WerkstattGeschichte 35, Ergebnisse Verlag, Hamburg 2003, S. 148-151

■ Einwanderung und ethnische Pluralität

Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen (Klartext Verlag) 2001, 700 S., 39,90 Euro

Europa, das von einer langen Tradition als Auswanderungskontinent geprägt wurde, erlebte seit den 1950er Jahren vielfältige Formen der Zuwanderung. Migrationsbewegungen aufgrund von Dekolonisierung, Arbeitswanderungen und schließlich immer stärker Flucht verschoben nicht nur die demographischen Strukturen der Aufnahmegesellschaften, sondern lösten dort auch Debatten über Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung, über politische Partizipation, soziale Integration und Ausgrenzung von MigrantInnen aus. Die Politikwissenschaftlerin Karen Schönwälder untersucht in ihrer Habilitationsschrift vergleichend die öffentliche Wahrnehmung von und den politischen Umgang mit Migrationsbewegungen in Großbritannien

und der Bundesrepublik Deutschland. Beide Länder hatten mit höchst unterschiedlichen Zuwanderungen zu tun. In der Bundesrepublik handelte es sich bei der Arbeitsmigration aus Südeuropa und der Türkei um eine Wanderung, die zunächst von allen Beteiligten, ungeachtet der früh beginnenden Niederlassung, als temporäre »Gastarbeit« betrachtet wurde. Im britischen Fall stand nicht die als unproblematisch geltende Arbeitsmigration aus Irland und Italien im Zentrum der Politik, sondern die Einwanderung britischer Staatsangehöriger aus den ehemaligen Kolonien in der Karibik, Afrika und vom indischen Subkontintent. Anders als in der Bundesrepublik wurde in Großbritannien von Anfang an ein unumkehrbarer Einwanderungsprozeß verhandelt.

Ausgehend von der Frage, warum Großbritannien und die Bundesrepublik zu Einwanderungsländern wider Willen wurden, unternimmt Karen Schönwälder eine kritische Analyse von Regierungspolitik, Parlamentsdebatten und massenmedialer Öffentlichkeit. Ihr Interesse gilt gesellschaftlichen Prozessen und ihren Akteuren. Sie fragt nach den unterschiedlichen politischen Strukturen in beiden Ländern und untersucht, welche Traditionen, Wertvorstellungen und Interessenkonstellationen den jeweiligen Veränderungen zugrunde lagen. Schönwälder situiert ihre Arbeit in einem breiten, vornehmlich sozialwissenschaftlichen Forschungsfeld. Sie kritisiert den generalisierenden Ansatz vieler Studien, die in den Migrationspolitiken europäischer Staaten ein hohes Maß an Ähnlichkeit konstatieren und dies mit allgemeinen Funktionsprinzipien liberaler Demokratien begründen. Demgegenüber geht es ihr darum, migrationspolitisches Handeln historisch genauer zu kontextualisieren.

Die Arbeit gliedert sich für beide Länder in je zwei Teile, die sich an markanten Zeitpunkten orientieren, an denen Migrationsprozesse schärfer in den zeitgenössischen Wahrnehmungshorizont traten, öffentliche und politische Debatten sich intensivierten und politischer Handlungsbedarf entstand bzw. zu bestehen schien. Für England nimmt die Autorin zunächst die kurze Phase von den rassistisch motivierten Unruhen in Nottingham und im Londoner Notting Hill von 1958 bis 1962 in den Blick, als der erste Commonwealth Immigration Act die Zuwanderung von british subjects wesentlich einschränkte. Die Analyse zur Bundesrepublik setzt im Jahr 1966 ein, als die Schlagzeile der Bild-Zeitung »Gastarbeiter fleißiger als deutsche Arbeiter?« Tausende von Beschäftigten in Baden-Württemberg zu spontanen Streiks und Demonstrationen veranlasste. In Großbritannien deutete man die Migration als racial issue mit hohem Konflikt- und Konkurrenzpotential für einen Wohlfahrtsstaat. Neben rassistischen Zuschreibungen, die »farbige« MigrantInnen für soziale und moralische Missstände verantwortlich machten (Prostitution, Kriminalität), wurden erstaunlich offenherzig eugenische Positionen formuliert, die vor einer »Rassenmischung« warnten. Wenn die Regierung die Zuwanderung zunächst nicht einschränkte, geschah dies vor allem aus außenpolitischen Erwägungen. Das Bestreben, den moralischen Führungsanspruch als Großmacht sowie den politischen Einfluss im Commonwealth aufrechtzuerhalten, vertrug sich kaum mit restriktiven Zuzugsbegrenzungen für die früheren Kolonien. Im Namen des traditionellen britischen Selbstbilds als Land von Zivilität, Freiheit und Toleranz distanzierten sich Politik und Öffentlichkeit von den rassistischen Ausschreitungen in Nottingham und Notting Hill, die (nicht unähnlich zur Situation in der Bundesrepublik der 1990er Jahre) verharmlosend als jugendliches Rowdytum gedeutet wurden.

