpolitisch nicht zu rechtfertigen. Außerdem sei die Prämie zu niedrig und ermögliche entgegen ihrer Zweckbestimmung nicht die soziale Weiterexistenz einer Familie in der Türkei.<sup>734</sup> Deshalb empfahl die AWO den türkischen Arbeitnehmer/innen, die Rückkehrprämie nicht in Anspruch zu nehmen und sich insbesondere keinesfalls die Arbeitnehmeranteile der

---

<sup>731</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11-Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 9f.

<sup>732</sup> Vgl. ebd., S. 90f.

<sup>733</sup> PA-DBT 3112 A10/11-Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 9f.

<sup>734</sup> Vgl. ebd., S. 10.

Rentenversicherung auszahlen zu lassen. Begründet wurde dies damit, dass davon ausgegangen werden müsse, dass mit der insgesamt erreichbaren Summe von etwa 40.000 DM in der Türkei keine nachhaltige Existenz möglich sei, weil die Schaffung eines Arbeitsplatzes mindestens 130.000 DM erfordere. In der Türkei existiere keine Sozialhilfe, deshalb sah die AWO viele Rückkehrer/innen in der Gefahr, durch Inflation und Arbeitslosigkeit zum Sozialfall zu werden, um den sich niemand kümmern würde.<sup>735</sup> Das weitere Schicksal der ausländischen Familien sei durch große Unsicherheit belastet. Deshalb schlug die AWO vor, für die ersten zwei Jahre nach der Übersiedlung eine Rückkehroption in die Bundesrepublik einzuführen und den Rückkehrer/innen damit eine Möglichkeit zu geben, bei einer missglückten Remigration wieder nach Deutschland zurückzukehren.<sup>736</sup>

Für Eberhard de Haan war klar, dass die Zahl der erwarteten Rückkehrer/innen nicht erreicht würde und damit zu gering wäre, um die Integrationsprobleme in der Bundesrepublik zu verringern: »Die alten Probleme werden auf jeden Fall bestehen bleiben. Also keine Erleichterung der Integration.«<sup>737</sup>

Für die AWO stand fest, dass das Gesetz keine Lösung für die Arbeitsmarktkrise in der Bundesrepublik sei. Im Grunde bringe es lediglich das Ende von vielen Illusionen, die über zwei Jahre durch öffentliche Stellungnahmen genährt worden seien. Deshalb müsse zu einer wirklichen Integrationspolitik zurückgekehrt werden, »die im Augenblick in Zweifel gestellt ist«.<sup>738</sup>

#### *Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirchen in Deutschland*

Das Diakonische Werk führte in seiner Stellungnahme Gegenargumente an, weshalb es das RückHG nicht unterstütze. In erster Linie kritisierte es die Höhe der Rückkehrhilfe, die – laut Gesetzentwurf – dem entspreche, was »der ausländische Arbeitnehmer beim Verbleiben in der Bundesrepublik Deutschland bei Arbeitslosigkeit und an Kindergeld erhalten hätte«. Allerdings würde den Ausländer/innen dabei eine Arbeitslosigkeitsdauer von sechs Monaten zugrunde gelegt, obwohl bei Arbeitslosigkeit der Anspruch auf Zahlung von Arbeitslosengeld für zwölf Monate bestand. Das Diakonische Werk bemängelte, dass ein ausländischer Vater und Ernährer der Familie bei Annahme der Rückkehrhilfe auf seine langfristig erarbeiteten Ansprüche und damit auf weitaus mehr Geld verzichten würde. Sprecher der hessischen Diakonie gelangten daher zu der Schlussfolgerung, dass der vorgesehene Geldbetrag

---

<sup>735</sup> Vgl. ebd., S. 45.

<sup>736</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11, Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband, Kritische Interpretation des vorgelegten Gesetzentwurfs zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern am Beispiel Türkei, kein Datum.

<sup>737</sup> PA-DBT 3112 A10/11-Prot. 8, S. 10.

<sup>738</sup> Ebd., S. 40.

»praktisch einem Verkauf hier erarbeiteter sozialer Rechte und Ansprüche gleichkommt. Eine verhältnismäßig groß erscheinende Geldsumme, die aber allein für die mit einer Heimkehr verbundene erhebliche Aufwendung nicht ausreicht, verlockt zu einer in Wahrheit sozial ungesicherten Rückkehr in die Herkunftsländer!«<sup>739</sup>

Weiter belegten die Erfahrungen von Rückkehrer/innen, dass die ausbezahlte Summe nicht einmal für die Rückreise- und für die Transportkosten des Hausstandes einschließlich der Zollgebühren ausreichte. Auch die wirtschaftlichen Bedingungen in den Herkunftsländern erschwerten die Rückkehr oder machten sie sogar vorerst unmöglich. Die Diakonie stützte sich diesbezüglich auf wissenschaftliche Untersuchungen sowie Erfahrungsberichte der Beratungszentren für Rückkehrer/innen in einzelnen Ländern, die zeigten, dass das Scheitern von Rückkehr häufig unvermeidbar war.

»Die Rückkehrer haben große Schwierigkeiten, eine Arbeit zu finden, häufig auch ein Haus oder eine Wohnung zu finden. Viele sind nach 10 bis 20 Jahren Industriearbeit in der Bundesrepublik gesundheitlich stark beeinträchtigt und können nicht mehr jede Arbeit verrichten. Die Erfahrungen aus den – bisher von Bund und Ländern nicht geförderten – Beratungszentren für Rückkehrer zeigen, dass bei vielen Rückkehrern erst nach der Rückkehr Berufskrankheiten festgestellt werden. Bei denjenigen, die größere Ersparnisse mitgebracht haben, kommt es häufig zu Fehlinvestitionen aufgrund mangelnder Informationen bzw. fehlender regionaler Entwicklung. Wer ein kleines Geschäft mit seinen Ersparnissen aufgemacht hat, ist nach wenigen Jahren häufig am Ende. Hinzu kommen oft viele Probleme für die gesamte zurückkehrende Familie. Die Kinder haben erhebliche Probleme in der Schule mitzukommen. Viele Jugendlichen erklären, sie seien in das Heimatland ihrer Eltern eingewandert, aber ohne gefragt zu werden. Für die meisten Rückkehrer bedeutet Rückkehr eine erneute Auswanderung.«<sup>740</sup>

Die Leidtragenden seien vor allem die ausländischen Kinder und Jugendlichen, die mitten im Schuljahr, vielleicht kurz vor dem Abschluss, die deutschen Schulen verlassen müssten oder in einer Ausbildung seien und diese abbrechen müssten, um mit ihren Familien in die Heimat zurückzukehren. Die auf den ersten Blick familienfreundlich scheinende Rückkehrhilfe sei dies definitiv nicht, so die Diakonie.<sup>741</sup>

In der Auszahlung des Arbeitnehmeranteils der Rentenversicherungsbeiträge erkannte das Diakonische Werk der Evangelischen Kirchen ein »unseriöses Geschäft«, denn »der ausländische Arbeitnehmer verzichtet damit auf erarbeitete soziale Ansprüche und Rechte«. Die verbleibenden Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung seien für die ausländischen Arbeiter/innen »und nicht für irgendjemand gezahlt worden«. Die Anteile verblieben nach

---

<sup>739</sup> PA-DBT 3112 A10/11, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V., Stellungnahme zum »Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern«, kein Datum.

<sup>740</sup> Ebd.

<sup>741</sup> Vgl. ebd.

Rückkehr der Ausländer/innen in der Bundesrepublik und dies komme »fast nur deutschen« Rentnern zugute, was zu einer »Verkehrung des ›Generationsvertrages«« zulasten ausländischer Arbeitnehmer/innen führe. Der Rentenverzicht der Rückkehrer/innen bringe maßgebliche Einsparungen bei der Rentenversicherung mit sich und diese überstiegen mehrfach die Rückkehrhilfe und die Auszahlungen des Arbeitnehmeranteils zur Rentenversicherung.<sup>742</sup>

1982 diskutierte der ›Ausschuss der Kirchen für Fragen ausländischer Arbeitnehmer in Europa« sieben Tage lang in Griechenland und erörterten unter anderem auch die Überlegung der seinerzeitigen SPD/FDP-Regierung, eine Rückkehrprämie einzuführen.<sup>743</sup> Der Ausschuss erkannte in der Rückkehr der Ausländer/innen in ihre Heimatländer keine Lösung der allgemeinen Probleme – weder in den Aufnahme- noch in den Entsendeländern.

»Migranten sind aber nicht die Ursache dieser Probleme, auch wenn sie häufig zum Sündenbock dafür gemacht werden. Die Lösung dieser Probleme wird sich deshalb nicht durch eine erzwungene oder freiwillige Rückkehr der Migranten einstellen. Eine solche Diskussion der Rückkehr ist somit unglaublich und wird von den Kirchen abgelehnt.«<sup>744</sup>

Die diskutierten Rückkehrprämien verunsicherten lediglich die Migrant/innen und seien kein Geschenk des Aufnahmelandes, »sondern der Versuch, dass Migranten auf erarbeitete soziale und andere Ansprüche und Rechte größtenteils verzichten und Hals über Kopf ins Herkunftsland zurückkehren«. Die Rückkehrpolitik der SPD/FDP-Regierung wurde als kurzsichtig bewertet, »weil sie nicht als Maßstab für einen langfristigen Entwicklungsprozess angesehen werden kann. Sie ist mehr ein Aspirin als eine Operation.«<sup>745</sup>

### *Der Caritasverband Hannover*

Der Caritasverband Hannover veranstaltete im Rahmen der Woche der ausländischen Mitbürger<sup>746</sup> ein Seminar in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsausschuss der türkischen Betriebsräte in Niedersachsen und Bremen, bei dem das RückHG und die Situation in den Herkunftsländern zur Diskussion gelangten. Auch der Caritasverband erkannte in dem Gesetz

---

<sup>742</sup> Ebd.

<sup>743</sup> Vgl. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.), Korrespondenz. Über die Rückkehr von ausländischen Arbeitnehmern. Bericht der Vollversammlung des »Ausschuss der Kirchen für Fragen ausländischer Arbeitnehmer in Europa« 7.-14.5.1982, S. 1–9; vgl. auch: Hermann Korte, Marios Nikolinakos, Leslie Hamilton (Hrsg.), Zu Rückkehr und Reintegration von Wanderarbeitern in Europa, Evangelischer Pressedienst, Frankfurt a. M. 1982.

<sup>744</sup> Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.), Korrespondenz, S. 2.

<sup>745</sup> Ebd., S. 2f.

<sup>746</sup> Aktuelle gesellschaftspolitische Ereignisse veranlassten die großen christlichen Kirchen in Deutschland dazu, 1975 einen „Tag des ausländischen Mitbürgers“ ins Leben zu rufen. Seit 1980 wurde der Zeitraum auf eine Woche erweitert. 1991 führte man den Namen „interkulturelle Woche“ ein, die immer Ende September stattfindet.

keine Förderung der Rückkehrbereitschaft, sondern sah im Gegenteil eine Grundlage zum Aufschub der Rückkehr, da bei einem Großteil der Ausländer/innen die Hoffnung geweckt werde, dass die ausbezahlte Rückkehrhilfe in den folgenden Jahren noch weiter steigen könnte. Für die Teilnehmer/innen des Seminars stand fest, dass das Gesetz die finanziellen Hilfen der ausländischen Mitbürger/innen einschränke, weil die erworbenen Leistungen wie Arbeitslosengeld höher als die Rückkehrprämie wären.<sup>747</sup>

»Nimmt der Ausländer diese »Rückkehrhilfe« in Anspruch, dann verliert er Rechte, die er über Jahre hinweg in der Bundesrepublik Deutschland durch seinen Beitrag zum Wohlstand dieser Gesellschaft erworben hat. Hierzu ein Beispiel: Eine Durchschnitts-Arbeiterfamilie: Mann, Frau und 2 Kinder. Die Mutter arbeitet nicht. Der Vater hat einen Bruttoverdienst von monatlich 2.600 DM. Wenn er arbeitslos wird und in der Bundesrepublik bleibt, erhält er monatlich 1.250 DM Arbeitslosengeld (68% vom Nettolohn) = 1. Jahr 15.000 DM. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit erhält er Arbeitslosenhilfe, in diesem Fall monatlich 1.060 DM (58% vom Nettolohn) = 2. Jahr 12.720 DM. Außerdem erhält er in der Bundesrepublik für 2 Kinder ein Kindergeld in Höhe von monatlich 150 DM = jährlich 1.800 DM.«<sup>748</sup>

Rechtlich hatten die arbeitslos gewordenen Ausländer/innen einen Anspruch auf 16.800 DM im ersten Jahr sowie 14.520 DM im zweiten Jahr. Diesem stand folglich bei Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe lediglich ein Betrag von insgesamt 13.500 DM gegenüber, der sich überdies monatlich reduzierte, wenn die Rückkehr nicht innerhalb von vier Wochen angetreten wurde.<sup>749</sup>

Was die Höhe der Rückkehrprämie anbelangte, hatte sich unter den Ausländer/innen herumgesprochen, dass mit der ausbezahlten Hilfe keine Existenz in der Heimat aufgebaut werden konnte, zumal es das, was stets als »Existenz« bezeichnet wurde – ein Taxibetrieb, ein Kleinladen o. ä. –, schon zur Genüge gab. Der Caritasverband machte darauf aufmerksam, dass die Ausländer/innen spürten, dass die Rückkehrprämie mehr Nach- als Vorteile hätte.<sup>750</sup>

Des Weiteren kritisierte der Caritasverband die Gruppenbildung der für die Prämie infrage kommenden Ausländer/innen: in jene, die von Kurzarbeit betroffen waren und die Prämie in Anspruch nehmen könnten, sowie in die, welche schon längere Zeit Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezögen und eher eine freiwillige Rückkehr anstrebten, jedoch keine Förderung erhalten würden.<sup>751</sup> Konrad Pölzl, Leiter der Abteilung Migration beim Deutschen Caritasverband, konnte beobachten, dass durch die Gruppenbildung den Ausländer/innen das Gefühl vermittelt würde, dass sie nicht nur dazu gedrängt würden, die Prämie anzunehmen, sondern auch bewusst gegeneinander ausgespielt würden. Überdies wären die Ausländer/innen

---

<sup>747</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 94, Caritasverband Hannover e.V., kein Datum.

<sup>748</sup> PA-DBT 4000 X/5 Bd. A Ifd. Nr. 4, Deutscher Caritasverband Freiburg, 30.9.1983.

<sup>749</sup> Vgl. ebd.

<sup>750</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 7.

<sup>751</sup> Vgl. ebd.



mit der kurzfristigen Entscheidung überfordert, ob sie die Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen und gemeinsam mit der ganzen Familie das Land verlassen wollten oder doch noch etwas warten sollten – dabei aber die Reduzierung der Rückkehrprämie in Kauf nehmen müssten –, »denn er muss nicht nur seinen Arbeitsplatz bedenken, sondern auch die Bildungssituation seiner Kinder, ebenso die Bindungen, die er hier hat, ob er diese wiederaufbauen kann«. Die Ausländer/innen müssten nach dem Gesetzentwurf ein Risiko eingehen und sich gemeinsam mit der Familie in eine unsichere Zukunft begeben, wo ein Scheitern nicht ausgeschlossen sei. Deshalb schlug Konrad Pölzl vor, im Falle des Versagens beim Wiedereinstieg in der Heimat eine Rückkehroption nach Deutschland mit einer Frist von wenigstens zwei Jahren einzuführen<sup>752</sup>, die Frist für oder gegen die Entscheidung zur Rückkehr zu verlängern sowie eine gesetzlich vorgeschriebene Rückkehrberatung vorzunehmen, um voreilige Entscheidungen zu vermeiden.<sup>753</sup>

Die öffentlich geführte Diskussion über Rückkehrprämien erfuhr scharfe Kritik durch den Verband, der darin eine Begünstigung der ausländerfeindlichen Stimmung in der Bevölkerung erkannte. In den Betrieben spüre man dies besonders, weil mit der Rückkehrförderung der ausländischen Arbeitnehmer/innen suggeriert würde, das Arbeitslosenproblem zu lösen und weil das Augenmerk auf den Ausländer/innen und deren Arbeitsplätzen liegen würde, die um jeden Preis frei werden müssten, um den arbeitslosen deutschen Arbeitnehmer/innen Platz zu machen.

Der Caritasverband Hannover wies darauf hin, dass mit der Förderung der Rückkehr keine größere Integrationsbereitschaft mehr erwartet werden könne, führte aber nicht weiter aus, weshalb dies der Fall sei. Schlussfolgernd stellte der Verband in seiner Stellungnahme fest, dass »das Gesetz eher ein Beitrag zur Ausländerfeindlichkeit« sei.<sup>754</sup>

#### *Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände<sup>755</sup> begrüßte das RückHG, weil sie darin ein Mittel verortete, um zusätzliche Rückkehranreize für ausländische Familien zu schaffen. Obwohl die Erfolgsaussichten unsicher waren, sprach sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände dafür aus, alles zu tun, um den ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihren Familien, die in ihre Heimat zurückkehren wollten, dies zu erleichtern. Nicht die Vielzahl der Förderungsmöglichkeiten war für sie von Bedeutung,

---

<sup>752</sup> Vgl. ebd., S. 6–7.

<sup>753</sup> Vgl. ebd., S. 40.

<sup>754</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 94, Caritasverband Hannover e.V.

<sup>755</sup> Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände besteht aus dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landtagskreis und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund.

sondern vielmehr die Bereitstellung genügender finanzieller Mittel, um den Familien adäquate Existenzmöglichkeiten in ihren Heimatländern zu schaffen.<sup>756</sup>

### 5.2.3 Versicherungsträger, Verbände und Institutionen

#### *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger*

Die vorgesehene vorzeitige Beitragserstattung würde zu einer zusätzlichen Liquiditätsbelastung der Rentenversicherung führen. Der VDR rechnete aber für 1983 nicht mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen, da die Regelung ausschließlich auf Versicherte Anwendung finde, die vom 1. Oktober 1983 an den Geltungsbereich des Gesetzes verließen. Für das Jahr 1984 wurde eine einmalige Belastung der Rentenversicherung von 680 Millionen DM erwartet und für die Folgejahre ein Rückgang der Beitragserstattungen, die für die Jahre 1985 bis 1987 auf je 120 Millionen DM geschätzt wurden.

Der Verband begrüßte die Beseitigung der zweijährigen Wartefrist für eine Beitragserstattung und empfahl der Bundesregierung, die Begrenzung für Versicherte zu streichen, die den Geltungsbereich des Gesetzes vom 1. Oktober 1983 bis 30. September 1984 verlassen. Vielmehr sollte die zweijährige Wartefrist gänzlich gestrichen werden, weil die Rentenversicherung ein Interesse daran hätte,

»dass die Ausländer – denn nur diese kommen in erster Linie als Erstattungsberechtigte in Betracht – in möglichst großem Umfang von der Möglichkeit der Beitragserstattung Gebrauch machen, weil einerseits der Rentenversicherung die Hälfte der Beiträge verbleibt und andererseits später für diesen Personenkreis keine Rentenlasten anfallen, die wiederum das Umlageverfahren belasten würden, zudem das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern in Zukunft immer ungünstiger ausfallen wird.«<sup>757</sup>

Dementsprechend sah die Rentenversicherung in der Rückkehrhilfe ihren eigenen Profit, weil den Ausländer/innen nur die von ihnen selbst geleisteten Beiträge ausbezahlt würden, aber nicht der Arbeitgeberanteil. Bis September 1984 verbliebe der Versicherung ein Bonus von 1,5 Milliarden DM. Die Rückkehrer/innen erhielten einen Betrag zwischen 10.000 bis 15.000 DM ausbezahlt und büßten damit jeglichen Anspruch auf Altersruhegeld ein.<sup>758</sup>

Der Verband kritisierte allerdings den Auszahlungsort des Erstattungsbetrages, weil vorgesehen wurde, dass der Betrag erst ausbezahlt werde, nachdem die Rückkehrer/innen in

---

<sup>756</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Prot. 8, S. 12.

<sup>757</sup> PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 98, Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, 6.9.1983.

<sup>758</sup> Vgl. Spiegel, 17.09.1984, »Ausländer: Harte Politik«.

seiner/ihrer Heimat angekommen waren und nicht bereits in der Bundesrepublik, wo das Geld als Rückkehrhilfe dienen könnte:

»Der Sinn und Zweck des Gesetzesentwurfs wird nur dann erreicht, wenn der Versicherte noch vor der Ausreise den Erstattungsbeitrag ausgezahlt bekommt, weil die heimkehrenden Gastarbeiter das Geld zumeist zum Einkauf deutscher Waren verwenden, um sie bei der Rückkehr zollbegünstigt in ihre Heimatländer einzuführen und sich teilweise damit eine neue Existenz aufzubauen.«

Deshalb solle die Rückkehrhilfe vor der Ausreise an die Ausländer/innen ausbezahlt werden, damit es den Betroffenen selbst zugutkomme und »nicht irgendwelchen Inkassostellen« und um die Vorteile aus dem Gesetz – Rückkehrhemmnisse abbauen und zusätzliche Anreize für eine vorzeitige Rückkehr schaffen – zu erreichen«. <sup>759</sup>

### *Die Bundesanstalt für Arbeit*

Die BA war mit der Durchführung des RückHG beauftragt worden (§ 3 RückHG) und erachtete die Rückkehrhilfe als einen essenziellen Beitrag zur Lösung der bislang bestehenden Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Sie begrüßte das Gesetz, weil sie davon ausging, dass Rückkehrimpulse davon ausgehen könnten. Jedoch sah die Bundesanstalt darin nur einen ersten Schritt, quasi einen Einstieg; weitere Maßnahmen sollten ihrer Einschätzung nach folgen. <sup>760</sup>

Der Präsident der BA Josef Stingl beobachtete bei den ausländischen Arbeitnehmer/innen einen erheblichen Bedarf an sachkundiger Arbeitsberatung, wobei zunehmend ebenfalls Fragen der Reintegration in das Heimatland eine Rolle spielten. Deshalb schlug er vor zu prüfen, ob nicht ein Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer/innen auch den Aspekt einer koordinierten Rückkehrberatung einschließen sollte, die im Wesentlichen auch von den Beratungsdiensten der BA geleistet würden. Die BA forderte von der Bundesregierung, dass die Hilfestellungen, die den ausländischen Arbeitnehmer/innen bei der Anwerbung und Vermittlung auf einen Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland gegeben würden, auch den Ausländer/innen offeriert werden sollten, die aus eigenem Entschluss in ihr Heimatland zurückkehren wollten. Da das Gesetz zeitlich begrenzt war, erhoffte sich die BA mit einer langfristig angelegten Rückkehr- und Reintegrationsberatung, also über die Geltungsdauer des Gesetzes hinaus, Rückkehrhemmnisse bei Ausländer/innen abzubauen und die Rückkehrbereitschaft weiter zu fördern. Eine Beratung in diesem Sinne sollte sämtliche Fragen umfassen, welche sich aus dem gesamten sozialen und wirtschaftlichen Umfeld der

---

<sup>759</sup> PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 98, Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, 6.9.1983.

<sup>760</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 11.

rückkehrbereiten Ausländer/innen im Zusammenhang mit der Reintegration in das Heimatland ergäben.<sup>761</sup>

### *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*

Die Aufgabe der BfA als Körperschaft des öffentlichen Rechts und größte Trägerin der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland<sup>762</sup> bestand laut RückHG darin, die eingezahlten Beiträge zur Rentenversicherung der Ausländer/innen ohne eine Wartezeit von zwei Jahren an die Rückkehrer/innen auszubezahlen. Trotz der Liquiditätsenge im Jahr 1984 hatte die BfA keine Bedenken gegen die Übernahme dieser Belastung in Höhe von 680 Millionen DM. Helmut Kaltenbach, Direktor der BfA, betonte bei der öffentlichen Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung<sup>763</sup>, dass die Arbeitgeberanteile nicht erstattet würden und folglich die Mehraufwendung lediglich dadurch entstünde, dass vorfristig gezahlt würde: »Langfristig ist das natürlich gar kein Mehrbetrag; denn wir brauchen keine Rente zu zahlen. Vielleicht sollte ich hier einmal deutlich machen: Die Rentenlast wäre höher als der Erstattungsbetrag; denn wir erstatten nur den Arbeitnehmeranteil.«<sup>764</sup> 1980 hatte die BfA rund 400 Millionen DM an Beitragserstattungen ausgegeben, 1981 rund 300 Millionen DM und 1982 rund 200 Millionen DM. Für 1984 wurden einschließlich der zusätzlichen 680 Millionen DM insgesamt 930 Millionen DM angesetzt, was der Vertreter der BfA als reichlich überhöht erachtete. Er vermutete, dass die Einzel- und damit auch der Gesamtbetrag niedriger ausfallen würden.

Einen Vorschlag der FDP, die Beiträge der Ausländer/innen direkt in die ausländische Versicherung einzuzahlen, lehnte die BfA aus prinzipiellen Gründen ab, die allerdings nicht weiter erläutert wurden.<sup>765</sup>

### *Bundesknappschaft*

Die BKN ist ein Träger der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung aller im Bergbau beschäftigten Arbeitnehmer.<sup>766</sup> Die Situation der BKN unterschied sich allerdings von

---

<sup>761</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Drucksache 92, Stellungnahme der Bundesanstalt für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, 4.10.1983.

<sup>762</sup> Die BfA ging am 1.10.2005 in die neu gebildete Deutsche Rentenversicherung Bund auf. Vgl. dazu online [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesversicherungsanstalt\\_für\\_Angestellte](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesversicherungsanstalt_für_Angestellte), abgerufen am 27.6.2016.

<sup>763</sup> Vgl. PA-DBT 3112 A10/11 – Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, 12.10.1983.

<sup>764</sup> Ebd., S. 61f.

<sup>765</sup> Vgl. ebd., S. 63.

<sup>766</sup> Vgl. Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Bundesknappschaft (BKN), online im Internet: 35/Archiv/84454/bundesknappschaft-bkn-v11.html.

jener der BfA und den Landesversicherungsanstalten als Träger der Rentenversicherung für Arbeiter/innen. Auch die BKN rechnete nicht mit einer wesentlichen Steigerung der Anträge auf Rückkehrhilfe infolge des Wegfalls der Wartezeit von zwei Jahren. Sie vermutete, dass das Gesetz zumindest in ihrem Zuständigkeitsbereich keine durchschlagende Wirkung entfalten werde, weil durch die Anpassungsmaßnahmen im Steinkohlenbergbau kein Bergmann arbeitslos werde und somit, die Voraussetzung des § 1 Absatz 1 RückHG entfiere. Deshalb verlangte die BKN eine Ergänzung des Gesetzes, um auch den nicht von der Arbeitslosigkeit betroffenen Bergleuten, die aber von der Möglichkeit einer Verlegung keinen Gebrauch gemacht hätten, eine Möglichkeit zum Bezug von Rückkehrhilfe zu bieten. Somit wäre die größte Gruppe der ausländischen Beschäftigten – 28.500 türkische Arbeitnehmer – von der Rückkehrhilfe nicht ausgeschlossen. Und das sei »die Zahl, die wesentlich ist«. <sup>767</sup>

### 5.3 Türkische Arbeitnehmer/innen

»Was ist denn so schlimm daran, dass türkische Familien demnächst Geld bekommen sollen, wenn sie Deutschland wieder verlassen?« <sup>768</sup> Diese Frage stellten sich häufig Befürworter der Rückkehrprämie, wenn die arbeitslosen Ausländer/innen das Angebot auf Rückkehrhilfe annahmen und Deutschland für immer verließen. <sup>769</sup> Doch wie nahm die Zielgruppe der Prämie das Gesetz wahr? In der Wochenzeitung *Die Zeit* beantwortete ein vierzigjähriger Türke die Frage, ob die ausbezahlte Geldsumme nicht genüge, ganz deutlich: Er bezeichnete die zehntausend Mark als einen »Klacks«, gemessen an dem Betrag, den einer wie er im Laufe von 18 Jahren der deutschen Sozialversicherung eingebracht habe. »Man will uns alle loswerden«, so war sich der Befragte gewiss. <sup>770</sup> Die türkische Tageszeitung *Milliyet* kritisierte die Einführung der Rückkehrprämie, da sie darin keinen wirklichen finanziellen Beitrag vom deutschen Staat erkannte: »Die vorgeschlagene Prämie der Politiker zahlen die Ausländer selber, denn monatlich wird von ihren Gehältern ein Betrag einbehalten, der in die

---

<sup>767</sup> PA-DBT 3112 A10/11 – Prot. 8, Öffentliche Informationssitzung, S. 63-65, hier S. 65.

<sup>768</sup> *Die Zeit*, 29.7.1983, »Sie wollen uns alle los werden«.

<sup>769</sup> In Dortmund-Borsig, einem Stadtteil mit überdurchschnittlich hohem Türkenanteil, wurde eine Umfrage durchgeführt, bei der die Befragten sich zur momentanen Ausländerpolitik äußern sollten. Ein deutscher Arbeitnehmer äußerte sich wie folgt: »Wenn ich hier als Gastarbeiter hinkomme, und hab jetzt, ich sach mal, meine fünfzehn Jahre gearbeitet. Ich bin ja kein Deutscher, ich bin ja Gastarbeiter, da kann ich mich noch so gut angepasst haben, jetzt ist keine Arbeit da, soll er auch sein Jahr Stempelgeld kriegen, aber jetzt kommt der Punkt, wenn Arbeitslosenhilfe beantragt wird, dann soll man sagen, Kollege, jetzt pass mal auf, kriech's'n Angebot. Soundsoviel Geld kannze noch kriegen von uns, du bist Gastarbeiter gewesen, du hast jetzt kein Recht mehr. [...] Das ist meine Ansicht. Und auf diese Art und Weise geht dann, Zug um Zug, unter ganz normalen rechtlichen Bedingungen der Zug dahinten nach Anatolien ab.« Zit. nach Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 479.

<sup>770</sup> Vgl. *Die Zeit*, 29.7.1983, »Sie wollen uns alle los werden«.

Arbeitslosenversicherung eingezahlt wird. Aus den Taschen der Deutschen kommt kein Geld.«<sup>771</sup>

Ein Blick auf die seit 1961 eingezahlten Beiträge erweist, dass die türkischen Arbeitnehmer/innen jährlich ca. 2,4 Milliarden DM in die Rentenversicherung einzahlten. Bis 1983 waren das schätzungsweise 46 Milliarden DM.<sup>772</sup> Mit dem RückHG konnten sich die ausländischen Arbeitnehmer/innen zwar neben der Prämie ihre Rentenansprüche frühzeitig ausbezahlen lassen, jedoch erhielten sie lediglich ihre Arbeitnehmerbeiträge zurück und die Arbeitgeberbeiträge verblieben im Rententopf. Die »Bürgerinitiative ausländischer Arbeitnehmer« in Hamburg rechnete die Einsparungen der Rentenversicherung an einem durchschnittlich verdienenden ausländischen Arbeitnehmer vor:

»Ein Ausländer hat elf Jahre in der Bundesrepublik gearbeitet und 23.000 Mark an Rentenbeiträgen entrichtet. Er geht mit 63 Jahren in Rente und erhält monatlich 650 Mark. Wird er 75 Jahre alt, so hat er im Laufe der Zeit etwa 100.000 Mark erhalten. Wenn er sich jedoch jetzt zur Rückkehr in die Heimat entschließt und sich seine Rentenbeiträge auszahlen lässt, bekommt er lediglich seine 23.000 Mark zurück. (Allerdings entgehen nun der Rentenanstalt durch die vorzeitige Auszahlung Zinsen).«<sup>773</sup>

Die Einsparungen der Rentenversicherung waren enorm und konnten als Spar- und Sanierungsmaßnahmen zu Lasten der ausländischen Arbeitnehmer/innen bezeichnet werden. »Bei der Rückkehrhilfe für arbeitslose Ausländer rechnete die Bundesregierung selbst mit Einsparungen beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld in Höhe von 90 Millionen und mit 240 Millionen Mark beim Kindergeld.«<sup>774</sup>

Wie im NSU-Werk Neckarsulm bereits 1975 zu beobachten war, nahm der Druck insbesondere auf die ausländische Belegschaft in den Betrieben zu, umso häufiger und intensiver öffentlich über die Einführung einer finanziellen Rückkehrhilfe gesprochen wurde. Im *Der Spiegel* beschwerte sich ein türkischer Arbeitnehmer, dass ihn seine Kollegen zur Rückkehr gedrängt hätten: »Früher hab' ich mit den Kollegen viel Spaß gehabt, seit zwei Jahren heißt es, Mohammed, raus raus.«<sup>775</sup> Der Gewerkschaftssekretär beim Vorstand der IG Metall Yilmaz Karahasan berichtete von »Ausländer raus!«-Parolen in erster Linie in den Betrieben der Stahlindustrie, in denen 1983 fast 75 Prozent sämtlicher Arbeitnehmer um ihren Arbeitsplatz fürchteten.<sup>776</sup> Vor allem diejenigen Betriebe, die von Kurzarbeit und Entlassung

---

<sup>771</sup> Vgl. ebd.

<sup>772</sup> Vgl. Akcayli, F. *Almanya'da yaşayan Türk İşçilerinin toplu dönüşleri ile ilgili sorunlar ve son gelişmeler/Die in der Bundesrepublik lebenden türkischen Arbeitnehmer und die Probleme und aktuellen Ereignisse zu ihrer Massenrückkehr*, S. 127.

<sup>773</sup> *Die Zeit*, 11.5.1984, »Reise ohne Wiederkehr«.

<sup>774</sup> Meier-Braun, 40 Jahre »Gastarbeiter« und Ausländerpolitik in Deutschland, S. 9f.

<sup>775</sup> *Spiegel*, 9.7.1984, »Wir haben Deutschland fliehen müssen«.

<sup>776</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 480.

betroffen waren, nutzten das RückHG gezielt, um nicht mehr benötigtes Personal abzubauen. Karin Hunn untersuchte die Verhältnisse in der Firma Mannesmann in Duisburg und stellte fest, dass das Unternehmen unmittelbar nach der Verabschiedung des RückHG seinen türkischen Arbeiter/innen ein Abfindungsangebot unterbreitete, das sehr hoch sein konnte. Wer freiwillig seinen Arbeitsplatz aufgab, konnte inklusive der Rückkehrhilfe und der Beitragsrückerstattung aus der Rentenversicherung je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit einen Betrag bis zu 100.000 DM ausbezahlt bekommen. Zur selben Zeit mussten die ausländischen Arbeitnehmer/innen im Unternehmen einen Sprachtest absolvieren, der viele von ihnen verzweifeln ließ, da sie trotz mehrjährigen Aufenthalts in der Bundesrepublik über sehr geringe Sprachkenntnisse verfügten. Die Mehrzahl der türkischen Arbeitskräfte bestand die Prüfung nicht und rechnete mit dem Schlimmsten. In dieser Situation nahmen die meisten den Rat ihrer Chefs und deutschen Kollegen an: »besser jetzt mit Geld gehen als später Kündigung ohne Geld«. <sup>777</sup>

Als eine Art Flucht beschrieb es der türkische Arbeitnehmer Yakup K., der beinahe 14 Jahre als Schlosser in Hamburg tätig war. »Hals über Kopf« habe er Deutschland verlassen: »Wir haben Deutschland fliehen müssen«. <sup>778</sup>

---

<sup>777</sup> Rund 900 der 1.400 türkischen Beschäftigten nahmen das Angebot an und verließen das Unternehmen, das für 1984 eine betriebliche Umstrukturierung plante, bei der etwa 1.000 Arbeitsplätze frei werden sollten. Somit hatte Mannesmann mit dem Abfindungsangebot etwa genauso viele Stellen abgebaut, wie zuvor berechnet. Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 480f.

<sup>778</sup> Spiegel, 9.7.1984, »Wir haben Deutschland fliehen müssen«.

## 6. Die deutsch–türkischen Beziehungen 1980 bis 1984

Die historisch fundierte deutsch-türkische Freundschaft schien zu Beginn der 1980er-Jahre in Gefahr zu sein.<sup>779</sup> Während noch in den 1970er-Jahren die ›Waffenbrüderschaft‹ zwischen Deutschland und der Türkei als eine Art Mythos hervorgehoben wurde und die türkische Öffentlichkeit die Bundesrepublik als einen treuen und zuverlässigen NATO-Partner betrachtete, änderte sich deren Deutschlandbild in den frühen 1980er-Jahren.<sup>780</sup> Seit der Einführung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger/innen 1980 hatte sich bei den türkischen Arbeitsmigrant/innen ein antideutsches Gefühl breitgemacht, das durch die türkische Presse weiter bestärkt wurde.<sup>781</sup> Die Deutschlandausgaben der türkischen Massenblätter *Tercümen* und *Hürriyet* informierten kaum über die Hintergründe der deutschen Ausländerpolitik, sondern sorgten mit emotionalen Berichten über ausländer- und türkenfeindliche Äußerungen deutscher Politiker/innen dafür, dass die türkische Bevölkerung davon ausging, dass die Mehrzahl der Bundesbürger/innen die gleiche Gesinnung habe und die Türcinnen und Türcen außer Landes haben wollte.

Die türkische Zeitung *Cumhuriyet* berichtete im September 1982 über die Stellungnahme von Bundestagspräsident Richard Stücklen (CSU) zu einem Leserbrief, der über die wachsende Ausländer- sowie deren steigende Geburtenzahl in der Bundesrepublik beschwerte und Bedenken äußerte, ob es »denn für die deutschen Frauen möglich sein« werde, »die Nachkommenschaft der Deutschen fortzusetzen«. Stücklen äußerte sich dahingehend, dass das »deutsche Volk [...] eine Einwanderungspolitik, welche ethisch wie rechtlich widersprechend der deutschen Tradition gesellschaftliche Probleme hervorrufen würde, niemals zulassen« werde.<sup>782</sup>

Die *Hürriyet* kritisierte Bundeskanzler Helmut Schmidt, dass er – während er den Fleiß und Nutzen der türkischen Migrant/innen hervorhob – über sie die Visumpflicht verhängt und ihnen damit die Tür vor der Nase zugeschlagen habe.<sup>783</sup> Der Landtagsabgeordnete Roland Hahn

---

<sup>779</sup> Die ›traditionelle deutsch-türkische Freundschaft‹ wurde in der deutsch-türkischen Waffenbrüderschaft im Ersten Weltkrieg, der deutschen Wissenschaftleremigration in der Frühphase der türkischen Republik oder der gemeinsamen Zugehörigkeit zum Atlantischen Bündnis gesehen. Diese traditionelle Bindung führte dazu, dass die Bundesrepublik eine Sonderrolle als Mentor der Türkei in Europa übernahm. Vgl. dazu Heinz Kramer, Türkei, in: Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 482–493, hier S. 482f.

<sup>780</sup> Vgl. Şeref Ateş, Die deutsch-türkische Beziehung in der türkischen Presse, in: KAS-AI 7/00, S. 32–61, hier S. 33–35.

<sup>781</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 508.

<sup>782</sup> Zit. nach Hunn, ebd., S. 510.

<sup>783</sup> *Hürriyet*, 18.11.1980, »Türklere Vise/Visum für die Türcen«.



(SPD) beklagte in den Meldungen den fehlenden Informationsaustausch zur Visumpolitik zwischen der Bundesrepublik und der Türkei. Die Sichtvermerkspflicht

»hat[te] die türkische Verwaltung offenkundig so überraschend getroffen, dass die Abwicklung nicht nur den [...] Effekt der Einschränkung von Wirtschaftsasylanten hat[te], sondern [...] die wirtschaftliche Verbindung zwischen der Türkei und der Bundesrepublik über Gebühr belastet und einschränkt[e]«. <sup>784</sup>

Die in der Türkei registrierte Ausländerfeindlichkeit über Äußerungen in der deutschen Presse, die sich in erster Linie als Türkenfeindlichkeit artikulierte, hatte bei der türkischen Regierung sowie in der türkischen Öffentlichkeit ernste Besorgnis und Betroffenheit ausgelöst. Die *Milliyet* verkündete eine harte Zeit für die ausländischen Arbeiter/innen in der Bundesrepublik, weil die »Deutsche Nazi-Partei NPD« den Grund für die hohe Arbeitslosenzahl in den vielen Ausländer/innen sehe und die Ausländerfeindlichkeit weiter befördere. <sup>785</sup> Die deutsche Mehrheitsgesellschaft verstehe unter Ausländer/innen stets nur die Türcinnen und Türken: »Egal welchen Deutschen man zu den ausländischen Arbeitern fragt, sie denken sofort an Türken.« <sup>786</sup>

Die *Cumhuriyet* ging so weit, dass sie die Türcinnen und Türken als die neuen Juden bezeichnete: »Was die Juden in Nazideutschland waren, sind heute die Türken.« <sup>787</sup> Die *Hürriyet* setzte einen drauf und verglich Bundeskanzler Helmut Schmidt mit Adolf Hitler und thematisierte in diesem Zusammenhang die Aufforderung Schmidts, die türkischen Arbeitnehmer/innen sollten sich einbürgern lassen, wenn sie vorhätten, in der Bundesrepublik zu bleiben. <sup>788</sup> Für das Blatt stand fest, dass auch die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft die Fremdenfeindlichkeit gegenüber ihren Landsleuten nicht senken würde, weil nach deutschem Verständnis »die Rasse der Deutschen« im Gegensatz zu anderen Nationen »höher war« und dies schon den deutschen Kindern in den Schulen eingeredet würde. <sup>789</sup>

---

<sup>784</sup> AdsD 1/HSAA006831, Roland Hahn an Helmut Schmidt, 14.4.1982, Bericht von Gesprächen mit der Staatsführung und Regierung der türkischen Republik vom 6. bis 8. April 1982 in Ankara.

