



## Fra utlendingspolitikk til innvandringspolitikk?

Politikk overfor arbeidsmigranter og deres familier i Vest-Tyskland 1975-1980

**Maar Forberg Thingstad**

Institutt for arkeologi, historie, kulturvitenskap og religion

Masteroppgave i historie høst 2010

Forord .....	v
Kapittel 1 .....	1
Tematisk introduksjon.....	1
Begrepsavklaring angående utlendingspolitikk og innvandringspolitikk .....	3
Hovedproblemstilling og underproblemstillinger .....	6
Tidligere forskning .....	7
Tidsavgrensing .....	9
Kilder.....	10
Struktur.....	11
Kapittel 2.....	14
Arbeidsmigranter i Vest-Tyskland 1955 - 1980.....	14
Forutsetninger for Wirtschaftswunder og behovet for arbeidsmigranter .....	14
Resesjonen 1966-67 .....	18
Opptrapping av utlendingsbeskjeftigelsen 1968-1973 .....	18
Demografiske endringer innad i den utenlandske befolkningen 1973-1980.....	20
Politikk overfor arbeidsmigrantene 1973-1980.....	22
De frie velferdsorganisasjonene og arbeidsmigrantene 1955- 1980 .....	23
Oppsummering .....	24
Kapittel 3.....	26
Partienes politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier 1975-1980.....	26
Innledning.....	26
Partier og politikk.....	26
Sosialdemokratisk politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier.....	28
Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer-1975 .....	28
Prinsippene for utlendingsbeskjeftigelsen.....	28
Arbeidsmigrantenes rettslige stilling.....	30
Sosiale tiltak for utenlandske arbeidere og deres familier .....	31
Barnehager og skolevesenet .....	33
Politisk inkorporering og integrering .....	34
Utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?.....	35
Kristendemokratisk politikk overfor arbeidsmigrantene og familiene deres .....	37
Konzept der CDU zur Ausländerpolitik 1977 .....	37
Prinsipper for utlendingspolitikken .....	37
Arbeidsmigrantenes rettslige stilling.....	38

Barnehager og skolevesenet .....	39
Sosiale tiltak for arbeidsmigrantene og deres familier .....	41
Politisk inkorporering og integrering .....	42
Utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?.....	43
Grønn politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier .....	44
Oppsummering .....	46
Kapittel 4 .....	48
Forsøk på nyorientering i politikken overfor arbeidsmigrantene 1977-79 .....	48
Bund-Länder kommission 1977 .....	49
Nytt embete med startvansker - Heinz Kühn som nyoppnevnt <i>Ausländerbeauftragter</i> ..	51
Åpning for nyorientering i utlendingspolitikken? .....	53
Offisiell kursendring?.....	56
Kühn-memorandumet.....	59
Prinsipper for politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier .....	59
Førskolesektoren .....	60
Skolesektoren .....	61
Arbeidsmigrantenes rettslige stilling.....	64
Politisk inkorporering: statsborgerskap og naturalisering.....	64
Politisk inkorporering: kommunal valgrett .....	65
Sosiale tiltak for arbeidsmigrantene og deres familier: boligsituasjon .....	66
Sosiale tiltak for arbeidsmigrantene og deres familier: sosial omsorg og rådgivning .....	66
Offentlig meningsdanning.....	67
Utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?.....	68
Mottakelsen av memorandumet: Reaksjoner fra CDU .....	69
Oppsummering .....	72
Kapittel 5 .....	74
Forbundsregjeringens politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier - 1980.....	74
Innledning.....	74
Nasjonale og internasjonale utfordringer i Vest-Tyskland 1979-1980 .....	75
Weiterentwicklung der Ausländerpolitik .....	76
Utdanning .....	76
Politisk inkorporering: naturalisering.....	78
Politisk inkorporering av førstegenerasjonen? .....	79
Politisk inkorporering: kommunal valgrett .....	80