Verglichen mit den gewalttätigen Attacken von weißen englischen Jugendlichen auf karibische Einwanderer nahm sich der »Bild-Streik« harmlos aus. Die Autorin führt dies auf ein vergleichsweise positives

Deutungsmodell zurück, das in der Bundesrepublik der 1960er Jahre die Wahrnehmung der Arbeitsmigration dominierte. »Gastarbeiter« (»Gastarbeiterinnen« wurden weithin übersehen) seien Garanten von Wirtschaftsboom und europäischer Einigung, so lautete die von Regierung, Opposition, Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam vertretene Formel. Sie schien geeignet, gesamtgesellschaftliche Akzeptanz gegenüber den lohnarbeitenden Fremden herzustellen. Während für die Anwerbe- und Migrationspolitik bislang vor allem arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Erklärungszusammenhänge dominierten, gewichtet Karen Schönwälder die Interessen der bundesdeutschen Außenpolitik (Westbindung, europäische Einigung) sehr viel stärker. So überraschend wie einleuchtend ist die Information, dass bereits 1963 eine lebhafte Diskussion über längerfristige soziale Konsequenzen der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte eingesetzte. Die Autorin bezeichnet die Auseinandersetzungen um die Anwesenheit einer großen Zahl von ausländischen Menschen in der Bundesrepublik treffend als »eingehegten Konflikt«. Angesichts der NS-Vergangenheit sah sich die Bundesregierung besonderer internationaler Aufmerksamkeit ausgesetzt und war um Weltoffenheit und Liberalität bemüht. Dahinter verbargen sich jedoch anhaltende Auseinandersetzungen über Umfang und Steuerung der Zuwanderung sowie über den Umgang mit den beginnenden Niederlassungstendenzen. Insbesondere das Bundesinnenministerium und die Innenministerien der Länder zeigten sich nicht gewillt, zunehmende Migrationsbewegungen, auch nicht als Preis der EWG-Integration, hinzunehmen. Deren Interesse an einer strikten Kontrolle und Begrenzung der Migration, das sich unter anderem in dem neuen Ausländergesetz von 1965 manifestierte, ließ sich allerdings kaum dauerhaft gegen außenpolitische und wirtschaftliche Ressortinteressen durchsetzen.

Die berühmt-berüchtigte »Rivers of Blood«-Rede des konservativen Unterhausmitglieds Enoch Powell im Jahr 1968 deutet Schönwälder für England als Auftakt einer neuen Phase, in der die Befürchtung dominierte, »farbige« Einwanderer würden die einheimische Bevölkerung »verdrängen« und deren »nationalen Charakter« und »kulturelle Identität« (»Englishness«) bedrohen. Die Autorin verortet die Rede in der zweigleisigen Migrationspolitik der damals amtierenden Labour-Regierung. Einerseits wurden mit dem zweiten Commonwealth Immigrants Act von 1968 Konturen einer durchaus rassistisch motivierten Abschottungspolitik sichtbar. Dieser verweigerte aus Kenia flüchtenden britischen Staatsangehörigen asiatischer Herkunft die Einreise nach Großbritannien. Andererseits dokumentieren die Race Relations Acts von 1965 und 1968, die Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe gesetzlich verboten, dass die Labour-Regierung unter Wilson durchaus bereit war, dauerhafte Ansiedlung zu akzeptieren und Integration zu fördern. Wenn Powell zwar nicht in der Presse, aber doch in der Bevölkerung auf breite Zustimmung stieß, macht dies die Feststellung der Autorin plausibel, dass Angst vor einer als zutiefst fremden- und einwanderungsfeindlich geltenden Bevölkerung »eine dominierende Determinante politischen Handelns« wurde. Anders als in der Bundesrepublik spielten Einwanderer als Arbeitskräfte in der politischen Diskussion kaum eine Rolle. Vielmehr fungierten die USA mit ihren »Rassenunruhen« (Ermordung Martin Luther Kings im April 1968) als negativ-pessimistischer Bezugsrahmen.

