

*Neue Zürcher Zeitung, 10.09.2021*

## **Sechzig Jahre Anwerbeabkommen: «Man wollte verhindern, dass sich die Türken heimisch fühlten und blieben»**

*In Deutschland haben die Feierlichkeiten zum Jahrestag des Gastarbeiter-Abkommens mit der Türkei begonnen. Während manche Deutsche um 1960 gefürchtet hätten, mit den Italienern kämen Kommunisten ins Land, hätten die Türken als fleissig und germanophil gegolten, berichtet der Historiker Ulrich Herbert.*



**Ein türkischer Gastarbeiter 1971 in einer westdeutschen Textilfabrik. Ab Mitte der 1960er Jahre war die Zahl der Türken in Deutschland spürbar angestiegen; ab 1970 stellten sie bereits die grösste Gruppe von Ausländern in der Bundesrepublik.**

*Herr Herbert, vor rund sechzig Jahren, am 30. Oktober 1961, schlossen die Bundesrepublik und die Türkei ein Anwerbeabkommen ab. Welche Überlegungen hatten zu diesem Vertrag geführt?*

Ab Mitte der 1950er Jahre betrieb die Bundesrepublik eine Art von prophylaktischer Ausländerpolitik: Die Wirtschaft lief gut, und für den Fall, dass dies so weiterging, wollte man ausländische Arbeitnehmer zumindest in kleinerer Zahl nach Deutschland holen können. Deshalb hatte man schon 1955 mit Italien ein Anwerbeabkommen abgeschlossen. Um 1960 wurden weitere Verträge mit Spanien und Griechenland unterschrieben. Damals gab es auch erste Kontakte mit der türkischen Regierung, die zunächst aber noch nicht sonderlich interessiert war.

*Warum nicht?*

Anders als Deutschland, Italien, Irland oder Polen hatte die Türkei keine Tradition als Auswanderungsland. Für die Türken war das etwas Neues, man schreckte auch aus nationalpolitischen Gründen davor zurück. Das änderte sich, nachdem im Frühjahr 1960 ein kemalistischer Militärputsch stattgefunden und eine westlich orientierte, wirtschaftlich denkende Regierung die Macht übernommen hatte. Die neuen Machthaber wollten Arbeitnehmer für eine begrenzte Zeit nach Deutschland schicken, damit sie dort als Praktikanten Erfahrungen sammeln konnten. Einzelne deutsche Unternehmen, etwa aus der Bergbaubranche, waren daran interessiert, türkische Arbeitnehmer einzustellen. 1961 kam es nach einigem Hin und Her zu einem Abkommen.

*Ihre Historikerkollegin Heike Knortz spricht von einem «Primat der Aussenpolitik»: Ökonomisch habe die Zuwanderung aus der Türkei keinen Sinn gehabt, seien dadurch doch vor allem veraltete Industrien künstlich am Leben erhalten worden.*

Diese These halte ich für überzogen. Aussenpolitische Überlegungen spielten auf deutscher Seite eine Rolle, aber eher eine nachgeordnete. Richtig daran ist aber, dass es auch Mitte der 1960er Jahre bereits Ökonomen gab, die den wirtschaftlichen Nutzen bezweifelten und vorrechneten, durch den Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte würden Industriebereiche, die eigentlich rationalisierungsfähig seien, künstlich am Leben erhalten, etwa Ziegeleien oder Betriebe der Textilindustrie. Doch letzten Endes war das Hemd den Unternehmern näher als der Rock: Die Auftragsbücher waren voll, man dachte kurzfristig und verwarf Argumente, die gegen solche Abkommen sprachen. Das war in allen westeuropäischen Ländern so.