Sosiale tiltak .....	82
Arbeidsmigrantenes rettslige stilling.....	83
Videreutvikling av utlendingspolitikken eller innvandringspolitikk?.....	84
Oppsummering .....	88
Kapittel 6.....	90
Konklusjon .....	90
Perioden 1975 til 1980 i ettertidens lys .....	94
Muligheter for videre forskning .....	96
Kilder.....	98
Archiv für Christlich-Demokratische Politik ved Konrad Adenauer Stiftung, St. Augustin .....	99
Archiv Grünes Gedächtnis, Berlin .....	99
Intervju .....	99
Internett .....	99
Presse- og tidsskriftartikler.....	100
Øvrige kilder .....	100
Litteratur.....	100
English Summary .....	104

## Forord

Mange har bidratt til å få denne masteroppgaven i havn, og enda flere har gjort veien frem til ferdig produkt lettere å gjennomføre. Først og fremst har Christhard Hoffmann stått for stødig og visjonær veiledning gjennom to år. Nåværende og tidligere deltakere på seminaret *På tvers av grenser* har også bidratt med nyttige innspill i en hyggelig atmosfære siden høsten 2008. Innsamlingen av kilder til denne oppgaven ble lettet av en rekke personer som jeg er takk skyldig: Margrete Søvik ga gode tips om kildeinnsanking i Tyskland generelt, og pressekilder spesielt. Jochen Oltmer og alle jeg møtte ved IMIS i Osnabrück la alt til rette for at jeg kunne arbeide best mulig under oppholdet mitt der, det samme gjelder alle ved *Archiv der sozialen Demokratie* i Bonn, *Archiv für Christlich-Demokratische Politik* i St. Augustin og *Archiv grünes Gedächtnis* i Berlin. I Berlin tok nestoren innenfor tysk migrasjonshistorie, Klaus J. Bade, seg tid til en interessant samtale om både tysk migrasjonshistorie og denne oppgavens utforming over noen glass med god vin. En stor takk også til Wencke, Birte og Dorte for overnatting og hyggelig gjensyn mens jeg var i Berlin.

En stor takk går også til familien min som støttet meg gjennom hele prosessen, spesielt min far, Ole Petter Thingstad som utrettelig leste, rettet og kommenterte utkastene mine. Nåværende og tidligere medstudenter på mastergrad gjorde de to siste årene til en sosial og minneverdig tid som jeg kommer til å savne. Sist, men ikke minst skylder jeg følgende personer en stor takk for assistanse under ”sjarmøretappen”: Amund, Alf-Magne, Øyvind, Tov og Ingvild.

Bergen, august 2010

Maar Forberg Thingstad

# Kapittel 1

## Tematisk introduksjon

Tyskland imponerte mange under fotball-VM i Sør-Afrika sommeren 2010. Bronsjevinnerne begeistret med et ungt, fremadstormende og flerkulturelt lag. Elleve av spillerne i troppen hadde sitt opphav utenfor Tyskland. Blant disse var det spesielt Mesut Özil som ble symbolet på det "nye Tyskland". Foreldrene hans ble født i Tyrkia og kom til Vest-Tyskland som barn, selv ble han født i Gelsenkirchen i 1988 og vokste opp som tysk muslim med tyrkiske røtter. Selv om han var født og oppvokst i Tyskland, var han i tvil om han skulle spille for Tyskland eller Tyrkia i voksen alder. Først i februar 2009 bestemte Özil seg endelig for å velge Tyskland med begrunnelsen at han gjorde et valg *for* Tyskland, og ikke *mot* Tyrkia. Debatten om den unge spilleren gikk sin gang både i Tyskland og Tyrkia. Et medlem av det høyreekstreme partiet NPD i Tyskland kalte Özil "plasttysker", mens kommissæren for utlendingssaker i Tyskland, Maria Böhmer, uttalte følgende om VM-laget etter at de slo ut England: "Joachim Löws lag gjenspeiler Tyskland og vår nye generasjon. Fotball driver prosessen for integrering. Özil er et ikon for oss alle."<sup>1</sup>