<sup>785</sup> »Alman Nazi Partisi NPD tarafından başlatılan ›yabancı düşmanlığı‹ gittikçe daha yaygın bir hal alıyor/Die von der deutschen Nazi-Partei NPD begonnene ›Ausländerfeindlichkeit‹ verbreitet sich immer weiter«, in: *Milliyet*, 26.7.1981, »İşsizlik yabancı (ve Türk) düşmanlığını körüklüyor/Die Arbeitslosigkeit heizt die (Türken-) Ausländerfeindlichkeit an«.

<sup>786</sup> »Ülkede bugün hangi Alman sorulursa sorulsun, yabancı işçi denildiği zaman akla öncelik Türk işçileri geliyor«, in: ebd.

<sup>787</sup> »Nazi Almanya'sının yahudileri neyse, bugünün Türkleri de odur«, in: *Cumhuriyet*, 18.10.1982, »Dışlanan İşgücü/Die ausgegrenzte Arbeiterschaft«.

<sup>788</sup> AdsD 1/HSAA008291, Protokoll der Konferenz Ausländer in der Bundesrepublik am 22.6.1982, 5.7.1982.

<sup>789</sup> »›Alman ırkı üstündür‹ inançıyla yetiştirilen bir Alman çocuğu, başta ister Hitler olsun, ister Helmut Schmidt bulunsun, kendi ülkesindeki yabancılara elbette yukarıdan bakar./›Die deutsche Rasse ist überlegen‹ mit diesem Glauben wird ein deutscher Junge erzogen. Egal ob Hitler an der Spitze ist oder Helmut Schmidt, er (der Junge, S.Y.) schaut auf die Ausländer in seinem Land immer von oben herab«, *Hürriyet*, 3.6.1982, »İster Hitler İster Schmidt/Ob Hitler oder Schmidt«.

Auch die Selbstverbrennung der wohl unter Depressionen leidenden Semra Ertan Ende Mai 1982 in Hamburg führte zu hitzigen Diskussionen in der Türkei.<sup>790</sup> Ertan hatte ihre Tat zuvor in einem Rundfunkinterview angekündigt und sie mit der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik begründet.<sup>791</sup> Auch die türkische Tageszeitung *Son Havadis* sah durch den Anstieg der Ausländerfeindlichkeit die deutsch-türkischen Beziehungen in Gefahr. Sie stellte die Frage, ob die türkischen Arbeitnehmer/innen sich langsam auf eine Rückkehr vorbereiten sollten, weil es für sie sonst zu gefährlich sein würde, befürchtete sie doch, in Anlehnung an die Zeit des Nationalsozialismus, eine Verfolgung von Türkinnen und Türken.<sup>792</sup>

Nach dem Gespräch des Landtagsabgeordneten Roland Hahn (SPD) mit der Staatsführung und Regierung der türkischen Republik vom 6. bis 8. April 1982 in Ankara bekundete Hahn große Sorge darüber, dass sich die Bundesregierung nicht im Klaren sei, welchen erheblichen außenpolitischen Schaden die wachsende Türkenfeindlichkeit anrichte: »Da die Deutschen in der Türkei traditionell als ein besonders befreundetes Volk angesehen werden, ist die Enttäuschung über diese Art der Diskussion in der Bundesrepublik umso größer.«<sup>793</sup>

Doch wie beeinflusste die deutsche Rückkehrförderungspolitik der SPD/FDP-Regierung die Beziehung zwischen den beiden Ländern? Bei dem Gespräch in Ankara Anfang April 1982 zeigte die türkische Regierung grundsätzlich Verständnis für das Interesse der Bundesrepublik an einer Begrenzung und Senkung des Anteils der türkischen Bevölkerung in Deutschland.<sup>794</sup> Der türkische Außenminister İlder Türkmen erklärte bei einem Gespräch mit dem deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher im Mai desselben Jahres in Berlin, dass Ankara wisse, dass es in der Bundesrepublik arbeitslose Türkinnen und Türken ebenso wie Asylbewerber/innen gebe und dass eine Reihe anderer Probleme existierten.<sup>795</sup> Die türkische Regierung ging davon aus, dass bei der ersten türkischen Einwanderergeneration ein großes Bedürfnis nach einer Rückkehr in die Türkei bestand. Jedoch verwies sie mit großem Ernst darauf, dass sämtliche Rückkehrmaßnahmen keine Minderung der erworbenen Rechte der türkischen Staatsbürger/innen in der Bundesrepublik mit sich bringen durften und dass alle Maßnahmen auf absolut freiwilliger Basis beruhen müssten. Direkten oder indirekten Zwang lehnte die türkische Regierung nachdrücklich ab, erkannte allerdings in materiellen Anreizen einen sinnvollen Beitrag für die Rückkehr türkischer Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien.

---

<sup>790</sup> Vgl. *Son Havidas*, 2.6.1982, »Hitler'in üstüne attılar/Sie haben die Schuld Hitler gegeben«; *Milliyet*, 2.6.1982, »Kendi cellatlığını da .../Seinen eigenen Henker ...«; *Tercüman*, 3.6.1982, »Türklerin Nene Hatunu/Das Küken der Türken«; *Hürriyet*, 3.6.1982, »İster Hitler İster Schmidt/Ob Hitler oder Schmidt«.

<sup>791</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 512.

<sup>792</sup> Vgl. *Son Havadis*, 2.6.1982, »Hitler'in üstüne attılar/Sie haben die Schuld Hitler gegeben«.

<sup>793</sup> AdSD 1/HSAA006831, Roland Hahn an Helmut Schmidt, 14.4.1982.

<sup>794</sup> Ebd.

<sup>795</sup> Vgl. AAPD 1982, I, Dok. 160, Gespräch zwischen Genscher und Türkmen, 19.5.1982.

Die materiellen Anreize könnten sowohl in einer Kapitalisierung der gesamten Sozialversicherungsansprüche der Arbeitnehmer/innen bestehen wie wahlweise auch in einer Übertragung dieser Ansprüche auf ein entsprechendes Sozialversicherungssystem der Türkei.<sup>796</sup> Bundesaußenminister Genscher stimmte mit der Haltung der Türkei überein, die Rückkehr der türkischen Arbeitnehmer/innen ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgen zu lassen. Der Bundestag versuche zwar zur Rückkehr zu ermutigen, was aber ohne Druck geschehe. Der türkische Außenminister Türkmen hob hervor, dass der Unterschied zwischen Ermutigung durch Geld und Ausübung von Druck verschwindend klein sein könne und sich die türkische Seite nicht wünsche, dass diese Frage irritierende Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen hätte.<sup>797</sup>

Der Landrat a. D. Karl Rehrmann (CDU) nahm vom 1. April bis 2. Mai 1982 an einer Studienreise von 18 Landräten und Oberkreisdirektoren in die Türkei teil<sup>798</sup> und übersendete nach seiner Rückkehr dem Vorsitzenden der CDU-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg Gottfried Milde eine Rede des stellvertretenden Staatssekretärs im türkischen Arbeitsministerium Öktem Akdoğ. Dieser bestärkte die Haltung der türkischen Regierung zur Rückkehrprämie, indem er betonte:

»unsere Landsleute in der Bundesrepublik Deutschland sollen sich frei entscheiden dürfen, ob sie in die Türkei zurückkehren oder in Deutschland bleiben. Zwangsmaßnahmen sind aus humanitären Gründen nicht zu akzeptieren und werden die traditionelle Freundschaft zwischen unseren beiden Ländern negativ beeinflussen.«<sup>799</sup>

Akdoğ kritisierte vor allem die Ausländerpolitik und insbesondere das »angeblich liberale Ausländerrecht als ein beschäftigungspolitisches und arbeitsmarktorientiertes Instrument« der SPD/FDP-Regierung. Die Neuregelung des Familiennachzugs im Dezember 1981 sei ein Beweis dafür, dass die ausländischen Familien in der Bundesrepublik wiederholt neuen Regelungen unterworfen würden und seit Jahren ihre Lebensplanung immer wieder aufs Neue darauf einstellen müssten. »Dies führt zu einer tiefgreifenden Verunsicherung und der Verunmöglichung jeglicher Zukunftsplanung ausländischer Familien. Hier kann ich sagen, dass das Ausländergesetz als ein wichtiges Instrument der Ausländerpolitik eine negative Rolle spielt.«<sup>800</sup>

---

<sup>796</sup> AdsD 1/HSAA006831, Roland Hahn an Helmut Schmidt, 14.4.1982.

<sup>797</sup> Vgl. AAPD 1982, I, Dok. 160, Gespräch zwischen Genscher und Türkmen, 19.5.1982.

<sup>798</sup> Veranstalter der Reise war der Deutsche Landkreistag in Verbindung mit der Deutschen Stiftung für Entwicklungshilfe.

<sup>799</sup> ACDP 08-001-811/2, Rede des stellv. Staatssekretärs im türkischen Arbeitsministerium, Herrn V. Öktem Akdoğ, 15.6.1982.

<sup>800</sup> Ebd.

Der stellvertretende türkische Staatssekretär erkannte überdies in den von der Bundesregierung im Februar 1982 beschlossenen ausländerpolitischen Grundpositionen keine neue Ausländerpolitik, sondern die Politik des ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Hans Filbinger. Die Rückkehrbereitschaft der Ausländer/innen zu stärken sowie die Zuwanderung zu begrenzen, war von Filbinger schon in der zweiten Jahreshälfte 1975 gefordert worden<sup>801</sup> und dessen Rückkehrhilfe sei nun zum wesentlichen Bestandteil der ausländerpolitischen Grundpositionen geworden. Die derzeitige Ausländerpolitik Deutschlands halte die ausländischen Arbeiter/innen und ihre Angehörigen nach wie vor im Status von Fremden und verwehre ihnen die gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben in der deutschen Gesellschaft, so Akdoğ in seiner Rede. »Sie werden nicht wirklich in die Gesellschaft hineingelassen. Immer noch weigern sich Bundes- und Landesregierungen, die ausländischen Arbeiter endlich als Einwanderer zu akzeptieren, obwohl die BRD faktisch längst ein Einwanderungsland ist.«<sup>802</sup> Er betonte, die Ausländer- und Rückkehrförderungs politik der Bundesregierung werde vonseiten der türkischen Regierung genauestens beobachtet. Auf zunehmende Ausländer- und Türkenfeindlichkeit schloss er angesichts von ausländerfeindlichen und von Vorbehalten geprägten Aussagen gegenüber türkischen Arbeiter/innen in seriösen deutschen Zeitungen:

»In den meisten dieser Aussagen erscheinen die Ausländer stets als Bedrohung und Gefahr, vor der die Bundesrepublik sich schützen muss. Es wird dabei völlig vergessen, dass die Ausländer durch ihre Arbeit ein wichtiger, nicht mehr wegzudenkender Bestandteil der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft sind.«<sup>803</sup>

Die Türcinnen und Türken seien in bestimmte Branchen mit besonders schwierigen Arbeitsverhältnissen gelenkt worden, weil andere Ausländergruppen zuvor angeworben worden wären und essenzielle Bereiche des Arbeitsmarktes bereits besetzt hätten. Den türkischen Arbeitsmiogrant/innen bleibe nichts anderes übrig, als berufliche Positionen und Wohnbereiche zu besetzen, die weder von Deutschen noch von anderen Ausländer/innen besetzt oder beansprucht würden. Die daraus resultierende Abneigung gegenüber Türcinnen und Türken sei auf die Unkenntnis der deutschen Bevölkerung über die Anpassungsprobleme von Ausländer/innen zurückzuführen. Die vorherrschenden Probleme mit Türcinnen und Türken in Deutschland führten zu Spannungen zwischen beiden Ländern und es müsse so rasch wie möglich versucht werden, diese zu lösen.<sup>804</sup>

---

<sup>801</sup> Vgl. dazu Kapitel 3.4.2.

<sup>802</sup> ACDP 08-001-811/2, Rede des stellv. Staatssekretär im türkischen Arbeitsministerium, Herrn V. Öktem Akdoğ, 15.6.1982.

<sup>803</sup> Ebd.

<sup>804</sup> Vgl. ebd.

Aus Sicht des deutschen Botschafters Dirk Oncken konnte 1982 von einer deutsch-türkischen Freundschaft nicht mehr die Rede sein. An die Stelle des Freundschaftsgefühls, dem er noch bei Dienstantritt 1979 begegnet sei, wären 1982 Gefühle der Distanz bis hin zur Feindseligkeit getreten:

»Außer Frage steht: Auf beiden Seiten anzutreffende Illusionen über die Qualität des anderen haben sich verflüchtigt. In einem ‚agonizing reappraisal‘ [schmerzhaftes Überprüfen, S.Y.] ist an ihre Stelle Ernüchterung getreten, auf türkischer Seite mit einem Schuss ressentimentgeladener Emotionalität.«<sup>805</sup>

Eine künftig wechselseitige Abneigung sei vorprogrammiert, »in unserem Fall wegen Türken-Präsenz und -Zufluss, im türkischen wegen Verhinderung des letzteren – das Ganze ein Zustand, der wegen der unausrottbaren Anspruchshaltung des Durchschnittstürken unvermeidbar ist.«<sup>806</sup>

Zur geplanten Visumpflicht für die Einreise türkischer Staatsangehöriger/innen in die Bundesrepublik hatte Botschafter Oncken bereits am 16. Juni 1980 berichtet, dass die türkische Regierung diese ablehne und auch die Botschaft selbst gegen dieses Mittel Bedenken habe. Nun stelle sie diese Bedenken aber zurück, denn »[w]enn der Sichtvermerkszwang ein Übel ist, dann auch der unkontrollierte Zufluss der Scheinasylanten, der sich langfristig zu einer ernststen Belastung des deutsch-türkischen Grundverhältnisses auswirken« könne.<sup>807</sup> Auch zwei Jahre später hielt Oncken an seiner Position fest und begründete sie damit, dass »bei Wahl zwischen den Übeln türkischer Verbitterung oder türkischer Einwanderung das kleinere zu wählen« die richtige Entscheidung sei. Analog bewertete er die unvermeidbare Belastung des deutsch-türkischen Verhältnisses bei Herabsetzung des Zuzugsalters als das kleinere Übel »gegenüber einem Überquellen unserer türkischen Wohnbevölkerung, die sich jederzeit in innenpolitisch brisanter Verschärfung der Ausländerfeindlichkeit entladen« könne.<sup>808</sup>

Der türkische Außenminister Türkmen wies Bundesaußenminister Genscher darauf hin, dass die Bundesrepublik für 1986 eine sehr förmliche Verpflichtung zur Freizügigkeit eingegangen sei und nach dem Beitritt von Griechenland in die EG auch die Türkei auf längere Sicht Mitglied des gemeinsamen Marktes werden müsse. Genscher verortete allerdings in der Öffnung der EG für die Türkinnen und Türken ab 1986 eine Verschlechterung der deutsch-türkischen Beziehungen, weil sich die Probleme zwischen den beiden Ländern vergrößern würden und bei Unterzeichnung der Vereinbarung 1961 keiner habe voraussehen können, dass sich schon nach 20 Jahren über 1,5 Millionen türkische Staatsbürger/innen in der Bundesrepublik aufhalten

---

<sup>805</sup> AAPD 1982, II, Dok. 234, Botschafter Oncken, Ankara, an das Auswärtige Amt, 30.8.1982.

<sup>806</sup> Ebd.

<sup>807</sup> Ebd., Fußnote 9.

<sup>808</sup> Ebd.

würden. Türkmen war über die Sorge des Außenministers amüsiert und entgegnete lachend, dass man keine Invasion von etwa 15 Millionen Türkinnen und Türken plane und selbst eine Reihe von Maßnahmen ergriffen habe, um den Zustrom nach Deutschland zu mindern, die er aber nicht weiter erläuterte. Die Türkei hoffe natürlich ebenfalls auf eine Revision der Visumpolitik.<sup>809</sup>

Botschafter Oncken äußerte seine Sorge zum Assoziierungsvertrag EWG/Türkei in einem Schreiben an das AA. Darin erklärte er, dass die Nichteinhaltung der Freizügigkeit von der Türkei als »Vertragsbruch« angesehen werden könne und sich dies möglicherweise zu einem großen Problem für die schon angespannte Situation zwischen der Türkei und Deutschland entwickle.<sup>810</sup> Einer Konfrontation könne die Bundesregierung mit Gegenleistungen wenigstens im Ansatz entgehen, so Oncken:

»Hier bieten sich in erster Linie wirtschaftliche Leistungen an, die gleichzeitig den Vorteil haben, den Grund für eine Rückkehr der Gastarbeiter in eine ökonomisch attraktivere Türkei zu ebnen, und dies erleichtern könnten, in der Öffentlichkeit die Fieberkurve bei Herabsetzung des Zuzugsalters wenigstens etwas – zu hoch schätze ich die Wirkung angesichts der hiesigen Anspruchshaltung nicht ein – unter Kontrolle zu halten.«<sup>811</sup>

Gerade aus diesem Grund liege es nahe, darauf hinzuwirken, dass die Bundestagsausschüsse sich mit der Fortführung der Türkei-Hilfen<sup>812</sup> einverstanden erklärten. Botschafter Oncken argumentierte damit, dass die Parlamentarier nicht gegen die Ausländerfeindlichkeit zu Felde ziehen könnten und gleichzeitig dagegen votierten, dass die Ansatzpunkte dieser Stimmung durch indirekte Förderung der Abwanderung reduziert werden würden: »Diese ist ohne Zwang nur dann möglich, wenn eine sich wirtschaftlich sanierende Türkei Anziehungskraft auf die Gastarbeiter ausübt. Wer sich der Türkei-Hilfe versagt, tritt indirekt für ein Anwachsen bei uns bestehender Probleme inklusive Phobien ein.«<sup>813</sup>

---

<sup>809</sup> Vgl. AAPD 1982, I, Dok. 160, Gespräch zwischen Genscher und Türkmen, 19.5.1982.

<sup>810</sup> Am 12. September 1963 schlossen die Türkei und die EWG in Ankara ein Abkommen zur Gründung einer Assoziation, das am 1. Dezember 1964 in Kraft trat. Vgl. Bundesgesetzblatt 1964, Teil II, S. 510–579. Am 23. November 1970 wurde ein Zusatzprotokoll für die Übergangsphase der Assoziation unterzeichnet, das in Artikel 36 die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen dem Ende des 12. und dem Ende 22. Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens vom 12. September 1963 vorsah. Vgl. Bundesgesetzblatt 1972, Teil II, S. 393.

<sup>811</sup> AAPD 1982, II, Dok. 234, Botschafter Oncken, Ankara, an das Auswärtige Amt, 30.8.1982, München 2011.

<sup>812</sup> Die Wirtschaftslage der Türkei war seit der Gründung der Republik 1923 desolat und die Auslandsverschuldung seit 1974 auf 20 Milliarden US-Dollar angestiegen. Seit 1962 hatte die Bundesrepublik den Vorsitz im »Türkei-Konsortium« der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und leistete bis Ende der 1970er-Jahre mit etwa 170 Millionen DM jährlich »ihren Beitrag« zur Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung. 1980 gelang es dem Bundesfinanzminister Hans Matthöfer, 1,16 Milliarden US-Dollar zu organisieren, um die Türkei infolge der innenpolitischen Krise vor einem Staatsbankrott zu retten. Vgl. Heinz Kramer, Maurus Reinkowski, Die Türkei und Europa. Eine wechselhafte Beziehungsgeschichte, Stuttgart 2008, S. 143f.

<sup>813</sup> AAPD 1982, II, Dok. 234, Botschafter Oncken, Ankara, an das Auswärtige Amt, 30.8.1982.

Seit 1964 bewilligte die Bundesrepublik der Türkei NATO-Verteidigungshilfe, um die Verteidigungsfähigkeit an der Südostflanke der NATO aufrechtzuerhalten. Die Türkei erhielt bis Mitte Juni 1981 2,39 Milliarden DM<sup>814</sup>, doch mit dem Militärputsch im September 1980 und angesichts der innenpolitischen und menschenrechtlichen Defizite in der Türkei geriet der deutsche Beitrag innenpolitisch zunehmend in die Kritik.<sup>815</sup> Trotzdem konnte die Bundesregierung unter Verweis auf die sicherheitspolitische Bedeutung der Stützung eines NATO-Partners in einer kritischen internationalen Lage für 1981 und 1982 eine Summe von 460 Millionen DM bzw. 394 Millionen DM als Verteidigungshilfe für die Türkei im Bundestag durchsetzen.<sup>816</sup>

Die *Hürriyet* zeigte sich von der Absicht der Bundesregierung, die Türkei-Hilfe für 1982 eventuell zu sperren, enttäuscht und berichtete, dass zahlreiche türkische Staatsbürger/innen in der Redaktion angerufen hätten und die Einrichtung eines Spendenkontos forderten. Sie wollten die Türkei-Hilfe in Höhe von 600 Millionen DM durch 100 DM pro Kopf-Spenden im Monat selbst aufbringen, so das Blatt.<sup>817</sup>

Die deutsch-türkischen Beziehungen hatten zu Beginn der 1980er-Jahre wegen der Ausländer- und Rückkehrförderungs politik sowie der ansteigenden Türkenfeindlichkeit in der Bundesregierung gelitten. Die ›Gastarbeiterfrage‹ blieb ein beständiges Problem zwischen beiden Ländern, doch auch die Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer/innen, wie sie der Assoziierungsvertrag mit der EWG vorsah, war ein Verhandlungsthema, das unter der neuen CDU/CSU/FDP- Regierung weiter diskutiert wurde.

»Während ein Helmut geht, kommt ein neuer Helmut«, titelte die *Milliyet* im September 1982 und kündete den bevorstehenden Machtwechsel in der Bundesrepublik an.<sup>818</sup> Die türkischen Arbeiter/innen äußerten sich diesbezüglich besorgt, weil sie befürchteten, dass sich die strenge Ausländerpolitik der CDU/CSU zu einer »Einschüchterungspolitik« steigern könne, die mit allen Mitteln die Abwanderung der Türkinnen und Türken voranbringen wolle<sup>819</sup> und

---

<sup>814</sup> Unter der Verteidigungshilfe versteht man 80 Prozent neuwertige und 20 Prozent gebrauchte Verteidigungsgüter überwiegend aus deutscher Fertigung; vgl. dazu: PA/AA, B 14, Ref. 201, Bd. 125611, Aufzeichnung von Ref. 201 vom 11.6.1981, nach Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 90.

<sup>815</sup> Vgl. dazu Deutscher Bundestag, Drucksache 10/107, 3.6.1983, »Antrag der Fraktion DER GRÜNEN: Sofortiger Stopp der Türkeihilfe«.

<sup>816</sup> Vgl. Kramer, Reinkowski, Die Türkei und Europa, S. 143f.

<sup>817</sup> Vgl. *Hürriyet*, 13.11.1981, »Almanlar artık yardım etmek istemiyorlar/Die Deutschen wollen nicht mehr helfen«; Der Beitrag der Bundesrepublik für 1982 betrug 413,5 Millionen DM. Diese bestanden aus 130 Millionen DM Projekthilfe, 264,5 Millionen DM Soforthilfe und 19 Millionen DM Reintegrationshilfe. Vgl. Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 93.

<sup>818</sup> *Milliyet*, 19.9.1982, »Bir Helmut giderken bis başka Helmut geliyor/Während ein Helmut geht, kommt ein neuer Helmut«.

<sup>819</sup> »Bügüne değin yabancılar aleyinde getirilmek istenen sert önlemleri frenleyen ve karşı çıkan Başbakan Schmidt'in iktidardan ayrılmasını üzüntü ile karşılayacaklarını vurgulayan Türk işçileri, iktidara Hıristiyan Demokratların gelmesi halinde, özellikle Türk işçilerine karşı bir ›yıldırma politikası‹ izlenmesinden kaygı

durch die Politik der CDU/CSU die Fremdenfeindlichkeit intensiviert werde.<sup>820</sup> Die Sozialdemokraten unter dem Exbundeskanzler Helmut Schmidt hätten zwar seit Jahren auch versucht, die Ausländerzahl zu begrenzen, jedoch hätten sie keine so »radikalen Pläne«<sup>821</sup> wie die Christdemokraten verfolgt, beklagten beunruhigte türkische Migrant/innen in der *Milliyet*.<sup>822</sup>

Im Oktober 1982 reiste der baden-württembergische Sozialminister Dietmar Schlee (CDU) als erster deutscher Politiker nach dem Bonner Regierungswechsel in die Türkei, um die Ausländerpolitik sowohl der neuen Bundes- als auch der Landesregierung in Ankara zu erläutern. Sozialminister Schlee betonte in seiner Rede vor dem türkischen Gewerkschaftsbund Türk-İş, dass die Ausländerpolitik der neuen Regierung keine »Türkenpolitik« beinhalte.<sup>823</sup> Diesbezüglich habe es einen unzureichenden Informationsaustausch zwischen Deutschland und der Türkei gegeben, was zu Missverständnissen geführt habe, so Schlee. Der Journalist Theo Wurm, der den Minister bei seiner Reise in die Türkei begleitete, bestätigte: »Da wird also etwa gesagt, man plane in Deutschland, allmählich alle Türken zurückzuschicken.«<sup>824</sup> Darüber hinaus erkannte er eine geradezu deutschfeindliche Hetze in der türkischen Presse und berichtete von einer Karikatur in einer türkischen Zeitung, bei der die Deutschen als »Nazis« mit schwarzer Brille dargestellt wurden, durch die sie nur durch das Zeichen des Hakenkreuzes durchschauen konnten.<sup>825</sup> Diese »Verleumdungskampagne« erklärte der Journalist damit, dass sich die deutschen Politiker/innen kritisch gegenüber dem Militärputsch 1980 geäußert hätten und nun dafür die Quittung bekämen.<sup>826</sup>

---

duymaktadır/Die türkischen Arbeitnehmer/innen sind traurig und bedauern, dass der Bundeskanzler Schmidt nicht mehr Bundeskanzler sein wird, weil er bis heute die harte, ausländerpolitische Gangart abbremste und sich gegen Maßnahmen aussprach, die die türkischen Arbeitnehmer/innen betrafen. Unter der neuen christdemokratischen Regierung befürchten die türkischen Arbeitnehmer/innen eine »Mobbing Politik«.«, in: *Milliyet*, 19.9.1982, »Bir Helmut giderken bis başka Helmut geliyor/Während ein Helmut geht, kommt ein neuer Helmut«.

<sup>820</sup> *Milliyet*, 19.9.1982, »Almanya'daki Türk İşçileri tedirgin/Die türkischen Arbeitnehmer in Deutschland sind beunruhigt«.

<sup>821</sup> »Bu partinin Schmidt başkanlığındaki hükümeti de, ülkedeki yabancı işçi sayısının sınırlanması yolunda belirli kararlar almakla birlikte, şimdi iktidara geçmeye hazırlanan Hıristiyan Demokratlar kadar radikal önlemlerin peşinde değildi/Die Partei Schmidts und seine Regierung hatten keine so radikalen Pläne, die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer/innen zu begrenzen und Maßnahmen einzuführen, wie das die neue christdemokratische Partei hat.« In: *Milliyet*, 19.9.1982, »Almanya'daki Türk İşçileri tedirgin/Die türkischen Arbeitnehmer in Deutschland sind beunruhigt«.

<sup>822</sup> *Milliyet*, 18.9.1982, »Krizin Türk-Alman ilişkilerine etkisi/Die Auswirkung der Krise auf die deutsch-türkischen Beziehung«.

<sup>823</sup> »Türkler için ayrı bir politika söz konusu değildir./Es ist nicht die Rede von einer Türkenpolitik«, in: *Bulvar*, 19.10.1982, »Almanya'daki işçilerimizin kaderi Ankara'da görüşülüyor/Das Schicksal unserer türkischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik wird in Ankara gefällt«, vgl. dazu auch *Milliyet*, 19.10.1982, »F. Almanya Baden-Württemberg Eyaleti Çalışma Bakanı temaslarını sürdürüyor/Der Arbeitsminister von Baden-Württemberg führt seine Kontakte fort«.

<sup>824</sup> Südwestfunk Tübingen, 19.10.1982, Gespräch mit Theo Wurm.

<sup>825</sup> Südwestfunk, 22.10.1982, Gespräch mit Theo Wurm.

<sup>826</sup> »Aber mit der Freigabe dieser teilweise bössartigen Verleumdungskampagne ließ man die Presse doch gewissermaßen heimgucken, was die deutsche Presse und auch maßgeblich was deutsche Politiker am Putsch



Minister Schlee berichtete gegenüber deutschen Zeitungen, dass die türkische Regierung überwiegend Verständnis für die geplanten Maßnahmen der Bonner Regierung zur weiteren Eindämmung des Ausländeranteils habe und auch die erneute Senkung des Nachzugsalters auf sechs Jahre einsehe.<sup>827</sup> Das geplante finanzielle Angebot zur Rückkehrförderung arbeitsloser Ausländer/innen werde von der türkischen Regierung weitgehend akzeptiert, so Schlee.

»Insbesondere die Möglichkeit, sich das Arbeitslosengeld und in einem gewissen Umfang auch das Kindergeld auszahlen zu lassen, sei begrüßt worden. Auch für die Überlegung der Bundesregierung, das Nachzugsalter von Kindern ausländischer Arbeitnehmer zu senken, fand Schlee Verständnis.«<sup>828</sup>

Doch nahm die türkische Regierung die geplante Ausländer- und Rückkehrförderungs politik der Bundesregierung wirklich so positiv auf? Der türkische Arbeitsminister Turhan Esener reagierte verärgert auf die Meldungen in der deutschen Presse, wonach die türkische Regierung Verständnis gegenüber der Rückkehrförderungs politik bekundet habe. Für ihn war klar: »Vermutlich gibt es einen Übersetzungsfehler. Wir haben das nicht positiv bewertet. Im Gegenteil, wir haben betont, dass wir alles, was gegen die Interessen unserer Arbeiter ist, ablehnen und verteidigen werden.«<sup>829</sup> Der türkische Arbeitsminister betonte überdies, dass die türkische Regierung die Senkung des Nachzugsalters von Kindern auf sechs Jahre keineswegs befürworte: »Wir finden das menschenrechtswidrig.«<sup>830</sup> Weiter erklärte er der *Milliyet*, dass sich die türkische Regierung zwar nicht in die Ausländerpolitik der Bundesregierung einmischen wolle, er jedoch dem Minister Schlee klargemacht habe, dass ohne die türkische Meinung keine Entscheidung bezüglich der Rückkehrförderung türkischer Arbeiter/innen gefällt werden dürfe. Nach dieser Aussage ging die *Milliyet* davon aus, dass die türkische Regierung die Rückkehrförderungs politik der Bundesregierung nicht billige und der baden-württembergische Sozialminister dies ebenfalls wisse. Deshalb fragte sich der türkische Jurist und Kolumnist der *Milliyet* Mümtaz Soysal, wie der deutsche Minister dennoch zu einer solchen Äußerung kommen könne, obwohl sich der türkische Arbeitsminister klar gegen eine

---

der Militärs vor zwei Jahren und ihrem Regime auszusetzen hatten«. Südwestfunk, 22.10.1982, Gespräch mit Theo Wurm; vgl. dazu Spiegel, 5.9.1980, »Türkei sei stolz, arbeite und habe Vertrauen«, FAZ, 20.9.1980, »Putsch für die Demokratie? Die Armee versucht Atatürks Erbe zu retten«, FAZ, 17.9.1980, »Mit der Machtübernahme des Militärs sind die Schwierigkeiten nicht gelöst«, FAZ, 20.7.1982, »Wie weit reicht der Einfluss der Armee?«.

<sup>827</sup> Vgl. Die Welt, 22.10.1982, »Schlee: Türkei hat Verständnis für Anwerbestopp«, Schwäbische Donauzeitung, 22.10.1982, »Rückkehrhilfen wurden begrüßt«, Stuttgarter Nachrichten, 22.10.1982, »Türkei billigt Ausländerpolitik«, ACDP, 01-677-031/3, Zeitung unbekannt, 22.10.1982, »Ein Gespenst namens »Heimführung««.

<sup>828</sup> Schwäbische Zeitung, 22.10.1982, »Verständnis in der Türkei für Bonns Ausländerpolitik«.

<sup>829</sup> »Herhalde bir ceviri yanlışlığı var. Biz olumlu falan karşılamadık, tam tersine işçilerimizin çıkarlarına aykırı kararların kesinlikle karşısında olacağımızın söyledik«, Milliyet, 26.10.1982, »Irademiz/Unser Wille«.

<sup>830</sup> »Bunu, insan haklarına aykırı buluyoruz«, Milliyet, 25.10.1982, »Esener: »Federal Almanya Türk işçilerini dönüğe zorlayamaz/Esener: »Die deutsche Bundesregierung kann die türkischen Arbeitnehmer nicht zur Rückkehr zwingen««.

Förderung der Rückkehr türkischer Arbeitsloser ausgesprochen habe. Soysal analysierte die Aussage des türkischen Arbeitsministers Esener und stellte fest, dass dieser eine erzwungene Rückkehr nicht akzeptiert habe. Vielmehr habe er von der deutschen Regierung für die freiwilligen Rückkehrer/innen neue Arbeitsplätze in der Türkei gefordert, um die Rückkehrer/innen in die türkische Wirtschaft einzugliedern. Demnach sei eine freiwillige Rückkehr türkischer Arbeitnehmer/innen seitens der türkischen Regierung nur unter der Bedingung akzeptiert worden, dass die deutsche Regierung der Türkei beim Aufbau der Wirtschaft helfe. Der türkische Kolumnist Soysal gelangte zu dem Schluss, dass die schlechte Wirtschaftslage der Türkei die türkische Regierung dazu gedrängt habe, die Rückkehrförderungspolitik der Bundesregierung indirekt zu akzeptieren. Denn mit der freiwilligen Abwanderung türkischer Arbeitnehmer/innen konnte Druck auf die deutsche Regierung ausgeübt werden, neue Arbeitsplätze in der Türkei zu schaffen und damit die türkische Wirtschaft zu unterstützen.<sup>831</sup>

Der deutsche Journalist Theo Wurm äußerte sich nach dem Besuch in der Türkei nüchtern über die Situation auf dem türkischen Arbeitsmarkt und stellte fest, dass eine Rückkehrförderung von arbeitslosen Türkinnen und Türken »eine absolute Illusion« sei.

»Sicher ist natürlich, dass maßgebliche Beamte im Stuttgarter Sozialministerium das zum Teil auch so gesehen haben; aber die Reden von den Politikern hier im Land haben doch oft den Eindruck erweckt, als verspreche man sich eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes und der Ausländerprobleme, und dieser Eindruck ist schlicht falsch. Wie schon gesagt – in der Türkei herrscht eben eine riesige Arbeitslosigkeit und zwar in einem solchen Maße, dass man jedem Türken froh ist und jeden Türken dankbar ist, der außerhalb des Landes lebt, ob er dort Arbeit hat oder nicht.«<sup>832</sup>

Im November 1982 besuchte der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher die Türkei und erörterte bei einem Gespräch mit dem türkischen Präsidenten Kenan Evren die Ziele der neuen Bundesregierung.<sup>833</sup> Genscher hielt den Zeitpunkt für gekommen, die deutsch-türkischen Beziehungen zu verbessern und jene Probleme zu beseitigen, die beide Länder belasteten. Wie für Außenminister Genscher war auch für den türkischen Präsidenten Evren die deutsch-türkische Freundschaft sehr wichtig. Evren erkannte aber eine Art »Verschwörung«<sup>834</sup> gegen die deutsch-türkische Freundschaft, denn Kräfte in der Türkei und in Deutschland würden

---

<sup>831</sup> Vgl. Milliyet, 26.10.1982, »İrademiz/Unser Wille«.

<sup>832</sup> Südwestfunk, 22.10.1982, Gespräch mit Theo Wurm.

<sup>833</sup> Der Regierungswechsel fand am 1. Oktober 1982 statt.

<sup>834</sup> AAPD 1982, II, Dok. 314, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 20.11.1982, München 2011.

versuchen, diese zu schwächen.<sup>835</sup> Evren versicherte Genscher, dass das türkische Volk dies wisse und antitürkische Ereignisse in Deutschland an sich keine negativen Reaktionen in der Türkei verursachten. Nur die türkischen Pressemeldungen über beabsichtigte Massenrückführungen von türkischen Arbeitsmigrant/innen aus der Bundesrepublik würden eine negative Stimmung erzeugen. Die türkische Regierung wisse ja, dass die Bundesregierung solche Absichten nicht verfolge.<sup>836</sup>

Während der türkische Außenminister Ilker Türkmen, der stellvertretende Staatssekretär im türkischen Arbeitsministerium Ökdem Akdoğ sowie der deutsche Botschafter Dirk Oncken im selben Jahr von einer deutlich angespannten bis hin zu aggressiver Stimmung in der Türkei gegenüber der Bundesregierung berichtet hatten, äußerte sich Präsident Evren überraschend gelassen gegenüber Außenminister Genscher.

Dem deutschen Außenminister ging es bei seinem Besuch im November 1982 neben den Finanzhilfen Deutschlands und der EG an die Türkei<sup>837</sup> insbesondere um die Begrenzung der türkischen ›Gastarbeiterzahl‹ in der Bundesrepublik. Er betonte gegenüber Evren, dass beide Regierungen die Verantwortung hätten, keine neuen Schatten auf ihre Beziehung fallen zu lassen, sondern im Gegenteil diese zu verbessern. Die Bundesregierung habe sich zum Ziel gesetzt, die türkischen ›Gastarbeiter/innen‹ sozial zu integrieren, doch die hohe Zahl von 1,5 Millionen sei ein Hindernis und deshalb sei ein weiterer Zuzug von türkischen Migrant/innen weder gegenüber dem einzelnen Ausländer noch vor der deutschen Bevölkerung zu verantworten. Vor allem durch den Geburtenüberschuss nehme die Zahl der türkischen Wohnbevölkerung immer weiter zu, so der Außenminister. Präsident Evren unterbrach Genscher an dieser Stelle und versicherte ihm, dass die Türkei dieses Problem ebenfalls habe und er in öffentlichen Reden dafür werbe, nicht mehr als zwei Kinder zu bekommen. Der Außenminister erklärte zudem, dass es im Augenblick den »standstill« gebe, was den weiteren Zuzug betraf. Die Bundesregierung wolle sich mit der Türkei darüber verständigen, den Zuzugsstopp bis 1986 und auch über dieses Jahr hinaus einvernehmlich zu verlängern, um eine Zunahme der Zahl von türkischen Migrant/innen in Deutschland zu verhindern.<sup>838</sup> Genscher

---

<sup>835</sup> Evren verstand unter den »Kräften« die in die Bundesrepublik geflüchteten »Terroristen«, die die »Beziehungen zwischen beiden Ländern vergifteten«. Vgl. dazu AAPD 1981, II, Dok. 316, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 5.11.1981, S. 1694f.

<sup>836</sup> Vgl. AAPD 1982, II, Dok. 314, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 20.11.1982.

<sup>837</sup> Vgl. Szatkowski, Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, S. 86–100.