*Einige Historiker meinen auch, die Amerikaner hätten Druck auf die Bundesrepublik ausgeübt. Durch das Abkommen habe man im Kalten Krieg den Nato-Partner Türkei stabilisieren wollen.*

Solche Aspekte tauchen in den Akten auf, aber sie zeigen sich nicht als durchgehend leitendes Motiv. Bestimmend waren hier das Arbeits- und das Innenministerium, die auch immer wieder miteinander stritten: Das Arbeitsministerium wollte der Industrie helfen, das Innenressort äusserte national- und einwanderungspolitische Vorbehalte. Die erste Vereinbarung mit der Türkei von 1961 fiel denn auch eher zurückhaltend aus: Anders als bei den Anwerbevereinbarungen mit Italien oder Spanien war es den Türken nicht erlaubt, die Familie nachzuholen, und die Arbeiter sollten nur zwei Jahre bleiben.

## Zur Person



### Ulrich Herbert

*Der deutsche Historiker Ulrich Herbert, 69, ist Professor für Neuere und Neueste Geschichte in Freiburg im Breisgau. Er beschäftigte sich unter anderem mit der Zeit des Nationalsozialismus und der deutschen Nachkriegszeit. Seine «Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland» (C. H. Beck, München 2001, 442 S., zirka Fr. 36.–) gilt als Standardwerk.*

*Das änderte sich 1964 mit einem zweiten Abkommen zwischen Bonn und Ankara. Nun fiel die zeitliche Begrenzung, und türkische Arbeitnehmer durften ihre Angehörigen nachholen. Was hatte auf deutscher Seite zu diesem Umdenken geführt?*

Die DDR hatte unterdessen eine Mauer errichtet, und dadurch versiegte ein Strom hochqualifizierter Arbeitskräfte, der bisher in die Bundesrepublik geflossen war, praktisch über Nacht. Die Zahl der ausländischen Arbeiter stieg nun rasch an. 1959 gab es in der Bundesrepublik 166 000 ausländische Beschäftigte, 1965 waren es 1,2 Millionen. Die Zahl der Türken lag 1962 bei 18 000. Erst Mitte der 1960er Jahre stieg sie spürbar an; 1970 stellten die Türken die grösste Gruppe von Ausländern. Nun erst wurden die Abkommen von 1961 und 1964 wirklich wirksam, zumal die Zweijahresfrist nun gefallen war.

*Weil die Wirtschaft es so wollte?*

In der Tat waren die Industrieverbände für diese Änderung. Eine Arbeitskraft, die man eingearbeitet und die sich bewährt hat, nach zwei Jahren auszutauschen, ist aus Sicht eines Unternehmers widersinnig. Eine ähnliche Diskussion wiederholte sich Anfang der 1970er Jahre: Nun wollten die Behörden ein Rotationsprinzip einführen, um alle Gastarbeiter nach fünf Jahren komplett auszutauschen. Dadurch wollte man verhindern, dass sie sich in Deutschland heimisch fühlten und womöglich hierblieben. Auch diese Idee erwies sich aus wirtschaftlicher Perspektive rasch als unsinnig.

*In der Türkei war ein Arbeitsplatz in Deutschland sehr begehrt: Zwischen 1961 und 1973 bewarben sich rund 2,7 Millionen, nur jeder Vierte wurde genommen. Hatte das grosse Los gezogen, wer nach Deutschland durfte?*

Der Andrang war sehr gross, weil die Arbeitslosigkeit in der Türkei unbeschreiblich hoch war. «Unbeschreiblich» darf man hier durchaus wörtlich verstehen, denn wie hoch sie tatsächlich

war, wusste man nicht einmal genau: vielleicht 30 oder 40 Prozent. Damals entstand in der Türkei ein Deutschland- oder Europa-Mythos: Man glaubte, dass man dort sehr schnell sehr viel Geld verdienen könne, und im Vergleich zur Türkei war das ja auch nicht falsch. Deutschland, aber auch andere europäische Länder, wählten sehr genau aus, wer kommen durfte. So untersuchte man die Bewerber etwa auf körperliche Fitness und überprüfte ihre Lesefähigkeit sowie berufliche Qualifikationen.

*Während es sich bei Italienern, Spaniern, Griechen oder Portugiesen um Christen handelte, wanderten mit den Türken erstmals in grösserer Zahl Muslime nach Deutschland ein. Spielte das in der deutschen Debatte eine Rolle?*

Kaum. In diesen ersten Jahren gab es gegen die Türken fast gar keine Bedenken, weder rassistische noch religiöse. Der Islam spielte auch in den Überlegungen der Ministerien kaum eine Rolle. Bei den Italienern hingegen hatte lange die Befürchtung geherrscht, viele von ihnen könnten Kommunisten sein. Die Türken sah man positiver.