Dagens tyske fotballandslag speiler et etnisk mer heterogent Tyskland, og Mesut Özils tvil om hvilket land han skulle spille for reiser interessante spørsmål om integrering og innvandring. Hva sier det om Tyskland at en som både er født og oppvokst der, med foreldre som kom til det daværende Vest-Tyskland som barn, er usikker på om han vil bli tysk statsborger? Diskusjonen om integrering, eller mangelen på den, pågår ennå i stor stil i de fleste vesteuropeiske land, og spesielt dreier debatten seg om personer av utenlandsk opphav med muslimsk tro. En del av årsaken til dagens situasjon med en stor befolkningsandel med utenlandsk opphav kan likevel spores over 30 til 60 år tilbake i tid. Flere vesteuropeiske land, også Norge, hentet arbeidsmigranter for å få dekket etterspørselen etter arbeidskraft under den langvarige økonomiske vekstperioden frem til oljekrisen i 1973. For Vest-Tyskland sin del begynte dette allerede i 1955 mens millioner av fordrevne tyskere fra Sentral- og Øst-Europa ennå strevde med å finne seg til rette i sitt nye hjemland. Byggingen av Berlinmuren i 1961 markerte på mange måter Forbundsrepublikkens overgang til *de facto* innvandringsland.

---

<sup>1</sup> Aftenposten 30.06.2010

Ettersom tilstrømmingen av østtyskere til Vest-Tyskland med dette stoppet opp, ble rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft trappet opp for å opprettholde den økonomiske veksten. Dette varte helt til oljekrisen i 1973, da rekrutteringen ble stoppet. I årene som fulgte, ble det klart at mange av de som myndighetene til da hadde ansett som en arbeidsmarkedstilpasset og reduserbar arbeidsstyrke, ikke reiste tilbake til opprinnelseslandene.<sup>2</sup> Hele denne prosessen ble treffende beskrevet med de bevingede ordene til den sveitsiske forfatteren Max Frisch: ”*Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.*”<sup>3 4</sup>

Hvordan reagerte tyske partier, politikere og myndighetene både på delstats- og føderalt nivå på denne situasjonen i etterkant av rekrutteringsstoppen i 1973? I motsetning til for eksempel Frankrike og Storbritannia hadde ikke Vest-Tyskland en bestående kolonial tradisjon å trekke erfaringer fra, og selv om utenlandske arbeidere ikke var et ukjent fenomen i tysk historie, var spillereglene på dette feltet ganske annerledes i det demokratiske Vest-Tyskland i etterkrigstiden enn de var i keiserdømmet, Weimar-republikken og i særklasse verst: Nazi-Tyskland.

Mye har blitt sagt og skrevet om vesttyske myndigheters gjentatte insistering om at Forbundsrepublikken ikke var et innvandringsland (”*Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland*”),<sup>5</sup> men faktum var også at den nasjonale selvforståelsen i Forbundsrepublikken gikk ut på at den var en foreløpig stat som en gang skulle bli et forent Tyskland, med en provisorisk grunnlov, *Grundgesetz*, som skulle vare frem til Tyskland var gjenforent.<sup>6</sup> I tråd med dette skulle Forbundsrepublikken være den eneste legitimerede representant for det tyske folk. Dette fikk også konsekvenser for statsborgerskapslovgivningen, ettersom ikke bare de som hadde tysk statsborgerskap og oppholdt seg i Forbundsrepublikken ble definert som medlemmer av den tyske nasjonalstaten, men også befolkningen i DDR, samt de som var av tysk avstamning og oppholdt seg i

---

<sup>2</sup> Bade, Klaus i Bade&Weiner (Eds.) 1997:23

<sup>3</sup> ”Vi etterspurte arbeidskraft, og det kommer mennesker”

<sup>4</sup> Sitert i Hunn 2005: 101

<sup>5</sup> Den amerikanske sosiologen Rogers Brubaker kaller dette ” a political-cultural norm, an element of national self-understanding [...] the implicit meaning of the *kein Einwanderungsland* formula is that Germany is not a country of non-German immigration.”, Brubaker 1992: 174. I boken ”*Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*”, hevder Klaus Bade at omkvedet „*Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland*“, gjentatt av alle regjeringer fra sent på 1970-tallet til begynnelsen av 1990-tallet, var en „*parteiübergreifende Lebenslüge*”, altså en slags omseggripende livsløgn for partiene, se Bade 1994: 20. Se også Joppke 1999: 62-63.