<sup>838</sup> Zu diesem Zeitpunkt bestand in der Freizügigkeitsfrage noch ein bis 1983 geltendes Moratorium. Das Ziel der Bundesregierung bestand darin, mit der Kommission, den übrigen EG-Partner und der Türkei ein weiteres Moratorium bis 1986 zu erreichen, um danach eingrenzende Interpretationen der vertraglichen Freizügigkeitsverpflichtungen herzustellen. Argumentiert werden sollte mit der hohen Türkenzahl von 1,5 Millionen in der Bundesrepublik, mit der die im EG-Assoziierungsabkommen vereinbarte Freizügigkeitsverpflichtung bereits erfüllt war. Vgl. AAPD 1982, II, Dok. 314, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 20.11.1982, Fußnote 22.

erklärte Evren, dass die Kriterien für den Familiennachzug in der Bundesrepublik diskutiert würden und das Lebensalter der zuzugsberechtigten Kinder auf sechs Jahre herabgesetzt werden solle. Dieses Problem werde jedoch von der Frage beeinflusst, ob es eine einvernehmliche Verlängerung des »standstill« geben werde oder nicht. Maßnahmen zur Einschränkung des Zuzugsalters bewertete der türkische Präsident unmissverständlich als inhuman, da sie »die Gefahr der Familienzersplitterung« bergen und menschenrechtlichen Grundsätzen nicht entsprechen würden.<sup>839</sup>

Überlegungen der Bundesregierung, türkischen Arbeitnehmer/innen Rückkehranreize zu offerieren, damit sie die Bundesrepublik verließen, stellte Genscher ebenfalls vor. Die Bundesregierung wolle aber keine Entscheidungen treffen, ohne die türkische Regierung darüber in Kenntnis zu setzen.<sup>840</sup>

Wie reagierte der türkische Präsident auf die Rückkehrförderungs politik der neuen Bundesregierung? Evren stellte fest, dass das Anwachsen des Arbeiterexports eine Folge der schlechten Wirtschaftslage in der Türkei sei und das türkische Volk mit dem heimischen Grund und Boden sehr verwachsen sei: »Die Türken, die durch Arbeitsmangel im Inland zur Emigration gezwungen worden seien, werden zurückkehren, wenn die Freunde der Türkei mithelfen, in der Türkei neue Arbeitsplätze zu schaffen.«<sup>841</sup> Ebenso wie der türkische Arbeitsminister Turhan Esener appellierte auch der türkische Präsident Evren an die deutsche Regierung, die türkische Wirtschaft zu unterstützen und Arbeitsplätze in der Türkei zu schaffen, um die hohe Arbeitslosigkeit zu senken. Denn mit genügend Arbeitsplätzen in der Türkei würden die türkischen Arbeitnehmer/innen in Deutschland freiwillig in die Heimat zurückkehren und die türkische Regierung würde diese mit offenen Armen empfangen, so Evren.<sup>842</sup>

Der Präsident konstatierte, dass er die erheblichen Integrationsschwierigkeiten der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik nicht einfach auf Befehl beseitigen könne. Er betonte aber für den Fall, dass die deutsche Seite türkische Migrant/innen loswerden wolle, sie doch diejenigen in die Türkei zurückschicken solle, die die deutsch-türkischen Beziehungen zu

---

<sup>839</sup> AAPD 1982, II, Dok. 314, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 20.11.1982. Am 25.11.1982 hielt der Ministerialdirigent Bertele fest, dass er den Minister zur Haltung des AA in der Frage der Herabsetzung des Zuzugsalters angesprochen hatte: »Ich habe darauf aufmerksam gemacht, dass mit Sicherheit alle Bundesressorts für die Herabsetzung des Nachzugsalters eintreten würden. Der Herr Bundesminister hat dann entschieden, dass sich die Vertreter des Auswärtigen Amts auch in Zukunft gegen die Herabsetzung des Nachzugsalters wenden sollten. Auf meine Frage, mit welcher Härte wir diese Position vertreten sollten, antwortete der Herr Bundesminister: »Ganz hart.«« Vgl. ebd. Fußnote 23, S. 1635f.

<sup>840</sup> Vgl. AAPD 1982, II, Dok. 314, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Evren in Ankara, 20.11.1982.

<sup>841</sup> Ebd.

<sup>842</sup> Vgl. ebd.

stören versuchten.<sup>843</sup> Damit meinte Evren speziell die politischen Flüchtlinge, die nach dem Militärputsch 1980 in der Bundesrepublik Zuflucht gefunden hatten. Für ihn waren diese alle Terroristen, die die deutsch-türkischen Beziehungen in die Brüche gehen lassen wollten.<sup>844</sup> Auch der türkische Admiral und Ministerpräsident Bülend Ulusu erklärte zum selben Thema bei seinem Gespräch mit Genscher am gleichen Tag, dass die Bundesregierung mit der Auslieferung der 80.000 Asylbewerber/innen aus der Türkei die Zahl der Türkinnen und Türken in der Bundesrepublik deutlich abbauen könne. Eine Reihe von ihnen seien Gesetzesbrecher und Scheinasylanten, die zum Teil gegen die deutsch-türkische Freundschaft arbeiteten.<sup>845</sup>

Während der türkische Präsident Evren relativ gelassen auf die Ausländerpolitik der neuen Bundesregierung reagierte, erklärte der türkische Admiral und Ministerpräsident Ulusu, dass die türkische Regierung die deutsche Politik zur Stabilisierung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer/innen in der Bundesrepublik mit einer gewissen Sorge verfolge. Er unterstrich dabei, dass die türkische Regierung ausschließlich eine freiwillige Rückkehr ihrer Landsleute akzeptiere.<sup>846</sup>

Bei seinem Besuch in der Türkei hatte Genscher den türkischen Außenminister Ilker Türkmen zu einem Gegenbesuch in der Bundesrepublik für Anfang 1983 eingeladen,<sup>847</sup> der Ende Januar 1983 auch stattfand.<sup>848</sup> Nachdem bei dem Treffen in Bonn unter anderem über die vielen Probleme im Assoziations-Verhältnis EG/Türkei sowie über die innere Entwicklung in der Türkei gesprochen worden war, thematisierte Türkmen die Situation der türkischen ›Gastarbeiter/innen‹ in der Bundesrepublik. Er brachte seine Besorgnis hinsichtlich der Vorschläge zum Ausdruck, die im Gutachten der Kommission ›Ausländerpolitik‹<sup>849</sup> enthalten waren, denn diese könnten auf eine erzwungene Rückkehr hinauslaufen. Erneut betonte er, dass die türkische Regierung vor einer definitiven Entscheidung der Bundesregierung ein Recht auf Mitsprache habe.<sup>850</sup> Auffällig ist, dass die türkische Regierung dies mehrmals betonte und damit ihre Sorge zum Ausdruck brachte, dass die Bundesrepublik ohne Absprache mit der türkischen Regierung türkische Arbeitnehmer/innen gegen ihren Willen in die Türkei zurückschicken könnte. Der Politologe Alexander Refflinghaus erkannte darin ein deutliches Zeichen für die

---

<sup>843</sup> Vgl. ebd.

<sup>844</sup> Vgl. ebd.

<sup>845</sup> Vgl. AAPD 1982, II, Dok. 315, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Ministerpräsident Ulusu in Ankara, 20.11.1982, München 2011.

<sup>846</sup> Vgl. ebd.

<sup>847</sup> Vgl. Referat 012, Bd. 124420.

<sup>848</sup> Der türkische Außenminister war vom 31.1. bis 2.2.1983 in Bonn.

<sup>849</sup> Die Bundesregierung setzte am 3.11.1982 eine Kommission aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden ein, mit der Aufgabe, »zu prüfen, wie die gesellschaftspolitischen Probleme abgebaut werden können, die durch und für die große Zahl der hier lebenden Ausländer entstanden sind«, vgl. BArch B 149/83805, Bericht der Kommission ›Ausländerpolitik‹, 24.2.1983.

<sup>850</sup> Vgl. AAPD 1983, I, Dok. 38, Runderlass des Vortragenden Legationsrat I. Klasse Steinkühler, 4.2.1983.

Unsicherheit in den bilateralen Beziehungen zwischen der Türkei und Deutschland: »Bei vertrauensvollen und gefestigten Beziehungen käme keiner der Partner auf die Idee, der andere könne zu derart drastischen Maßnahmen greifen, die für die wirtschaftliche und soziale Situation des Partners verhängnisvoll sein könnten.«<sup>851</sup>

Im März 1983 fand in der Türkei ein Seminar mit dem Titel »Die Rückkehr türkischer Arbeitnehmer aus der Bundesrepublik Deutschland und ihre Anpassung in der Bundesrepublik und der Türkei« statt.<sup>852</sup> Der türkische Arbeitsminister Turhan Esener war ein Teilnehmer der Veranstaltung und hielt eine Rede, bei der er versicherte, dass die türkische Regierung für die freiwilligen Rückkehrer/innen alles in ihrer Macht stehende tun werde, um sie in die türkische Wirtschaft einzugliedern, er aber das eigentliche Problem ihrer Integrationsverweigerung in Deutschland in der Ausländerpolitik der Bundesregierung sehe. »Es sollte zu denken geben, wie schwer sich ein Arbeitnehmer in der Bundesrepublik in die Mehrheitsgesellschaft integrieren kann, wenn er seiner Zukunft nicht sicher ist«, so Esener. Weiterhin forderte er die deutsche Regierung auf, sich für die Eingliederung der ausländischen Arbeiter/innen einzusetzen und keine kollektive Rückkehrförderung türkischer Arbeitnehmer/innen zu betreiben.<sup>853</sup> Der türkische Wissenschaftler Orhan Turan verortete vor allem in der Förderung der Abwanderung der türkischen Bevölkerung aus Deutschland den Grund für die seit zwei Jahren anhaltenden schlechten Beziehungen zwischen der Türkei und der Bundesrepublik. »Einst haben sie unseren Arbeitern den roten Teppich ausgerollt und jetzt versuchen sie, sie aus dem Land zu bekommen.«<sup>854</sup>

Ende März 1983 reiste der Regierende Bürgermeister von Berlin Richard von Weizsäcker (CDU) für zwei Wochen in die Türkei und führte Gespräche mit der türkischen Regierung unter anderem über die Redemokratisierung der Türkei und über die Diskriminierung von Türkinnen und Türken durch Deutsche.<sup>855</sup> Die SZ meinte, bei den Gesprächen zur Frage der Freizügigkeit Bewegung zwischen beiden Ländern erkennen zu können. Die Türkei habe zwar diesbezüglich Verständnis gezeigt, allerdings hingen die Fortschritte in diesem Bereich davon ab, dass Bonn keinen Druck auf in Deutschland lebende Türkinnen und Türken ausübe, in ihre Heimat zurückzukehren.<sup>856</sup> Im Mai 1983 besuchte Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff

---

<sup>851</sup> Refflinghaus, Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls, S. 123.

<sup>852</sup> Vgl. Cumhuriyet, 17.3.1982, »İşçinin dönüşü kendi iradesine bırakılır«/»Die Rückkehr der Arbeiter bleibt ihre freiwillige Entscheidung««. Titel des Seminars im Original: »F. Almanya'daki Türk işçilerinin yurda toplu dönüşleri ve F. Almanya ile Türkiye'de uyum sağlamaları«.

<sup>853</sup> Ebd. Esener: »F. Almanya'da çalışıp da yarınından emin olmayan bir işçinin, topluma ne derecede uyum gösterebileceği düşündürücü olmalıdır«.

<sup>854</sup> Ebd. Orhan Turhan: »Bir zamanlar, işçilerimizin ayaklarının altına kırmızı halı sererler şimdi onları sınır dışı etmeye çalışıyorlar«.

<sup>855</sup> Vgl. FAZ, 29.3.1983, »Viel Aufmerksam für Weizsäcker«, SZ, 2.4.1983, »Deutsch-türkische Schwerarbeit«.

<sup>856</sup> Refflinghaus, Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls, S. 265; vgl. SZ, 6.4.1983, »Reiseziel: Verständnis wecken«.

(FDP) die Türkei und versicherte dem türkischen Ministerpräsidenten Bülend Ulusu, dass die Bundesregierung keinen Druck auf die türkischen Arbeitsmigrant/innen ausüben werde.<sup>857</sup> Zwei Monate später reiste Bundesarbeitsminister Norbert Blüm (CDU) ebenfalls in das Land und führte Gespräche mit dem türkischen Arbeitsminister Turhan Esener, mit Sozialminister Sadik Şide und dem Präsidenten der einzigen von den Militärs zugelassenen Gewerkschaftsföderation ›Türk-İş‹ Sevket Yilmaz. Die *Cumhuriyet* glaubte, bei dem Gespräch eine unterschiedliche Herangehensweise beider Länder bezüglich der deutschen Rückkehrförderungs politik beobachten zu können. Während Bundesarbeitsminister Blüm von der türkischen Regierung Verständnis für seine Politik fordere, lehne der türkische Arbeitsminister Esener die Rückkehrhilfe ab. Die deutsche Regierung könne nicht einfach türkische Arbeitskräfte anwerben, wenn die deutsche Wirtschaft sie benötige, und links liegen lassen, wenn es ihrer Wirtschaft schlecht ginge, so Esener.<sup>858</sup> Gleichzeitig wünschte sich der türkische Arbeitsminister die einmalige Rückkehrhilfe für alle zurückkehrenden Arbeiter/innen zu erhöhen. Sozialminister Şide war gegen eine Auszahlung der Sozialversicherungsbeiträge der türkischen Arbeitnehmer/innen, weil dies gegen das Grundprinzip der Sozialversicherung verstoße. »Dies können wir nicht akzeptieren. Das würde nämlich heißen, dass die bis dahin erworbenen sozialen Rechte erlöschen würden.«<sup>859</sup> Hingegen sprach er sich dafür aus, dass die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung an die zurückkehrenden ›Gastarbeiter/innen‹ ebenfalls ausbezahlt werden sollten. Blüm antwortete daraufhin mit ›Nein‹ und erinnerte seinen türkischen Kollegen daran, dass auch bei deutschen Arbeiter/innen dies nicht gemacht würde.<sup>860</sup>

Bundesarbeitsminister Blüm versuchte der türkischen Regierung verständlich zu machen, dass nunmehr die arbeitslosen türkischen Arbeitnehmer/innen mit einem »Plus« die Bundesrepublik verlassen und nicht wie die 86.852 Rückkehrer/innen aus dem Jahr 1982 ohne Rückkehrhilfe in die Türkei zurückkehren würden. Blüm stellte aber ebenfalls klar, dass nicht die deutsche, sondern die türkische Regierung die Verantwortung trage für die Eingliederung der Rückkehrer/innen in den türkischen Arbeitsmarkt, und er betonte, dass die türkischen Arbeiter/innen sich freiwillig entscheiden könnten, ob sie die finanziellen Anreize annehmen wollten oder nicht. Gleichzeitig wies er auf die steigende Türkenfeindlichkeit in der Bundesrepublik hin, die mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit immer weiter zunähme.<sup>861</sup> Am

---

<sup>857</sup> Vgl. FAZ, 24.5.1983, »Lambsdorff bei Ulusu«.

<sup>858</sup> Vgl. *Cumhuriyet*, 5.7.1983, »Ankara ›dönüş primine‹ zam, Alman Bakan ›anlayış‹ istedi/Ankara will eine Erhöhung der ›Rückkehrprämie‹, der deutsche Minister ›Verständnis‹«.

<sup>859</sup> Ebd. Side: »Bunu kabul edemiyoruz. Bu, işçinin şimdiye kadar kazanmış olduğu tüm sosyal güvenlik imkanlarını ortadan kalkmasıdır. Bu nedenle prim iadesinin hemen durdurulması gerekir«.

<sup>860</sup> Vgl. FAZ, 7.7.1983, »›Zwischen Freunden kann es Schwierigkeiten geben‹«.

<sup>861</sup> Blüm: »Ben buraya güzel sözler söylemeye ve dinlemeye gelmedim«, in: *Cumhuriyet*, 5.7.1983, »Ankara ›dönüş primine‹ zam, Alman Bakan ›anlayış‹ istedi/Ankara will eine Erhöhung der ›Rückkehrprämie‹, der deutsche Minister ›Verständnis‹«.

Ende seines Besuches gab Blüm eine Pressekonferenz und berichtete von Differenzen in den deutsch-türkischen Beziehungen, die noch nicht abgebaut worden seien. Er könne nicht behaupten, dass beide Partner ein und derselben Meinung seien, denn auch zwischen Freunden könne es Schwierigkeiten geben.<sup>862</sup>

Unmittelbar nach der Abreise von Minister Blüm äußerte sich der türkische Ministerpräsident Uluşu zur geplanten Rückkehrhilfe in Deutschland und lehnte diese als völlig unangemessen ab: »Der Entwurf verfehlt in allen Teilen sein Ziel.« Die beabsichtigte Rückkehrprämie sei »ungerecht und zum Nachteil unserer Arbeiter«. Eine Zustimmung vonseiten der Türkei komme deshalb nicht infrage, sagte Uluşu. Dabei verwies er auf die Aussage von Altbundeskanzler Helmut Schmidt, der ihm versichert habe, dass jeder die türkischen Arbeitnehmer/innen betreffende Schritt in beiderseitigem Einvernehmen vereinbart werde, und er das auch von dem neuen Bundeskanzler Helmut Kohl erwarte.<sup>863</sup>

Nicht einmal 14 Tage später reiste Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann in die Türkei, »um die deutsch-türkischen Beziehungen zu entkrampfen«.<sup>864</sup> Hinsichtlich der türkischen Arbeiter/innen in der Bundesrepublik gäbe es eine echte Interessenkollision zwischen beiden Ländern, so Zimmermann, den er vor allem darin sah, dass während sich die Türkei für einen Export ihrer Arbeitslosigkeit und Devisenüberweisungen ihrer Landsleute aus der Bundesrepublik interessiere, Deutschland keine weiteren türkischen Migrant/innen mehr einreisen lassen wolle.<sup>865</sup> Bis Juli 1983 waren insgesamt vier Bundesminister in die Türkei gereist, weitere Besuche waren angekündigt. Die *FAZ* stimmte dies nachdenklich, denn auch wenn es nach einer herzlichen, vielfältigen Beziehung aussehe, hätten sich die Gespräche beinahe ausschließlich um die Freizügigkeit und die »Gastarbeiterfrage« gedreht.<sup>866</sup> Die *SZ* gelangte zu einem ähnlichen Ergebnis und konstatierte einen deutlichen Riss in der deutsch-türkischen Freundschaft. Dennoch habe Bundesinnenminister Zimmermann mit seinem Besuch offenbar einen Erfolg erzielt, weil er auf der einen Seite seine türkischen Gesprächspartner/innen nicht mit Fragen nach Redemokratisierung behelligt, auf der anderen Seite aber auch klargestellt habe, dass er seine Vorstellung von Ausländerpolitik durchzusetzen gedenke, egal, was Ankara davon halte.<sup>867</sup> Ende des Jahres wurde jedoch deutlich, dass die Senkung des Nachzugsalters für Ausländerkinder auf wackligen Beinen stand. »Nach den Vorstellungen Genschers ließe die Türkei nur von ihrem Anspruch ab, wenn Bonn keine

---

<sup>862</sup> Vgl. Ebd.

<sup>863</sup> Vgl. *FAZ*, 9.7.1983, »Ankara lehnt die Rückkehrhilfe ab«.

<sup>864</sup> *FAZ*, 18.7.1983, »Zimmermann will um Verständnis für die neue Ausländerpolitik werben«.

<sup>865</sup> Vgl. ebd.

<sup>866</sup> Vgl. ebd.

<sup>867</sup> Vgl. *SZ*, 22.7.1983, »Die schnelle Lektion im Basar«, zit. n. Refflinghaus, *Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls*, S. 267f.



Senkung des ›Nachzugsalters‹ beschlösse und hierin Ankara entgegenkäme.« Demnach wolle die Türkei nur dann von ihrem Anspruch auf Freizügigkeit ablassen, wenn Bonn auf eine Senkung des Nachzugsalters verzichten würde.<sup>868</sup>

Am 13. Dezember 1983 wurde der neugewählte Ministerpräsident der Türkei Turgut Özal vereidigt und löste damit den bisherigen Amtsinhaber Bülend Ulusu ab.<sup>869</sup> Als erster hochrangiger westlicher Politiker hielt sich Außenminister Hans-Dietrich Genscher auf Einladung des türkischen Außenministers Vahit Halefoğlu am 6. und 7. März 1984 in der Türkei auf. Zu den drei Hauptpunkten der offiziellen Gespräche zählten neben den Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten die Demokratisierung und Menschenrechtslage in der Türkei sowie die Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer/innen in der EG. Bei seinem vorangegangenen Besuch hatte es zwischen Genscher und dem türkischen Staatschef Evren eine »abgestimmte Presselinie« gegeben, wonach das der Türkei im Rahmen ihres Assoziierungsvertrages mit der EG ab dem 1. Dezember 1986 zustehende Recht auf Freizügigkeit »den wirtschaftlichen Bedingungen angepasst werden [sollte]«. <sup>870</sup> Das bedeutete ein nachdrückliches Verlangen der deutschen Regierung, dass die westdeutschen Grenzen auch dann weiter für Millionen von einreisewilligen türkischen Staatsbürger/innen gesperrt bleiben sollten, obwohl sie nach den Regeln des EG-Vertrags eigentlich überall hätten einreisen und arbeiten dürfen. Die Sorge der Bundesregierung, mit der Freizügigkeit könnten Millionen von arbeitslosen Türkinnen und Türken nach Deutschland einreisen, war nach wie vor groß und deshalb intensivierten sich nun die Gespräche über eine Anpassung des Assoziierungsvertrags zwischen den beiden Ländern. Vor allem erkannte die türkische Regierung, dass sie Forderungen gegenüber Deutschland anbringen konnte, weil diese die Ablösung der Zusage wollte. Özal forderte von der deutschen Regierung, dass sie die deutschen Rentenansprüche türkischer Arbeitnehmer/innen nach Ankara überweisen und die Türkei bei der Einfuhr von türkischen Textilien in die EG unterstützen solle. Weiter zielte die türkische Regierung auf einen Anstieg der deutschen Investitionen in der Türkei. Genscher konnte nicht garantieren, dass diese Forderungen erfüllt werden würden. Er versicherte aber, dass er sich in Brüssel für eine Freigabe der blockierten Türkeihilfen der EG in Höhe von 1,4 Milliarden DM einsetzen werde sowie für die fortgesetzte Zahlung der Finanz- und Militärhilfen der deutschen Regierung an die Türkei von über 260 Millionen DM.<sup>871</sup>

---

<sup>868</sup> Vgl. FAZ, 5.12.1983, »Unklarheit in Bonn über ›Nachzugsalter«.

<sup>869</sup> Die Wahlen zum türkischen Parlament fanden am 6.11.1983 statt. Dabei erzielte die Mutterlandspartei des ehemaligen stellvertretenden türkischen Ministerpräsidenten Özal 45 Prozent der Stimmen. Damit erreichte er die absolute Mehrheit der Mandate.

<sup>870</sup> Spiegel, 12.3.1984, »Nicht irgendwer«.

<sup>871</sup> Vgl. ebd.

Ministerpräsident Özal wies bei dem Gespräch ebenfalls wiederholt auf die hohe Arbeitslosigkeit in der Türkei und auf die Verschärfung der Lage durch die Rückwanderung türkischer Arbeitnehmer/innen aus dem Ausland hin. Zwar habe die türkische Regierung Verständnis für die Probleme in der Bundesrepublik, jedoch erwarte man dieses Verständnis auch vonseiten der Bundesregierung gegenüber der Türkei. Genscher stellte demgegenüber erneut klar, dass es keine weitere Erhöhung der türkischen Wohnbevölkerung in Deutschland geben dürfe, nicht nur wegen der Arbeitsmarktsituation, sondern ebenso infolge der erschöpften Aufnahmefähigkeit. Regelungen der Freizügigkeit und wirtschaftliche Hilfen müssten zudem strikt voneinander getrennt werden, denn Wirtschaftshilfen seien keineswegs als Gegenleistung für türkisches Entgegenkommen bei der Freizügigkeit zu bewerten, so der Außenminister.<sup>872</sup> Genscher verwies dabei auf das Vier-Augen-Gespräch zwischen ihm und dem Außenminister Halefoğlu, der ihm dabei die türkischen Wünsche auf wirtschaftlichem Gebiet vorgestellt hatte. Dazu gehörten die Fortsetzung jährlicher Projekthilfen in Höhe von 130 Millionen DM, die Wiederaufnahme zusätzlicher Sonderhilfen aus OECD-Programmen<sup>873</sup> sowie die Unterstützung von Dreiecks-Kooperationen im Nahen Osten.<sup>874</sup> Überdies wurde bei dem Gespräch deutlich, dass die Türkei auch zusätzliche Rüstungssonderhilfen für den Ankauf von weiteren 105 Kampfpanzern Leopard I wünschte.<sup>875</sup>

Nach dem Besuch berichtete die *FAZ*, dass die Gespräche keine konkreten Ergebnisse erbracht hätten, obwohl Özal erklärte, dass die Türkei die deutschen Interessen in der Frage der Freizügigkeit berücksichtigen werde. Die *FAZ* vermutete ein Kompensationsgeschäft und stellte die Frage »Was kostet Ankaras Verständnis für die ›deutschen Sorgen?«. Für die *FAZ* war klar zu erkennen, dass das türkische Wohlverhalten bei der Freizügigkeit mit deutschen Wirtschaftshilfen sowie der Unterstützung innerhalb der EG vergolten würde und damit sollte sie Recht behalten.<sup>876</sup>

Im September 1984 reiste der türkische Ministerpräsident Turgut Özal nach Bonn. Während des Treffens mit Bundeskanzler Helmut Kohl und Außenminister Hans-Dietrich Genscher erklärte er, dass das Gespräch zwischen Genscher und Halefoğlu sehr wichtig gewesen sei, weil dies die Regierungsebene betreffe. Die türkische Regierung hatte klare Forderungen, die er Genscher auch bei dem Gespräch am 6. März in Ankara erläutert habe. Die Bundesregierung war sich darüber im Klaren, dass sie die Pläne der Senkung des Nachzugsalters von

---

<sup>872</sup> Vgl. ebd.

<sup>873</sup> Zur Finanzierungserleichterung großer Projekte wie Kernkraftwerke und dem Ausbau von Fernmeldeeinrichtungen.

<sup>874</sup> Dazu gehörte deutsche Technologie, türkische Bauindustrie und die Finanzierung durch Drittland.

<sup>875</sup> Vgl. AAPD 1984, I, Dok. 77, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steinkühler, 9.3.1984.

<sup>876</sup> Vgl. *FAZ*, 9.3.1984, »Was kostet Ankaras Verständnis für die ›deutschen Sorgen?«, zit. n. Refflinghaus, Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls, S. 269.

Bundesinnenminister Zimmermann aufgeben müsse, wenn sie von der Türkei ein Entgegenkommen bei der Freizügigkeit erreichen wollte. Somit verzichtete Deutschland darauf, das Alter für den Nachzug von ›Gastarbeiterkindern‹ nicht von sechzehn auf sechs Jahre herabzusetzen.<sup>877</sup>

Bei dem Gespräch mit Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher äußerte sich der türkische Ministerpräsident zudem über die fehlenden Wohnungen für die Rückkehrer/innen in der Türkei und wünschte sich von der Bundesregierung mehr Unterstützung. Er hoffe, dass es eine Lösung im Zusammenhang mit den Bausparverträgen geben könne, die die türkischen Landsleute in der Bundesrepublik abgeschlossen hätten. Wenn es gelinge, Wohnungen zu bauen, könne das Problem der Rückkehr erleichtert werden und mehr türkische Arbeitnehmer/innen würden sich entscheiden zurückzukehren.<sup>878</sup>

Bundesaußenminister Genscher erklärte im Oktober 1984 in einer Debatte über mehrere Anträge zum Thema Türkei im Deutschen Bundestag, dass die türkische Regierung ihre Rechtsposition in der Frage der Freizügigkeit zwar nicht aufgeben, aber die Freizügigkeit doch nicht praktizieren wolle. Die Türkei erreichte schließlich, dass im Gegenzug der Nichteinlösung des Freizügigkeitsversprechens das Nachzugsalter für Ausländerkinder nicht herabgesetzt und auch die Türkeihilfe weiterhin gezahlt wurde. Beide Länder seien sich einig, dass künftige Regelungen ausschließlich in beiderseitigem Einverständnis getroffen würden.<sup>879</sup>

---

<sup>877</sup> Vgl. AADP, Dok. 229, Deutsch-türkisches Regierungsgespräch, 5.9.1984.

<sup>878</sup> Vgl. ebd.

<sup>879</sup> Vgl. Rede im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 10/89, 5.10.1984, S. 6585.

## 7. »Endgültige Rückkehr«: Die Abwanderung türkischer Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien 1983/84

Bei einer *Isoplan*-Untersuchung 1982/83 wurden 600 türkische Haushaltsvorstände über ihre Verbleib- bzw. Rückkehrabsichten befragt. Von den Befragten beabsichtigten fast die Hälfte (48 Prozent) eine Rückkehr. 10,5 Prozent von ihnen gaben an, in den nächsten drei Jahren zurückkehren zu wollen, während fast 38 Prozent keine genauen Angaben machten.<sup>880</sup>

**Tab. 15:** Wanderung von türkischen Staatsangehörigen zwischen Deutschland und dem Ausland von 1962 bis 1985

Jahr	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1962	17.685	3.723	+ 13.962
1963	31.524	6.512	+ 25.012
1964	72.214	14.083	+ 58 131
1965	74.246	23.146	+ 51.100
1966	61.724	40.892	+ 20.832
1967	33.479	54.510	- 21.031
1968	82.703	28.233	+ 54.470
1969	155.762	30.043	+ 125.719
1970	184.288	42.892	+ 141.396
1971	198.749	61.473	+ 137.276
1972	193.796	75.664	+ 118.132
1973	251.520	87.593	+ 163.927
1974	161.245	111.339	+ 49.906

<sup>880</sup> Vgl. Mehrländer, Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des Migrationsprozesses 1961–1985, S. 62f; Rückkehr- und Verbleibabsichten türkischer Arbeitnehmer, in: CIM Arbeitsmaterialien 3, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1983; Manfred Werth, Rückkehr- und Verbleibabsichten türkischer Arbeitnehmer. Eine empirische Analyse der Rückkehrbereitschaft und des Wanderungserhaltens sowie des Sparverhaltens und der Anlagepläne türkischer Arbeitnehmer, in: Manfred Werth (Hrsg.), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 16. Jg., 1983, S. 345–359.

<b>Jahr</b>	<b>Zuzüge</b>	<b>Fortzüge</b>	<b>Saldo</b>
1975	98.860	149.000	- 50.140
1976	106.017	131.097	- 25.080
1977	114.878	114.269	+ 609
1978	131.400	88.598	+ 42.802
1979	172.420	66.738	+ 105.682
1980	213.258	71.444	+ 141.814
1981	84.583	71.615	+ 12.968
1982	43.137	87.579	- 44.442
1983	28.178	100.977	- 72.799
1984	34.536	213.891	- 179.355
1985	48.028	61.017	- 12.989
1986	63.002	52.444	+ 10.558
1987	67.150	46.347	+ 20.803

**Quelle:** Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015.

Die Abwanderungszahl der türkischen Arbeitnehmer/innen aus Deutschland zurück in die Türkei stieg seit Beginn der Anwerbung 1961 jährlich von wenigen Tausend kontinuierlich an. Zur Zeit der Wirtschaftskrise 1966/67, als viele ausländische Arbeiter/innen entlassen wurden, waren es schließlich 54.510, die wieder in ihre Heimat zurückkehrten oder in ein anderes Land zogen. Zwischen den Rezessionsjahren 1967/68 und 1975 kletterte die Zahl der Rückkehrer/innen von 28.233 bis auf 149.000. In den darauffolgenden Jahren sank die jährliche Abwanderungszahl erneut bis auf 66.738 (1979), doch 1984 kam es mit 213.891 türkischen Abwander/innen zu einem singulären Rückkehrschub, was auf das RückHG von 1983 zurückgeführt werden kann. Da nur bis zum 30. Juni 1984 Anträge auf Rückkehrhilfe gestellt werden konnten und die Abwanderung der Rückkehrhilfeempfänger/innen und ihrer Familien bis spätestens September 1984 erfolgen musste, sank die Zahl der Fortzüge ab 1985 deutlich.

Mit dem Wechsel von der sozialliberalen zur konservativ-liberalen Koalition 1982 intensivierte sich die Abgrenzungspolitik gegenüber den Nicht-EG-Ausländer/innen mit

Wirkung des RückHG. Insgesamt 300.000 Ausländer/innen sollen die Rückkehrhilfe 1983/84 in Anspruch genommen haben und in ihr Heimatland zurückgekehrt sein. Die Bundesregierung feierte das Gesetz als vollen Erfolg.<sup>881</sup> Doch lassen sich diese Zahlen belegen?kehrten tatsächlich 300.000 Ausländer/innen auf Grund des RückHG zurück in ihre Heimat zurück?

Da es keine Statistik über diejenigen Rückkehrer/innen gibt, die das vorzeitige Verfügungsrecht über staatlich begünstigte Spareinlagen (Artikel 6 bis 9) und über Abfindungszahlungen für unverfallbare Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung (Artikel 5) in Anspruch nahmen, können lediglich die Ergebnisse der Rückkehrförderung im Bereich der Rückkehrhilfe (Artikel 1) und der Auszahlung der Rentenversicherungsbeiträge (Artikel 2 bis 4) untersucht werden.<sup>882</sup>

## 7.1 Rückkehrhilfeempfänger/innen

Die in Artikel 1 des RückHG normierten Regelungen sprachen Antragsteller/innen eine Rückkehrhilfe zu, wenn sie aus den früheren Anwerbestaaten Jugoslawien, Korea (Südkorea), Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien oder der Türkei kamen und aufgrund von Stilllegung des ganzen Betriebes oder von wesentlicher Betriebsteilen oder wegen Konkurs eines Betriebes im Zeitraum vom 30. Oktober 1983 bis zum 30. Juni 1984 arbeitslos geworden waren. Ein Recht auf Rückkehrhilfe hatten auch diejenigen Ausländer/innen, die mindestens ein halbes Jahr vor Antragstellung von Kurzarbeit betroffen waren. Jedoch musste innerhalb der letzten sechs Monate vor Antragstellung auf Rückkehrhilfe ununterbrochen Anspruch auf Kurzarbeitergeld für Ausfallstunden bestanden haben, die mindestens 20 Prozent der betrieblichen Arbeitszeit umfassten. Die ausländischen Arbeitnehmer/innen konnten bis zum 30. Juni 1984 einen Antrag auf Rückkehrhilfe stellen und bekamen die beantragte Hilfe bewilligt, wenn die im Gesetz genannten Kriterien dafür erfüllt waren.

Die BA in Nürnberg erwartete insgesamt 20.000 Anträge auf Rückkehrhilfe<sup>883</sup>, doch es stellten lediglich 16.927 Ausländer/innen einen Antrag, von denen nur 13.723 dem Grunde nach bewilligt wurden. Somit wurden 3.204 Anträge abgelehnt oder hatten sich in anderer Weise erledigt. Die Erwartungen der BA gingen also nicht auf.<sup>884</sup>

---

<sup>881</sup> Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger, 2.8.1984, »Rückkehrhilfe war für Bonn ein voller Erfolg«; Kölnische Rundschau, 3.12.1983, »Blüm sieht Erfolg der Rückkehrhilfe«; Union in Deutschland (UiD), Nr. 6, 1985, S. 3; CDU-Dokumentation 32/1986, S. 29; dazu auch Herbert, Ausländerpolitik; Meier-Braun, Integration und Rückkehr?; Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer; Schmidt-Fink, Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>882</sup> Vgl. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 295.

<sup>883</sup> Vgl. Spiegel, 27.2.1984, »Dramatische Szenen«.

<sup>884</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2497, 26.11.1984.

Nach Aussage des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesarbeitsministerium Stefan Höpfinger (CSU) hatten insgesamt 16.928 Ausländer/innen einen Antrag auf Rückkehrhilfe gestellt. Von diesen hätten wiederum 13.716 ausländische Arbeitnehmer/innen einen positiven Bescheid erhalten. An rund 13.350 Anspruchsteller/innen seien bis zum 1. März 1985 insgesamt etwa 161 Millionen DM ausbezahlt worden.<sup>885</sup>

**Tab. 16:** Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe – Aufteilung nach Nationalitäten

<b>Nationalität</b>	<b>Fälle</b>
Jugoslawien	558
Korea	108
Marokko	72
Portugal	560
Spanien	234
Tunesien	168
Türkei	12.016
Insgesamt	13.716

**Quelle:** Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2988, 8.3.1985.

Regional konzentrierten sich die Anträge auf Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bremen, da vor allem in der Montan- und der Werftindustrie eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit herrschte. Der Großteil der Rückkehrhilfebezieher/innen war im verarbeitenden Gewerbe und im Bergbau tätig gewesen (90 Prozent); zwei Drittel von ihnen in den Wirtschaftsbereichen Eisen- und Stahlerzeugung sowie im Schiffbau.<sup>886</sup>

Die Mehrzahl der Rückkehrhilfebezieher/innen gehörten der ersten Generation ausländischer Arbeitnehmer/innen an<sup>887</sup> und ihre Anträge wurden aufgrund von Teilstilllegungen bewilligt. Bei den türkischen Arbeiter/innen waren das 70 Prozent.<sup>888</sup> Vor allem in den Wirtschaftszweigen Bergbau, Eisen- und Stahlerzeugung gaben fast alle als Anspruchsgrund die Teilstilllegung an. Betriebsstilllegungen gab es überwiegend in privaten

<sup>885</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2988, 8.3.1985.

<sup>886</sup> Vgl. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 315.

<sup>887</sup> Vgl. ebd., S. 319f.

<sup>888</sup> Vgl. ebd., S. 316.

Dienstleistungsbetrieben wie Gaststätten, Konkurse in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie und Kurzarbeit im Straßenfahrzeugbau.<sup>889</sup> Der Arbeitsmarktforscher Elmar Hönekopp charakterisierte den »typischen« Rückkehrhilfebezieher wie folgt:

»Der typische Rückkehrhilfebezieher war ein türkischer Mann, der – fast schon älterer Arbeitnehmer – trotz relativ guter Qualifikation wegen Teilstilllegung in seiner Firma arbeitslos geworden war. Dabei war er – nach über 10-jährigem Aufenthalt in Deutschland und im Besitz der besonderen Arbeitserlaubnis – ausländerrechtlich gut abgesichert.«<sup>890</sup>

Auffällig ist, dass sehr viele der Rückkehrhilfebezieher/innen höher qualifiziert waren, als es durchschnittlich bei den ausländischen Arbeitnehmer/innen der Fall war. Erklärt werden kann dies damit, dass ein Großteil der qualifizierten Antragsteller/innen im Bergbau arbeitete und die Aufstiegsmöglichkeiten im Untertagebau relativ gut waren. Zudem stellten in diesem Sektor Ausländer den größten Anteil an den Beschäftigten.<sup>891</sup>

## 7.2 Auszahlung der Rentenbeiträge

Zu dem RückHG gehörte die sofortige Auszahlung der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung, d. h. die ausländischen Arbeitnehmer/innen konnten ihre Beiträge ohne die zweijährige Wartezeit ausbezahlt bekommen. Antragsberechtigt waren Ausländer/innen, die nicht Angehörige von EG-Staaten waren, sofern mit den Herkunftsländern keine bilateralen Sozialversicherungsabkommen existierten. Dazu gehörten insbesondere Antragsteller/innen aus Korea, Marokko, Portugal, Tunesien und der Türkei. Jugoslawien und Spanien waren von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen, da es bereits Sozialversicherungsabkommen zwischen diesen Ländern und der Bundesrepublik gab.

Dem Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesarbeitsministerium Wolfgang Vogt (CDU) zufolge, ließen sich im Bewilligungszeitraum 150.000 ausländische Arbeitnehmer/innen ihre Beiträge zur Rentenversicherung ausbezahlen.<sup>892</sup> Im Vergleich zu den Vorjahren war vor allem bei den türkischen Arbeitnehmer/innen ein deutlicher Anstieg zu erkennen: Nicht weniger als 80 Prozent der Antragsteller/innen waren 1984 türkische Staatsbürger/innen.

---

<sup>889</sup> Vgl. ebd., S. 316f.

<sup>890</sup> Ebd., S. 313.

<sup>891</sup> Vgl. ebd., S. 318.

<sup>892</sup> Vgl. Union in Deutschland (UiD), Heft 6, 14.2.1985, S. 3.



**Tab. 17:** Beitragserstattungen aus der Arbeiterrentenversicherung an Türkinnen und Türken 1982–1985

<b>Jahr</b>	<b>Bewilligungen</b>	<b>Beiträge (in Mio. DM)</b>
1982	9.901	105,7
1983	20.786	143,2
1984	100.800	1.711,8
1985	37.232	787,7

**Quelle:** Auskunft der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken vom 4.2.1986, zit. n. Klaus Sieveking, Die Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen an Ausländer, Baden-Baden 1988, S. 35.

Da es keine Statistik über die Zahl der gestellten Anträge auf Rentenbeitragsrückzahlung aufgrund des RückHG gibt, führten die Rentenversicherungsträger nachträglich eine Auswertung bzw. Zuordnung der eingegangenen Anträge durch und schätzten für den Bewilligungszeitraum des RückHG 140.000 Anträge. Der Arbeitsmarktforscher Elmar Hönekopp ging bei seiner Analyse von der Frage aus, »inwieweit die gestellten und bewilligten Anträge auf sofortige Auszahlung der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung im Zeitraum der Gültigkeit des Rückkehrförderungsgesetzes diesem tatsächlich kausal zugeordnet werden können«, um dann die plausiblen Werte der Inanspruchnahme des Gesetzes mit den tatsächlichen Zahlen des Statistischen Bundesamtes zu vergleichen.<sup>893</sup> Er wies darauf hin, dass in dem selben Zeitraum des Vorjahres 30.000 Anträge auf Erstattung der Rentenversicherungsbeiträge eingegangen waren und deshalb angenommen werden müsse, dass es in dem maßgeblichen Zeitraum 1983/84 ebenfalls mindestens 30.000 »normale« Anträge gegeben habe, die nach der zweijährigen Wartezeit ausbezahlt worden seien. Deshalb rechnete Hönekopp mit nicht mehr als 110.000 Ausländer/innen, die einen Antrag auf Rentenerstattung aufgrund des RückHG gestellt hätten.<sup>894</sup>

Die Rentenversicherungsträger unterschieden die Antragsbewilligungen danach, ob Erstattungen mit oder ohne Beitragszahlungen in den letzten beiden Jahren vor Antragstellung geleistet wurden,

»d.h. ob es sich um Erstattungen handelte aufgrund von »normalen« Erstattungsanträgen nach zweijähriger Wartezeit (ohne Beiträge während der letzten beiden Jahre) bzw. aufgrund der Ausnahmeregelung des

<sup>893</sup> Vgl. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 299.