*Könnte man von einer Art wohlwollendem Desinteresse sprechen?*

Ja, aber man pflegte auch Vorstellungen, die aus heutiger Sicht kurios wirken: So gab es etwa eine Studie eines «Instituts für Sozialanalytik» in Köln, die besagte, Türken seien aufgrund ihrer persönlichen Triebstruktur besonders für Explosions- und Feuerbetriebe geeignet. Diese Art von Völkerpsychologie spielte damals noch eine grosse Rolle: Ist der Italiener überhaupt geeignet für technische Anlagen? Derartige Fragen wurden bis in die 1970er Jahre gestellt, übrigens nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern Europas.

*Welche Eigenschaften schrieb man den Türken zu?*

Unternehmer schrieben oft, sie seien sehr fleissig und sehr deutschfreundlich. Letzteres hing wohl auch mit dem Mythos der «Waffenbrüderschaft» im Ersten Weltkrieg zusammen. Man sei von den Türken sehr viel positiver überrascht als etwa von den Italienern, die ärgerlicherweise spezielle Speisen verlangten, etwa Rotwein und Spaghetti. Die Berichte von damals sind voller Ressentiments, in positiver wie in negativer Hinsicht. Allzu ernst sollte man sie aber nicht nehmen.

*Deutschland erhielt durch die Zuwanderung Arbeiter, die Türkei senkte ihre Arbeitslosenrate; zudem überwies die Gastarbeiter Geld in ihre Heimat. Kann man sagen, welches der beiden Länder mehr von den beiden Abkommen profitierte?*

Eine objektive Antwort darauf gibt es nicht. In den frühen Jahren spielte die Frage des Exports von Arbeitslosen und des Imports von Lohn für die Türkei noch keine so grosse Rolle. Aber seit 1964 wurde das zum Hauptargument. Zu diesem Zeitpunkt wurden bereits sechs Prozent des türkischen Aussenhandelsdefizits durch Lohnüberweisungen aus Europa gedeckt. Auf der anderen Seite war die enorme Ausdehnung der deutschen Industrieproduktion nur mit dem massiven Zufluss ausländischer Arbeitskräfte möglich. Allerdings wurde in Deutschland und anderswo in Europa allmählich sichtbar, dass aus den «Gastarbeitern» nun womöglich Einwanderer würden. Seit Mitte der 1970er Jahre wurde darüber zunehmend heftig debattiert; in der Schweiz sprach man schon ein paar Jahre früher darüber.

*Unweigerlich kommt einem der vielzitierte Satz des Autors Max Frisch in den Sinn: «Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.» Das schrieb er bereits Mitte der 1960er Jahre.*

Ja, das Wort ist wie eine Überschrift über die Geschichte der europäischen Gastarbeitermigration insgesamt. Auch aus wirtschaftlicher Sicht zeigte sich, dass es für die deutsche Seite sehr lukrativ war, 20-jährige Gastarbeiter für zwei oder drei Jahre zu holen. Sie waren in ihrer Heimat ausgebildet worden und hatten keine Kinder, die Kindergärten oder Schulen gebraucht hätten. Als aber Familien kamen und blieben, wurde eine neue Rechnung aufgemacht: Sie verursachten erhebliche volkswirtschaftliche Kosten. Diese und den wirtschaftlichen Nutzen gegeneinander aufzurechnen, wurde zu einem grossen Thema.

*Wie wirkte sich der Anwerbestopp aus, den die Bundesrepublik und andere europäische Länder 1973 angesichts der Ölpreiskrise erliessen?*

Der Anwerbestopp erfüllte seine Aufgabe allenfalls zur Hälfte: Die Zahl der Arbeiter stieg zwar kaum noch, die ausländische Wohnbevölkerung aber schon, denn es gab ja den Familiennachzug. Zwischen 1976 und 1980 wuchs die Zahl der in Deutschland lebenden Türken um 50 Prozent. Junge Leute, die als 20-Jährige gekommen waren, hatten unterdessen Familien gegründet.