<sup>6</sup>Preamble i Grundgesetz 1949 til 1990, finnes blant på <http://lexetius.com/GG/-0>, se også Herbert 2001: 223

kommunistiske land i Øst-Europa og områder enda lenger østover. Ifølge artikkel 116 i *Grundgesetz, Bundesvertriebene- und Flüchtlingsgesetz*, var disse altså ikke utlendinger, men tyskere.<sup>7</sup> Denne etnokulturelle og etnonasjonale forståelsen av tysk identitet hadde også dype røtter i den enerådende *jus sanguinis*<sup>8</sup>-tradisjonen innenfor tysk statsborgerskapslovgivning. Statsborgerskapslovgivningen i Vest-Tyskland var på samme tid inkluderende overfor etniske tyskere og ekskluderende overfor ikke-tyskere ettersom det ikke fantes elementer av *jus soli*, altså territorialprinsipp, i lovgivningen. Dermed forble de fleste utlendinger i Tyskland utlendinger, også deres barn og barnebarn med mindre man oppga sitt gamle statsborgerskap og søkte om naturalisering.<sup>9</sup>

## **Begrepsavklaring angående utlendingspolitikk og innvandringspolitikk**

For dette forskningsarbeidet sitt vedkommende er det nødvendig med noen begrepsavklaringer og presiseringer angående både hovedproblemstillingen, underproblemstillinger og selve temaet som skal undersøkes. Når det gjelder hovedproblemstillingen i dette forskningsarbeidet, er det spesielt to begreper som må utdypes, disse er *utlendingspolitikk* og *innvandringspolitikk*.

Begrepet utlendingspolitikk er i dette forskningsarbeidet nært knyttet til arbeidsmigrantenes hovedsakelig økonomiske funksjon i perioden fra 1955 til 1973 og videre. Ettersom det ikke fantes et omfattende konsept med et langtidsperspektiv for å integrere utenlandske arbeidere og deres familier i Forbundsrepublikken i store deler av perioden med økonomisk høykonjunktur, ble politikken overfor denne gruppen utarbeidet med andre mål enn varig immigrasjon for øye. Det som på tysk heter *Ausländerpolitik*, altså politikk overfor utlendinger, var i stor grad arbeidsmarkedspolitik anvendt på utlendinger. Integrasjonsbegrepet strakte seg kun til en såkalt ”temporær sosial integrasjon”, på tysk ”*soziale Integration auf Zeit*”.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Bade, Klaus i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 21

<sup>8</sup> Tildeling av statsborgerskap kan skje etter to ulike juridiske prinsipper: *jus soli* og *jus sanguinis*. Ved *jus soli* blir statsborgerskap gitt til alle individer født innenfor en stats grenser. Ved *jus sanguinis* blir statsborgerskap tildelt på grunn av avstamning. Se Kivisto&Faist, 2007: 106

<sup>9</sup> Brubaker 1992: 81-84

<sup>10</sup> Bade, Klaus i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 23



Både fra vesttyske myndigheter og størstedelen av arbeidsmigrantene sin side lå det en forventning om at arbeidsoppholdet ville være av kortvarig art, og at nye utenlandske arbeidstakere kunne rekrutteres når de som allerede hadde jobbet ett år eller flere, reiste tilbake til hjemlandene i et slags rotasjonssystem.<sup>11</sup> Nyrekrutterte utenlandske arbeidere, oftest i alderen 20 til 40 år, og uten eventuell familie medbrakt, fikk ettårige kontrakter der de var bundet til en spesiell arbeidsgiver eller bedrift. De tyske arbeidsgiverne var lovpålagt å sørge for boliger for utenlandske ansatte, noe som ofte resulterte i brakker og herberger på eller i nærheten av bedriftsområdene.<sup>12</sup>