<sup>894</sup> Vgl. ebd., S. 300.

Rückkehrförderungsgesetzes [...]. Dabei ist davon auszugehen, dass die Bewilligungen in Fällen »mit Beiträgen« auf Anträge aufgrund des Rückkehrförderungsgesetzes zurückzuführen sind.<sup>895</sup>

Nach dem VDR und der Landesversicherungsanstalt Mittel- und Oberfranken (LVA Bayreuth) gab es insgesamt 100.408 bewilligte Anträge »mit Beiträgen in den letzten beiden Jahren«, was bedeutet, dass die Antragsteller/innen in den letzten beiden Jahren gearbeitet und Rentenbeiträge eingezahlt hatten. Darunter waren 82.790 Antragsteller/innen aus der Türkei und 11.214 aus Portugal. Diese Angaben bezogen sich nicht auf die gleichen Zeiträume und nicht auf den Zeitraum für eine mögliche Antragstellung (Dezember 1983 bis Juni 1984), sondern auf den Zeitraum vom 1. Oktober 1983 bis zum 30. Juni 1984 (VDR) bzw. vom 1. Dezember 1983 bis zum 30. September 1984 (LVA Bayreuth).<sup>896</sup> Trotz der unterschiedlichen Zeiträume wird deutlich, dass vor allem türkische Arbeitnehmer/innen von dem Angebot zur sofortigen Auszahlung der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung Gebrauch machten.

Während eine Rückkehrprämie nur an 13.716 ausländische Arbeiter/innen ausbezahlt wurde, stellten laut VDR und LVA Bayreuth über 100.000 einen Antrag auf Sofort-Auszahlung der Rentenbeiträge. Bei einer *Isoplan*-Befragung von Rückkehrhilfeempfänger/innen 1984 gaben 95 Prozent an, sich auch ihre Rentenbeiträge auszahlen lassen zu wollen.<sup>897</sup> Somit kehrten schätzungsweise über 86.000 ausländische Arbeitnehmer/innen ohne eine Rückkehrprämie in ihre Heimat zurück.

### 7.3 RückHG – ein Erfolg I

»Etwa 300.000 Ausländer werden bis zum Ablauf der Ausreisefrist das Bundesgebiet freiwillig verlassen. Ein wichtiger Bestandteil der Koalitionsvereinbarungen zur Ausländerpolitik ist damit erfüllt«, so Bundesarbeitsminister Norbert Blüm 1984 in einem Schreiben an Bundeskanzler Helmut Kohl.<sup>898</sup> Nach offiziellen Angaben verließen aufgrund des RückHG somit etwa 300.000 von insgesamt 4,53 Millionen Ausländer/innen das Land.<sup>899</sup> Noch zwei

---

<sup>895</sup> Ebd., S. 301.

<sup>896</sup> Vgl. ebd.

<sup>897</sup> Ist in Kapitel 2.2 ausführlich dargestellt.

<sup>898</sup> Zit. n. Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 255.

<sup>899</sup> Da der Bewilligungszeitraum der Rückkehrhilfe für 1984 die Monate Januar bis September waren, untersuchte Hönekopp die Fortzüge in den ersten drei Quartalen des Jahres und kam zu dem Ergebnis, dass insgesamt 247.000 Personen zurückgekehrt waren, d. h. 133.000 Personen mehr als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Schlussfolgernd stellte Hönekopp fest, dass die ursprünglich genannte Anzahl von 300.000 Fortzügen aufgrund des RückHG erheblich zu hoch lag und die tatsächliche zusätzliche Wirkung des Gesetzes mit maximal 133.000 Fortzügen zu beziffern war. Vgl. dazu Hönekopp, *Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer*.

Jahre später verkündete die CDU stolz: »Die SPD hatte jahrelang von Rückkehrförderung geredet – wir haben gehandelt. Das Rückkehrförderungsgesetz war ein voller Erfolg.«<sup>900</sup>

Rückblickend kritisieren dagegen viele Wissenschaftler das von offizieller Seite als Erfolg bewertete RückHG als Fehlschlag. Der Erziehungswissenschaftler Norbert Wenning erkennt in dem »Versuch[,] durch die Zahlung einer Rückkehrprämie 1984 Ausländer zum Verlassen des Landes zu bewegen«, keinen »durchschlagende[n] Erfolg«. <sup>901</sup> Der Soziologe Michael Bommes beurteilt die Rückkehrförderungs politik als »weitgehend wirkungslos«<sup>902</sup> und sieht darin »vor allem [eine] symbolische Politik zur Demonstration politischer Handlungsfähigkeit«<sup>903</sup>, und auch der Sozialwissenschaftler Martin Frey gestand ihr nur zu, »vor allem symbolische Bedeutung«<sup>904</sup> zu haben. Auch der Politikwissenschaftler Karl-Heinz Meier-Braun identifizierte die Rückkehrförderungs politik als »eine symbolische Maßnahme – gerade im Hinblick auf eine beunruhigte deutsche Bevölkerung, der konsequente Maßnahmen zum Abbau der Ausländerzahlen vorgeführt werden sollten«. <sup>905</sup> Was war der Grund für solche Kritik? Der Historiker Jan Motte erklärt sie wie folgt:

»Die negativen Beurteilungen des Gesetzes leiten sich aus dem Erwartungs- und Ankündigungshorizont der unmittelbar vorausgegangenen ausländerpolitischen Debatte her, nicht hingegen aus dem konkreten Gesetzestext, der die Zielgruppe stark einengte und genaue Kriterien für die Auszahlung von Rückkehrprämien nannte.«<sup>906</sup>

Wenn der symbolische Charakter des RückHG außer Betracht bleibt und nur der Wortlaut des Gesetzes zugrunde gelegt wird, dann kann – wie auch Motte argumentiert – von einem Erfolg gesprochen werden. <sup>907</sup> Wie viele der Rückkehrer/innen wegen der öffentlichen Diskussionen über die Einführung von Rückkehrhilfen eine abwartende Haltung einnahmen und ihre Heimreise bis zur Verabschiedung des RückHG verschoben, weiß man nicht. <sup>908</sup>

Zusammenfassend lassen sich acht Punkte anführen, die das RückHG als Erfolg qualifizieren können:

---

<sup>900</sup> CDU-Dokumentation 32/1986, S. 29.

<sup>901</sup> Norbert Wenning, Migration in Deutschland. Ein Überblick, Münster, New York 1996, S. 127; zit. n. s.o.

<sup>902</sup> Bommes, Von »Gastarbeitern« zu Einwanderern, S. 273, zit. n. Jan Motte, Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik: Die bundesdeutsche Praxis der Rückkehrförderung in den 80er Jahren, in: Bernhard Santel, Hermann Schock (Hrsg.), Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung, Opladen 2000, S. 55–72, hier S. 59.

<sup>903</sup> Michael Bommes, Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland, in: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft, IMIS-Beiträge, Heft 38/2011, S. 159–190, hier S. 172f.

<sup>904</sup> Martin Frey, Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer, in: Körner, Mehrländer (Hrsg.), Die neue »Ausländerpolitik« in Europa, S. 15–63, hier S. 27.

<sup>905</sup> Meier-Braun, 40 Jahre »Gastarbeiter« und Ausländerpolitik in Deutschland, S. 18.

<sup>906</sup> Motte, Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik, S. 60

<sup>907</sup> Vgl. ebd.

<sup>908</sup> Die Rentenversicherungsträger gingen für den Bewilligungszeitraum von 140.000 Anträgen aus. Jedoch muss davon ausgegangen werden, dass etwa 30.000 Anträge vom Vorjahr dazu gezählt wurden.

1. Anstieg der Fortzüge: Die Zahl der Abwanderungen von Ausländer/innen aus der Bundesrepublik nahm im Gegensatz zu den Vorjahren 1984 deutlich zu. Während 1980 insgesamt rund 386.000 Nichtdeutsche das Land verließen, stieg die Zahl 1981 auf 415.524. 1982 verließen gerade einmal 18.000 Ausländer mehr die Bundesrepublik als im Vorjahr und 1983 sogar knapp 10.000 Personen weniger (424.913). Etwa 120.000 Fortzüge mehr gab es 1984 im Vergleich zum Vorjahr. Dieser sprunghafte Anstieg kann auf das RückHG zurückgeführt werden, da sich allein über 100.000 Abwanderer/innen ihre Rentenbeiträge sofort ausbezahlen ließen. Die in Aussicht gestellten finanziellen Anreize hatten die Abwanderung befördert.
2. Anstieg der Abwanderung türkischer Staatsbürger/innen: Zwar richtete sich das RückHG an Ausländer/innen aus mehreren Ländern wie Jugoslawien, Korea, Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien und der Türkei, aber die eigentlichen Adressaten waren die türkischen Migrant/innen, da sie zur größten Gruppe der Ausländer/innen in Deutschland gehörten und am häufigsten von Arbeitslosigkeit bedroht waren. Die jahrelangen öffentlichen Diskussionen thematisierten vor allem die Begrenzung und Reduzierungen der türkischen Bevölkerung in der Bundesrepublik. Während 1983 rund 101.000 Türcinnen und Türken die Rückkehr antraten, stieg die Zahl 1984 um mehr als das Doppelte an: Fast 214.000 Fortzüge verzeichnete das Statistische Bundesamt, was ein Anstieg um 113 Prozent zum Vorjahr war.
3. Zeitliche Begrenzung übte Druck aus: Die finanziellen Leistungen des RückHG waren zeitlich befristet, was schnelle Entscheidungen von den rückkehrwilligen Ausländer/innen verlangte. Innerhalb von wenigen Monaten mussten sich die ausländischen Arbeitnehmer/innen und ihre Familien entscheiden, ob sie die finanzielle Unterstützung annehmen und das Land verlassen oder ihre Rückkehrabsichten weiter verschieben oder ganz aufgeben wollten. Die Bundesregierung begründete ihre Entscheidung zur zeitlichen Begrenzung des Gesetzes damit, dass durch die Befristung ausgeschlossen werden könne, »dass rückkehrbereite Ausländer erneut zu einem Abwarten veranlasst«<sup>909</sup> würden. Das heißt, die Ausländer/innen erhielten eine einmalige Möglichkeit – ohne Aussicht auf ein neues Gesetz – mit finanzieller Unterstützung die Bundesrepublik zu verlassen und mussten sich innerhalb des beschränkten Bewilligungszeitraumes entscheiden. Diese zeitliche Begrenzung konnte Druck auf diejenigen Rückkehrinteressierten ausüben, die den Zeitpunkt ihrer Abwanderung noch nicht festgelegt hatten und sich nun schnell entscheiden mussten.

---

<sup>909</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2497, 26.11.1984, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN.

4. Erstattung der Rentenbeiträge ohne Wartezeit: Vor dem RückHG mussten Ausländer/innen zwei Jahre auf die Erstattung ihrer Rentenbeiträge warten. Nun konnten sie sich ihre Beiträge ohne die Wartezeit ausbezahlen lassen und mit dem Geld ihre Rückkehr antreten. Der Effekt, den die Wartezeitverkürzung hatte, kann in dem Anstieg der Anträge auf Beitragserstattung für 1984 beobachtet werden: Während 1983 nur 30.000 Ausländer/innen ihre Beiträge zurückerstattet haben wollten, stieg die Zahl im Bewilligungszeitraum auf 140.000. Das Angebot unterstützte die Ausländer/innen in ihrer Entscheidungsfindung, denn nun konnten sie mit einer größeren Summe in die Heimat zurückkehren. Diese Regelung kann als Erfolg bewertet werden, da das ausbezahlte Bargeld einen deutlich höheren Stellenwert für die Rückkehrer/innen hatte als die Aussicht auf eine spätere Rentenzahlung.
5. Enorme Einsparungen bei der Rentenversicherung: Die Rückkehrer/innen erhielten nur einen Teil ihrer Beiträge für die Renten- und Sozialversicherung ausbezahlt, denn der Arbeitgeberanteil verblieb in der deutschen Rentenversicherung. Diese Beitragserstattung kann langfristig »als eine Spar- und Sanierungsmaßnahme für die Rentenversicherung auf Kosten der ausländischen Arbeitnehmer bezeichnet werden«, denn die Ausländer/innen verzichteten auf Rentenzahlungen im Alter.<sup>910</sup> Die »Bürgerinitiative ausländische Arbeitnehmer« in Hamburg rechnete die Summe der Einsparung an einem Beispiel vor:

»Ein Ausländer hat elf Jahre in der Bundesrepublik gearbeitet und 23.000 Mark an Rentenbeiträgen entrichtet. Er geht mit 63 Jahren in Rente und erhält monatlich 650 Mark. Wird er 75 Jahre alt, so hat er im Laufe der Zeit etwa 100.000 Mark erhalten. Wenn er sich jedoch jetzt zur Rückkehr in die Heimat entschließt und sich seine Rentenbeiträge auszahlen lässt, bekommt er lediglich seine 23.000 Mark zurück.«<sup>911</sup>

Die Rentenversicherung profitierte mit mehreren Tausend DM pro Rückkehrer/in. Insgesamt hatte sie drei bis vier Milliarden DM eingespart. Der Bundesinnenminister Norbert Blüm verkündete 1986 stolz, dass die CDU die »Rentenversicherung vor der Zahlungsunfähigkeit gerettet und die Rentenfinanzierung wieder stabilisiert« habe.<sup>912</sup>

6. Entlastung der Krisenbranchen: Für die Rückkehrentscheidung vieler Ausländer/innen spielte die drohende oder bestehende Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle. Mit dem RückHG wollte die Regierung den Arbeitsmarkt tendenziell entlasten. Fast 90 Prozent der Rückkehrhilfebezieher/innen waren türkische Staatsangehörige und die meisten von ihnen kamen aus den vom Strukturwandel besonders betroffenen Bundesländern Nordrhein-

---

<sup>910</sup> Meier-Braun, 40 Jahre »Gastarbeiter« und Ausländerpolitik in Deutschland, S. 9f.

<sup>911</sup> Die Zeit, 11.5.1984, »Reise ohne Wiederkehr«.

<sup>912</sup> CDU-Dokumentation 32/1986, S. 32.

Westfalen und Niedersachsen. »Das Rückkehrhilfegesetz war so gesehen eine erfolgreiche und zielgenaue Kombination von ›Ausländerpolitik‹ und wirtschaftspolitischer Strukturpolitik«, so Jan Motte.<sup>913</sup> Vor allem waren fast 60 Prozent der Rückkehrhilfebezieher/innen in den Krisenbranchen der Eisen- und Stahlerzeugung sowie im Berg- und Schiffbau tätig. Der Jurist Klaus Sieveking beschrieb den Charakter des Gesetzes als »eine Art ›Notprogramm‹ für [sic!] Ausländer, die in den nächsten Monaten aufgrund abzusehender Krisenentwicklungen (Metall- und Montanbereich) arbeitslos werden«. <sup>914</sup> Für Motte stand fest: Die Rückkehrförderungs politik »war ein wirkungsvolles Instrument, das den Strukturwandel in der Branche einleitete und unterstützte, ohne dabei den Betriebsfrieden zu gefährden und die deutsche Stammebelegschaft einschneidenden Maßnahmen auszusetzen.«<sup>915</sup>

7. Einsparungen beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld: Durch die Abwanderung ausländischer Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit bedrohter Ausländer/innen, entfielen mehrere Hundert Millionen DM an Arbeitslosengeldzahlungen. Allein bei den Rückkehrhilfeempfänger/innen gab es Einsparungen von vielen Millionen DM, ohne dass der Betrag sich eindeutig spezifizieren lässt: *Der Spiegel* errechnete 330 Millionen DM, die BA dagegen 83 Millionen DM.<sup>916</sup>
8. Einsparungen beim Kindergeld: Das RückHG sah vor, dass bei Bewilligung des Antrages die Antragsteller/innen gemeinsam mit ihren minderjährigen Kindern die Bundesrepublik endgültig verlassen müssten. Tausende Kinder und Jugendliche wanderten daraufhin mit ihren Eltern aus und erhielten zukünftig keine Kindergeldzahlungen, obwohl die Eltern bei Arbeitslosigkeit in Deutschland ein Anrecht darauf gehabt hätten. Damit erzielte die Bundesregierung für die Jahre 1983 bis 1987 Einsparungen in Höhe von rund 240 Millionen DM.<sup>917</sup>

---

<sup>913</sup> Motte, Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik, S. 60.

<sup>914</sup> Ebd., S. 61, zit. n. ebd.

<sup>915</sup> Motte. Gedrängte Freiwilligkeit, S. 181.

<sup>916</sup> Vgl. *Die Zeit*, 18.10.1985, »Eine Frage der größeren Angst«; Meier-Braun, 40 Jahre »Gastarbeiter« und Ausländerpolitik in Deutschland, S. 10. Motte schätzt für die Unternehmen der Stahlbranche, des Bergbaus und der Werftindustrie Einsparungen in Höhe von mehreren hundert Millionen Mark, weil diese die Arbeitsmigranten nicht über reguläre Sozialpläne ausscheiden ließen. Vgl. dazu Motte, Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik, S. 69.

<sup>917</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2497, 26.11.1984, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN.

## 7.4 Rückkehrmotive der Rückkehrhilfebezieher/innen 1984

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) führte 1984 eine schriftliche Befragung über die Abwanderungsgründe von Antragsteller/innen auf Rückkehrhilfe durch. Knapp 2.000 Rückkehrhilfeempfänger/innen nahmen daran teil und nannten ihre zentralen Motive für die Abwanderung, ihre Pläne für die Zeit nach der Rückkehr und die Auswirkungen der Rückkehrförderung auf ihren Rückkehrentschluss.<sup>918</sup>

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass für die jugoslawischen, portugiesischen und spanischen Rückkehrer/innen die Arbeitsplatzprobleme ein wesentlicher Grund für die Rückkehr waren. Etwa die Hälfte der befragten türkischen Arbeitnehmer/innen hatten Heimweh und jede/r Dritte von ihnen nannte gesundheitliche Probleme, etwa jede/r Vierte die Erziehung der Kinder und Aspekte der Ausländerfeindlichkeit als Motive für die Rückkehr.<sup>919</sup>

**Tab. 18:** Gründe für die Rückkehr nach Nationalitäten in Prozent, Mehrfachnennung möglich

<b>Gründe für die Rückkehr</b>	<b>Jugoslawien</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>	<b>Türkei</b>	<b>Sonstige</b>
Arbeitsplatzprobleme	56,0	69,5	60,0	46,5	41,9
Probleme als Ausländer	25,0	10,5	10,0	27,1	20,9
Sehnsucht nach zu Hause	33,3	24,2	30,0	48,2	27,9
Erziehung der Kinder	13,1	21,1	20,0	26,0	27,9
Leben und arbeiten in D gefallen nicht mehr	9,5	9,5	10,0	16,7	11,6
Gesundheitliche Probleme	23,8	9,5	10,0	36,5	23,3
Sonstige Gründe	27,4	18,9	20,0	17,7	14,0

**Quelle:** Zit. n. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 325.

Arbeitsplatzprobleme waren vor allem für die unter 35-jährigen und für die über 55-jährigen Ausländer/innen ein wesentlicher Rückkehrgrund. Auch gesundheitliche Probleme wurden mit zunehmendem Alter oft genannt.

<sup>918</sup> Vgl. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 323–333.

<sup>919</sup> Vgl. ebd., S. 324.

**Tab. 19:** Gründe für die Rückkehr und Altersgruppe, in Prozent, Mehrfachnennung möglich.

Gründe für die Rückkehr	Altersgruppe					Summe
	Unter 25	25 bis unter 35	35 bis unter 45	45 bis unter 55	55 und älter	
Arbeitsplatzprobleme	53,1	58,5	46,9	45,2	51,6	47,7
Probleme als Ausländer	26,6	30,2	26,7	22,7	25,8	25,7
Sehnsucht nach zu Hause	54,7	35,2	45,9	48,6	45,2	46,1
Erziehung der Kinder	14,1	32,1	31,6	17,4	3,2	25,7
Leben und arbeiten in D gefallen nicht mehr	17,2	12,6	16,1	15,4	22,6	15,7
Gesundheitliche Probleme	15,6	25,8	33,8	38,1	45,2	34,0
Sonstige Gründe	35,9	21,4	17,1	16,1	9,7	17,8

**Quelle:** Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 325.

Es stellt sich die Frage, welche Pläne die Rückkehrer/innen in der Heimat hatten. Die Mehrzahl der türkischen Befragten beabsichtigten, sich eine eigene Existenz aufzubauen, indem sie einen kleinen Laden, ein Restaurant oder einen landwirtschaftlichen Betrieb eröffneten. Zahlreiche befragte Türiinnen und Türken planten zudem, von dem ersparten Geld und der Altersrente zu leben, während ein Großteil von ihnen keine genauen Vorstellungen über ihre Zukunft in der Heimat hatte. Die meisten Rückkehrer/innen anderer Nationalitäten erhofften sich hingegen einen festen Arbeitsplatz in einer Firma.<sup>920</sup>

<sup>920</sup> Vgl. ebd., S. 326.



**Tab. 20:** Nationalitäten und Pläne nach der Rückkehr in Prozent, Mehrfachnennung möglich

<b>Pläne nach der Rückkehr</b>	<b>Jugoslawien</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>	<b>Türkei</b>	<b>Sonstige</b>
Haben bereits einen festen Arbeitsplatz	4,7	6,4	-	7,2	9,3
Müssen noch einen Arbeitsplatz suchen	59,3	50,0	55,0	23,4	55,8
Werden eigenen Betrieb aufbauen	5,8	10,6	5,0	33,7	18,6
Haben eig. Betrieb, den sie übernehmen	2,3	6,4	-	5,1	-
Werden im elterlichen Betrieb mitarbeiten	7,0	2,1	5,0	23,8	9,3
Werden Geld gut anlegen und davon leben	8,1	18,1	5,0	23,8	9,3
Werden von der Altersrente leben	5,8	1,1	-	19,6	2,3
Haben noch keine festen Pläne	23,3	26,6	80,0	38,6	27,9
Haben andere Pläne	7,0	5,3	5,0	4,2	-

**Quelle:** Zit. n. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 326.

Auf die Frage, ob das RückHG ihren Rückkehrentschluss allgemein beeinflusste, antworteten 60 Prozent aller Befragten mit ›Ja«. Vor allem portugiesische, gefolgt von jugoslawischen und türkischen Arbeitsmigrant/innen interessierten sich sehr für das Gesetz. Spanier/innen hingegen ließen sich davon nicht so stark beeinflussen.

**Tab. 21:** Einfluss der Rückkehrförderung auf die Rückkehrentscheidung in Prozent

<b>Einfluss der Rückkehrförderung</b>	<b>Jugoslawien</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>	<b>Türkei</b>	<b>Sonstige</b>
Ja	59,5	71,0	36,8	59,3	73,2
Nein	40,5	29,0	63,2	40,7	26,8

**Quelle:** Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 328.

Auffällig ist, dass von allen Befragten die türkischen Rückkehrer/innen schon vor mehreren Monaten oder sogar Jahren ihre Entscheidung zur Ausreise getroffen hatten, während sich die anderen Nationalitäten sehr kurzfristig dazu entschlossen.<sup>921</sup>

**Tab. 22:** Zeitpunkt der Rückkehrentscheidung und Nationalität, in Prozent

<b>Entschluss zur Rückkehr</b>	<b>Jugoslawien</b>	<b>Portugal</b>	<b>Spanien</b>	<b>Türkei</b>	<b>Sonstige</b>
Stand schon bei Einreise fest	7,3	6,5	5,6	8,4	7,1
Steht seit einigen Jahren fest	6,1	5,4	11,1	10,0	11,9
Steht seit ein paar Monaten fest	32,9	36,6	11,1	59,6	23,8
Wurde erst jetzt getroffen	53,7	51,6	72,2	21,9	57,1

**Quelle:** Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 329.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass bei den befragten türkischen Rückkehrer/innen die Entscheidung zur Abwanderung seit einigen Monaten feststand und in dem Zeitraum getroffen wurde, als öffentlich über das RückHG diskutiert wurde. Zusammenfassend ist die Annahme

<sup>921</sup> Vgl. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 329.

Hönekopps berechtigt, dass sich die Rückkehr der türkischen Arbeitnehmer/innen konkretisierte, sobald das Gesetz verabschiedet wurde.<sup>922</sup>

## 7.5 Interviews mit Rückkehrer/innen 2015

### 7.5.1 »Solange die Kinder unter 18 sind, wollten wir zurück« - Nesrin und Mehmet Ulusal

Mehmet Ulusal war einer der ersten türkischen Arbeitsmigranten, der nach dem Anwerbeabkommen zwischen der Bundesrepublik und der Türkei im Winter 1961 nach Deutschland ging. In Istanbul geboren, machte er nach der fünfjährigen Grundschulausbildung eine Schneiderlehre und eröffnete eine kleine Änderungsschneiderei in Istanbul, wo er vor seiner Auswanderung arbeitete. Nach dem Militärputsch 1960 lief sein kleiner Betrieb nicht mehr gut und so entschied er sich, als Arbeitsmigrant nach Deutschland zu gehen.

»Nach dem Putsch gab es eine Krise in der Türkei. Meine Schuldner haben mir mein Geld nicht mehr gebracht und ich konnte meine Rechnungen nicht mehr bezahlen. Der Bruder meines Angestellten erzählte mir eines Tages von Deutschland und dass es dort viel Arbeit gibt und sie junge Menschen suchen. Und weil ich immer nur an die Zukunft dachte, habe ich ihn gefragt, wie das funktioniert. Wie kann ich nach Deutschland, um zu arbeiten. [...] In Istanbul habe ich mir geschworen, bevor ich nicht reich bin und Geld verdient habe, werde ich nicht zurück in die Heimat gehen.«

Während sich die türkische Wirtschaft zwischen 1950 und 1954 positiv entwickelte, zeichnete sich in der Türkei ab 1954 eine Wirtschaftskrise ab. Die schlechten Wetterbedingungen schädigten die Landwirtschaft und es fehlte an Agrargütern und somit an Exportprodukten. Mit der wegen des Militärputsches ausbleibenden finanziellen Hilfe stieg die Inflation immer weiter an und die Devisenreserven wurden verbraucht. Trotz ausländischer Kredite hielt die Krise weiter an und die regierende DP-Regierung (Demokratische Partei) wurde immer stärker kritisiert.<sup>923</sup> Doch nicht nur die Wirtschaftslage lies die DP auf wackligen Beinen stehen, sondern auch ihre religiös-konservative Politik. Mit dem ersten Ministerpräsidenten der Türkei Adnan Menderes kam es zur »Rückkehr des Islams in den öffentlichen Raum«.<sup>924</sup> Diese Entwicklung war vielen Kemalisten ein Dorn im Auge und auch die Massendemonstrationen gegen die Klientelpolitik von Präsident Menderes für Großgrundbesitzer, das harte

---

<sup>922</sup> Vgl. ebd.

<sup>923</sup> Vgl. Iskener Kantemur, *Geschichte und Verfassung der Republik Türkei bis zum ersten Militärputsch 1960 und seiner Verfassung* (Diplomarbeit an der Universität Wien), Wien 2013, S. 50f., [http://othes.univie.ac.at/26284/1/2013-02-20\\_0052641.pdf](http://othes.univie.ac.at/26284/1/2013-02-20_0052641.pdf), abgerufen am 5.9.2016.

<sup>924</sup> Cemal Karakas, *Türkei: Islam und Laizismus zwischen Staats-, Politik- und Gesellschaftsinteressen*, in: HSFK-Report 1/2007, S. 13.

Durchgreifen gegenüber Links-Kemalisten und Kommunisten sowie die Verhängung des Streikverbots und die eingeschränkte Pressefreiheit waren Gründe für einen Putsch am 27. Mai 1960. Menderes wurde daraufhin wegen Hochverrats zum Tode verurteilt und seine Partei verboten. Der neue Modernisierungs- und Industrialisierungskurs in den 1960er-Jahren führte in der Türkei zu Arbeitslosigkeit, Hyperinflation und Landflucht.<sup>925</sup>

Mehmet musste sich mit den Folgen des Putsches arrangieren und entschloss sich kurzerhand, sich in der Anwerbestelle im Istanbuler Stadtkreis Kasimpaşa vorzustellen:

»Nach dem Gespräch habe ich meinen Laden geschlossen und bin nach Kasimpaşa. Dort saß ein alter Mann und hat Zeitung gelesen. Ich habe ihn angesprochen und gefragt, »Onkel, ich will nach Deutschland, wie funktioniert das?«. Er gab mir einen Antrag und sagte, ich soll es ausfüllen. Ich dachte dann, das lohnt sich nicht. Da sind so viele Menschen, die wollen mich bestimmt nicht. Doch trotzdem habe ich mich beworben und nach 15 Tagen kam die Zusage.«

Daraufhin gab Mehmet die übrigen Stoffe aus seinem Laden einem Händler, dem er noch Geld schuldete, und stieg in den Zug Richtung Deutschland, ohne genau zu wissen, wohin ihn die Reise führen würde. Im baden-württembergischen Geislingen an der Steige angekommen, fing er bei der Firma Magna an, in der Gießerei zu arbeiten.

»Als Schneider bin ich dorthin. Ich dachte egal wohin, es ist nur für ein Jahr. Doch die Arbeit war sehr hart, sehr schwer. Im September bin ich von dort weg. Ich habe dort insgesamt 10 Monate gearbeitet. Dann bin ich nach Bad-Cannstatt in Stuttgart. Da gab es eine amerikanische Wäscherei und dort war ich Schneider. Mercedes war gleich nebenan und dort habe ich mich dann beworben. Nach kurzer Zeit haben die mich eingestellt und insgesamt neun Jahre habe ich dort gearbeitet. Ich war Staplerfahrer.«

Das Erlernen der deutschen Sprache war Mehmet sehr wichtig. Jeden Tag lernte er ein neues Wort aus seinem deutschen Wörterbuch auswendig, das er vor seiner Reise nach Deutschland in der Türkei gekauft hatte, und notierte darin alle neuen Wörter, die er bei der Arbeit oder in der Freizeit hörte.

»Ich war immer mit Deutschen zusammen, damit ich die Sprache schnell lernte. Mir war das wichtig. Ich wollte mitreden und verstehen können. Wir haben damals in Ludwigsburg gewohnt. Mein Meister hat mich in die Schule geschickt [Fortbildung, S.Y.], vier Jahre lang. Ich habe gearbeitet und bin zusätzlich noch zur Schule gegangen. Mein Deutsch war gut. Ich habe gedolmetscht und Türken bei Arztbesuchen begleitet und auch vor Gericht geholfen.«

Die Mehrzahl der türkischen Arbeitnehmer/innen hatten nicht die Möglichkeit, im Betrieb eine höhere Position zu erlangen, da es vielen von ihnen an Sprachkenntnissen fehlte und ohne diese

---

<sup>925</sup> Vgl. ebd., S. 13f.

keine Weiterbildung und kein beruflicher Aufstieg möglich war. Die erste Generation an türkischen Arbeitnehmer/innen erachtete ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik meist als begrenzt und besuchte deshalb keine Sprachkurse, die zudem teuer waren. Lediglich die von den Betrieben oder Wohlfahrtsorganisationen angebotenen Kurse waren kostenfrei und umfassten fachorientierten Sprachunterricht. Doch die harte körperliche Arbeit und die langen Arbeitszeiten hinderten viele ›Gastarbeiter/innen‹ daran, sich nach einem anstrengenden Tag am Abend noch vor ein Schulbuch zu setzen.<sup>926</sup>

»Damals gab es so gut wie keine Türken. Wir waren 15 bis 20 junge Männer, die nach Deutschland sind. Auf der Straße hat man keinen einzigen Türken gesehen. Wir haben sie gesucht und hätten uns gefreut, wenn wir einen gesehen hätten; dann wären wir ihm um den Hals gefallen.«

Die Sehnsucht der ersten Generation von türkischen Arbeitnehmer/innen nach ihren Landsleuten und der Heimat war groß. Es gab zu Beginn der 1960er -Jahre keine türkischen Medien oder Radiosendungen in der Bundesrepublik. Die erste Radiosendung einer deutschen Rundfunkanstalt in türkischer Sprache wurde am 1. November 1964 ausgestrahlt. Das »Köln Radyosu«<sup>927</sup> richtete sich an türkische Arbeitnehmer/innen in Nordrhein-Westfalen, sendete aktuelle Nachrichten aus aller Welt und erteilte Ratschläge für das Leben in der Fremde.<sup>928</sup> Erst ab 1969 druckte die türkische Zeitung *Hürriyet* ihre Europa Ausgabe.<sup>929</sup>

Nachdem Mehmet seine Frau Nesrin 1966 in der Türkei kennengelernt und geheiratet hatte, holte er sie zwei Jahre später nach Deutschland. Sie war nicht erwerbsfähig und kümmerte sich um die drei Kinder Mukaddes, Ertuğrul und Ibrahim, die in den folgenden Jahren in Deutschland zur Welt kamen. Bis zur Rückkehr 1984 besuchten alle drei deutsche Schulen. Nesrin erzählt stolz:

»Auf dem deutschen Gymnasium waren unsere Kinder die ersten Ausländer (Mukaddes und Ertuğrul, S.Y.). Es gab nur sie. Sie waren sehr gut in der Schule und die Lehrer waren mit ihnen sehr zufrieden. Während unseres Heimaturlaubs hat mein Mann Ertuğrul für die Aufnahmeprüfung an der *Alman Lisesi* [dt.: Deutsches Gymnasium] in Istanbul angemeldet. Er wollte wissen, ob er die Prüfung dort besteht. Wir hatten uns in den Kopf gesetzt, dass wir in den nächsten Jahren zurückkehren, und mir war es wichtig, dass meine Kinder auch in der Türkei in gute Schulen gingen. Ertuğrul wurde der 16. von 200 Schülern und sollte gleich das neue Schuljahr dort beginnen. Es war uns eigentlich zu früh, weil wir unsere Rückkehr

---

<sup>926</sup> Vgl. Nazli Yener Ağabeyoğlu, *Deutsch-Türkische Rapmusik in Berlin. Soziokulturelle Faktoren bei der Selektion von Rap-Texten und auditiven Produktionsmethoden unter türkischstämmigen Jugendlichen in Deutschland*, Berlin 2014, S. 34f.

<sup>927</sup> Türkisch für: Das Kölner Radio.

<sup>928</sup> Vgl. <http://www.geschichte.nrw.de/artikel.php?artikel%5Bid%5D=569&lkz=de>, aufgerufen am 5.9.2016.

<sup>929</sup> Vgl. Andreas Hepp, Cigdem Bozdog, Laura Suna (Hrsg.), *Mediale Migranten. Mediatisierung und die kommunikative Vernetzung der Diaspora*, Wiesbaden 2011, S. 43

noch nicht ganz durchdacht hatten. Aber wir wollten, dass er das Angebot annimmt und haben ihn bei den Großeltern in Istanbul gelassen, damit er das neue Schuljahr an der *Alman Lisesi* beginnen konnte.«

Jährlich kehrten etwa 10.000 bis 12.000 türkische Kinder und Jugendliche mit ihren Eltern zurück in die Türkei. Die türkische Regierung versprach den Kindern aus Deutschland, dass sie aufgrund ihrer Deutschkenntnisse später auf dem türkischen Arbeitsmarkt gute Chancen hätten und in den *Anadolu Liseleri* [dt.: Anatolische Gymnasien] aufgenommen werden würden. Jedoch erlebten »Zehntausende von Rückkehrern [...] an den Schultüren den ersten Schock: allen Zusagen zum Trotz wurden ihre Kinder nicht aufgenommen«.<sup>930</sup>

Die *Anadolu Liseleri* zeichneten sich dadurch aus, dass sie meist einen naturwissenschaftlichen Zweig in einer Fremdsprache unterrichteten und der Unterricht in Deutsch gehalten wurde. Deshalb wollten viele Rückkehrer/innen ihre Kinder auf solch ein Gymnasium schicken. Die Situation für die Rückkehrerkinder war jedoch nicht so einfach, weil die *Anadolu Liseleri* Gymnasien der Spitzenklasse waren und diese Schulen versuchten, eine möglichst große Zahl an sehr guten Abschlüssen in allen Fächern zu erreichen. Nach Aussage des Leiters der *Anadolu Lisesi* in Istanbul waren 1984 95 Prozent der Rückkehrerkinder aus Deutschland absolut erfolglos.<sup>931</sup>

Auch Ertuğrul hatte zu Beginn sehr große Schwierigkeiten, sich in das türkische Schulsystem zu integrieren. In der *Alman Lisesi*, das zu den drei *Anadolu Liseleri* in Istanbul gehörte,<sup>932</sup> bestand die Klassengröße aus 60 Schülern, während es in Deutschland nur 25 waren. Zudem beherrschte er die türkische Sprache nicht besonders gut und hatte deshalb Schwierigkeiten, dem Türkischunterricht zu folgen. Doch innerhalb von drei Monaten verbesserte er sein Türkisch und wurde Klassenbesten.

»Mir war es wichtig, dass wir alle gemeinsam zurückkehren. Ich wollte nicht warten, bis meine Kinder volljährig werden. Danach hätte ich sie nicht mehr mitnehmen können und wir wären getrennt gewesen«, so Mehmet. Die Furcht, dass sich die Kinder von den Eltern loslösten und alleine in der Bundesrepublik zurückbleiben würden, war bei beiden Elternteilen groß. Ihnen war es sehr wichtig, dass sie alle zusammen die Rückkehr antraten und in der Türkei lebten.

---

<sup>930</sup> Hürriyet, 22.9.1983, zit. n. Pöschl, Schmuck, Die Rückkehr – Ende einer Illusion, S. 98. Das türkische Schulsystem war Anfang der 1980er-Jahre nicht wie das deutsche gegliedert, sondern linear, d. h. nach der fünfjährigen Schulpflicht konnten die Kinder auf eine weiterführende Schule, der Mittelstufe (*Orta Okul*), die drei Jahre dauerte. Im Anschluss konnten sie auf die dreijährige Oberstufe (*Lise*). Um diese Schulen besuchen zu können, mussten sie jeweils eine Eingangsprüfung bestehen. Bis zum Abitur waren sie dann elf Jahre auf der Schule. Der Abschluss der *Lise* bedeutete zwar die Hochschulreife, dennoch mussten die Jugendlichen auch hier eine Universitätsprüfung absolvieren, die dann über die Zulassung und das Studienfach entschied.

<sup>931</sup> Pöschl, Schmuck, Die Rückkehr – Ende einer Illusion, S. 98ff.

<sup>932</sup> Weitere *Istanbul Liseleri*: *Istanbul Erkek Lisesi* (das Jungengymnasium Istanbul) und *Avusturya Lisesi* (die österreichische Auslandsschule)

Kurz bevor auch die Eltern mit den beiden in Deutschland verbliebenen Kindern endgültig in die Türkei zurückkehrten, wurde das RückHG verabschiedet. Mehmet erhielt die Prämie, da es bei Mercedes aufgrund der Krise seit über einem halben Jahr Kurzarbeit gab. Zusätzlich zur Rückkehrhilfe ließ er sich seine Rentenbeiträge ausbezahlen und kehrte mit der ganzen Familie zurück nach Istanbul. Mehmet versichert, dass er auch ohne die Prämie zurückgekehrt wäre: »Die Rückkehr stand für uns fest. Die Prämie kam dann wie ein Geschenk. Und keiner sagt ›nein‹ zu einem Geschenk, oder?«

Nachdem die drei Kinder in der Türkei die Schule erfolgreich beendet hatten, entschieden sie sich alle für ein Studium im Ausland.