In einem letzten Teil konzentriert sich die Autorin auf den westdeutschen Anwerbestopp von 1973 und die ihm vorausgehende Debatte über ein wachsendes »Ausländerproblem«. Auch hier geht die Autorin über bisherige Interpretationsangebote hinaus, welche die starke Expansion der ausländischen Beschäftigten auf den

neuerlichen Wirtschaftsboom seit 1968 zurückführen. Sie betont dagegen den zentralen Stellenwert, den die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Reformprogramm der sozialliberalen Regierung hatte. Nur so ließ sich ein anhaltendes Wirtschaftswachstum garantieren, das als unabdingbare Voraussetzung für Bildungsreformen und Arbeitszeitverkürzung galt. In der öffentlichen Wahrnehmung der Arbeitsmigration dominierte Anfang der 1970er Jahre die Kritik sozialer Missstände, die vor allem die Wohnverhältnisse der MigrantInnen, aber auch die allgemeine gesellschaftliche Ausgrenzung und die familienfeindliche Anwendungspraxis des Ausländerrechts betraf. Mit dem Anschlag palästinensischer Terroristen auf die israelische Olympia-Mannschaft 1972 in München habe sich dann jedoch das vorherrschende Bild vom ausgebeuteten »Gastarbeiter« zum gefährlichen politischen Aktivisten verschoben. Auch in der Politik nahmen seit 1972 die negativen Deutungen der »Gastarbeit« rasch zu. Mit dem verstärkten Familiennachzug und Engpässen in der lokalen Infrastruktur schienen die bislang herausgestellten ökonomischen Vorteile von den wachsenden sozialen Kosten verdrängt zu werden. Als im November 1973 im Zeichen der nahenden Ölkrise die staatliche Anwerbung eingestellt wurde, nutzte man politisch die Gunst der Stunde. Innerhalb der Regierung hatte sich jedoch laut Schönwälder schon vorher eine Abkehr vom bisherigen Wachstumskurs und das Bemühen abgezeichnet, die Belastungen des Sozialsystems durch die dauerhafte Ansiedlung auch der Familienangehörigen zu verhindern. Anders als in Großbritannien war in der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt Einwanderung als Bedrohung der nationalen Identität kein Thema konservativer Parteien. Die »nationale Frage« wurde auch nach Beginn der neuen Ostpolitik mit den deutschen Ostgrenzen identifiziert.

Karen Schönwälder gelingt es, mit Hilfe einer beeindruckenden Fülle von Quellen die politischen Akteure der beiden Aufnahmegesellschaften und ihre Handlungsmotivationen plastisch zu machen. Insbesondere für die Geschichte der westdeutschen Migrationspolitik hat sie wegweisend Neuland beschritten. Die Frage, warum Großbritannien und die Bundesrepublik entgegen ihrem politisch-historischen Selbstverständis zu faktischen Einwanderungsländern wurden, beantwortet sie im Kontext komplexer, dem jeweiligen politischen System immanenter Bedingungsgefüge. Darüber gerät allerdings die Eigendynamik der Migrationsbewegungen selbst aus dem Blick bzw. wird auf eine bloße Bedingungsvariable im politischen Handlungsfeld reduziert. Da für beide Länder vielschichtige politische Sachverhalte empirisch rekonstruiert werden, gelingt die enge Verzahnung in der vergleichenden Analyse nicht durchgehend. So entsteht streckenweise der Eindruck zweier Einzeluntersuchungen, der durch die Verschiedenheit der Migrationstypen noch verstärkt wird. Die akribisch genaue Rekonstruktion sowie etliche Redundanzen erschweren den Lesefluss bisweilen beträchtlich und verwischen die Argumentationslinien. Auch wäre ein Index eine nützliche Orientierungshilfe. Diese Schwächen schmälern das Verdienst der Studie jedoch nur unwesentlich, erstmals für zwei europäische Staaten das politische Entscheidungsgeflecht gegenüber Migrationsbewegungen historisch genau ausgeleuchtet und damit den Grund für weitere Forschungen gelegt zu haben.

Monika Mattes
(Berlin)