*Wann wurde in Deutschland erstmals eine Fremdenfeindlichkeit spürbar, die speziell gegen Türken gerichtet war?*

In den 1970er Jahren, als die Öffentlichkeit bemerkte, dass die Zahl der Türken trotz Einreise-stopps nicht abnahm, sondern im Gegenteil weiter anwuchs. Damals wurden Ressentiments erstmals deutlich sichtbar, die dann auch pseudowissenschaftlich begründet wurden, etwa durch Untersuchungen, die scheinbar nachwiesen, dass «der Türke» zu richtiger Arbeit gar nicht befähigt sei oder dass der Islam ihn daran hindere, Europäer zu werden. Dabei waren die meisten in Deutschland lebenden Türken zu dieser Zeit gar nicht sonderlich religiös; die Islamisierung ist eher ein Phänomen, das in den 1980er und 1990er Jahren begann und auch eine Reaktion auf Diskriminierung war.

*Man nahm also die Identität an, die einem von aussen zugeschrieben wurde?*

Gerade in den jüngeren Generationen begannen viele nach ihrer Identität zu suchen, und eine Minderheit fand dabei Zuflucht im Islam. Aber Anfang der 1980er Jahre gab es gegen türkische Zuwanderer noch andere Vorbehalte: 1980 hatte es erneut einen Militärputsch gegeben, der diesmal einen Rechtsrutsch einleitete. Nun kamen türkische Gewerkschafter und Sozialdemokraten als Flüchtlinge nach Deutschland, das rief Besorgnisse über türkische Kommunisten hervor.

*Gehen die Fehler, die bei der Integration der Türken in Deutschland gemacht wurden, auf die Anwerbeabkommen zurück? Wurde manches versäumt, weil man dachte, die Zuwanderer würden ohnehin bald wieder gehen?*

Am Anfang gingen alle davon aus, dass die türkischen Arbeiter – und Arbeiterinnen, es wurden ja auch viele Frauen angeworben – nur vorübergehend in Deutschland bleiben würden. Nicht nur die Unternehmer oder die deutschen und türkischen Politiker, auch die Arbeiter selbst waren davon überzeugt. Als sich abzeichnete, dass daraus ein Einwanderungsprozess werden würde, versuchte die deutsche Politik das mit allen Mitteln zu verhindern. Noch in den frühen 1980er Jahren richtete man Türkischkurse für Kinder ein, damit sie der Heimat, in die sie möglichst bald zurückkehren sollten, nicht entfremdet würden. Damals gab es auch eine grosse Aktion unter Kanzler Helmut Kohl: Wer zurückkehrte, sollte einige zehntausend Mark als Prämie erhalten. Dann stellte sich allerdings heraus, dass in vielen Fällen bereits die Rentenansprüche

höher waren. Erst um das Jahr 2000 herum setzte sich allgemein die Erkenntnis durch, dass Deutschland ein Einwanderungsland war.

*Wenn Sie sagen müssten, ob die Zuwanderung der Türken nach Deutschland eine Erfolgsgeschichte sei, wie fiele Ihre Antwort aus?*

Es gibt natürlich Probleme und Defizite. Aber insgesamt und verglichen mit anderen Ländern ist die Situation nicht so schlecht. Wir haben keine brennenden Banlieues wie in Frankreich und auch kein massives Problem mit Islamisten. Die soziale Lage der meisten Türken ist zumindest zufriedenstellend, und auch die Beschäftigungssituation der nachfolgenden Generationen ist sehr viel besser geworden. Seit den 2000er Jahren besuchen auch wieder mehr türkischstämmige Jugendliche höhere Schulen, nachdem diese Zahl nach den ausländerfeindlichen Pogromen der frühen 1990er Jahre gesunken war. Eine reine Erfolgsgeschichte war es sicher nicht. Aber eine Misserfolgsgeschichte noch weniger.

*Interview: Hansjörg Friedrich Müller*