»Doch wie ist das Schicksal? Alle meine Kinder haben im Ausland studiert und sind ihren eigenen Weg gegangen. Mukaddes und Ertuğrul sind zurück nach Deutschland und haben in Tübingen studiert und Ibrahim ist in die USA. Ich wollte, dass wir uns nicht trennen und bin deshalb zurück in die Türkei, bevor die Kinder 18 sind, doch sobald sie volljährig wurden, sind sie zum Studieren weggezogen.«

Sowohl Mukaddes als auch Ertuğrul hatten die Möglichkeit, erneut in die Bundesrepublik einzureisen und eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, weil sie als Minderjährige mit den Eltern Deutschland verlassen hatten. Vor der Ausreise hatten sie sich acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten und mindestens sechs Jahre lang eine Schule besucht. Zudem musste »der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Vollendung des 15. und vor Vollendung des 21. Lebensjahres sowie vor Ablauf von fünf Jahren seit der Ausreise gestellt« werden, was bei beiden der Fall war.<sup>933</sup>

»Es war ein sehr großer Fehler zurückzukehren. Wir hatten uns das nun mal in den Kopf gesetzt. Wir haben viel gearbeitet und das hat gereicht. Ich habe mir meine Rentenbeiträge ausbezahlen lassen und dann sind wir zurück. Das hätte ich nicht machen sollen. Meine Heimat ist die Türkei, aber weil ich meine Jugend in Deutschland verbracht habe, vermisse ich es sehr. Ich träume noch oft von Deutschland«,

so Vater Mehmet abschließend. Die Sehnsucht nach Deutschland wird bei ihm durch die in Stuttgart lebenden Enkelkinder bestärkt, jedoch auch gestillt, da er sie oft besucht.

### 7.5.2 »Man wollte uns nicht mehr« – Tezer und Dilek Denizci

»Eigentlich wollte ich nach Kanada, doch ich bin dann in Stuttgart gelandet«, so beginnt Tezer Denizci seine Geschichte von *Almanya*. Nachdem sein Bruder 1954 als einer der ersten türkischen Arbeitsmigranten nach Stuttgart gegangen war, um zu arbeiten, holte er Tezer 1962 nach. Tezer erhielt durch die namentliche Anforderung der Firma, in der sein Bruder tätig war,

---

<sup>933</sup> Vgl. Aufenthaltsgesetz, § 37 Recht auf Wiederkehr.

eine Arbeitserlaubnis, denn die männlichen Geschwister von schon in der Bundesrepublik arbeitenden Migranten wurden bei der Vermittlung bevorzugt. Immer mehr Firmen ließen sich von ihren ausländischen Angestellten Familienmitglieder empfehlen, die sie dann vom Arbeitsamt anforderten. Die Unternehmen wollten damit vor allem der hohen Fluktuation entgegenwirken.<sup>934</sup> Aufgrund der großen Konkurrenz um einen Arbeitsplatz im Ausland und der Einhaltung von Chancengleichheit wurde diese Regelung jedoch 1969 abgeschafft.<sup>935</sup>

Als Automechaniker arbeitete Tezer zwölf Jahre bei der Volkswagen AG und weitere zwölf Jahre bei Mercedes Benz. »Wir waren jung und wir wollten etwas erleben«, erzählt Tezer weiter. »Es war nicht der klassische Grund wie bei den meisten anderen. Wir wollten in erster Linie nicht Geld verdienen, sondern ein neues Land und Menschen kennenlernen«. Nicht ökonomische Motive spielten für die Arbeitsmigration von Tezer eine Rolle, sondern viel mehr die Neugier nach neuen Ländern und die Lust auf Abenteuer. Geplant hatte er, nur für wenige Monate in der Bundesrepublik zu bleiben, doch aus drei Monaten wurden insgesamt 24 Jahre.

Die Motive der Arbeitskräftewanderung in die Bundesrepublik waren vielfältig. Während viele Türken zum Gelderwerb in die Ferne zogen, um sich nach der Rückkehr eine bessere Zukunft aufbauen zu können, gab es auch junge Migranten, die sich nach persönlicher Freiheit und Unabhängigkeit sehnten. Dieser Schritt war nicht einfach, denn die familiären Widerstände waren meist groß. Die Türkei hatte bis 1961 keine Auswanderung im großen Stil erlebt, deshalb ist Emigration dort ein relativ junges Phänomen. Zudem empfand der türkische Staat die Arbeitskräfteentsendung zunächst als einen Ausdruck nationaler Schwäche.<sup>936</sup>

Die Ausreise aus der Türkei war in den 1950er-Jahren nicht einfach. Schon alleine bei der Ausstellung des Passes gab es viele Hindernisse, die durch die Arbeitswanderung umgangen werden konnten. In den 1960er- und 70er-Jahren richtete die türkische Regierung ihre Politik aufgrund der steigenden Zahl an Abwanderer/innen stärker auf die Arbeitsmigrant/innen aus. Ein Teil der türkischen Bevölkerung hatte Migrationsbedürfnisse, während die türkische Regierung ihr Interesse an der Erhaltung ordnungspolitischer Funktionen in den Vordergrund stellte. Erst mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung 1961 besaßen türkische Staatsbürger/innen nach Artikel 18 das Recht auf Reisefreiheit und hatten Anspruch auf die Ausstellung eines Passes.<sup>937</sup>

Nach seiner Heirat 1966 holte Tezer seine Frau Dilek nach Stuttgart. Beide waren berufstätig und sparten ihren Verdienst so gut es ging, um sich nach der Rückkehr in der Türkei etwas

---

<sup>934</sup> Vgl. Cord Pagenstecher, Die ungewollte Einwanderung. Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 46 (12), 1995, S. 718–737, hier S. 726.

<sup>935</sup> Vgl. ebd., S. 82f.

<sup>936</sup> Vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück...«, S. 72ff.

<sup>937</sup> Vgl. Treichler, Arbeitsmigration und Gewerkschaften, S. 58.



aufbauen zu können. Während Tezer seine Rückkehr immer vor Augen hatte, wollte Dilek in Deutschland bleiben: »Ich war wirklich sehr traurig, als wir zurückkehrten. Tezer wollte immer zurück und deshalb haben wir uns schließlich dazu entschlossen. Ich wollte in Deutschland bleiben.« Nachdem das RückHG verabschiedet worden war, fiel die Entscheidung über den Ausreisezeitpunkt dann wenig später. »Für mich war die Prämie einfach nur ein Grund, die Rückkehr nicht weiter zu verschieben«, so Tezer. Sowohl die Sehnsucht nach der Heimat als auch die Unzufriedenheit in Deutschland waren bei ihm sehr groß.

»Ich wollte die Gesichter der Deutschen einfach nicht mehr sehen. Die Kulturunterschiede sind zu groß und das haben wir immer gemerkt. Wir haben keine deutschen Freunde gehabt. Nur türkische. Ich bin froh, dass wir zurückgekehrt sind. Länger hätte ich es in Deutschland nicht mehr ausgehalten.«

Die Frage, ob die Rückkehrentscheidung aufgrund der Ausländerpolitik in Deutschland gefällt worden sei, beantwortet das Paar mit »ja«. Tezer erklärt, dass er die deutsche Politik seit Ende der 1970er-Jahre verfolgt habe und den Stimmungswandel in der deutschen Gesellschaft deutlich spürte: »Am Anfang als wir kamen, waren alle Deutschen sehr nett. Doch nachdem es immer mehr Türken wurden, änderte sich das. Sie wollten uns nicht mehr haben«, so Tezer. Verständnis konnte er dennoch gegenüber den Deutschen aufbringen: »Die Mehrzahl der Türken kam aus Ostanatolien und wusste nicht, wie sie sich in Deutschland zu benehmen hatten. Sie sahen dementsprechend aus. Ich kann verstehen, warum die Deutschen diese Türken nicht wollten. Sie waren zurückgeblieben«.

Zu Beginn der Arbeitsmigration kam eine ausgesprochene »Migranten-Elite« aus der Türkei in die Bundesrepublik. Es waren gut ausgebildete, intellektuell bewegliche, vom Modernisierungsprozess erfasste junge Menschen aus den türkischen Städten, die häufig Facharbeiter waren<sup>938</sup> und die die Nachfrage der Arbeitgeber an ausgebildeten Arbeitskräften im Bergbau sowie in der Textil- und Metallindustrie deckten. Im Vergleich zu den anderen Anwerbeländern waren von den rekrutierten türkischen Arbeiter/innen 30,9 Prozent gelernte Facharbeiter, gefolgt von jugoslawischen (29 Prozent), italienischen (23,3 Prozent), portugiesischen (22,3 Prozent), griechischen (8,9 Prozent) und spanischen (7,7 Prozent).<sup>939</sup> Im Zuge der Hochkonjunktur benötigte der deutsche Arbeitsmarkt aber auch immer mehr Arbeitskräfte, die eine geringe oder keine berufliche Ausbildung besaßen und ungelernt waren. Zahlreiche Türkinnen und Türken aus den Dörfern Ostanatoliens machten sich daraufhin auf den Weg nach Deutschland und hatten zuvor noch keine Großstadt gesehen. Während noch

---

<sup>938</sup> Vgl. Mathilde Jamin, Migrationserfahrungen, in: Eryilmaz, Jamin (Hrsg.), Fremde Heimat, S. 207–231, hier S. 209.

<sup>939</sup> Vgl. Hunn, Arbeitsplatz Deutschland, Heimat Türkei?, S. 19.

1966 die Zahl der türkischen Arbeiter/innen hinter den spanischen und griechischen lag, nahm sie nach dem Konjunkturbruch zu und erreichte 1972 über eine halbe Million.<sup>940</sup>

Mit der Zunahme der türkischen Bevölkerung verspürte auch das Paar einen gewissen Druck vonseiten der deutschen Bevölkerung, Deutschland so bald wie möglich zu verlassen. »Bei der Arbeit haben mich Kollegen immer öfter gefragt, wann wir zurückgehen«, so Tezer. Er erklärt weiter, dass er vor allem die Ungerechtigkeit gegenüber türkischen Arbeiter/innen nicht mehr ertragen konnte:

»Mein Bruder konnte sehr gut Deutsch sprechen und trotzdem hat er nie eine bessere Arbeit bekommen. Immer haben die Deutschen oder andere Ausländer vor den Türken eine besser bezahlte und einfachere Arbeit bekommen. Die Türken haben immer die Drecksarbeit gemacht. Wir waren nun mal fremder als die anderen – natürlich auf Grund unserer Religion und unserer Traditionen. Griechen z.B. waren christlich-orthodox und konnten sich anpassen. Wir dagegen waren ganz anders«.

Die Kulturunterschiede hemmten Tezer zufolge die Anpassung der Türkinnen und Türken an die christliche Mehrheitsgesellschaft, und die mangelnde Kenntnis über den Islam behinderte die Gleichstellung der türkischen Migrant/innen nicht nur in der deutschen Gesellschaft, sondern auch in den Betrieben. Die fremde Religion und Kultur machte vielen Deutschen Angst, weil angenommen würde, dass die Unterschiede viel zu groß und unüberwindbar seien, so Tezer.

Die meisten türkischen Arbeitnehmer/innen waren in der Industrieproduktion tätig und dort in Bereichen beschäftigt, wo schwere und schmutzige Arbeit auf sie wartete. Und das bei Akkordlohn, im Schichtsystem oder am Fließband.<sup>941</sup> In den Betrieben spürten die türkischen Arbeitnehmer/innen besonders, dass die Herkunft eines Arbeiters bedeutend für seine Stellung in der betrieblichen Hierarchie war.<sup>942</sup>

»Wir haben alle sehr hart gearbeitet, doch trotzdem hat es keiner von uns geschafft, aufzusteigen. Immer waren es Deutsche oder andere Arbeiter, die schnell befördert wurden und sauberere Arbeiten bekamen. Wir Türken mussten immer die Drecksarbeit machen.«

Einen betrieblichen Aufstieg erreichten nur wenige Ausländer/innen. Zwar gelang fast 30 Prozent der befragten ausländischen Arbeitnehmer/innen laut einer Repräsentativuntersuchung

---

<sup>940</sup> Vgl. ebd., S. 20.

<sup>941</sup> Herbert, *Ausländerpolitik*, S. 213.

<sup>942</sup> Eine aktive Gruppe aus dem Sponti-Spektrum bei der Firma Ford beschrieb die Arbeitsteilung wie folgt: »In der Produktion, d. h. an den Bändern und Maschinen sind fast nur ausländische Arbeiter. Deutsche sind dort Ausnahmen und haben oft Sonderstellungen: Springer, Spezialmaschinen etc. (...) Bei den qualifizierten Arbeiten nimmt der Anteil der Arbeitsemigranten, angefangen beim Einrichter bis zum Schlosser immer mehr ab. Bei den Facharbeitern sind Arbeitsemigranten genauso eine Ausnahme, wie Deutsche in der Produktion. (...) Bei den Meistern gibt es verschwindend wenig Ausländer, darüber gar keine mehr«. Zit. n. Betriebszelle Ford der Gruppe Arbeiterkampf (Hrsg.), *Streik bei Ford*, 34f.

von 1980 der Aufstieg von ungelernter zu angelernter Tätigkeit, doch dies hieß keineswegs, dass die Ausländer/innen wirklich aus der Gruppe der sogenannten Eingangsarbeitsplätze in die Gruppe der ›qualifizierten Angelernten‹ vorrücken konnten. Denn nach einer kurzen Einarbeitungszeit wurden ungelernete Arbeiter/innen im Lohngruppengefüge als angelernte Arbeiter/innen bezeichnet und diese Bezeichnung bedeutete nicht mehr unbedingt, dass der/die ausländische Arbeitnehmer/in eine berufliche Fortbildung oder Umschulung genossen hatte.<sup>943</sup>

»Wir haben jahrelang gearbeitet. Es wurde Zeit, endlich wieder zurück in die Heimat zu gehen. Ohne die Rückkehrhilfe wären wir noch ein, zwei Jahre geblieben. Aber wir wollten früher oder später zurück. Das ist ganz sicher. Aber mit der Prämie ging es schneller und darüber bin ich sehr froh. Wir haben uns unsere Rentenbeiträge ausbezahlen lassen und haben mit dem Geld in die türkische Rente eingezahlt. Nach der Rückkehr habe ich nicht mehr gearbeitet. Auch meine Frau nicht. Wir sind beide Rentner geworden und beziehen unsere Rente hier. Ich bin sehr froh, zurückgekehrt zu sein. In Deutschland hätte ich noch viele, viele Jahre arbeiten müssen«,

so Tezers abschließende Worte.

### 7.5.3 »Mein Sohn kannte mich nicht« - *Hamiyet und Arif Koca*

Der 22-jährige Arif Koca machte sich im April 1962 auf den Weg nach Deutschland. Anfangs war er bei der Firma Ford in Köln beschäftigt, bis er merkte, dass er im Gegensatz zu seinen verheirateten Kollegen weniger Geld verdiente, da er als Alleinstehender höhere Steuern und Abgaben zu zahlen hatte. Von einem Freund ließ er sich kurzerhand abwerben und begann daraufhin, in einer neuen Firma zu arbeiten. In den folgenden Jahren nahm er weitere Beschäftigungen auf und war bis zu seiner Rückkehr 1984 insgesamt in acht Unternehmen tätig. »Die Nachfrage nach Arbeitskräften war sehr groß, das kann man sich heute gar nicht mehr vorstellen. In fast jeder Firma suchte man Arbeitskräfte. Jeden Tag schwärmte abends im ›Heim‹<sup>944</sup> ein anderer von seiner neuen Arbeit und dem vielen Geld, was er dort verdiente«, erklärt Arif. Das Angebot an freien Arbeitsstellen und der Bedarf an Arbeitskräften waren (außer in der kurzen Rezession 1966/67) bis zum Anwerbestopp 1973 sehr hoch. 1970 wurden in der Anwerbekommission in Istanbul pro Tag rund 700 Arbeitswillige durch die Untersuchungen geführt.<sup>945</sup>

1968 lernte Arif während eines Urlaubsbesuchs in der Türkei seine Frau Hamiyet kennen und sie heirateten noch im selben Jahr. Arif reiste zunächst ohne seine Frau in die

---

<sup>943</sup> Vgl. Hermann Schäfer, Betriebliche Ausländerdiskriminierung und gewerkschaftliche Antidiskriminierung, Berlin 1985, S. 74f.

<sup>944</sup> Alle der Interviewpartner/innen benutzten immer wieder deutsche Begriffe, die sie aus ihrer Zeit in Deutschland gelernt hatten. Unter »Heim« verstehen sie die Wohnheime der Arbeitnehmer.

<sup>945</sup> Vgl. Pagenstecher, Die ungewollte Einwanderung, S. 7.

Bundesrepublik zurück, um eine Wohnung für beide zu finden, da er bis dahin in einem Wohnheim lebte und ohne eine private Unterkunft seine Frau nicht nachholen durfte. Die Arbeiterwohnheime der jeweiligen Betriebe waren ausschließlich für die Arbeitnehmer/innen selbst und nur für die Dauer ihres Arbeitsvertrages zugänglich. Besuche von anderen Personen waren verboten.<sup>946</sup>

Hamiyet erzählt sehr lebhaft über ihre Ankunft in Deutschland:

»Er hat mich in eine Garage gebracht. Kannst du dir vorstellen, wie das für mich war? Ich bin als junge Braut nach Deutschland und das erste was ich sehe, ist eine kleine Hütte zwischen Metallschrott. Es war dunkel und er brachte mich dorthin. Das Häuschen war so dreckig und die Toilette war draußen auf dem Hof. Ich war schockiert. Das sollte Deutschland sein?! Ich habe erstmal das ganze Haus geputzt.«

Arif rechtfertigt seine Wohnungswahl und erklärt, dass es für türkische Arbeiter/innen nicht einfach war, eine private Unterkunft zu finden:

»Wenn ich mit einem Italiener, Griechen und Jugoslawen zu einer Wohnungsbesichtigung gegangen bin, dann haben sie als aller erstes natürlich den Deutschen genommen. Wenn es keinen Deutschen gab, dann den Italiener, danach den Griechen, dann den Jugoslawen und ganz zum Schluss den Türken. Ich war wirklich frustriert, weil meine Frau ja schon auf dem Weg nach Deutschland war und ich für uns kein Dach über den Kopf finden konnte.«

Bis 1976 zog das Paar viele Male um, bis sie eine vom Staat geförderte Wohnung zugewiesen bekamen. Auf die Frage, ob sie oft aufgrund ihrer Nationalität diskriminiert worden seien, erzählt Hamiyet von einem Erlebnis mit ihrer türkischen Nachbarin:

»Ich hatte in Deutschland keine Probleme. Zu mir waren alle nett. Aber eines Tages bin ich mit meiner Freundin spazieren gegangen. Sie trug Kopftuch. Aus dem Wohnhaus, in dem sie lebte, schmiss eine deutsche Frau mit Äpfeln nach ihr und beschimpfte sie. Ich war total schockiert. Gleichzeitig rief sie mir zu, dass ich neben der ›dreckigen Türkin‹ verschwinden solle. Sie dachte, ich bin Deutsche, weil ich blonde Haare habe. Ich wurde sehr oft als Deutsche verwechselt. Ich hatte wohl Glück.«

Die alltägliche Ausländerfeindlichkeit traf viele türkische Frauen, die Kopftuch trugen und nur geringe Sprachkenntnisse hatten. Hamiyet, die sich in ihrer Kleidung von den Gewohnheiten der sie umgebenden Deutschen nicht unterschied und blonde Haare hatte, wurde nicht als Türkin wahrgenommen.<sup>947</sup> Die Soziologin Irmgard Pinn erkennt eine Wende in der Wahrnehmung von türkischen Migrantinnen als muslimische Migrantinnen in Westeuropa im Zusammenhang mit den Aufständen gegen das Schahregime im Iran 1979. Muslimische Migrantinnen wurden in

---

<sup>946</sup> Vgl. Aytac Eryilmaz, Das Leben im Wohnheim, in: Eryilmaz, Jamin (Hrsg.), Fremde Heimat, S. 171–177.

<sup>947</sup> Vgl. Arzu Toker, Zwischen staatlicher und alltäglicher Diskriminierung. Wie eine Türkin die Bundesrepublik Deutschland erlebt, in: Meinhardt (Hrsg.), Türken raus?, S. 24–33, hier S. 31.

den Einwanderungsländern mit den Bildern von schwarz verschleierten iranischen Demonstrantinnen sichtbar. »Irritiert stellte man fest, dass sich allein in der BRD hunderttausende Musliminnen niedergelassen hatten«, so Pinn<sup>948</sup>. Die Journalistin der *Zeit* Nina Grunenberg erkannte eine Absonderung der türkischen Migrantinnen von der deutschen Gesellschaft und die Zunahme der kopftuchtragenden Türcinnen seit 1975.<sup>949</sup>

Hamiyet war solchen Anfeindungen nicht ausgesetzt, weil sie auf den ersten Blick nicht als Türkin identifiziert wurde. Seit den 1970er-Jahren wurde in den Medien das Bild einer unterdrückten, rückständigen und vor allem kopftuchtragenden Türkin verbreitet,<sup>950</sup> dem Hamiyet aber nicht entsprach.

Für Arifs Ehefrau stand von Anfang an fest, dass sie nur für eine kurze Zeit in der Bundesrepublik bleiben würde. »Ich wollte nur für ein, zwei Jahre bleiben, doch es wurden insgesamt 15 Jahre.« Mit der Geburt ihres ersten Sohns Aykut begannen für Hamiyet Jahre voller Sehnsucht, denn mit zwei Monaten schickte sie ihn mit der Großmutter in die Türkei, die in der Folge die Erziehung und Fürsorge für ihn übernahm. Bis zu seinem sechsten Lebensjahr lebte er in Istanbul und sah seine Eltern nur in den Sommerurlaube. Er gehörte zu den sogenannten Kofferkindern, die in der Zeit von 1975 bis 1985 von den Eltern nachgeholt bzw. zwischen Deutschland und der Türkei hin- und hergeschickt wurden.<sup>951</sup>

Als Sechsjährigen holten Arif und Hamiyet ihren Sohn nach Deutschland und meldeten ihn in einer deutschen Grundschule an. Sie hofften, dass er sich schnell einlebte und sie endlich wieder eine Familie sein konnten.

»Ich habe ihn morgens zur Schule gebracht, doch er ist nicht rein. Er hat vor der Schule gewartet. Jeden Tag war es das gleiche. Er stand auf dem Hof und hat sich nicht getraut hineinzugehen. Er hat die deutschen Kinder nicht gemocht. Deshalb mussten wir ihn wieder zurück in die Türkei schicken«,

erklärt Arif. »Bis heute fragt er uns, ob er denn eine Last für uns war. Warum wir ihn denn damals zurückgeschickt haben und nicht bei uns behalten haben«, ergänzt Hamiyet traurig. Aykut hatte sich nicht an seine neue Umgebung in Deutschland gewöhnen können und die

---

<sup>948</sup> Irmgard Pinn, Muslimische Migranten und Migrantinnen in deutschen Medien, in: Gabriele Cleve, Ina Ruth, Ernst Schulte-Holthey, Frank Wichert (Hrsg.), *Wissenschaft – Macht – Politik. Siegfried Jäger zum 60. Geburtstag*, Münster 1997, S. 215–234, hier S. 215f; vgl. auch Alexander Konrad, *Die Erfindung des islamischen Fundamentalismus. Die muslimische Welt in der bundesdeutschen Wahrnehmung und Politik von den 1970er/80er Jahren*, (Arbeitstitel Dissertation, Potsdam), noch nicht erschienen.

<sup>949</sup> »Die ersten Frauen, die hier ankamen – oft von ihren Männern aus Anatolien vorgeschickt, um das Terrain zu erkunden –, hatten noch schüchterne Emanzipationsversuche gemacht und sich westlich gekleidet. Die türkischen Paschas haben ihnen das längst wieder abgewöhnt. Seit sie in den Gettos leben, sind ihre Freiheiten eingeschränkt«, so die zugespitzte und überholte Erkenntnis von Grunenberg. *Die Zeit*, 29.1.1982, »Was tun mit den Türken?«.

<sup>950</sup> Vgl. Asiye Kaya, *Mutter-Tochter-Beziehungen in der Migration. Biographische Erfahrungen im alevitischen und sunnitischen Kontext*, Wiesbaden 2009, S. 63.

<sup>951</sup> Vgl. Wilhelm, *Generation Koffer*.

Eltern sahen keine andere Wahl, als ihren Sohn erneut in die Türkei zu bringen und ihn dort einschulen zu lassen, denn sie wollten nicht, dass er ein Schuljahr verlor.<sup>952</sup>

Die Rückkehr plante Hamiyet schon seit ihrem ersten Tag in Deutschland, doch ihr Ehemann wollte noch nicht so bald zurück. Die Trennung von ihrem Sohn belastete sie sehr und so diskutierte sie immer öfter mit Arif über den Zeitpunkt ihrer Rückkehr. Das RückHG kam ihr sehr gelegen, denn die Firma, in der sie arbeitete, kürzte die Arbeitszeiten und drängte vor allem die türkischen Arbeitnehmer/innen dazu, sich die angebotene Prämie ausbezahlen zu lassen und freiwillig aus dem Unternehmen auszuschneiden. Hamiyet wollte sofort die Prämie in Anspruch nehmen und in die Türkei zu ihrem Sohn zurückkehren. Doch Arif weigerte sich, da er eigentlich eine sichere Arbeit hatte. Erst nach langen Diskussionen ließ sich Arif umstimmen und beide reisten schließlich 1984 in die Türkei zurück.

»Anfangs war es wirklich sehr schlimm für mich. Aykut konnte sich einfach nicht an mich gewöhnen. Eines Morgens bin ich aufgestanden und der Junge war nicht mehr da. Er war verschwunden. Damals gab es keine Handys wie heute und wir haben gesucht und gesucht. Ich dachte: er wurde entführt. Dann nach einer Stunde kam ein Anruf von meiner Mutter. Er ist zu ihr. Sie wohnte auf der europäischen Seite. Er ist alleine von der asiatischen Seite nach Beşiktaş [auf die europäische Seite, S.Y.]«,

erzählt Hamiyet immer noch sichtlich gerührt von dem ersten Jahr mit ihrem Sohn in Istanbul. Die Beziehung zwischen Aykut und den Eltern verbesserte sich glücklicherweise mit der Zeit und sie konnten wieder eine Familie sein.

Sowohl die Rückkehrprämie als auch die Rentenbeiträge wurden auf das türkische Bankkonto des Ehepaares in der Türkei überwiesen. Neun Prozent Zinsen erhielten sie für die ersten zwei Jahre. Danach mussten sie sich das Geld ausbezahlen lassen, weil es die Bank so vorschrieb.

Schlussfolgernd stellt Hamiyet fest: »Deutschland war gut, aber auch schlecht für uns. Gut, weil wir Arbeit hatten und Geld verdient haben, schlecht, weil mein Sohn ohne seine Mutter aufgewachsen ist. Die Rückkehr war nicht einfach. Nicht für meinen Sohn und auch nicht für uns.« Nicht nur die Situation mit ihrem Sohn erschwerte ihre Reintegration, sondern auch die neidischen Blicke und Kommentare von Nachbarn und Bekannten, die davon ausgingen, dass das Paar in Deutschland ein Vermögen angespart hätte und nun wohlhabend sei, machten es ihnen schwer. Viele Rückkehrer/innen hatten bei der Eingliederung in die türkische

---

<sup>952</sup> Die Autorin Gülçin Wilhelm beschreibt das Thema »Koffer-« bzw. »Pendelkinder« als ein Tabuthema, von dem »fast jede Migrantenfamilie aus der Türkei unmittelbar betroffen war«. Die Mehrzahl der Mütter und Väter der ersten Generation vermieden die Aussprache mit ihren nunmehr erwachsenen Kindern, bei der sie ihren Grund für ihre Entscheidung, das Kind bei den Großeltern oder Verwandten zurückzulassen, erklären mussten. Die Betroffenen tragen meist noch heute Narben von der frühkindlichen Trennung in sich. Vgl. Wilhelm, Generation Koffer, S. 30–33.

Gesellschaft Schwierigkeiten, weil sie als »*Almanci*«, also als Deutsche ausgegrenzt wurden. Man unterstellte ihnen, dass sie es in Deutschland zu Reichtum gebracht hätten und neureiche Proleten wären, die ihr Vermögen durch den Kauf von Wohnungen und Häusern in der Türkei zur Schau stellten.

»Man hat uns anfangs immer wieder versucht über den Tisch zu ziehen. Zum Beispiel wollten wir den Rentenanspruch für meine Frau in der Türkei. Dafür haben wir einen Mann engagiert, der sich damit auskannte. Zumindest sagte er das. Wir haben ihm die Summe gegeben, die er dann für meine Frau hätte einzahlen sollen. Anstatt das Geld einzuzahlen, ist er damit untergetaucht und wir haben ihn und das Geld nie mehr wiedergesehen«,

so Arif. Die im Ausland lebenden türkischen Staatsbürger/innen konnten fehlende Beitragszeiten in der türkischen Sozialversicherung rückwirkend durch »Einmalzahlungen« ausgleichen, um einen Anspruch auf türkische Rente zu erwerben.<sup>953</sup> Dies machten sowohl Arif und Hamiyet als auch alle anderen Interviewpartner/innen kurz nach ihrer Rückkehr.

Heute bedauern Arif und Hamiyet ihre Entscheidungen zur Rückkehr sehr. Vor allem bereuen sie, dass sie sich ihre Rentenbeiträge haben ausbezahlen lassen. Arif meint dazu:

»Wir haben damals nicht daran gedacht, dass wir eine deutsche Rente bekommen könnten. Wir dachten, die türkische Rente würde uns reichen, doch das stimmt nicht. Mit der deutschen Rente hätten wir in der Türkei viel besser leben können. Doch was will man machen. Jetzt ist es zu spät, *kader* [dt.: Schicksal].«

#### 7.5.4 »*Endlich konnte ich Mutter sein*« - Neriman Girgin

Neriman Girgin wurde 1950 in Istanbul geboren und heiratete mit 15 Jahren ihren Ehemann, dem sie 1965 nach Freiburg folgte.

»Ich war eine sogenannte *çocuk gelini* (dt.: Kinderbraut). Eigentlich wollte ich studieren, doch meine Eltern entschlossen sich, mich zu verheiraten. Mein Mann ist 1960 nach Deutschland und hat mich nach der Heirat zu sich geholt. Ich war sehr jung und die erste Zeit in Deutschland war für mich nicht einfach. Ich war weit weg von meiner Familie und mit einem Mann verheiratet, den ich nicht kannte und der 15 Jahre älter als ich war. Sobald ich in Deutschland war, habe ich in der Firma begonnen zu arbeiten, wo mein Mann arbeitete. Dort wurde ich bei der Produktion von Farbpinseln für Schiffe eingesetzt.«

Bis zu ihrer Abreise nach Deutschland besuchte Neriman ein Gymnasium in Istanbul, das sie jedoch nach der Heirat verlassen musste. In Freiburg angekommen fing sie nach kurzer Zeit an zu arbeiten, obwohl sie noch minderjährig war.

---

<sup>953</sup> Vgl. Das türkische Gesetz Nr. 3201.

»Ich war erst 15, doch ich habe gearbeitet wie die anderen in der Firma. Wir haben am Tag acht Stunden gearbeitet. Insgesamt hatten wir eine Stunde Pause, einmal 15 Minuten am Morgen und einmal 45 Minuten am Mittag. Wir hatten keine Zeit, auf die Toilette zu gehen. Geschweige denn etwas zu trinken. Es wurden Prämien ausbezahlt und deshalb haben wir alle sehr hart gearbeitet, denn sonst gab es Kürzungen und das wollte natürlich keiner von uns.«

Nach zweijähriger Tätigkeit in der Firma wurde Neriman schwanger und brachte ihr erstes Kind in der Türkei zur Welt. Dort überließ sie es ihrer Mutter, die den Sohn großzog. »Das war eine schlimme Erfahrung, wenn nicht sogar die schlimmste in meinem Leben. Die Trennung von deinem eigenen Kind, das du bei deiner Mutter zurücklässt, um in Deutschland weiter arbeiten zu können.« Zwei Jahre blieb der Sohn in der Türkei, da Neriman die Kosten für die Betreuung in Deutschland als zu hoch empfand. Die Sehnsucht nach ihrem Sohn war aber so groß, dass sie ihn nach zwei Jahren zu sich holte und ihn in einer Kinderkrippe anmeldete. Nerimans Mutter kam mit dem Enkel gemeinsam nach Deutschland und fing ebenfalls an, in der Bürsten- und Pinselfabrik zu arbeiten.

Die deutsche Sprache erlernte Neriman sehr schnell, weil sie lernbegierig war und eigentlich hatte studieren wollen. Mit Hilfe einer deutschen Arbeitskollegin las sie in ihrer Freizeit deutsche Zeitschriften und notierte sich neue Wörter, die sie nach der Arbeit zuhause auswendig lernte.

»Die Türken in meinem Umfeld hatten oft Probleme, weil sie die deutsche Sprache nicht beherrschten. Oft musste ich dolmetschen und sie bei Behördengängen begleiten oder sie bei der Arbeit unterstützen. Ein türkischer Mann kam eines Tages zu mir und bat mich, ihm zu helfen. Er kam nach Deutschland, weil sein Sohn Probleme mit seinen Beinen hatte. Der Vater hatte die Hoffnung, dass man seinen Sohn in Deutschland operieren würde. Um weiterhin in Deutschland bleiben zu können, musste die Familie in eine größere Wohnung ziehen, doch sie fanden keine geeignete und bezahlbare Wohnung. Deshalb bin ich mit ihm zum Sozialamt gegangen. Dort hat man ihn aufgefordert, seine Familie zurück in die Türkei zu schicken, wenn er keine Wohnung findet. Die Frau beim Sozialamt wollte uns einfach nicht helfen. Sie hat uns nicht gut behandelt und daraufhin habe ich den Direktor verlangt. Dieser kam und ich habe ihn zur Rede gestellt und gefragt, ob er denn seine Frau und seinen kranken Sohn freiwillig in ein anderes Land schicken würde. Er hat das natürlich verneint. Und ich habe ihn auch gefragt, ob er das nur macht, weil wir Türken sind. Der Direktor verneinte wieder und wir bekamen eine Sozialwohnung.«

Für Neriman war es eindeutig, dass die Türkinnen und Türken von den Deutschen deshalb diskriminiert wurden, weil sie die deutsche Sprache nicht beherrschten. Sie selber hatte keine Anfeindungen oder Ungerechtigkeiten erlebt und konnte sich das nur dadurch erklären, weil sie sich verständigen konnte.



»Die Leute waren sehr nett zu mir und auch zu meinem Sohn. Ich kann nichts Schlechtes über Deutschland sagen, weil ich nichts Schlechtes erlebt habe. Aber ich habe es oft beobachtet. Türken, die kein Deutsch konnten, wurden schlecht behandelt. Sie haben sich nicht verständigen können.«

Nachdem sie in der Firma ihres Mannes gekündigt hatte, begann sie in einem Gymnasium als Reinigungskraft zu arbeiten. Ihren Sohn nahm sie immer mit zur Arbeit. Der Schuldirektor nannte ihn »Atatürk«, »weil die Deutschen nur Atatürk kannten«, erklärt Nermin belustigt. »Das war ein ganz toller Mann. Während ich die Klassenzimmer sauber machte, passte er manchmal auf meinen Sohn auf. Das würde in der Türkei kein Direktor machen.«

Nachdem Neriman ihre Tochter 1978 in Deutschland zur Welt gebracht hatte, dachte sie häufiger darüber nach, wieder in die Türkei zurückzukehren.

»Meine Tochter habe ich gleich nach der Geburt in eine Krippe gebracht. Ich habe gearbeitet und auch meine Mutter. Wir konnten auf sie nicht aufpassen. In der Krippe ging es meiner Tochter aber nicht gut. Sie haben nicht gut auf sie aufgepasst. Sobald ich sie von dort abholte und ihr Milch zu trinken gab, trank sie fast zwei Liter. Sie gaben ihr dort den ganzen Tag nichts zu trinken. Mein Sohn hat dann vorgeschlagen, dass er auf seine kleine Schwester aufpasst, solange ich bei der Arbeit war. Er hat das ganz toll gemacht. Damals war er gerade einmal elf Jahre alt.«

Einen Rückkehrwunsch hatte Neriman seit ihrem ersten Tag in Deutschland. Obwohl es ihr in Freiburg sehr gefiel, stand für sie fest, dass sie eines Tages wieder in ihre Heimat zurückkehren würde. Erklären konnte sie sich das nur, indem sie sich selbst als nationalistische Person beschrieb, die ihr Leben nicht in der Fremde, sondern in ihrer Heimat verbringen wollte. Sie wollte in ihrem Vaterland alt werden und sterben und nicht in einem fremden Land. Die Zukunft ihrer Kinder beschäftigte Neriman sehr und so begann sie, immer intensiver an die Rückkehr in die Türkei zu denken. Sie selbst empfand sich zunehmend als »Rabenmutter«, die ihre Kinder im Stich ließ. Da sie berufstätig war, konnte sie nicht viel Zeit mit ihnen verbringen und das belastete sie zunehmend. Nachdem sie zudem erfuhr, dass sich die türkische Nachbarstochter mit einem verheirateten deutschen Familienvater davongemacht hatte, empfand sie das als ein Zeichen und ihre Entscheidung war endgültig gefallen: Sie kehrte 1981 mit den beiden Kindern und der Mutter in die Türkei zurück

»Auf den Straßen gab es immer mehr Türken. Es gab dann Fälle, wie, dass die Tochter eines Türken einen Deutschen heiratete oder mit ihm davonlief. Obwohl mein Mann Deutschland sehr mochte, hatte er Angst, unsere Kinder dort zu verlieren. Die Kinder in Deutschland wurden sehr frei erzogen und das machte ihm, aber auch mir, Angst. Die Tochter von unserer türkischen Nachbarin haute mit einem verheirateten Mann ab, der drei Kinder hatte. Solche Geschichten hörten wir immer öfter und für mich war das ein Zeichen, dass wir wieder zurück in die Türkei sollten. Deshalb haben wir uns dann im Dezember 1981 entschlossen, zurückzukehren.«

Ihr Ehemann blieb zunächst noch in Deutschland, um sie gegebenenfalls zurückzuholen.

»Wir wollten sichergehen, dass wir wieder zurückkommen können, wenn wir es in der Türkei nicht schaffen. Deshalb ist mein Mann erst einmal in Deutschland geblieben und ich bin mit den Kindern und meiner Mutter zurück. Wir dachten uns, wenn unsere Rückkehr nicht gut verläuft und wir uns in der Türkei finanziell nicht über Wasser halten können, dann kehren wir wieder zurück.«

Insgesamt zwei Jahre lebte Neriman ohne ihren Ehemann in der Türkei, bis dieser schließlich 1984 mit der Rückkehrprämie zurückkehrte.

»Meinem Mann kam die Prämie sehr gelegen. Er wollte so oder so wieder zurückkehren und mit dem Gesetz hatten wir noch extra Geld bekommen. Die Firma, in der er arbeitete, hatte Kurzarbeit eingeführt und deshalb hatte er Anspruch auf das Geld. Den Antrag auf die Auszahlung meiner Rentenbeiträge hatte ich schon 1981 gestellt, bevor ich gegangen war. Mein Mann machte das dann 1984 und erhielt das Geld sofort. Ich musste bis 1983 warten.«

Zurück in der Türkei konnte Neriman endlich ihre Mutterrolle ausleben. Ihr Leben in Deutschland vermisste sie nicht. Sie wollte in der Türkei zunächst nicht mehr berufstätig sein und sich voll und ganz um die Kinder kümmern, doch schon nach drei Jahren entschied sie sich, wieder zu arbeiten. Gemeinsam mit ihrem Mann eröffnete sie einen kleinen Schuhladen in Istanbul, den sie beide gemeinsam betrieben. Da es in den türkischen Unternehmen nur sehr wenige berufstätige Frauen gab, kam für Neriman nur die Selbstständigkeit in Frage.

Nach ihrer Rückkehr in die Türkei reiste Neriman 2002 gemeinsam mit ihren Kindern nach Freiburg. »Ich konnte die Schönheit der Stadt früher nicht erkennen, weil ich immer gearbeitet hatte«, so Neriman über ihren ersten Eindruck von der Stadt.

»Heute bereue ich es sehr, zurück in die Türkei gegangen zu sein. Die politische Situation der Türkei ist seit einigen Jahren schwierig. Für meine Kinder wäre es in Deutschland wohl besser gewesen, obwohl sie auch hier die Universität besucht haben. Doch ich denke, dass sie es in Deutschland doch weitergebracht hätten als hier.«

#### 7.5.5 »Wir haben wie Roboter gelebt« - Necla Özdemir

Necla Özdemir folgte ihrem Mann Mehmet 1968 nach Deutschland, nachdem dieser bereits 1963 in die Bundesrepublik gezogen war und bei der Firma Ford in Köln arbeitete. Der Automobilhersteller warb als erstes Unternehmen in Deutschland türkische Arbeitskräfte an und beschäftigte 1965 bereits 6.277 türkische Arbeiter/innen<sup>954</sup>, zu denen auch Mehmet gehörte. Mit 19 Jahren begab sich Necla auf die lange Reise, nachdem sie Mehmet ein Jahr

---

<sup>954</sup> Vgl. <http://www.presseportal.de/pm/6955/2133637>, aufgerufen am 7.9.2016.

zuvor in der Türkei geheiratet hatte. Zuhause hatte man ihr versprochen, dass sie lediglich höchstens ein Jahr lang in Deutschland bleiben würde, doch es wurden insgesamt 15 Jahre.

»Man hat mich belogen. Meine Eltern haben erst zu mir gesagt, du wirst nur für drei vier Monate dort sein. Dann für höchstens ein Jahr. Meinen Mann kannte ich vor der Heirat nicht. Wir haben *görücü usulü* [dt.: arrangierte Ehe] geheiratet. Ich bin ganz jung nach Deutschland. Ohne Familie und Freunde. Das war nicht einfach. Ich habe mich sehr einsam gefühlt, die Sprache nicht verstanden und hatte große Sehnsucht nach meinen Eltern. Ich habe sofort begonnen zu arbeiten, doch nach einem Jahr wurde ich schwanger und 1969 kam meine Tochter zur Welt. Mit sieben Monaten habe ich sie meiner Mutter in der Türkei gegeben. Sie hat auf sie aufgepasst. Es gab leider nicht sehr viele Kindertagesstätten zu der Zeit und ich wollte arbeiten. Bei meinem zweiten Kind war es schon wieder anders. Sie wurde 1978 geboren und damals gab es einige Kindergärten. Sie konnte ich dort abgeben und arbeiten gehen.«

Die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften war in der Bundesrepublik der 1960er-Jahre groß. Man benötigte Frauen vor allem in der Elektro-, Bekleidungs- und Textilindustrie sowie im Dienstleistungssektor. Die Türkei entsendete im Gegensatz zu den anderen Ländern nur wenige weibliche Arbeitskräfte. Während aus Griechenland 1965 36 Prozent der gesamten griechischen Arbeitsmigranten weiblich waren, waren es bei den Türkinnen lediglich 12,8 Prozent.<sup>955</sup> Zu Beginn der Arbeitswanderung waren die Hälfte der weiblichen Migrantinnen ledig (44,8 Prozent), doch ihr Anteil stieg und erreichte 1972 71 Prozent und 1972 78 Prozent.<sup>956</sup>

Die Familienpolitik der Bundesregierung in den 1950er- und 60er-Jahren war von einer traditionellen geschlechtsspezifischen Aufgaben- und Rollenverteilung in der Familie geprägt. Die Mutter war für die Versorgung der Kinder verantwortlich, während der Vater arbeiten ging und für den Gelderwerb zuständig war. »Die Hausfrauenehe war gesellschaftlich akzeptiert und galt als die ideale Form der Ehe schlechthin, und nur wenn ausschließlich die Mutter das Kind betreue, so glaubte man, würde es sich gesund entwickeln. Die Zahl berufstätiger Mütter war dementsprechend gering«, so die Sozialpädagogin Wilma Aden-Grossmann.<sup>957</sup> Die Feststellung in einem Gutachten des renommierten britischen Bildungsforschers John Bowlby von 1951, wonach die mütterliche Zuwendung für die psychologische Gesundheit des Kindes der Versorgung mit Vitaminen und Proteinen gleichwertig sei, wurde als Begründung für die Ablehnung von Kindertageseinrichtungen herangezogen. Die Familienpolitik der unionsgeführten Bundesregierungen in den 1950er- und 60er-Jahren knüpfte an dieser

---

<sup>955</sup> Aus Jugoslawien kamen 22,5 Prozent und Italien 15 Prozent weibliche Arbeitskräfte.

<sup>956</sup> Vgl. Aytac Eryilmaz, Frauen als Arbeitsmigrantinnen, in: Eryilmaz, Jamin (Hrsg.), Fremde Heimat, S. 133–137, vgl. dazu auch Mattes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik.

<sup>957</sup> Vortrag im Rahmen der Veranstaltung »Invest in Future« in Stuttgart, 2012, <http://www.kitakram.de/Die-Entwicklung-der-Kitaarbeit>, abgerufen am 7.9.2016.

Argumentation an und stellte sich gegen den Ausbau von familienergänzenden Einrichtungen, da auch nicht gewollt war, dass Mütter vermehrt erwerbstätig wurden. Nur für jedes dritte Kind zwischen drei und sechs Jahren stand in den 1960er-Jahren ein Kindergartenplatz zur Verfügung. Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren gab es fast keine. Erst Ende der 1970er-Jahre nahm die Zahl an Kindertagesstätten zu.<sup>958</sup>

»Bei der Wohnungssuche hatten wir wie alle anderen Türken auch große Probleme. Man wollte uns einfach keine Wohnung geben, weil wir Türken einen schlechten Ruf hatten. Man sagte, alle würden ein Messer oder eine Waffe tragen. Sie haben in den Zeitungen die Türken dargestellt wie Banditen und Mörder. Deshalb hatten viele Vermieter Angst und wollten keine Wohnung an türkische Familien geben.«

Mit ihrem Ehemann ging Necla hochschwanger auf Wohnungssuche und fand eine kleine Zweizimmerwohnung in einem Vorort von Köln. Der Vermieter war zunächst nicht sehr angetan, dass eine türkische Familie die Wohnung mieten wollte, doch wegen der Situation Neclas erklärte sich der Vermieter schließlich bereit, die Wohnung an das junge Paar zu vermieten.

»In der Wohnung haben davor Italiener gewohnt und die waren so dreckig. Ich habe tagelang geputzt. Obwohl der Vermieter nicht in dem Haus wohnte, ist er jede Woche einmal zu uns und hat die Wohnung kontrolliert. Jedes Wochenende stand er vor unserer Tür und hat alles inspiziert. Das ging ein ganzes Jahr so.«

Necla arbeitete insgesamt 15 Jahre bei einer Elektrofirma in Köln und war mit ihrer Tätigkeit zufrieden, doch ihr Leben drehte sich nur um die Arbeit und das belastete sie zunehmend:

»Wir haben wie Roboter gelebt. Morgens sind wir zur Arbeit und abends heim. Wir haben nichts anderes gemacht als zu arbeiten. Ich habe nicht mal meinen Mann gesehen, weil wir oft Schichtarbeit hatten und er aus dem Haus ist, als ich abends nach Hause kam. Wir hatten nicht mal Zeit, um Freunde zu besuchen oder mal ins Kino zu gehen. Es war wirklich anstrengend.«

Necla arbeitete wie viele der türkischen Arbeitnehmer/innen im Akkord. Wegen der fehlenden Deutschkenntnisse verstand sie nicht immer die Arbeitsabläufe und versuchte deshalb, die Sprachmängel durch körperliche Leistungen wett zu machen. Necla wollte schneller arbeiten und so viele Elektroteile zusammensetzen, wie sie nur konnte. Von ihren Arbeitskolleginnen bekam sie deshalb immer öfter zu hören, dass sie den »Akkord verderbe« und so hochschraubte, dass alle noch mehr leisten mussten, um die Prämie zu erhalten. Der enorme Druck, alles richtig zu machen und in kurzer Zeit viel Geld zu verdienen, brachte viele jungen Türkinnen und

---

<sup>958</sup> Vgl. ebd.; vgl. auch Wilma Aden-Grossmann, *Der Kindergarten. Geschichte, Entwicklung, Konzepte*. Weinheim, Basel 2011; Barbara Pflugmann-Hohlstein, *Kinderbetreuung gestern, heute, morgen*, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 4/2012, S. 45–48.

Türken an ihre körperlichen Grenzen. Die harte und meist anstrengende Arbeit ließ im Alter Spuren zurück, mit denen viele pensionierte Rentner/innen bis heute zu kämpfen haben.<sup>959</sup>

Necla trat schon nach wenigen Wochen der Gewerkschaft bei und bewunderte das Arbeitsrecht in Deutschland.

»Ich war in der Gewerkschaft und im Sommer wollte ich mit meinem Mann gemeinsam in die Türkei. Weil die Firma meines Mannes Insolvenz gemeldet hatte, wollte er früher mit dem Auto fahren und ich wollte mit ihm mit. Mein Meister aber wollte mich nicht gehen lassen. Er wollte, dass ich später fahre, weil es zu viel Arbeit gab. Er sagte, ich solle mit dem Flugzeug fliegen, doch das war sehr teuer und ich wollte nicht, dass mein Mann alleine die lange Reise machte. Ich bin daraufhin zur Gewerkschaft und dann zum Chef. Also gemeinsam mit dem Meister und dem Gewerkschaftsleiter zu meinem Chef. Der Meister wollte, dass ich 15 Tage später gehe, doch ich wollte das nicht und habe das unserem Geschäftsführer erklärt. Mein Chef hat mir daraufhin Recht gegeben und ich konnte gemeinsam mit meinem Mann in die Türkei fahren. Das war wirklich sehr verständnisvoll von ihm. Er hätte mir nicht Recht geben müssen. Er war schließlich der Chef, doch er war nicht wie die Chefs in der Türkei. Er hat gemeinsam mit seinen Angestellten in der Kantine gegessen. So etwas gibt es in der Türkei bis heute nicht. Oder sehr selten. Er hat sich zu uns an den Tisch gesetzt und mit uns geredet. Er war ein toller Chef.«

Die Sehnsucht nach der zurückgelassenen Familie in der Türkei war bei den Arbeitsmigrant/innen groß und die jährlichen Urlaubsreisen waren immer ein großes Erlebnis. Drei Tage dauerte die 2.000 Kilometer lange Reise von Deutschland über Österreich durch die jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien, Kroatien, Serbien, über Mazedonien nach Griechenland oder durch Bulgarien in die Türkei. Die sogenannte Gastarbeiterroute war gefährlich und jährlich gab es über 5.000 Unfälle und Hunderte Tote.<sup>960</sup>

Necla plante seit ihrem ersten Tag in Deutschland die Rückkehr:

»Zurückkehren wollte ich immer, auch mein Mann. Wir wussten nur nicht, wann der richtige Zeitpunkt dafür gekommen war. Als wir dann von der Rückkehrprämie hörten und diese verabschiedet wurde, war das für uns wie ein Sechser im Lotto. Wir haben uns so gefreut und das Angebot sofort wahrgenommen und sind zurück in die Türkei.«

Necla und Mehmet kam die finanzielle Unterstützung vonseiten der Bundesregierung mit der Rückkehrprämie sehr gelegen, da sie seit Jahren den Wunsch verspürten, wieder in der Heimat

---

<sup>959</sup> Vgl. Susan Klose, *Gesundheit von Migrantinnen und Migranten in Deutschland*, Hamburg 2010; Wilfried Brosch, *Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von Migranten in der BRD*, Bielefeld 2003; Mehmet Sarper Erdogan, *Berufskrankheiten türkischer Arbeitnehmer in Deutschland*, Sankt Augustin 2002; Maria Dietzel-Papakyriakou, *Alter und Gesundheit. Die besondere Gefährdung von Arbeitsmigranten*, in: *Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.), Rückkehren oder Bleiben – Deutschland und seine alten Migranten*, Bonn 1992; Holger Adolph, *Die Situation älterer Migranten in Deutschland im Spiegel des 3. Altenberichts der Bundesregierung. Manuskript eines Vortrags für die Fachtagung der Caritas Berlin und des Zentrums für Türkeistudien*, Berlin 2001.

<sup>960</sup> Vgl. Spiegel, 27.7.2012, »Wo geht's denn hier nach Istanbul?«.

zu leben. Allein der Zeitpunkt der Rückkehr stand noch nicht fest. Die Prämie kam für Familie Özdemir auch deshalb zur rechten Zeit, weil in dem Betrieb, in dem Necla arbeitete, seit einigen Monaten Kurzarbeit angesetzt worden war und sie somit von der Rückkehrhilfe profitieren konnte. Für Mehmet war nicht alleine die Prämie der ausschlaggebende Grund für die Rückreise, sondern vor allem die vorzeitige Erstattung der Rentenversicherungsbeiträge. So stellte das Ehepaar umgehend die Anträge bei ihren Rentenversicherungsträgern und Necla zudem einen Antrag auf Rückkehrprämie.

»Mein Mann war nationalistisch und wollte immer zurück in sein Vaterland. Er wollte auch nicht, dass die Kinder in Deutschland aufwuchsen, weil die Kinder dort sehr frei erzogen wurden. Ihm machte das Angst«, erklärt Necla kurz die Rückkehrgründe ihres Mannes.

Zurück in der Türkei entschlossen sich beide, nicht weiter zu arbeiten und in die türkische Rentenversicherung einzuzahlen. Mehmet wurde nach wenigen Jahren schwer krank und verstarb an den Folgen der Krankheit. Necla lebt bis heute mit ihren zwei Töchtern in einer Wohnung in Istanbul, die sie vor ihrer Rückkehr mit dem in Deutschland gesparten Geld gekauft hatten.

»Anfangs war es nicht einfach für mich, in der Türkei zu leben. Hier ist alles anders gewesen. Die Menschen, das System, einfach alles. In Deutschland haben wir sehr angenehm gelebt. Ein Beispiel: Bei Behördengängen in der Türkei muss man sehr lange warten. Manchmal vergehen da Stunden, bis man an die Reihe kommt. In Deutschland ist das nicht so. Im Gegenteil, da muss man sehr pünktlich sein, weil das alles strikt nach Ordnung geht und man ohne einen Termin nicht drankommt. Und auch das soziale System in der Türkei war nicht so wie in Deutschland. Mit der Zeit haben wir uns daran gewöhnt, doch anfangs war es schwer«,

berichtet Necla von ihren Problemen bei der Rückkehr in die Türkei. Die Sehnsucht nach Deutschland war bei ihr in den ersten Jahren sehr groß, doch mit den Jahren ließ sie nach. Nach der Rückkehr 1984 reiste sie nicht mehr nach Deutschland, obwohl sie das heute sehr gerne machen würde. »Wenn ich heute nochmal jung wäre und die Chance hätte, dann würde ich das nochmal machen«, so Neclas abschließende Worte.

#### 7.5.6 »Mein Sohn kam weinend nach Haus« - Familie Binali<sup>961</sup>

Mustafa Binali wurde 1948 in der Provinz Adana im Süden der Türkei geboren und siedelte mit seinen Eltern und fünf Geschwistern 1953 nach Istanbul um. Nach dem Besuch der Grundschule begann Mustafa eine Malerausbildung und arbeitete bis 1970 als Maler. Nachdem er von Freunden erfahren hatte, dass eine große Zahl an Arbeitskräften in der Bundesrepublik

---

<sup>961</sup> Auf Wunsch der Familie wurden die Namen und Orte geändert.

gesucht wurde, bewarb er sich bei der deutschen Verbindungsstelle der BA in Istanbul und erhielt einen Arbeitsvertrag in einer Montagefirma in Wiesbaden. Am 17. März 1970 setzte sich Mustafa alleine in den Zug nach *Almanya* und ließ seine Ehefrau Zeynep bei seinen Eltern in Istanbul zurück, da er nur wenige Monate in der Bundesrepublik bleiben wollte.

»Ich bin damals ganz blauäugig los. Ich wusste nicht, was mich erwarten wird. Ich wollte nur für zwei oder drei Monate arbeiten und etwas Geld verdienen. Nach etwa drei Monaten schickte mir mein Vater einen Brief nach Deutschland, in dem er mich aufforderte, zurückzukommen. Ich hatte ihm zuvor einen Brief geschickt und von den Arbeitsbedingungen in der Montagefirma erzählt. Wir arbeiteten 330 Stunden im Monat. Normal waren 138.«

Zwar waren die langen Arbeitszeiten und die schweren körperlichen Tätigkeiten für Mustafa neu, dennoch ließ er sich nicht von den harten Bedingungen abschrecken und bekam Freude an seiner Arbeit. Nach wenigen Monaten entschied er sich, seine Rückkehr zu verschieben und die deutsche Sprache zu erlernen, um am Leben in Deutschland teilnehmen zu können. Die Kontakte zu Deutschen beschränkten sich aber hauptsächlich auf die mit seinen Kollegen im Unternehmen. Außerhalb des Betriebes verspürte Mustafa eine Ausgrenzung vonseiten der Deutschen:

»Am Anfang haben sie uns als die Nachkommen Atatürks an den Bahnhöfen willkommen geheißen. Danach waren wir die Ausländer. Man wollte uns nicht mehr. Vor allem die jungen Deutschen wollten keinen Kontakt zu Ausländern. Mit der Zeit nahm die Ausländerfeindlichkeit zu und ich oder genauer wir alle spürten das sehr.«

Für Mustafa stand fest, dass vor allem die fremde Kultur und Religion Gründe für die Anfeindungen waren. Die deutschen Arbeitskollegen wussten nicht viel über die Türkei und den Islam. Die Sprachbarriere erschwerte zudem den gedanklichen Austausch miteinander. »Bei der Arbeit versuchte ich, mit den deutschen Kollegen zu sprechen, doch mein Deutsch war schlecht. Deshalb arbeiteten wir meistens einfach nebeneinander her.«

Nachdem Mustafa merkte, dass er sein Sparziel nicht so schnell erreichen konnte und nicht weiter getrennt von seiner Frau Zeynep leben wollte, holte er diese nach. Zeynep hatte noch nie gearbeitet und war in der Türkei Hausfrau gewesen. Doch in Deutschland angekommen fing auch sie gleich an, einer Tätigkeit nachzugehen und die deutsche Sprache zu lernen. Sie arbeitete einige Jahre lang für einen Fernsehhersteller im Akkord und wechselte bis zu ihrer Rückkehr drei Mal ihre Arbeitsstelle.

Nachdem der Sohn Ali 1973 in der Bundesrepublik zur Welt gekommen war, schickten die Eltern ihn in eine katholische Kindertagesstätte. Ali erinnert sich an ein Ereignis, das seine Kindheit sehr veränderte:

»Ich war in einem katholischen Kindergarten. Dort brachte man uns bei, vor dem Essen zu beten. Das habe ich natürlich brav gemacht. Zuhause haben wir vor dem Essen nicht gebetet und weil ich es im Kindergarten aber so gelernt hatte, habe ich das auch zuhause gemacht. Ich kann mich noch gut daran erinnern, wie mein Vater darauf reagierte, als er das sah. Er wurde sehr böse und forderte mich auf, sofort damit aufzuhören, wir seien Moslems und keine Christen. Er bekam so große Angst, dass sie mich im Kindergarten zu einem Christen erziehen würden, dass er Hals über Kopf entschied, mich zu meinen Großeltern in die Türkei zu schicken. Innerhalb von wenigen Tagen oder Wochen, ich weiß es nicht mehr genau, wurde ich in die Türkei gebracht. Dort lebte ich bei meinen Großeltern bis zum Schulanfang.«

Ali gehörte auch zu den sogenannten Koffer- oder Pendelkinder, die getrennt von ihren Eltern lebten und sie nur bei Urlaubsbesuchen ein- bis zweimal im Jahr sahen. Es gab viele tausend Kinder der zweiten ›Gastarbeitergeneration‹, die ihre Kindheit bei den Großeltern oder Verwandten in der Türkei verbrachten.<sup>962</sup> Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren aber nicht nur die Furcht des Vaters, dass sein Sohn durch den Einfluss der katholischen Betreuerinnen zu einem Christen erzogen werden könnte, sondern auch die monatlichen Kosten für den Kindergartenbesuch. Mutter Zeynep erklärte zudem, dass sie berufstätig gewesen sei und sich nicht gut um ihren Sohn kümmern können auch deshalb habe sie ihn lieber zu den Großeltern geschickt, die nicht arbeiteten und viel Zeit hatten.

Mit sechs Jahren holten die Eltern Ali wieder nach Deutschland, wo er die Grundschule besuchte.

»Ich mochte es nicht, in die deutsche Schule zu gehen. Ich war der einzige türkische Schüler dort und deshalb wurde ich oft beschimpft. ›Scheiß Türke! Geh raus!‹. Sowas haben sie gerufen, sobald sie mich am Morgen auf dem Hof sahen. Meinen Eltern wollte ich mich nicht anvertrauen und vonseiten der Lehrer habe ich keine Hilfe bekommen. Ich war sehr angespannt und hatte eines Tages die Idee, mit dem Taschenmesser meines Vaters die Kinder zu erschrecken, die versuchten, mich anzugreifen. Sie hatten mich immer wieder geschlagen. Ich wollte ihnen Angst einjagen, damit sie mich in Ruhe lassen. Natürlich war das eine total dumme Idee und es ging nach hinten los.«

Nachdem ein Schüler Alis Taschenmesser in seiner Hose entdeckte hatte, meldete er das dem Rektor. Dieser kam erbost zu Ali, packte ihn am Kragen und hob ihn hoch. »Er hat mich angeschrien und gegen die Wand gedrückt. ›Du Scheiß Türke!‹ hat er immer zu gerufen und die Polizei verständigt. Das werde ich nie vergessen. Ich hatte große Angst.« Vater Mustafa wurde daraufhin in die Schule bestellt und der Schuldirektor beschimpfte auch ihn als »Scheiß Türken«, was zu einer hitzigen Auseinandersetzung zwischen beiden führte. Mustafa verteidigte seinen Sohn und versuchte dem Direktor zu erklären, wie eingeschüchtert Ali von den deutschen Schülern gewesen wäre, und dass die Lehrer seinem Sohn nicht geholfen hätten.

---

<sup>962</sup> Vgl. Wilhelm, Generation Koffer.



Mustafa versuchte dem Direktor klar zu machen, dass es ein großer Fehler von Ali gewesen sei, sein Messer mit in die Schule zu nehmen, es aber auch nicht nötig gewesen wäre, die Polizei zu rufen. Der Schulleiter wollte keine sachliche Diskussion führen und beschimpfte Vater und Sohn immerzu, sodass Mustafa seinen Sohn umgehend von der Schule nahm. »Das war für mich der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte, und ich entschloss mich, umgehend in die Türkei zurückzukehren«, so Mustafa.

Viele Migrantenkinder bekamen die Ausgrenzungen in der Schule zu spüren und damit das Gefühl, nicht erwünscht zu sein. Das subjektive Gefühl der Benachteiligung im deutschen Schulsystem erlebten türkische Migranten der zweiten Generation sehr häufig. Die Sprachschwierigkeiten beim Einstieg in die Grundschule, die fehlende Unterstützung der Eltern, die entweder selbst nur geringe Deutschkenntnisse hatten oder nach harter Arbeit abends nicht mehr in der Lage waren, ihren Kindern zu helfen, und auch die fehlende Unterstützung der Lehrer führten dazu, dass sich viele türkische Kinder und Jugendliche ausgeschlossen und hilflos fühlten. Die Schulen und die Lehrer waren meist mit den ausländischen Schülern überfordert. Eine interkulturelle Öffnung in den Schulen und entsprechend ausgebildete Lehrer gab es nicht. Zwar wurden ausländische Schüler seit Mitte der 1960er-Jahre formal in die allgemeine Schulpflicht einbezogen und den deutschen Schülern gleichgestellt, dennoch konnte von einer Chancengleichheit im Bildungssystem nicht die Rede sein.<sup>963</sup>

Eine Rückkehr planten Mustafa und Zeynep schon seit Beginn ihrer Arbeitswanderung, doch den Zeitpunkt der Heimreise in die Türkei hatten sie immer wieder verschoben, da entweder das Sparziel noch nicht erreicht war oder weiter hochgeschraubt wurde. »Wir haben beide wirklich sehr viel gearbeitet, aber trotzdem haben wir nicht viel sparen können. Unsere Ausgaben mit zwei Kindern waren hoch«, so Zeynep.

Zwar war der ausschlaggebende Grund für die Rückkehr der Vorfall an der Schule, doch Berichte von türkischen Nachbarn, die von türkischen Mädchen erzählten, die mit deutschen Männern verkehrten und sie auch heirateten, bekräftigten den Entschluss des konservativen Vaters.

»Ich habe einen Sohn und eine Tochter. Ich wollte nicht, dass einer von ihnen oder beide eine deutsche Frau oder einen deutschen Mann heirateten. Wir sind viel zu verschieden und Deutsche sind Christen und wir Moslems. Das würde nicht gehen. Ich wollte aber auch nicht warten, bis die Kinder volljährig sind, weil dann hätten wir sie nicht mehr mit in die Türkei mitnehmen können. Sie hätten dann in Deutschland bleiben können, wenn sie das gewollt hätten. Ich wollte meine Familie nicht verlieren.«

---

<sup>963</sup> Vgl. Nilüfer Keskin, Probleme der Integration türkischer Migranten der zweiten und dritten Generation. Ein Vergleich der Integrationslage türkischer Migranten in Deutschland, Großbritannien und Australien, Marburg 2010, S. 53.

Die persönlich erlebte Ausländerfeindlichkeit und die Furcht vor der Trennung der Familie veranlassten schließlich den Vater dazu, sich 1981 für die endgültige Rückkehr nach Istanbul zu entscheiden. Seine Rückkehr hat er bis heute nicht bereut. Im Gegenteil – für ihn ist die Türkei wie »der Himmel auf Erden«. Mit dem ersparten Geld in Deutschland baute sich die Familie ein Haus in Istanbul und investierte in einen kleinen Betrieb, den heute der Sohn führt. Das Ehepaar ließ sich seine Rentenbeiträge in Deutschland nach der zweijährigen Wartefrist ausbezahlen und zahlte in die türkische Rentenversicherung ein.

#### 7.5.7 »Jetzt kehren wir zurück« - *Sevinç Hatipoğlu*

»Wir sind damit großgeworden, dass unsere Eltern immer zu uns gesagt haben, dass wir zurückkehren werden. ›Eines Tages werden wir zurückkehren‹, das haben sie immer zu mir und meinem Bruder gesagt«, so erzählt Sevinç Hatipoğlu, Dozentin für Deutsch als Fremdsprache an der Universität Istanbul, von den Rückkehrplänen ihrer Eltern. »Deshalb waren wir nicht sehr überrascht, als es dann soweit war.« Für ihre Eltern war die Rückkehr der nächste Schritt ihres Abenteuers Deutschland gewesen, das sie 1963 begonnen hatten. Sevinçs Vater kam als ›Gastarbeiter‹ nach Wuppertal, wo er nach kurzer Zeit eine kleine Änderungsschneiderei eröffnete und ab 1965 gemeinsam mit seiner Frau arbeitete. Obwohl ihr Geschäft sehr gut lief, entschieden sie sich 1983 für die Rückkehr in die Türkei.

In Wuppertal geboren und aufgewachsen, durchlief Sevinç das deutsche Bildungssystem und war als erstes türkisches Arbeiterkind an dem örtlichen Gymnasium. Bis zum Ende der neunten Klasse besuchte sie das Gymnasium und kehrte dann, zunächst ohne die Eltern, zurück in die Türkei. Den Eltern war es wichtig, dass ihre Kinder in der Türkei ihren Bildungsweg fortsetzten, Deshalb meldeten sie ihre Tochter im Sommerurlaub 1982 für die Aufnahmeprüfungen an der *Istanbul Lisesi* [dt.: Istanbuler Gymnasium] und *Alman Lisesi* [dt.: Deutsches Gymnasium] an.

»Ich war damals 15/16 und mir war das nicht wirklich klar, was es bedeutete, endgültig in die Türkei zurückzukehren. Wir sind zwar mit der Aussage meiner Eltern aufgewachsen, dass wir irgendwann zurückkehren werden, doch eine genaue Vorstellung über das Leben in der Türkei hatte ich nicht.«

Sevinç bestand die Aufnahmeprüfung an der *Alman Lisesi* und besuchte daraufhin dieses Gymnasium in Istanbul.

»Meine Mutter hat dann gesagt, ›nun hast du die Prüfung bestanden, dann solltest du das neue Schuljahr gleich hier beginnen. Wir gehen zurück nach Deutschland und packen unsere Sachen und kommen zurück.‹ Ein Jahr habe ich dann mit meinem jüngeren Bruder bei meiner Großmutter in Istanbul gelebt.«

Es verging ein Jahr, bis die Eltern im Juni 1983 endgültig in die Türkei zurückkehrten.

»Das Rückkehrförderungsgesetz wurde ja erst im Winter des Jahres verabschiedet, und weil meine Eltern eine Änderungsschneiderei betrieben, konnten sie von der Prämie keinen Gebrauch machen. Ihre Rentenbeiträge ließen sie sich auszahlen, doch sie mussten zwei Jahre darauf warten, weil sie den Antrag vor dem Gesetz gestellt hatten.«

Die Rückkehr in die Türkei verschoben die Eltern von Sevinç aus verschiedenen Gründen mehrere Male. »Eigentlich wollten sie viel früher zurück, doch die Situation in der Türkei hat ihnen Angst gemacht und sie wollten erst in die Türkei, wenn sich die Lage beruhigt hatte«, so Sevinç. Die gesellschaftlichen Probleme der Türkei in den 1970er-Jahren hatten sich zu einer sozialen und politischen Krise ausgeweitet. Gewaltsame Übergriffe von rechten und linken Bewegungen, Auslandsschulden von über 20 Milliarden US-Dollar, der Anstieg der Inflationsrate auf über 100 Prozent, eine Arbeitslosenquote von 15 Prozent und der Zusammenbruch des öffentlichen Verkehrs führten mit dem völligen Zusammenbruch der türkischen Wirtschaft zur Machtübernahme des türkischen Militärs am 12. September 1980. Das ganze Land wurde daraufhin unter Ausnahmerecht gestellt und das türkische Parlament aufgelöst. Sowohl Parteien als auch Gewerkschaftsverbände wurden verboten und führende Politiker/innen verhaftet oder unter Hausarrest gestellt. Insgesamt regierte das türkische Militär über 38 Monate.<sup>964</sup>

Die meisten Familienangehörigen und Bekannten von Sevinç haben sich früher oder später für die Rückkehr in die Türkei entschieden. Viele Verwandte pendelten einige Jahre zwischen Deutschland und der Türkei, bis sie sich endgültig in der Türkei niederließen. Andere warteten bis zur Rente und lebten den Großteil des Jahres in der Türkei.

Die Anfangszeit in der Türkei war für Sevinç nicht einfach:

»Anfangs hatte ich Schwierigkeiten in der Türkei. Vor allem wegen der Sprache. In Deutschland waren wir integriert. Meine Eltern wollten, dass wir zuhause sowohl türkisch als auch deutsch sprachen. In der türkischen Schule hatte ich Probleme in der Schriftsprache und das autonome Lernen habe ich sehr vermisst. In der Türkei wurde z. B. immer auswendig gelernt und es gab große Klassen. In Deutschland mussten wir in Physik oder Chemie die Formeln nicht auswendig lernen, wir hatten ein Formelheft. Aber in der Türkei mussten wir das alles im Kopf haben.«

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) befragte 1986 Jugendliche, die mit ihren Eltern gemeinsam in die Türkei zurückgekehrt waren, nach ihren Schulproblemen. Die Untersuchung zeigte, dass die größten Probleme der Rückkehrerkinder die Muttersprache und

---

<sup>964</sup> Vgl. Dietrich Jung, Auf dem Weg in eine neue Republik? Die Türkei nach dem Rücktritt des Generalstabs, in: GIGA Focus, Nahost 8/2011, S. 1–7.

das ungewohnte Schulsystem waren. Die Jugendlichen beherrschten die türkische Sprache meist nicht so flüssig wie ihre in der Türkei geborenen Klassenkameraden. deshalb kam es in bestimmten Schulfächern wie Landeskunde durch die mangelnde Beherrschung der Fachwörter zu Schwierigkeiten.<sup>965</sup> Die mit ihren Eltern zurückgekehrten Kinder und Jugendlichen hatten ihre Sozialisation in der Bundesrepublik durchlaufen und kannten die »Heimat« oft nur von den Eltern oder den Urlaubsreisen. Sie wurden zu »Seiteneinsteigern« in der Türkei, die auf das fremde gesellschaftliche und schulische System nicht vorbereitet waren.<sup>966</sup>

Sevinç war sehr froh darüber, dass sie es in das *Alman Lisesi* geschafft hatte, denn die Lehrer kamen aus Deutschland und der Unterricht wurde auf Deutsch gehalten. Viele ihrer Klassenkameraden waren Rückkehrerkinder wie sie und somit hatte sie bei der Verständigung mit ihnen keine großen Schwierigkeiten.

Nach der Rückkehr eröffnete der Vater einen kleinen Laden in Istanbul, doch er war nicht sehr darauf bedacht, wieder zu arbeiten. Deshalb zahlten die Eltern in die türkische Rentenversicherung ein, bezogen nach wenigen Jahren die türkische Rente und gaben die Selbstständigkeit auf.

---

<sup>965</sup> Vgl. Elmar Ausländische Jugendliche nach der »Rückkehr« – wieder eine Seiteneinsteiger-Problem?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20. Jg/1987, S. 479–489, hier S. 486.

<sup>966</sup> Vgl. Hönekopp, Ausländische Jugendliche nach der »Rückkehr« – wieder ein Seiteneinsteiger-Problem?, S. 481.

## 8. Fazit: RückHG – ein Erfolg II

Im Leben und Alltag der ersten Generation türkischer Arbeitsmigrant/innen spielte die Perspektive der Rückkehr eine wichtige Rolle. Mehrere bis Mitte der 1980er-Jahre durchgeführten Untersuchungen und Befragungen zeigen, dass ein Teil der ausländischen Arbeiter/innen später zurückkehren wollte, aber noch keinen genauen Zeitpunkt für ihre Rückkehr festgelegt hatte.<sup>967</sup> Die Arbeitsmigrant/innen, die im Zuge der Anwerbeverträge zwischen 1955 und 1973 in die Bundesrepublik kamen, waren keine Auswanderer/innen, die ihre Herkunftsländer mit der klaren Absicht verließen, nicht wieder dorthin zurückzukehren. Damit waren sie im Aufnahmeland auch keine Einwanderer/innen, die das Ziel hatten, sich dauerhaft niederzulassen und die Staatsbürgerschaft des Einwanderungslandes zu erwerben. Die Grenzen zwischen Arbeitswanderung (auf Zeit) und Einwanderung (auf Dauer) sind fließend und können deutlich in der Arbeitskräftewanderung der ›Gastarbeiter/innen‹ beobachtet werden.<sup>968</sup>

Lange Zeit wurde in der Wissenschaft angenommen, dass die Arbeitsmigrant/innen zwischen der Absicht schwankten, dereinst in die Heimat zurückzukehren oder sich auf Dauer in Deutschland niederzulassen.<sup>969</sup> Der primäre Vorsatz eines Großteils der ausländischen Arbeitnehmer/innen der ersten Generation, deren Verbleibdauer sich von Jahr zu Jahr verlängerte, bestand aber vielmehr darin, noch etwas mehr Geld für die geplante Rückkehr zu sparen oder auf den Schulabschluss der Kinder zu warten. Dieses ›Weiterhin-Bleiben‹ war ein Zustand, der sowohl in eine Einwanderung als auch in eine Rückkehr münden konnte. Die sieben geführten Interviews mit Rückkehrer/innen der ersten und zweiten Generation, die zwischen 1981 und 1984 die endgültige Heimreise in die Türkei antraten, zeigen dies deutlich.

Die interviewten ehemaligen Arbeitsmigranten aus der Türkei kamen (bis auf Mustafa Binali) kurz nach dem Anwerbeabkommen vom 30. Oktober 1961 in die Bundesrepublik. Mehmet Ulusal, Arif Koca, Tezer Denizci und Mustafa Binali gehören zur ersten Generation der sogenannten Gastarbeiter und waren (bis auf Mustafa) alleinstehend, als sie sich auf den Weg nach *Almanya* machten. Zuhause hatten sie eine reguläre Beschäftigung, die sie freiwillig aufgaben, um für eine Zeit in Deutschland mehr Geld zu verdienen. Eine genaue Vorstellung von der Summe, die sie ansparen wollten, und von der Dauer ihres Aufenthaltes hatten sie nicht.

---

<sup>967</sup> Vgl. Repräsentativuntersuchungen der BA (Repräsentativuntersuchung 1968, Repräsentativuntersuchung 1972) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (Repräsentativuntersuchung 1980, Repräsentativuntersuchung 1985).

<sup>968</sup> Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, S. 16.

<sup>969</sup> Vgl. Pagenstecher, *Die »Illusion« der Rückkehr*, S. 151; Mehrländer, *Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des Migrationsprozesses 1961–1985*; ders., *Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*.

Nachdem sie während eines Heimaturlaubs ihre Ehefrauen kennengelernt und geheiratet hatten, holten sie diese zu sich nach und zogen aus den Wohnheimen der Betriebe in private Unterkünfte, womit sie zu direkten Nachbarn der Deutschen wurden.

Die später ihren Ehemännern nachgereisten Interviewteilnehmerinnen erklärten, dass sie mit einem (teils) sehr kurzen Aufenthalt in Deutschland gerechnet hätten. Die Eltern von Necla Özdemir hatten ihrer Tochter vor der Abreise versichert, dass sie nur für wenige Monate in Deutschland bleiben würde und auch Hamiyet Koca rechnete mit maximal zwei Jahren in der Fremde. Es kann angenommen werden, dass die Vorstellung einer temporären Emigration nach Deutschland vielen türkischen Arbeitern und insbesondere Arbeiterinnen die Ausreise zunächst erleichterte, zumal es bis dahin keine große Auswanderungsbewegung aus der Türkei gegeben hatte. Die Annahme, nur für einen kurzen Zeitraum in Deutschland zu bleiben, half den Migrantinnen dabei, einen Aufenthalt in dem unbekanntem Land zu wagen, zumal sie ohnehin wohl keine andere Wahl gehabt hätten und ihren Ehemännern in die Bundesrepublik folgen mussten.

Die meisten türkischen Arbeitnehmerinnen waren in Deutschland nicht – wie sehr lange Zeit angenommen – »passive Anhängsel ihrer ökonomisch aktiven Ehemänner«, sondern berufstätig wie ihre Partner,<sup>970</sup>. Das traf auch auf die interviewten Rückkehrerinnen zu: Bis auf Nesrin Ulusal arbeiteten alle seit ihrer Ankunft in Deutschland und trugen zum Einkommen der Familie bei. Aus den Interviews wurde aber auch deutlich, dass die Entscheidung, wann die gewünschte Summe Geldes in Deutschland gespart worden sei und somit die Rückkehr angetreten werden könne, meist nicht die Frauen bestimmten. Oft gab es kein konkretes Sparziel, wenn auch das Leben in Deutschland zum größten Teil vom Gelderwerb und der Vorstellung bestimmt war, bald wieder in die Heimat zurückzukehren.

Die deutsche Rückkehrförderungspolitik zwischen 1973 und 1984 knüpfte an die Rückkehrorientierung der türkischen Arbeitnehmer/innen an und verfolgte das Ziel, die Zuwanderung zu begrenzen und die Abwanderung zu steigern. Mit dem Anwerbestopp 1973 ging zwar die »Gastarbeiterära« zu Ende, aber die einstige Funktion der ausländischen Arbeitnehmer/innen als Arbeitskräftepotenzial blieb bestehen. Aus den »Gästen« wurden mit den Jahren »Mitbürger/innen«, die ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik verlängerten, wenn sie auch meist an der Vorstellung von einer baldigen Rückkehr festhielten.<sup>971</sup>

---

<sup>970</sup> Monika Mottes, »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik. Anwerbe- und Migrationpolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a. M. 2005, S. 10.

<sup>971</sup> In einer regionalen Repräsentativerhebung 1979 erklärten fast 58 Prozent der Ausländer/innen eine Rückkehrabsicht zu haben, vgl. BArch B 149/83780, Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn September 1979, S. 9. Auch online abrufbar: [http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum\\_1.pdf](http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf), abgerufen am 20.1.2014

Das westdeutsche Migrationsregime versuchte, die Arbeitskräftewanderung und den später einsetzenden Familiennachzug zu steuern. Die von verschiedenen institutionellen Akteuren ausgearbeiteten Migrationsregeln beeinflussten die Entwicklung der Migrationsprozesse. Administrative Maßnahmen wie zum Beispiel, für welche Nationalitätengruppe in Deutschland wie viel Kindergeld ausbezahlt, die freie Einreise gewährt oder bis zu welchem Alter der Familiennachzug erlaubt wurde – all das waren bundespolitische Entscheidungen, die sowohl die Zu- als auch Abwanderung der türkischen Staatsbürger/innen in die Bundesrepublik maßgeblich beeinflussen konnten.<sup>972</sup>

Der Anwerbestopp, den Arbeitsminister Walter Arendt am 23. November 1973 verfügte, war die erste administrative Maßnahme, um eine weitere Arbeitskräftewanderung in die Bundesrepublik zu verhindern<sup>973</sup> Es entstand der Eindruck, es handele sich eher um die Wahrnehmung »einer günstigen Gelegenheit als [um] sorgfältig geplante Politik«. <sup>974</sup> Wie diese Untersuchung zeigt, hatten die Beamten im BMA in der Begrenzungs- und Rückkehrförderungs politik die Zügel in der Hand. Bereits bevor der Anwerbestopp 1973 in Kraft trat erwog das Arbeitsministerium als Rückkehrhilfe eine einmalige Zahlung an ausländische Arbeitnehmer/innen, um sie zu einer freiwilligen Abwanderung zu veranlassen.<sup>975</sup>

Zwei Jahre später versuchte das BMA mit der Kindergeldsenkung die Abwanderung der arbeitslos gewordenen Nicht-EG-Ausländer/innen zu befördern. Wie bei dem Anwerbestopp 1973 verfehlte aber auch die Kindergeldsenkung 1975 ihr Ziel und der Familiennachzug stieg sogar noch weiter an. Klaus J. Bade bezeichnete den Anwerbestopp 1973 treffend als »Bumerang«-Effekt<sup>976</sup>. Ähnlich kann auch die Kindergeldsenkung 1975 bewertet werden, denn beide administrativen Maßnahmen hatten kontraproduktive Folgen und waren mehr Pull- als Push-Faktoren, denn viele ausländischen Arbeitnehmer/innen kehrten nicht zurück zu ihren Kindern, sondern holten diese zu sich nach. Das BMA hatte in den darauffolgenden Jahren die Rolle des »Rausschmeißers«<sup>977</sup> eingenommen, da es sich in interministeriellen Ausschüssen nicht nur für die Verschlechterung der rechtlichen Stellung von Ausländer/innen aussprach<sup>978</sup>,

---

<sup>972</sup> Vgl. Kindergeldsenkung 1975, vgl. Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 20, 4.4.1975, Gesetz zu dem Zwischenabkommen vom 25. Oktober 1974 zur Änderung des Abkommens vom 30. April 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei über Soziale Sicherheit; Visumpflicht für türkische Staatsbürger/innen 1981, vgl. AAPD 1980, I, Dok. 188; Herabsetzung des Nachzugsalters von 18 auf 16 Jahren, vgl. AdsD 1/RZ AA 000271, Begrenzung des Ausländerzuströms als Voraussetzung einer verbesserten Ausländerintegration; vgl. auch Bundeskabinett 2.12.1981.

<sup>973</sup> Vgl. BA B149 54458, Fernschreiben des BMA Arendt an den Präsidenten der BfA Stingl, 23.11.1973.

<sup>974</sup> Berlinghoff, Das Ende der »Gastarbeit«, S. 254.

<sup>975</sup> BArch B149/46782, Abteilung II, Ausländische Arbeitnehmer, hier: Rückkehrerhilfe, kein Datum, jedoch aus dem Ordner 1973.

<sup>976</sup> Bade, Europa in Bewegung, S. 336.

<sup>977</sup> Vgl. Spiegel, 8.12.1975, »Je weniger, desto besser«.

<sup>978</sup> Vgl. Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, S. 7.

sondern auch die Rückkehr mit finanziellen Anreizen zu fördern versuchte. Doch nicht nur das BMA setzte sich für eine Rückkehrförderung ausländischer Arbeitnehmer/innen ein, sondern auch die Bundesministerien BMZ, BMF, BMI, AA, BMJFG, das Bundeskanzleramt und die BA. Neben der Überlegung, das Arbeitslosengeld zu kapitalisieren und die Rentenbeiträge der Arbeitnehmer/innen frühzeitig auszubezahlen, wurde auch an entwicklungspolitische Maßnahmen wie die Unterstützung der Türkei bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen gedacht.<sup>979</sup> Auch sollte durch die Förderung der Muttersprache und Kultur die Rückkehrbereitschaft der türkischen Bevölkerung gestärkt werden.<sup>980</sup> Bis zum Regierungswechsel 1982 hatte das BMA eine dominante Position bei der Formulierung der Rückkehrförderungs politik gegenüber anderen Ressorts. Erst unter Bundeskanzler Helmut Kohl konnte sich das BMI unter Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU) wieder als Leitministerium im Migrationsbereich re-etablieren.

Auf Länderebene führte Baden-Württemberg bereits 1975 eine Rückkehrprämie für arbeitslos gewordene Ausländer/innen im Audi NSU Werk Neckarsulm ein und unternahm damit den Versuch, das ›Ausländerproblem‹ im Alleingang zu lösen. Auf Bundes- als auch Länderebene waren bis dahin keine finanziellen Anreize in Form von Rückkehrprämien an Ausländer/innen gezahlt worden. Innerhalb von kurzer Zeit verließen mit der Rückkehrhilfe viele tausend türkische Arbeiter/innen das Werk in Neckarsulm. Der baden-württembergische Ministerpräsident Hans Filbinger (CDU) bewertete die finanzielle Hilfe als großen Erfolg, auch wenn schon nach kurzer Zeit erneut ausländische Arbeitskräfte angeworben werden mussten. Baden-Württemberg versuchte, die Einführung einer Rückkehrhilfe auf Bundesebene anzustoßen, doch das BMA und weitere fünf Bundesländer stimmten dagegen, da sie das Gesetz als unrealistische Lösung des Arbeitsmarktproblems bewerteten und die hohen Kosten für nicht tragbar hielten.<sup>981</sup>

Die Bund-Länder-Kommission (BLK) 1976, die sich aus Vertretern der Bundesregierung, Ausländerexperten der Länderinnenministerien und Vertretern der Länderarbeitsministerien sowie der BA und der kommunalen Spitzenverbände zusammensetzte hatte nicht nur eine beratende Funktion, denn ihre veröffentlichten Grundpositionen wurden zur Basis der

---

<sup>979</sup> Vgl. dazu Kapitel 2.6 und 2.7.

<sup>980</sup> Vgl. BArch B 149/46791, Projektgruppe ›Rückkehrförderung‹.

<sup>981</sup> Bei fünf gegen fünf Stimmen und einer Enthaltung beschlossen die Bundesländer, dem Bundesrat zu empfehlen, den Gesetzesentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen. Vgl. BArch B 149/46784, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Arbeitsförderungsgesetzes – Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg, Drucksache 444/75; vgl. HStAS EA1/901 Az.: 9100(II), Pressemitteilung Nr. 619/75, Finanzielle Rückkehrhilfen für ausländische Arbeitslose entlasten deutschen Arbeitsmarkt, 23.10.1975.



Ausländerpolitik von Bund und Ländern.<sup>982</sup> Die regionalen und außerstaatlichen Akteure erhielten verstärkt Einfluss auf die Genese der bundesdeutschen Rückkehrförderungs politik. Dies zeigte sich in den Arbeits- und Projektgruppen ebenso wie in den auf Bundesebene diskutierten und im Bundesrat eingebrachten Gesetzentwürfen.<sup>983</sup>

Die konservativ-liberale Bundesregierung setzte die Politik der Vorgängerregierung fort und verabschiedete Ende November 1983 das RückHG auf Grundlage der Hinterlassenschaft der sozialliberalen Koalition, die das Gesetz bereits bis ins Detail ausformuliert hatte. Der Wechsel von der SPD/FDP- zur CDU/CSU/FDP-Regierung hatte einen Wandel in der Rückkehrförderungs politik begründet, denn die neue Bundesregierung setzte die seit vielen Jahren diskutierte Rückkehrprämie nun um und ließ damit Taten sprechen. Zuvor berief die konservativ-liberale Bundesregierung eine Kommission aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden unter der Federführung des BMI. Deren Empfehlungen machte der neue Bundeskanzler Helmut Kohl zur Grundlage seiner zukünftigen Ausländerpolitik und kündigte daraufhin das RückHG an, das für sieben Monate in Kraft trat.<sup>984</sup> Die zu Beginn der Regierungszeit eingeführte Rückkehrprämie diente der konservativ-liberalen Bundesregierung als politischer Push-Faktor, der die Abwanderung der türkischen Arbeitnehmer/innen mit finanziellen Anreizen zu fördern versuchte. Das Gesetz wurde von Bundeskanzler Helmut Kohl und Bundesarbeitsminister Norbert Blüm als »Erfolg unserer Politik«<sup>985</sup> gefeiert.

Die Bundesregierung erhoffte sich von dem Gesetz zwar eine demografische Entwicklung hin zu weniger Ausländer/innen in Deutschland, doch der eng definierte Personenkreis ließ eine große Abnahme der Ausländerzahl nicht zu. Rund 14.000 Ausländer/innen erhielten die Rückkehrprämie und etwa 110.000 Ausländer/innen wurden ihre Rentenbeiträge ausbezahlt. Die Regierung hatte mit 20.000 Antragsteller/innen auf Rückkehrhilfe und 100.000 Rückkehrer/innen gerechnet.<sup>986</sup> Für Karin Hunn stellte die seitens der Bundesregierung erwartete Abwandererzahl bei insgesamt 4,6 Millionen Ausländer/innen keine nennenswerte Größe dar. Die Zahl belege vielmehr, dass die neue Regierung darauf aus gewesen sei, »Handlungsfähigkeit in der Ausländerpolitik zu demonstrieren und die im Wahlkampf

---

<sup>982</sup> Vgl. BArch B 149/46787, Abteilung IIa 5-24200/22-24200/10, Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 25. April 1977 in Bonn: Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik; Schneider, Modernes Regieren und Konsens, S. 127.

<sup>983</sup> Vgl. Die Projektgruppe »Rückkehrförderung« 1976, Arbeitsgruppe »Rückkehrförderung« 1981, Änderungsversuch des Arbeitsförderungsgesetzes durch die baden-württembergische Landesregierung 1975 und der Gesetzesentwurf des Ausländerkonsolidierungsgesetzes der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein 1982.

<sup>984</sup> Ein Relikt des RückHG von 1983 ist die Rückkehrberatung nach § 7 RückHG, das bis heute einen gültigen Beratungsanspruch für rückkehrorientierte Personen normiert.

<sup>985</sup> Vgl. CDU-Dokumentation 32/1986, S. 29.

<sup>986</sup> Vgl. Hönekopp, Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer, S. 299.

geweckten Erwartungen in einen Abbau der Ausländerzahlen zumindest symbolisch zu befriedigen«. <sup>987</sup> Auch Karl-Heinz Meier-Braun und Klaus J. Bade bewerten die Auswirkung des Gesetzes als »Symbolpolitik« <sup>988</sup>, die »zu einem besonderen Genre der Ausländerpolitik wurde[]«. <sup>989</sup> Kritiker des Gesetzes konzentrieren sich auf »den beschränkten Kreis der Berechtigten« <sup>990</sup> und die niedrigen Rückkehrerzahlen und erkannten deshalb nicht, dass das Gesetz ein administratives Instrument war. Nachdem das »Wirtschaftswunder« Ende der 1960er-Jahre abgeebbt war und es in den 1970er-Jahren zu einer Zeit »nach dem Boom« kam, gerieten vermehrt Unternehmen in eine krisenhafte Lage. <sup>991</sup> Die Arbeitslosigkeit stieg in den 1970er- und 80er- Jahren von 0,7 Prozent (1970) auf 9,1 Prozent (1983) und von den rund 2,26 Millionen Arbeitslosen waren 300.000 Ausländer/innen, davon wiederum 120.000 türkische Staatsbürger/innen. In Krisenbranchen wie in der Eisen- und Stahlerzeugung sowie im Berg- und Schiffbau waren Ausländer/innen überproportional von dem personellen Abbau betroffen. In dieser Situation versuchten viele Unternehmen die ausländischen Arbeitnehmer/innen zur freiwilligen Rückkehr zu bewegen, doch erst mit dem RückHG trat eine starke Remigration von türkischen Arbeitnehmer/innen ein, die es zuletzt 1975 gab. Firmen wie die Salzgitter Hüttenwerke, Hoesch, Thyssen und Mannesmann nutzten das Gesetz gezielt zum Personalabbau. <sup>992</sup> Wie auch Motte treffend feststellte, kann das Gesetz als Instrument bewertet werden, »das den Strukturwandel in der Branche einleitete und unterstützte, ohne dabei den Betriebsfrieden zu gefährden und die deutsche Stammebelegschaft einschneidenden Maßnahmen auszusetzen.« <sup>993</sup> Dies konnte auch am Audi NSU-Werk Neckarsulm 1975 beobachtet werden, als eine Rückkehrprämie von der baden-württembergischen Landesregierung an freiwillig vom Betrieb ausscheidende Ausländer/innen gezahlt wurde.

Doch warum wurde der Berechtigtenkreis nicht auf alle arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer/innen erweitert? Eine Erweiterung des Gesetzes auf alle Ausländer/innen wäre nicht möglich gewesen, da die EG-Ausländer/innen auf Grund der Freizügigkeit jederzeit in die Bundesrepublik hätten wieder einreisen dürfen. Außerdem hätte eine Finanzierung der Rückkehrhilfe für alle ausländischen Arbeitslosen – oder aber auch »nur« für alle türkischen – zu erheblichen Kosten geführt. Die Bundesregierung hätte die erhebliche Mehrbelastung durch

---

<sup>987</sup> Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«, S. 476; vgl. dazu auch: Die Zeit, 18.10.1983; Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 20.

<sup>988</sup> Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 60; Meier-Braun, 40 Jahre »Gastarbeiter« und Ausländerpolitik in Deutschland, S. 10.

<sup>989</sup> Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 60.

<sup>990</sup> Angelika Pöschl, Peter Schmuck, Die Rückkehr – Ende einer Illusion. Türkische Gastarbeiterfamilien in der Bundesrepublik Deutschland und die Probleme ihrer Rückkehr in die Türkei, München 1984, S. 118.

<sup>991</sup> Vgl. Doering-Manteuffel, Raphael, Nach dem Boom.

<sup>992</sup> Motte, Gedrängte Freiwilligkeit, S. 165f; vgl. Hunn, »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«.

<sup>993</sup> Ebd., S. 181.

die Zahlung von Rückkehrhilfe und der Auszahlung der Rentenversicherungsbeiträge gegenüber der deutschen Mehrheitsgesellschaft nicht erklären können. Auch wenn es langfristig zu Einsparungen bei der Rentenversicherung, beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sowie beim Kindergeld gekommen wäre, wären die anfängliche Mehrbelastung und das Risiko des Mitnahmeeffektes zu groß gewesen. Das hatte schon die sozialliberale Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Entwurf für ein Ausländerkonsolidierungsgesetz 1982 erkannt.<sup>994</sup> Es bestand zudem die Gefahr, dass auch bereits gut integrierte ausländische Arbeitnehmer/innen, die einer geregelten Arbeit nachgingen, ebenfalls von den finanziellen Anreizen hätten profitieren wollen und freiwillig ihren Arbeitsplatz aufgeben hätten und abgewandert wären.<sup>995</sup> Der Wirtschaftsaufschwung der 1960er-Jahre und der damit einhergehende individuelle Wohlstand in den 1970er-Jahren waren in der Bundesrepublik Deutschland mit wesentlicher Hilfe der Arbeitsmigrant/innen erreicht worden. Die ausländischen Arbeitnehmer/innen waren aus dem deutschen Arbeitsmarkt nicht wegzudenken und übernahmen weiterhin meist Tätigkeiten, die deutsche Arbeitnehmer/innen nicht ausüben wollten. Eine Massenabwanderung, bestehend nicht nur aus bereits arbeitslosen Ausländer/innen, hätte die deutsche Wirtschaft in erhebliche Schwierigkeiten gebracht.

Die Grünen-Abgeordneten Gabriele Potthast und Willi Hoss sowie die Fraktion der Grünen verlangten im November 1984 in einer Kleinen Anfrage Auskunft von der Bundesregierung, aus welchen Gründen sie die Frist zur Beantragung von Rückkehrhilfe nicht verlängere, obwohl sie sie als Erfolg betrachte. Neben haushaltspolitischen Gründen wurden die »unzumutbare Belastung der Arbeitsmärkte der Herkunftsländer« und die Möglichkeit der verzögerten Heimreise der prinzipiell Rückkehrwilligen genannt.<sup>996</sup> Die bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Türkei hatten wegen der westdeutschen Begrenzungs- und Rückkehrförderungs politik gegenüber den türkischen Staatsbürger/innen und wegen des Aufschubs der Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer/innen, die für spätestens 1986 vereinbart worden war, gelitten. Bei der Frage der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer/innen 1986 verfolgten die sozialliberale und die konservativ-liberale Bundesregierung das Ziel, von der Türkei die Zustimmung für eine Revision des Assoziationsabkommens zwischen der EWG

---

<sup>994</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Ausländerkonsolidierungsgesetz), BR-Drs. 98/82, 11.3.1982, in: PA-DBT 4000 X/5 Bd. A Ifd. Nr. 3 Beigabe.

<sup>995</sup> Vgl. BArch B 189 (150), Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, IIa – 24 422/10, Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Bundesrats-Drucksache 98/82 – Beschluss), 24.6.1982.

<sup>996</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache X/2497, 26.11.1984, Antwort der Bundesregierung: Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern.

und der Türkei vom 12. September 1963 und dessen Zusatzabkommen vom 23. November 1970 zu erlangen. Mit finanzieller Unterstützung (Türkei-Hilfen) versuchten beide Bundesregierungen, die Türkei zu einer Abkehr von den Vereinbarungen von 1963 und 1970 zu bewegen, doch die türkische Regierung rückte davon nicht ab.

Auf türkischer Seite gab es sowohl Verständnis als auch Kritik an den Begrenzungsmaßnahmen und der Förderung der Abwanderung türkischer Arbeitnehmer/innen durch finanzielle Anreize. Während der türkische Außenminister İler Türkmen 1982 der Ansicht war, dass die meisten türkischen Arbeitsmigrant/innen der ersten Generation wieder zurück in die Türkei wollten und die finanziellen Hilfen ein sinnvoller Beitrag für die Rückkehr seien<sup>997</sup>, kritisierte der stellvertretende Staatssekretär im türkischen Arbeitsministerium Öktem Akdoğ im selben Jahr das westdeutsche Ausländerrecht und betonte, dass eine Abwanderung der türkischen Staatsbürger/innen aus Deutschland nur auf freiwilliger Basis geschehen dürfe.<sup>998</sup> Die türkische Regierung hatte mit erheblichen wirtschaftlichen und innenpolitischen Problemen zu kämpfen und kein großes Interesse daran, ihre Landsleute aufzunehmen, die als Arbeitsmigrant/innen in die Bundesrepublik gewandert waren und damit den von Arbeitslosigkeit geprägten türkischen Arbeitsmarkt entlastet hatten.

Von den interviewten sieben Rückkehrerfamilien nahmen fünf das Angebot der Rückkehrhilfe in Anspruch und entschieden sich innerhalb des Bewilligungszeitraums für die endgültige Rückkehr in die Türkei. Zwei der Familien wanderten vor der Verabschiedung des RückHG ab und gehörten damit zum Gros der ausländischen Arbeitsmigrant/innen, die ohne finanzielle Unterstützung die Heimreise antraten. Zwar profitierten die fünf interviewten Rückkehrerfamilien vom RückHG, doch alle versicherten, dass sie auch ohne die finanziellen Hilfen früher oder später die Rückkehr angetreten hätten. Der von politischer Seite oft befürchtete ›Mitnahmeeffekt‹ trat bei diesen Familien somit ein. Das Ziel des Gesetzes, die Abwanderung der türkischen Arbeitnehmer/innen durch finanzielle Mittel zu bestärken, wurde erreicht, denn auch wenn die Familien zu einem späteren Zeitpunkt in die Heimat zurückgekehrt sind, reduzierte das RückHG von 1983 die Folgen des Strukturwandels der 1970er-Jahre und die damit einhergehende Wirtschaftskrise 1981/82 zu aktuellem Zeitpunkt. 1984 kehrte Nerimans Ehemann mit der Prämie im Gepäck zurück zu seiner Familie in die Türkei. Die Rückkehr hätte er auch ohne die Hilfe angetreten, da Neriman bereits 1981 mit den Kindern zurückgekehrt war. 1984 verließ Necla gemeinsam mit ihrem Ehemann Deutschland, nachdem sie, wie sie sagte, zwölf Jahre »wie ein Roboter« für die Arbeit gelebt habe. Für das Ehepaar

---

<sup>997</sup> AdsD, 1/HSAA006831, Roland Hahn an Helmut Schmidt, 14.4.1982.

<sup>998</sup> Vgl. ACDP, 08-001-811/2, Rede des stellv. Staatssekretär im türkischen Arbeitsministerium, Herrn V. Öktem Akdoğ, 15.6.1982.

stand seit geraumer Zeit fest, dass es in den nächsten Jahren zurückkehren würde. Tezer plante schon seit einigen Jahren seine Rückkehr, allerdings gegen den Willen seiner Ehefrau Dilek. Er versicherte, dass er auch ohne die Rückkehrhilfe die Bundesrepublik verlassen hätte. Ohne die Kinder wollten Mehmet und Mustafa nicht zurück in die Heimat, weshalb sie planten, vor deren Volljährigkeit in die Türkei zurückzukehren. Während Mustafa die Heimreise mit seiner Familie schon 1981 antrat, plante Mehmet die Rückkehr für 1983 und meldete deshalb ein Jahr vorher seinen Sohn für die Aufnahmeprüfung im *Alman Lisesi* (Deutsches Gymnasium) in Istanbul an. Nachdem dieser die Prüfung bestanden hatte, stand für die Familie die endgültige Rückkehr fest. Die Rückkehrhilfe »war wie ein Geschenk« für Mehmet, denn so konnte er sich seine angesammelten Rentenbeiträge frühzeitig ausbezahlen lassen und erhielt zusätzlich die Rückkehrprämie, da die Firma, in der er arbeitete, die Mitarbeiter schon seit einigen Monaten in Kurzarbeit geschickt hatte. Hamiyet wollte schon seit der Geburt ihres Sohnes wieder zurück in die Türkei, da dieser bei der Großmutter in Istanbul lebte und sie die Sehnsucht nach ihm nicht länger ertrug. Ihr Ehemann Arif verschob die Rückkehr jedoch immer wieder, bis das RückHG verabschiedet wurde und er genauso wie seine Frau Hamiyet die Prämie ausbezahlt bekam. Familie Hatipoğlu trat die Rückkehr kurz vor Inkrafttreten des RückHG an, da sie ihr Sparziel erreicht hatte und umgehend die Heimreise antreten wollte.

Es fällt auf, dass sechs von sieben Interviewpartner/innen nicht nur einen prinzipiellen Rückkehrwunsch als Grund für ihre Abwanderung nannten, sondern auch von Geschehnissen aus ihrem unmittelbaren Umfeld erzählten, die ihre Entscheidung stark beeinflusst hätten. Die Interviewpartner/innen hatten beobachtet, dass türkische Jugendliche und junge Erwachsene zunehmend Liebesbeziehungen mit Deutschen eingingen und waren darüber sehr beunruhigt, weil sie befürchteten, dass sich nun ihre eigenen Kinder von der türkischen bzw. muslimischen Kultur und Familie entfremden könnten. Vor allem den Familienvätern war es deshalb wichtig, ihre Kinder vor der Volljährigkeit mit in die Türkei zu nehmen, denn sie hielten es für möglich, dass sie sich später als Volljährige gegen eine Rückkehr entscheiden und alleine in der Bundesrepublik bleiben könnten.

Die 2015 geführten Interviews zeigen, dass nicht die finanziellen Anreize und damit administrative Maßnahmen ausschlaggebend waren für die Rückkehr, sondern vorwiegend familiäre und persönliche Beweggründe im Vordergrund standen. Bei der Entscheidungsfindung spielten vor allem die Trennung von Familienangehörigen – insbesondere von den Kindern – und die Sorge um deren kulturelle und religiöse Umorientierung in Deutschland eine große Rolle. Auch das Gefühl der Isoliertheit und Heimweh trugen zum Entschluss bei zurückzukehren. Ökonomische Faktoren waren dagegen

für die Befragten nicht ausschlaggebend, da sie sich nach der Rückkehr in die Türkei zur Ruhe setzen und kein Arbeitsverhältnis mehr eingehen wollten.

Nationale Migrationsregime können versuchen, die Migrationsbewegung zu beeinflussen und zu lenken, doch bei längerem Aufenthalt und einer faktischen Einwanderung ist der ›Eigen-Sinn‹ der Migranten ausschlaggebend für den weiteren Verbleib im Ausland oder die Rückkehr in die Heimat. Am Beispiel der Rückkehrhilfe und den Aussagen der Interviewpartner/innen wird dies deutlich – mit welchen Mitteln auch immer die staatlichen Akteure in Ministerien und Verwaltungen versuchten, die türkischen Arbeitnehmer/innen zur Abwanderung zu bewegen, so hatte der über viele Jahre in der Bundesrepublik lebende türkische Staatsbürger die Entscheidung schließlich selbst in der Hand, ob er in die Türkei zurückkehrte oder nicht. Staatliche Akteure konnten ihn bei seiner Entscheidungsfindung beeinflussen, hatten damit aber keine Erfolgsgarantie. Migrationspolitische Akteure erkannten meist die Komplexität des Phänomens Migration, »sowohl was die Dynamiken globaler Migration angeht als auch im Blick auf die Hintergründe des Handels von Migranten. Migrationspolitische Akteure haben sehr häufig ein sehr schlichtes Bild von Migration«<sup>999</sup>, was sich in der vorliegenden Untersuchung deutlich widerspiegelt. Mit administrativen Vorschriften und Maßnahmen allein kann die Remigration nicht be- oder verstärkt werden. Weitere persönliche, rechtliche und ökonomische Faktoren spielen bei der endgültigen Entscheidung der Migranten über ihren weiteren Verbleib oder ihre Rückkehr eine größere Rolle als jegliches finanzielle Angebot. Wie ein türkisches Sprichwort treffend sagt: »Mit einem Stein lassen sich nicht alle Vögel treffen.«

---

<sup>999</sup> Statement Jochen Oltmer, Geisteswissenschaft im Dialog, <http://www.geisteswissenschaft-im-dialog.de/personen/2014/minderheitenpolitik/statement-jochen-oltmer.html>, abgerufen am 10.4.2017.

## 9. Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer/innen 1970–1974 in Tausend
- Tab. 2: Zahl der Ausländer/innen im Bundesgebiet 1971–1974
- Tab. 3: Zahl der türkischen Arbeitsmigrant/innen von 1968–1974 in den europäischen Ländern
- Tab. 4: Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden türkischen Kinder
- Tab. 5: Ausländische Bevölkerung in Baden-Württemberg 1970–1975 nach ausgewählter Staatsangehörigkeit
- Tab. 6: Summe der an die Landkreise transferierten Rückkehrhilfen
- Tab. 7: Zahl und Herkunft der ausländischen Arbeitskräfte in den NSU-Werken Neckarsulm und Heilbronn, Januar 1966
- Tab. 8: Zahl der Asylbewerber/innen aus der Türkei 1976–1981
- Tab. 9: Ausländische Wohnbevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten im September 1980 und September 1981
- Tab. 10: Geldüberweisungen türkischer Arbeitnehmer/innen in die Türkei 1977–1981
- Tab. 11: Aufenthaltsjahre türkischer Arbeitnehmer/innen in Westdeutschland 1980
- Tab. 12: Liquiditätsbelastung bei der Auszahlung der Rentenversicherung für die Jahre 1982 bis 1984 in Millionen DM
- Tab. 13: Liquiditätsbelastung bei der Auszahlung der Rentenversicherung für das Jahr 1983 und 1984 in Millionen DM (zuzüglich Rückkehrprämie)
- Tab. 14: Liquiditätsbelastung
- Tab. 15: Wanderung von türkischen Staatsangehörigen zwischen Deutschland und dem Ausland von 1962 bis 1985
- Tab. 16: Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe – Aufteilung nach Nationalitäten
- Tab. 17: Beitragserstattungen aus der Arbeiterrentenversicherung an Türkinnen und Türken 1982–1985
- Tab. 18: Gründe für die Rückkehr nach Nationalitäten in Prozent, Mehrfachnennung möglich
- Tab. 19: Gründe für die Rückkehr und Altersgruppe, in Prozent, Mehrfachnennung möglich
- Tab. 20: Nationalitäten und Pläne nach der Rückkehr in Prozent, Mehrfachnennung möglich

Tab. 21: Einfluss der Rückkehrförderung auf die Rückkehrentscheidung in Prozent

Tab. 22: Zeitpunkt der Rückkehrentscheidung und Nationalität, in Prozent



## 10. Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
a.D.	außer Dienst
ACK	Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Bundesrepublik
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Arbeitsgruppe
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BArch	Deutsches Bundesarchiv, Koblenz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BKN	Bundesknappschaft
BLK	Bund-Länder-Kommission
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBau	Bundesministerium für Bauwesen und Städtebau
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJFG	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWi	Bundesministerium für Wissenschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich Demokratische Union
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi/Republikanische Volkspartei
CSU	Christlich-Soziale Union
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu/Bund Revolutionärer Arbeitergewerkschaften
DM	Deutsche Mark
DP	Demokrati Parti/Demokratische Partei

dpa	Deutsche Presse-Agentur
EG	Europäische Gemeinschaft
EKG	Evangelische Kirche in Deutschland
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischen Gerichtshofs
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GARP	Government Assisted Repatriation Program
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu/Muslimisch Orientierter Gewerkschaftsbund
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall (auch: IGM)
IOM	Internationale Organisation für Migration
KLA	Kieler Liste für Ausländerbegrenzung
LVA	Landesversicherungsanstalt
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi/Partei der Nationalistischen Bewegung
MİSK	Türkiye Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu/Verband Nationalistischer Gewerkschaften
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
REAG	Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers
RückHG	Rückkehrhilfegesetz
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpG	Sozialpolitische Gesprächsrunde
SZ	Süddeutsche Zeitung
TANG	Türkische Arbeitnehmergeellschaften
US\$	US-Dollar
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

## 11. Quellen

### 11.1 Archive (ungedruckte Quellen)

#### Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AdsD)

1/WAAA	Nachlass Walter Arendt
1/HSAA	Nachlass Helmut Schmidt
1/RZAA	Nachlass Ruth Zutt
5/DGCQ	DGB-Bundesvorstand Sekretariat Franz Woschech
5/DGAZ	DGB-Bundesvorstand Abteilung Ausländische Arbeitnehmer

#### Bundesarchiv, Koblenz (BArch)

B 149	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
B 189	Bundesministerium für Familie, Frauen, Jugend und Gesundheit

#### Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PA/AA)

B 14 Referat 201	Politische Abteilung, NATO und Verteidigung
B 26 Referat 203	Politische Abteilung, Länderreferat Mittelmeer
B 82 Referat 510	Rechtsabteilung, Staats- und Verwaltungsrecht

#### Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Bonn

01-677	Nachlass Dietmar Schlee
08-001	CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

#### Archiv des deutschen Bundestages (PA-DBT), Berlin

3112	Arbeit und Sozialpolitik
4000	Gesetzesdokumentation

#### Hauptstaatsarchiv Stuttgart (HStAS)

EA 1/901	Staatsministerium, Abteilung Arbeit und Soziales
EA 8/203	Staatsministerium: Europa-Angelegenheiten

## 11.2 Gedruckte Quellen

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), Berlin

- AAPD 1980, I, München 2011.
- AAPD 1981, II, München 2012.
- AAPD 1981, III, München 2012.
- AAPD 1982, I, München 2014.
- AAPD 1982, II, München 2014.
- AAPD 1983, I, München 2014.
- AAPD 1984, I, Berlin/München/Boston 2015.

Deutscher Bundestag

- Drucksache 6/3085, 31.1.1972.
- Drucksache 9/531, 3.6.1981.
- Drucksache 4/1154, 9.12.1981.
- Drucksache 9/1288, 21.1.1982.
- Drucksache 4/1306, 3.2.1982.
- Drucksache 9/1865, 21.7.1982.
- Drucksache 10/107, 3.6.1983.
- Drucksache 10/351, 6.9.1983.
- Drucksache 10/351, 30.9.1983.
- Drucksache 10/2497, 26.11.1984.
- Drucksache 10/2988, 8.3.1985.
- Plenarprotokoll 9/83, 4.2.1982.
- Plenarprotokoll 9/121, 13.10.1982.
- Plenarprotokoll 10/33, 10.11.1983.
- Plenarprotokoll 10/89, 5.10.1984.

Deutscher Bundesrat

- Drucksache 98/82, 11.3.1982.
- Drucksache 98/82, 24.6.1982.
- Drucksache 285/83, 22.7.1983.

Landtag von Baden-Württemberg

- Drucksache 8588, 3.11.1975.

Drucksache 7/1714, 28.4.1977.

Drucksache 444/75, 1975.

### **11.3 Interviews**

Interview mit Bernardino Di Croce, im Frühjahr 2014 in Stuttgart.

Interview mit Herbert Leuninger, im Sommer 2015 in Limburg.

Interview mit Nesrin und Mehmet Ulusal, im Herbst 2015 in Istanbul.

Interview mit Tezer und Dilek Denisci, im Herbst 2015 in Istanbul.

Interview mit Hamiyet und Arif Koca, im Herbst 2015 in Istanbul.

Interview mit Neriman Girgin, im Herbst 2015 in Istanbul.

Interview mit Necla Özdemir, im Herbst 2015 in Istanbul.

Interview mit Familie Binali, im Herbst 2015 in Istanbul.

Interview mit Sevinç Hatipoğlu, im Herbst 2015 in Istanbul.

### **11.4 Zeitungsartikel und Zeitschriften**

»Abschied vor der Abschiebung«, in: SZ, 23.3.2017.

»Almanlar artık yardım etmek istemiyorlar/Die Deutschen wollen nicht mehr helfen«, in: Hürriyet, 13.11.1981.

»Almanlar: Türkiye ile/Die Deutschen: Mit der Türkei«, in: Milliyet, 3.11.1976.

»Almanya'daki İşçilerin çocuk paraları/Das Kindergeld der Arbeiter in Deutschland«, in: Milliyet, 10.12.1976.

»Almanya'daki işçiler çocuk parası almaya başlıyor/Die Arbeiter in Deutschland bekommen wieder Kindergeld«, in: Milliyet, 11.12.1976.

»Almanya'daki Türk İşçileri tedirgin/Die türkischen Arbeitnehmer in Deutschland sind beunruhigt«, in: Milliyet, 19.9.1982.

»Angst vor EG-Türken«, in: Spiegel, 6.6.1977.

»Ankara ›dönüş primine‹ zam, Alman Bakan ›anlayış‹ istedi/Ankara will eine Erhöhung der ›Rückkehrprämie‹, der deutsche Minister ›Verständnis‹«, in: Cumhuriyet, 5.7.1983.

»Ankara lehnt die Rückkehrhilfe ab«, in: FAZ, 9.7.1983.

»Arbeitslose: ›So knüppeldick war's noch nie‹«, in: Spiegel, 17.12.1973.

»Arendt: Ausländische Arbeiter sind kein Ballast«, in: SZ, 30.3.1971.

- »Auf dem Weg in eine neue Republik? Die Türkei nach dem Rücktritt des Generalstabs«, in: GIGA Focus, Nahost 8/2011, S. 1–7.
- »Ausländer: ›Das Volk hat es satt‹«, in: Spiegel, 3.5.1982.
- »Ausländerfeindlichkeit: Exodus erwünscht«, in: Spiegel, 3.5.1982.
- »Ausländer, fährt nicht nach Hause!«, in: FAZ, 8.12.1973.
- »Ausländer: Harte Politik«, in: Spiegel, 17.09.1984.
- »Ausländerpolitik – Stau vor der Rückkehr«, in: Wirtschaftswoche, 10.6.1983.
- »Ausländer: Schmerzhaftes Grenzgegend«, in: Spiegel, 7.12.1981.
- »Bangemann: Filbingers Vorschlag kurzfristig«, in: Südwest Presse, 7.6.1975.
- »Bir Helmut giderken bis başka Helmut geliyor/Während ein Helmut geht, kommt ein neuer Helmut«, in: Milliyet, 19.9.1982.
- »Blüm sieht Erfolg der Rückkehrhilfe«, in: Kölnische Rundschau, 3.12.1983.
- »Brandt legt Programm der Reformen vor«, in: Die Zeit, 31.10.1969.
- »CDU-Parolen von ›erschreckender Inhumanität‹«, in: Kieler Rundschau, 17.12.1982.
- »Da sammelt sich ein ungeheurer Sprengstoff«, in: Spiegel, 2.6.1980.
- »Dagegen ist kein Kraut gewachsen«, in: Die Zeit, 29.7.1983.
- »Dämme gegen die Asylanten-Springflut«, in: FAZ, 28.5.1980.
- »Die Angst vor den Fremden. In der Bundesrepublik wächst die Ausländerfeindlichkeit bedrohlich schnell«, in: Die Zeit, 1.1.1982.
- »Die bundesdeutschen Ausländergettos stehen vor einem ungeahnten Zustrom aus Anatolien«, in: Bonner Rundschau, 4.2.1975.
- »Dışlanan işgücü/Die ausgegrenzte Arbeiterschaft«, in: Cumhuriyet, 18.10.1982.
- »Die Prämie«, in: Hannoverische Allgemeine, 23.6.1983.
- »Die Rückkehr auf Raten«, in: Bonner Rundschau, 23.6.1983.
- »Die schnelle Lektion im Basar«, in: SZ, 22.7.1983.
- »Die Türken kommen – rette sich, wer kann«, in: Spiegel, 30.7.1973.
- »Deutsch-türkische Schwerarbeit«, in: SZ, 2.4.1983.
- »Dramatische Szenen«, in: Spiegel, 27.2.1984.
- »Eine Frage der größeren Angst«, in: Die Zeit, 18.10.1985.
- »Eine Schranke ist gefallen«, in: Die Zeit, 30.3.1979.
- »Esener: ›Federal Almanya Türk işçilerini dönüğe zorlayamaz/Esener: ›Die deutsche Bundesregierung kann die türkischen Arbeitnehmer nicht zur Rückkehr zwingen‹«, in: Milliyet, 25.10.1982
- »F. Almanya Baden-Württemberg Eyaleti Çalışma Bakanı temaslarını sürdürüyor/Der Arbeitsminister von Baden-Württemberg führt seine Kontakte fort«, in: Milliyet, 19.10.1982.

- »Freiwillige Heimkehr«, in: Mannheimer Morgen, 23.6.1983.
- »Fremde und Allzufremde«, in: FAZ, 2.12.1982.
- »Gastarbeiter – ab nach Hause?«, in: Spiegel, 23.2.1976.
- »Geri kalmışlığın hakkı/Die zurückgebliebene Gerechtigkeit«, in: Milliyet, 16.10.1976.
- »Graue Wölfe: Türkenkrieg in Deutschland«, in: Spiegel, 8.9.1980.
- »Heftige Kritik an VW-Entscheidung. Filbinger verspricht Hilfe«, in: Heilbronner Stimme, 16.4.1975.
- »Heidelberger Manifest«, in: Die Zeit, 5.2.1982.
- »Heroin: Die Türken kommen«, in: Spiegel, 6.6.1977.
- »Hitler’in üstüne attılar/Sie haben die Schuld Hitler gegeben«, in: Son Havidas, 2.6.1982.
- »İrademiz/Unser Wille«, in: Milliyet, 26.10.1982.
- »İşçilerimizi sahipsiz bırakmayız/Wir lassen unsere Arbeiter nicht im Stich«, in: Hürriyet, 28.11.1973.
- »İşçinin dönüşü kendi iradesine bırakılır/>Die Rückkehr der Arbeiter bleibt ihre freiwillige Entscheidung«, in: Cumhuriyet, 17.3.1982.
- »İster Hitler İster Schmidt/Ob Hitler oder Schmidt«, in: Hürriyet, 3.6.1982.  
Hürriyet, 22.9.1983
- »İşsizlik yabancı (ve Türk) düşmanlığını körüklüyor/Die Arbeitslosigkeit heizt die (Türken-) Ausländerfeindlichkeit an«, in: Milliyet, 26.7.1981.
- »Je weniger, desto besser«, in: Spiegel, 8.12.1975.
- »Kabinett beschließt Rückkehrprämie. Ein Wendestein«, in: Westfälische Rundschau, 23.6.1983.
- »Kendi cellatlığını da .../Seinen eigenen Henker ...«, in: Milliyet, 2.6.1982.
- »Kindergeld lockt die Jung-Türken ins gelobte Land«, in: Bonner Rundschau, 4.2.1975.
- »Kohl wollte offensichtlich jeden zweiten Türken loswerden«, in: Spiegel, 1.8.2013.
- »Krizin Türk-Alman ilişkilerine etkisi/Die Auswirkung der Krise auf die deutsch-türkischen Beziehung«, in: Milliyet, 18.9.1982.
- »Lambsdorff bei Ulusu«, in: FAZ, 24.5.1983.
- »Menschliches Frachtgut«, in: Spiegel, 14.7.1980.
- »Mit der Machtübernahme des Militärs sind die Schwierigkeiten nicht gelöst«, in: FAZ, 17.9.1980.
- »Nicht irgendwer«, in: Spiegel, 12.3.1984.
- »Noch sind Gastarbeiter nützlich«, in: Handelsblatt, 14.3.1972.
- »Opfer für die Mütter«, in: Spiegel, 12.8.1974.
- »Putsch für die Demokratie? Die Armee versucht Atatürks Erbe zu retten«, in: FAZ, 20.9.1980.

- »Rechtsextremisten werden aktiver«, in: Kieler Nachrichten, 16.12.1981.
- »Reisegeld«, in: Stuttgarter Nachrichten, 23.6.1983.
- »Reise ohne Wiederkehr«, in: Die Zeit, 11.5.1984.
- »Reiseziel: Verständnis wecken«, in: SZ, 6.4.1983.
- »Rotierende Gastarbeiter«, in: Stuttgarter Zeitung, 15.11.1973.
- »Rückkehr-Beihilfe«, in: Augsburg Allgemeine, 23.6.1983.
- »Rückkehr-Hilfe«, in: Stuttgarter Zeitung, 23.6.1983.
- »Rückkehrhilfe wirkt Wunder: 1100 Audi NSU-Ausländer drängen in Heimat«, in: Heilbronner Stimme, 28.5.1975.
- »Rückkehrhilfe war für Bonn ein voller Erfolg«, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 2.8.1984.
- »Rückkehrhilfen wurden begrüßt«, in: Schwäbische Donauzeitung, 22.10.1982.
- »Schlee: Türkei hat Verständnis für Anwerbestopp«, in: Die Welt, 22.10.1982.
- »Schulen – Glück auf«, in: Spiegel, 15.11.1982.
- »Sie wollen uns alle loswerden«, in: Die Zeit, 29.7.1983.
- »Spätes Erwachen«, in: Die Welt, 20.2.1975.
- »Tropfen auf den heißen Stein«, in: Badische Neuste Nachrichten, 23.6.1983.
- »Tunç: ›Almanların farklı işlem yapmasına seyirçi kalamayız‹/Tunç: ›Wir dürfen der veränderten Handlungsweise der Deutschen nicht einfach zuschauen«, in: Milliyet, 9.10.1974.
- »Türke sei stolz, arbeite und habe Vertrauen«, in: Spiegel, 5.9.1980.
- »Türke billigt Ausländerpolitik«, in: Stuttgarter Nachrichten, 22.10.1982.
- »Türklere Vise/Visum für die Türken«, in: Hürriyet, 18.11.1980.
- »Türklerin Nene Hatunu/Das Küken der Türken«, in: Tercüman, 3.6.1982.
- »Unannehmbar, untragbar«, in: Spiegel, 19.7.1976.
- »Unklarheit in Bonn über ›Nachzugsalter«, in: FAZ, 5.12.1983.
- »Unmöglich, noch mehr Türken aufzunehmen«, in: Die Welt, 11.10.1982.
- »Unsere teuren ›Gastarbeiter«, in: Die Zeit, 21.11.1975.
- »Unverzichtbarere Zentralwert«, in: Spiegel, 13.9.1982.
- »Verständnis in der Türkei für Bonns Ausländerpolitik«, in: Schwäbische Zeitung, 22.10.1982.
- »Viel Aufmerksam für Weizsäcker«, in: FAZ, 29.3.1983.
- »Visumpflicht für Türken: Ein Gesetz, das gegen das Recht verstößt«, in: Spiegel, 21.6.2009.
- »Wahlkampf auf Kosten der Gastarbeiter«, in: SchwWB, 13.2.1976.
- »Was kostet Ankaras Verständnis für die ›deutschen Sorgen?«, in: FAZ, 9.3.1984.
- »Was tun mit den Türken?«, in: Die Zeit, 29.1.1982.
- »Werden die Türken die Neger des Ruhrgebiets?«, in: FAZ, 20.8.1973.



- »Wie der Staat die freiwillige Rückkehr unterstützt«, in: FAZ, 28.12.2016.
- »Wie weit reicht der Einfluss der Armee?«, in: FAZ, 20.7.1982.
- »Wir haben Deutschland fliehen müssen«, in: Spiegel, 9.7.1984.
- »Wir können nicht mal sagen, was wir fühlen«, in: Spiegel, 12.10.1981.
- »»Wo geht's denn hier nach Istanbul?««, in: Spiegel, 27.7.2012.
- »Zimmermann will um Verständnis für die neue Ausländerpolitik werben«, in: FAZ, 18.7.1983.
- »»Zwischen Freunden kann es Schwierigkeiten geben««, in: FAZ, 7.7.1983.
- »100 bine yakın Türk işçisi yurda dönüyor/Etwa 100.000 türkische Arbeiter kehren in die Heimat zurück«, in: Hürriyet, 26.11.1973.
- »1974'de 100 bin işçinin yurda dönmesi muhtemel/1974 werden 100.000 Rückkehrer erwartet«, in: Milliyet, 12.12.1973.

## 12. Literaturverzeichnis

- Abadan-Unat, Nermin: *Batı Almanya'daki Türk İşçileri ve Sorunları/Die türkischen Arbeitnehmer in Westdeutschland und ihre Probleme*, Ankara 1964.
- Ders.: »Yurtdışına Göçen Türk İş Gücü ve Dönüş Eğilimleri/Die türkische Arbeitskräfteentsendung und die Rückkehrtendenzen«, in: *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi/Politikwissenschaftliche Zeitschrift der Universität Ankara (S.B.F.D.)*, Çilt/Heft XXVII, Nr. 2, 1972, S. 183–206.
- Ders.: *Yurtdışındaki Türk Çocuklarının Eğitim Sorunları/Die Erziehungsprobleme der im Ausland lebenden türkischen Kinder*, Ankara 1974.
- Ders.: »Turkish External Migration and Social Mobility«, in: Benedict, P./Tumertekin, E./Mansur, F. (Hrsg.), *Turkey Geographical and Social Perspectives*, Leiden 1974, S. 362–402.
- Ders.: *Turkey: Late Entrant into Europe's Work Force*, in: D. Kubat (ed.), *The Politics of Migration Policies*, 2nd ed. (p. 308–309), New York: Center for Migration Studies 1993.
- Aden-Grossmann, Wilma: *Der Kindergarten. Geschichte, Entwicklung, Konzepte*, Weinheim/Basel 2011.
- Adolph, Holger: *Die Situation älterer Migranten in Deutschland im Spiegel des 3. Altenberichts der Bundesregierung. Manuskript eines Vortrags für die Fachtagung der Caritas Berlin und des Zentrums für Türkeistudien*, Berlin 2001.
- Ağabeyoğlu, Nazlı Yener: *Deutsch-Türkische Rapmusik in Berlin. Soziokulturelle Faktoren bei der Selektion von Rap-Texten und auditiven Produktionsmethoden unter türkischstämmigen Jugendlichen in Deutschland*, Berlin 2014.
- Akçaylı, Nurhan: *Die türkischen Rückkehrer und ihre Chancen in der Türkei – Auswirkungen des Rückkehrförderungsgesetzes aus türkischer Sicht*, in: Meys, Werner/Şen, Faruk (Hrsg.), *Zukunft in der Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei?*, Frankfurt a. M. 1986, S. 27–46.
- Ders.: *F. Almanya'da yaşayan Türk İşçilerinin toplu dönüşleri ile ilgili sorunlar ve son gelişmeler/Die Probleme und aktuelle Situation der kollektiven Rückkehr der in Westdeutschland lebenden türkischen Arbeitnehmer*, in: *İnsan Hakları Yıllığı/Jahrbuch der Menschenrechte*, Nr. 5–6, 1984, S. 123–144.
- »Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung«, in: *Sozialpolitische Informationen*, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Jg. VII/24, 22.6.1973.
- Akpınar, Ünal: *Angleichungsprobleme türkischer Arbeiterfamilien. Eine empirische Untersuchung in Westberlin (Diss.)*, Berlin 1974.

- Arendt, Walter: Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung: Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung, am 6.6.1973, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1973.
- Ateş, Şeref: Die deutsch-türkische Beziehung in der türkischen Presse, in: KAS-AI 7/00, S. 32–61.
- Bade, Klaus J.: Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984.
- Ders.: Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien, in: Mehrländer, Ursula (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland, Bonn 1993, S. 51–67.
- Ders.: Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994.
- Ders./Meier, Hans-Bernd/ Parisius, Bernhard: Zeitzeugen im Interview, Osnabrück 1997.
- Ders.: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000.
- Ders.: Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004.
- Ders./Oltmer, Jochen (Hrsg.): Normalfall Migration, Bonn 2004.
- Ders./C. Emmer, Pieter/ Lucassen, Leo/ Oltmer, Jochen (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2010.
- Barwig, Klaus: Ein halbes Jahrhundert Arbeitsmigration nach Deutschland – Ein halbes Jahrhundert Familiennachzug, in: ZAR 2/2014.
- Basa, Necdet: »Misafir mi, Göçmen mi/Gast oder Auswanderer«, in: Çalışma Dergisi Cumhuriyet Özel Sayısı/Zeitschrift des Arbeitsministeriums 1983, S. 99–100.
- Bauman, Zygmunt: Moderne und Ambivalenz, in: Bielefeld, Ulrich (Hrsg.), Das Eigene und das Fremde. Neuer Rassismus in der Alten Welt?, Hamburg 1998, S. 23–49.
- Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1981, S. 99–108.
- Berkenkopf, Beatrice: Kindheit im Kulturkonflikt: Fallstudien über türkische Gastarbeiterkinder, Frankfurt a. M. 1984.
- Berlinghoff, Marcel: Das Ende der ›Gastarbeiter‹. Europäische Anwerbepausen 1970–1974, Paderborn 2013.
- Birsl, Ursula: Aktualisierte Fassung des Handbuchbeitrags: Deutschland, in: Gieler, Wolfgang (Hrsg.), Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern, Hamburg 2003, S. 129–147.
- BMZ (Hrsg.), »Politik der Partner«, Tabelle: Strukturdaten der Entwicklungsländer, Ernährung, Gesundheit, Köln 1977.

- Bommes, Michael: Von »Gastarbeitern« zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen, in: Bade Klaus J. (Hrsg.): Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg, Osnabrück 1997, S. 249–322.
- Ders.: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung, IMIS-Beiträge, Heft 38/2011.
- Ders.: Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland, in: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft, IMIS-Beiträge, Heft 38/2011, S. 159–190.
- Bongert, Christoph: Spieglein an der Wand. Notizen zur sprachlichen Erzeugung von Fremdheit, in: Blaschka-Eick, Simone/Bongert, Christoph (Hrsg.), PLÖTZLICH DA. Deutsche Bittsteller 1709. Türkische Nachbarn 1961, Bremerhaven 2016, S. 148–157.
- Bremer, Peter: Ausgrenzungsprozesse und die Spaltung der Städte. Zur Lebenssituation von Migranten, Opladen 2000.
- Breit, Ernst: Keine Neuorientierung, in: Schule, Wirtschaft, Arbeitswelt, Jg. 16, Nr. 1, 1983, S. 3–7.
- Brosch, Wilfried: Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von Migranten in der BRD, Bielefeld 2003.
- Broyles-González, Yolanda: Türkische Frauen in der Bundesrepublik Deutschland: Die Macht der Repräsentation, in: Zeitschrift für Türkeistudien 3, Berlin 1990.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1998.
- Ders.: Verfassungsschutz 1979, Bonn 1980.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: »Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung«, in: Sozialpolitische Informationen, Jg. VII/24, 22.6.1973.
- Burgkart, Claus: Das »Heidelberger Manifest« – Grundlage staatlicher Ausländerpolitik?, in: Meinhardt, Rolf (Hrsg.), Türken raus? Oder verteidigt den sozialen Frieden, Hamburg 1984, S. 141–161.
- Delgano, Juan Manuel: Die »Gastarbeiter« in der Presse, Opladen 1972.
- Deigendesch, Roland/ Müller, Peter: Archive und Migration. Vorträge des 73. Südwestdeutschen Archivtags am 21. und 22. Juni in Stuttgart, Stuttgart 2014.
- Demirçioğlu, A. Murat: F. Almanya'dan kesin dönüş yapan işgücü/Die aus Westdeutschland endgültig zurückgekehrte Arbeitskraft, in: Amme İdaresi Dergisi/Zeitschrift der öffentlichen Verwaltung, Nr. 2, Ankara 1984, S. 96–112.
- Der ausländische Arbeitnehmer – eine Frage an die Kirche und die Gesellschaft, in: Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Beschlüsse der

- Vollversammlung, herausgegeben im Auftrag des Präsidiums der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz von L. Bertsch SJ, Ph. Boonen, R. Hammerschmidt, J. Homeyer, F. Kronenberg, K. Lehmann, Freiburg im Breisgau 1976, S. 365–410.
- Der Bundesminister des Innern (Hrsg.): betrifft: Ausländerpolitik, Bonn 1983.
- Despot, Andrea/Reljic, Dusan/Seufert, Gänter: Zehn Jahre Einsamkeit. Zur Überbrückung der Pause im Erweiterungsprozess der Europäischen Union sollten dem Westbalkan und der Türkei praktische Integrationssschritte angeboten werden, in: SWP-Aktuell, 23/2012.
- Dietzel-Papakyriakou, Maria: Alter und Gesundheit. Die besondere Gefährdung von Arbeitsmigranten, in: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.), Rückkehren oder Bleiben – Deutschland und seine alten Migranten, Bonn 1992.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, 3., erweiterte Aufl., Göttingen 2012.
- Dohse, Knuth: Ökonomische Krise und Ausländerrecht, in: Kritische Justiz 1976, S. 233–257.
- Ders.: Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1985.
- Eggeling, Willi-Johannes: Zurückgekehrte Gastarbeiter in der Türkei, in: Geographische Rundschau 30 (3), 1978, S. 101–103.
- Endres, Egon: Macht und Solidarität. Beschäftigungsabbau in der Automobilindustrie. Das Beispiel AUDI/NSU Neckarsulm, Hamburg 1990.
- Ennigkeit, Sebastian: Gelungene Integration? Zuwanderung und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden, Karlsruhe 2008.
- Entzinger, Han: Remigrationspolitik in den Niederlanden, in: Körner, Heiko/Mehrländer, Ursula (Hrsg.), Die »neue« Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern, Bonn 1986, S. 87–99.
- Erdheim, Mario: Das Eigene und das Fremde. Ethnizität, kulturelle Unverträglichkeit und Anziehung, in: Haase, Helga (Hrsg.), Ethnopschoanalyse. Wanderungen zwischen den Welten, Stuttgart 1996, S. 173–190.
- Erdogan, Mehmet Sarper: Berufskrankheiten türkischer Arbeitnehmer in Deutschland. Sankt Augustin 2002.
- Erkek, A.: F. Almanya'daki Türk İşgücü ve Konut Sorunları/Die türkische Arbeitskraft in Westdeutschland und ihre Wohnprobleme, Ankara 1979.

- Erklärung des Deutschen Caritasverbandes zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. Beschluss des Zentralrates des Deutschen Caritasverbandes vom 22.04.1971, in: Unser Standpunkt Nr. 6, Freiburg 1983.
- Ernst, H.: Wende in der Ausländerpolitik?, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 6/7, 1973, S. 186.
- Eryilmaz, Aytaç/Jamin, Mathilde (Hrsg.): Fremde Heimat. Eine Geschichte der Einwanderung aus der Türkei, Essen 1998.
- Ders.: Das Leben im Wohnheim, in: Ders./Jamin, Mathilde (Hrsg.), Fremde Heimat, S. 171–177.
- Ders.: Frauen als Arbeitsmigrantinnen, in: Ders./Mathilde (Hrsg.), Fremde Heimat, S. 133–137.
- Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975, in: epd-Dokumentation, Nr. 5 vom 26.1.1976.
- Fakiolas, Rossetos/Voß, Werner: Wanderungsbewegungen aus und nach Griechenland seit 1973, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1989.
- Firat, Ibrahim: Nirgends zu Hause? Türkische Schüler zwischen Integration in der BRD und Remigration in die Türkei (Diss.), Frankfurt a. M. 1990.
- Wagenhäuser, Franz J.A.: Gastarbeiterwanderung und Wandel der Agrarstruktur am Beispiel von drei ost-zentralanatolischen Dörfern, in: Sozialökonomische Schriften zur Agrarentwicklung 42, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1981.
- Frey, Martin: Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer – Überblick, in: Körner, Heiko/Mehrländer, Ursula (Hrsg.), Die »neue« Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern, Bonn 1986, S. 15–64.
- Gaitanides, Stephan: Sozialstruktur und ›Ausländerproblem‹. Sozialstrukturelle Aspekte der Marginalisierung von Ausländern der ersten und zweiten Generation, München 1983.
- Gamm, Hans-Jochen: Gestern Juden, heute Türken? Die Stigmatisierung von Menschen im Witz, in: Meinhardt, Rolf (Hrsg.), Türken raus? Oder Verteidigt den sozialen Frieden. Beiträge gegen die Ausländerfeindlichkeit, Hamburg 1984, S. 55–65.
- Geiger, Andreas: »Ausländer raus!«. Rechtsradikale Organisationen machen gegen Ausländer mobil, in: Meinhardt, Rolf (Hrsg.), Türken raus? Oder verteidigt den sozialen Frieden, Hamburg 1984, S. 130–137.
- Gesetzentwurf zur Förderung der Rückkehrbereitschaft, in: ZAR, 3. Jg., Heft 3/1983.
- Gitmez, Ali: Dışgöç Öyküsü/Die Auswanderungsgeschichte, Ankara 1979.
- Ders.: Yurtdışına İşçi Göçü/Die Arbeitskräfteentsendung ins Ausland, Ankara 1983.
- Gontovos, Konstantinos: Psychologie der Migration. Über die Bewältigung von Migration in der Nationalgesellschaft, Hamburg/Berlin 2000.

- Gökdere, Ahmet: Die sozioökonomischen Wurzeln der Arbeitnehmergeinschaften und ihre Entwicklung, in: VTA-Bulletin Nr. 10, Bonn 1977.
- Görtemaker, Manfred: Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2002.
- Gracia-Tardio, Maria T./Weidlich, Daniela: Die Rückkehr der spanischen Jugendlichen. Der Wunsch, »wie die anderen (como uno mas) zu sein«, in: Informationen zur Ausländerarbeit, Heft 4, 1984, S. 68–71.
- Gümrükçü, Harun: Auf dem Rückweg in die Türkei, in: Nord-Süd aktuell 3, 1989, S. 531–539.
- Günçe, Gülseren: Almanya’da yaşayan Türk İşçi Çocukların Eğitimlerine ve Çevreye uyumlarına ilişkin sorunları konusunda bir önaraştırma/Eine Untersuchung zu den Problemen der in Deutschland lebenden Kinder türkischer Arbeitnehmer in der Bildung und Anpassung, in: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Jg. 9, Heft 1, 1976, S. 213–241.
- Hansen, Roland: Türkische Deutsche, deutsche Türken oder »ein bißchen von da und ein bißchen von da«. Re-Migration und Identitätskonflikte türkischer Jugendlicher aus Izmir, in: asa Studien 17, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1989.
- Hampel, Doris: Regressive Interimsprache. Langzeitstudie zur Rezeption und Produktion von Laut- und Schriftsprache bei griechischen Remigrantenkindern (Diss.), Eichstätt 1998.
- Hassan, Farida/Geiger, Martin: Die Rolle der internationalen Organisation für Migration in der globalen Migrationspolitik, in: bpb (Bundeszentrale für politische Bildung), abgerufen am 20.1.2017 von <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/229615/internationale-organisation-fuer-migration>.
- Hepp, Andreas/Bozdog, Cigdem/Suna, Laura (Hrsg.): Mediale Migranten. Mediatisierung und die kommunikative Vernetzung der Diaspora, Wiesbaden 2011.
- Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.
- Herbert, Ulrich/Hunn, Karin: 13. Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration von Ausländern, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik seit 1945. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Baden-Baden 2005, S. 621–650.
- Herbert, Ulrich/Hunn, Karin: Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6, Bundesrepublik Deutschland

- 1974–1982, Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit, Bandherausgeber: Martin H. Geyer, Baden-Baden 2008, S. 751–778.
- Heyden, Helmut: Rückkehrförderung und Ausländerpolitik, in: ZAR 4, 1984, S. 5–9.
- Hopf, Diether: Schulische Wiedereingliederung von Remigrantenkindern in Griechenland. Integrationshilfen durch Förderkurse, Münster/New York 1992.
- Huber, Bertold: Die Empfehlung der Bund-Länder-Kommission »Ausländerpolitik«, in: Informationsbrief Ausländerrecht (InfAusIR) 4/83.
- Hunn, Karin: »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«. Die Geschichte der türkischen ›Gastarbeiter‹ in der Bundesrepublik, Göppingen 2005.
- Ders.: »Türken sind auch nur Menschen ...«. Vom ›Gastarbeiter‹ zum ›Zuwanderer‹, in: Beer, Mathias (Hrsg.), Baden-Württemberg – eine Zuwanderungsgeschichte, Stuttgart 2014, S. 231–281.
- Heckmann, Friedrich: Ethnische Minderheiten, Volk und Nation, Stuttgart 1992.
- Hoffmann, Barbara/Opperskalski, Michael/Solmaz, Erden: Graue Wölfe, Koranschulen, Idealistenvereine. Türkische Faschisten in der Bundesrepublik, Düsseldorf 1981.
- Hoffmann, Lutz: Die unvollendete Republik. Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat, 2. Aufl., Köln 1992.
- Holtbrügge, Heiner: Türkische Familien in der Bundesrepublik. Erziehungsvorstellungen und familiale Rollen- und Autoritätsstruktur, Duisburg 1975.
- Hönekopp, Elmar: Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ergebnisse des Rückkehrhilfegesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung, in: Ders. (Hrsg.), Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 114. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1987, S. 287–342.
- Ders.: Ausländische Jugendliche nach der »Rückkehr« – wieder ein Seiteneinsteiger-Problem?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20. Jg/1987, S. 479–489.
- Incesu, Günal: Ankara – Bonn – Brüssel. Die deutsch-türkischen Beziehungen und die Beitrittsbemühungen der Türkei in die Europäische Gemeinschaft 1959–1987, Bielefeld 2014.
- Initiativgruppe APOYAR, Reintegrationsprobleme spanischer Emigrantenkinder, in: Deutsch lernen 4/1980, S. 53–62.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.): Informationsdienst zur Ausländerarbeit 1/81.
- Ders.: Informationsdienst zur Ausländerarbeit 2/81.



- Isoplan (Hrsg.): Arbeitsplatz- und Reintegrationseffekte türkischer Arbeitnehmersgesellschaften, Saarbrücken 1982.
- Ders.: Rückkehr- und Verbleibabsichten türkischer Arbeitnehmer, in: CIM Arbeitsmaterialien 3, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1983.
- Ders.: Rückkehr und Reintegration jugoslawischer Arbeitnehmer aus der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht 163 Sozialforschung, Saarbrücken 1987.
- Ders.: Die berufliche Reintegration türkischer Remigranten aus Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Kleinindustrie, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht 246 Sozialforschung, Bonn 1995.
- Jamin, Mathilde: Migrationserfahrungen, in: Ders./Eryilmaz, Aytaç (Hrsg.), Fremde Heimat. Eine Geschichte der Einwanderung aus der Türkei, Essen 1998, S. 207–231.
- Johler, Reinhard/Sparacio Felicia (Hrsg.): Abfahren. Ankommen. Boschler sein. Lebensgeschichten aus der Arbeitswelt, Tübingen 2011.
- Kantemur, Iskener: Geschichte und Verfassung der Republik Türkei bis zum ersten Militärputsch 1960 und seiner Verfassung (Diplomarbeit an der Universität Wien), Wien 2013, aufgerufen am 5.9.2016 von [http://othes.univie.ac.at/26284/1/2013-02-20\\_0052641.pdf](http://othes.univie.ac.at/26284/1/2013-02-20_0052641.pdf).
- Karakas, Cemal: Türkei: Islam und Laizismus zwischen Staats-, Politik- und Gesellschaftsinteressen, Türkei: Islam und Laizismus zwischen Staats-, Politik- und Gesellschaftsinteressen, in: HSFK-Report 1/2007.
- Kaya, Asiye: Mutter-Tochter-Beziehungen in der Migration. Biographische Erfahrungen im alevitischen und sunnitischen Kontext, Wiesbaden 2009.
- Keskin, Nilüfer: Probleme der Integration türkischer Migranten der zweiten und dritten Generation. Ein Vergleich der Integrationslage türkischer Migranten in Deutschland, Großbritannien und Australien, Marburg 2010.
- Klee, Ernst (Hrsg.): Gastarbeiter. Analysen und Berichte, Frankfurt a. M. 1981.
- Kleff, Hans-Günter: Vom Bauern zum Industriearbeiter, Mainz 1985.
- Klose, Susan: Gesundheit von Migrantinnen und Migranten in Deutschland, Hamburg 2010.
- Kolb, Arnd: Autos – Arbeit – Ausländer. Die Geschichte der Arbeitsmigration des Audi Werks Neckarsulm, Bielefeld 2011.
- Korte, Hermann/Nikolinakos, Marios/Hamilton, Leslie (Hrsg.): Zu Rückkehr und Reintegration von Wanderarbeitern in Europa, Evangelischer Pressedienst, Frankfurt a. M. 1982.
- Köppinger, Peter: Den Radikalismus herbeigeredet, in: Soziale Ordnung. Jg. 42, Heft 2, 1989.

- Körner, Heiko: Die Entwicklung von Rückkehrerbetrieben in Jugoslawien, in: Ders./Manfred Werth (Hrsg.), Rückwanderung und Reintegration von ausländischen Arbeitnehmern in Europa. Beiträge zu einem internationalen Symposium des Isoplan-Instituts in Saarbrücken am 16. und 17. Oktober 1980, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1981, S. 99–108.
- Ders.: Return Migration from the Federal Republic of Germany, in: Kubat, Daniel, The Politics of Return. International Return Migration in Europe. Centro Studi Emigrazione, Rom 1984, S. 175–186.
- Körner, Reinhard/Spies, Ulrich: Zur Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1982, Jg. 33, Nr. 7, S. 397–407.
- Kramer, Heinz: Türkei, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Günther/Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 482–493.
- Ders./Reinkowski, Maurus: Die Türkei und Europa. Eine wechselhafte Beziehungsgeschichte, Stuttgart 2008.
- Kuper, Bernd Otto: Zur Zulässigkeit der Beschränkung des Familiennachzugs, in: ZAR Heft 1/1982.
- Lee, Yong-II: Die Ausländerbeschäftigung als ein Bestandteil des deutschen Produktionsregimes für die industrielle Wachstumsgesellschaft 1955–1973. Die offene Arbeitsmarktpolitik der BRD im Vergleich mit der geschlossenen Arbeitsmarktpolitik Japans, Berlin 2011
- Leggewie, Claus: »Stolz ein Deutscher zu sein...« – die neue Angst vor dem Fremden, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992, S. 11–17.
- Ders./Senoçak, Zafer (Hrsg.), Deutsche Türken. Das Ende der Geduld/Türk Almanlar. Sabrin sonu, Reinbek 1993.
- Luft, Stefan: Abschied von Multikulti. Wege aus der Integrationskrise, Gräfelting 2007.
- Ders.: Skandal und Konflikt: Deutsch-türkische Themen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei, 61. Jrg., 43/2011, S. 9–14.
- Lüdtke, Alf: Eigen-Sinn. Fabrikalltag, Arbeitererfahrung und Politik vom Kaiserreich bis in den Faschismus, Hamburg 1993.
- Manfrass, Klaus: Rückkehrförderung – Der Fall Frankreich, in: Körner, Heiko/Mehrländer, Ursula (Hrsg.), Die »neue« Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern, Bonn 1986, S. 65–72.
- Mattes, Monika: »Gastarbeiterinnen« in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a. M. 2005.

- Marx, Karl: Das Kapital, Erster Band, in: Ders./Engels, Friedrich, Werke, Bd. 23, Berlin 1962, S. 650–677.
- Maxheim, Ralf/Simon, Karl-Heinz: Ungeliebte Fremde? Medienberichterstattung über Ausländer, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS), 23, Deutscher Soziologentag 1986, S. 326–329.
- Mehrländer, Ursula: Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, Bonn 1974.
- Dies: Bundesrepublik Deutschland, in: Gehmacher, Ernst/Kubat, Daniel/ Mehrländer, Ursula (Hrsg.), Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer, Bonn 1978, S. 115–138
- Ders./Ascheberg, Carsten/Ueltzhöffer, Jörg: Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Repräsentativuntersuchung 80, Bonn 1981.
- Ders.: Rückkehrabsichten der Türken im Verlauf des Migrationsprozesses 1961–1985, in: Meys/Şen (Hrsg.), Zukunft in der Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei?, S. 53–72.
- Meier-Braun, Karl-Heinz: Freiwillige Rotation. Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, München 1979.
- Ders.: »Gastarbeiter« oder Einwanderer? Anmerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980.
- Ders.: Ausländer und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik. Die Fakten müssen zur Kenntnis genommen werden, in: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat: Die Türkei und die Türken in Deutschland, Stuttgart 1982, S. 94–110.
- Ders./Pazarkaya, Yüksel: Die Türken. Berichte und Informationen zum besseren Verständnis der Türken in Deutschland, Berlin 1983.
- Ders.: Das Asylanten-Problem - Ein Grundrecht in der Bewährungsprobe, Berlin 1981.
- Ders.: Integration oder Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs, Mainz/München 1988.
- Ders.: 40 Jahre »Gastarbeiter« und Ausländerpolitik in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), 25.08.1995, S. 14–22.
- Ders.: Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat, 56. Jhg., Heft 4, 2006, S. 204–209.
- Motte, Jan: Gedrängte Freiwilligkeit. Arbeitsmigration, Betriebspolitik und Rückkehrförderung 1983/84, in: ders./Ohliger, Rainer/von Oswald, Anne (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 165–183.

- Ders.: Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik: Die bundesdeutsche Praxis der Rückkehrförderung in den 80er Jahren, in: Bernhard Santel/Hermann Schock (Hrsg.), Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung, Opladen 2000, S. 55–72.
- Ders./Ohliger, Rainer (Hrsg.): Geschichte und Gedächtnis in der Einwanderungsgesellschaft. Migration zwischen historischer Rekonstruktion und Erinnerungspolitik, Essen 2004.
- Mühlfeld, Claus: Türkische Arbeitnehmerschaften, Forschungsbericht, erstellt im Auftrage des BMZ, Bamberg 1982.
- Münch, Ursula: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen 1993.
- Nassehi, Armin: Der Fremde als Vertrauter. Soziologische Beobachtungen zur Konstruktion von Identität und Differenz, in: Wolf, Andrea (Hrsg.), Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20. Jahrhunderts, Wien 1997, S. 133–165.
- Niethammer, Lutz (Hrsg.): Lebenserfahrung und kollektives Gedächtnis. Die Praxis der »Oral History«, Frankfurt a. M. 1985.
- Noack, Hans-Joachim/Bickerich, Wolfram: Helmut Kohl: Die Biographie, Berlin 2010.
- Oltmer, Jochen: Migration im 19. und 20. Jahrhundert, München 2009.
- Ders./Kreienbrink, Axel/Díaz, Carlos Sanz (Hrsg.): Das »Gastarbeiter«-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012.
- Ders.: Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Ders./Kreienbrink/Díaz (Hrsg.), Das »Gastarbeiter«-System, S. 9–21.
- Ders.: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München 2016.
- Ders.: "Heimkehr"? "Volksdeutsche fremder Staatsangehörigkeit" aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa im deutschen Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: Europäische Geschichte Online (EGO), hg. vom Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz 2011.
- Osiander, Klara/Zerger, Johannes: Rückkehr in die Fremde. Die Problematik der Remigration junger Türken/-innen und deren Familien in ihr Heimatland. Oder: „Keine Ahnung und zurück“, Augsburg 1988.
- Ozil, Seyda/Hofmann, Michael/Dayioglu-Yücel, Yasemin (Hrsg.): 50 Jahre türkische Arbeitsmigration in Deutschland, Göttingen 2011.
- Pagenstecher, Cord: Die ungewollte Einwanderung. Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 46 (12), 1995, S. 718–737.
- Ders.: Die »Illusion« der Rückkehr. Die Mentalitätsgeschichte von »Gastarbeit« und Einwanderung, in: Soziale Welt, 47. Jhg. Heft 2, 1996.

- Pfetsch, Barbara/Adam, Silke (Hrsg.): Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen, Wiesbaden 2008.
- Pflugmann-Hohlstein, Barbara: Kinderbetreuung gestern, heute, morgen, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2012, S. 45–48.
- Pinn, Irmgard: Muslimische Migranten und Migrantinnen in deutschen Medien, in: Cleve, Gabriele/Ruth, Ina/Schulte-Holthey, Ernst (Hrsg.), Wissenschaft–Macht–Politik. Siegfried Jäger zum 60. Geburtstag. Münster 1997, S. 215–234.
- Refflinghaus, Alexander: Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls. 1982 bis 1998: Regierung, Bundestag, Presse, Berlin 2002.
- Reimann, Helga und Horst (Hrsg.): Gastarbeiter. Analyse und Perspektiven eines sozialen Problems, Opladen 1987.
- Richter, Michael: Gekommen und geblieben: deutsch-türkische Lebensgeschichten, Hamburg 2003.
- Rittersberger-Tılıç, Helga: Die Rückkehrergemeinschaft in einer türkischen Kleinstadt (Diss.), Essen 1997.
- Sala, Roberto: Vom ›Fremdarbeiter‹ zum ›Gastarbeiter‹. Die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft (1938–1973), in: VfZ, Jg. 55, 1/2007, S. 93–121.
- Salowsky, Heinz: Sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung, Köln 1983.
- Schäfer, Hermann: Betriebliche Ausländerdiskriminierung und gewerkschaftliche Antidiskriminierung, Berlin 1985.
- Scherstjanoi, Elke: Oral History in der Fremde. Überlegungen zu Verständnisproblemen sprach- und kulturübergreifenden Erinnerungsprojekten am Beispiel von Interviews in Russland, in: BIOS, Jg. 21 (2008), Heft 2, S. 241–255.
- Schiffauer, Werner: Die Bauern von Subay. Das Leben in einem türkischen Dorf, Stuttgart 1987.
- Schmidt, Ekkehart: Bericht über eine Studienreise in die Türkei vom 16. Juli bis 26. September 1985 zum Thema: Integrationsschwierigkeiten türkischer Rückwandererkinder in der Türkei, Marburg 1985.
- Ders.: Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: BAMF (Hrsg.), Rückkehr aus Deutschland, Nürnberg 2007, S. 239–297.
- Schneider, Jan: Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden 2010.
- Schmid, Josef: Der Machtwechsel und die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses, in: Süß, Werner (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik – Politische Kultur – Außenpolitik, Opladen 1991, S. 19–34.

- Schoenes, Katharina: Politiken der ›freiwilligen‹ Rückführung, Berlin 2013.
- Schönwälder, Karen: Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahre, Essen 2001.
- Ders.: Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierung der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Oltmer, Jochen (Hrsg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, S. 123–145.
- Schütz, Alfred: Der Fremde. Ein sozialpsychologischer Versuch, in: Ders., Gesammelte Aufsätze, Bd. 2: Studien zur soziologischen Theorie, Den Haag 1972, S. 53–69.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Charta der Familienrechte vom Heiligen Stuhl allen Personen, Institutionen und Autoritäten vorgelegt, die mit der Sendung der Familie in der heutigen Welt befasst sind, 22. Oktober 1983, abgerufen am 5.2.2016 von [http://www.dbk-shop.de/media/files\\_public/rprwlyti/DBK\\_252.pdf](http://www.dbk-shop.de/media/files_public/rprwlyti/DBK_252.pdf).
- Şen, Faruk: Türkische Arbeitnehmersgesellschaften: Gründung, Struktur und wirtschaftliche Funktion der türkischen Arbeitnehmersgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland für die soziökonomische Lage der Türkei, Frankfurt a. M. 1980.
- Ders.: Remigration in die Türkei, in: Brandt, Hans-Jürgen/Haase, Claus-Peter (Hrsg.), Begegnungen mit Türken. Begegnungen mit dem Islam, Hamburg 1984, S. 173–178.
- Sieveking, Klaus: Wirtschafts- und sozialrechtliche Wechselwirkungen bei der Rückkehrförderung, in: ZAR 4, 1984, S. 12–15.
- Ders.: Die Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen an Ausländer, Baden-Baden 1988.
- Simmel, Georg: Exkurs über den Fremden, in: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin 1908, S. 685–691.
- Soell, Hartmut: Der Regierungswechsel aus der Sicht der SPD, in: Historisch-politische Mitteilungen: Archiv für christlich-demokratische Politik, Heft 19/2012, S. 221–235.
- Sonnenberger, Barbara: Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrungen. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955–1967, Darmstadt 2003.
- Sozialpolitische Informationen, Jahrgang VII/1, 16.1.1973.
- Sökefeld, Martin: Das Paradigma kultureller Differenz: Zur Forschung und Diskussion über Migranten aus der Türkei in Deutschland, in: Ders. (Hrsg.), Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz: neue Perspektiven auf Einwanderer aus der Türkei. Kultur und soziale Praxis, Bielefeld 2004, S. 9–33.
- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016.

- Sternberg, Jan Philipp: Auswanderungsland Bundesrepublik. Denkmuster und Debatten in Politik und Medien 1945–2010, Paderborn 2012.
- Stötzel, Georg: Der öffentliche Sprachgebrauch in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 – Entwicklungen und Auseinandersetzungen, in: Heringer, Hans Jürgen/u. a. (Hrsg.), Tendenzen der deutschen Gegenwartssprache, Tübingen 1994, S. 41–80.
- Szatkowski, Tim: Die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei 1978 bis 1983, Berlin/Boston 2016.
- Tietze, Klaudia: Einwanderung und die deutschen Parteien. Akzeptanz und Abwehr von Migrant\*innen im Widerstand in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU, Berlin 2008.
- Thompson, Paul: The Voice of the Past. Oral History, Oxford (GB) u. a. 1978.
- Toker, Arzu: Zwischen staatlicher und alltäglicher Diskriminierung. Wie eine Türkin die Bundesrepublik Deutschland erlebt, in: Meinhardt, Rolf (Hrsg.), Türken raus? Oder Verteidigt den sozialen Frieden, Hamburg 1984, S. 24–33.
- Trede, Oliver: Misstrauen, Regulation und Integration. Gewerkschaften und ›Gastarbeiter‹ in der Bundesrepublik in den 1950er bis 1970er Jahren, in: Jochen Oltmer u. a. (Hrsg.), Das »Gastarbeiter«-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012, S. 183–197.
- Ders.: Zwischen Misstrauen, Regulation und Integration. Gewerkschaften und Arbeitsmigrant\*innen in der Bundesrepublik und in Großbritannien in den 1960er und 1970er Jahren, Paderborn 2015.
- Treichler, Andreas: Arbeitsmigration und Gewerkschaften: Das Problem der sozialen Ungleichheit im internationalen Maßstab und die Rolle der Gewerkschaften bei der Regulation transnationaler Migration untersucht am Beispiel Deutschland und der Arbeitsmigration aus der Türkei und Polen, Münster 1998.
- Unger, Klaus: Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Saarbrücken 1980.
- Ders.: Die Rückkehr der Arbeitsemigrant\*innen. Eine Studie zur Remigration nach Griechenland, in: Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie 17, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1983.
- Vassaf, Gündüz: Daha Sesimizi Duyuramadık/Wir konnten auf unsere Stimmen noch nicht aufmerksam machen, Istanbul 1983.
- Vink, Jan: Neue Forderungen für eine neue Ausländerverdrängungspolitik. Der Bericht der Kommission »Ausländerpolitik«, in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.), Informationsdienst zur Ausländerarbeit Nr. 1/83.

- von Plato, Alexander: Zeitzeugen und die historische Zunft. Erinnerung, kommunikative Tradierung und kollektives Gedächtnis in der qualitativen Geschichtswissenschaft – ein Problemaufriss, in: BIOS 13 (2000), S. 5–29.
- Vorländer, Herwart (Hrsg.): Oral History. Mündlich erfragte Geschichte, Göttingen 1990.
- Waldenfels, Bernhard: Zwischen den Kulturen, in: Ders., Grundmotive einer Phänomenologie des Fremden, Frankfurt a. M. 2006, S. 109–132.
- Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bundesrepublik und DDR 1949–1990, München 2008.
- Weische-Alexa, Pia: Soziokulturelle Probleme junger Türkinnen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1982.
- Wenning, Norbert: Migration in Deutschland. Ein Überblick, Münster, New York 1996.
- Werth, Manfred: Anmerkungen zu Funktion und Wirksamkeit von deutschen Reintegrationsprogrammen in der Türkei, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 31. Jg., 3. Vj., Stuttgart 1981.
- Ders.: Rückkehr- und Verbleibabsichten türkischer Arbeitnehmer. Eine empirische Analyse der Rückkehrbereitschaft und des Wanderungserhaltens sowie des Sparverhaltens und der Anlagepläne türkischer Arbeitnehmer, in: Ders. (Hrsg.), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 16. Jg., 1983, S. 345–359.
- Ders.: Review of Official Aid Programs for the Reintegration of Migrants, in: Europarat/European Committee on Migration (Hrsg.), Strasbourg 1995.
- Wilhelm, Gülcin: Generation Koffer. Die zurückgelassenen Kinder, Berlin 2011.
- Wolbert, Barbara: Der getötete Pass. Rückkehr in die Türkei, Berlin 1995.
- Zuleeg, Manfred: Stand und Entwicklung des Ausländerrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZAR 3/1982, S. 120–127.