På flere måter var det en vinn-vinn situasjon for partene: Arbeidsmigrantene tjente godt med penger så lenge de bodde rimelig og ellers levde et nøkternt liv under oppholdet i Vest-Tyskland. For vesttyske arbeidsgivere var de utenlandske arbeidstakerne et gode ettersom de ofte var i sin mest produktive alder og var villige til å arbeide mye overtid og ta jobber som var skitne, vanskelige og generelt lite attraktive for tyske arbeidstakere. Som gruppe betraktet var arbeidsmigrantene også svært fleksible og hadde mindre sykefravær enn tyske arbeidere, og alle disse faktorene bidro til å gjøre dem populære blant tyske arbeidsgivere. For vesttyske myndigheter var det også noen andre fordeler forbundet med de såkalte gjestearbeiderne. Ettersom de betalte skatt på lik linje med tyske kolleger, bidro de til å finansiere velferdsstaten, da de sjelden benyttet seg av trygdeordninger. Det avsondrede og nøkterne livet de ofte levde, bidro også til å holde inflasjonen nede ettersom de i relativt liten grad kjøpte konsumvarer. I tillegg belastet de kommunal infrastruktur (skoler, barnehager etc.) i liten grad i rekrutteringens tidlige faser.<sup>13</sup>

Slik sett hadde arbeidsmigrantene en viktig økonomisk funksjon som mobil og reduserbar reservearmé i arbeidsmarkedet. I tilfelle dårligere økonomiske tider og arbeidsledighet kunne arbeidsmigrantene sendes hjem igjen ved å ikke fornye oppholds- og arbeidstillatelsene deres.<sup>14</sup>

På mange måter kan det tyske ordet *Ausländerbeschäftigung*, altså beskjeftigelsen av utlendinger, være en presis betegnelse av hele prosessen, noe som også understrekes gjennom bruken av dette begrepet i politiske dokumenter som omhandler de utenlandske arbeidernes

---

<sup>11</sup> Bade&Bommes i Bade&Münz (Hrsg.) *Migrationsrapport 2000*: 169

<sup>12</sup> Chin 2007: 39-41

<sup>13</sup> Chin 2007: 45-46

<sup>14</sup> Herbert 2001: 211-212

tilstedeværelse i Forbundsrepublikken i denne perioden. Jeg velger likevel å bruke ordet utlendingspolitikk da dette rommer mer enn den rene utlendingsbeskjeftigelsen, for eksempel hva man aktet å gjøre med barna til arbeidsmigrantene, noe som vil være nødvendig når det gjelder perioden som skal analyseres, nemlig årene 1975 til 1980.

Begrepet innvandringspolitikk er det vanskeligere å gi en fullgod definisjon av, og denne må også ta høyde for en del spesifikke kjennetegn ved datidens Vest-Tyskland. Et utgangspunkt kan man imidlertid skissere ved å karakterisere innvandringspolitikk som motsetningen til den arbeidsmarkedsrettede utlendingspolitikken slik den i hovedsak ble utført i årene 1955 til 1973. Istedenfor et rent arbeidsmarkedspolitisk instrument, der utdelingen og forlengingen av oppholds- og arbeidstillatelser ble gjort avhengig av den skiftende tilstanden i den vesttyske økonomien og arbeidsmarkedet, kan innvandringspolitikk hevdes å representere følgende: en helhetlig politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier med klare kriterier for forlenging og etter hvert sikring av oppholdsstatusen som munner ut i permanent oppholdstillatelse. Videre en klar og forutsigbar mulighet for både første generasjonen og andre - og tredjegenasjonen, de to sistnevnte gjennom en viss form for *jus soli* i statsborgerskapslovgivningen. Alt i alt en mulighet til politisk inkorporering. For barna til arbeidsmigrantene burde det i tillegg være mulig å bli inkorporert i vanlige tyske barnehager og i ordinære tyske skoler med undervisning hovedsakelig sammen med jevnaldrende tyske barn og ungdommer. Utover dette settes også en del sosiale tiltak inn for å sikre de utenlandske arbeiderne og deres familie egnede boliger og sosialt sikkerhetsnett og oppfølging nok til, i alle fall delvis, å utligne den i utgangspunktet lavtstående sosioøkonomiske situasjonen mange av dem var i.

At denne eventuelle innvandringspolitikken trenger å være offisiell i form av for eksempel en omkalfatring av tysk nasjonal selvforståelse gjennom en offisiell politisk nyorientering bort fra maksimen om at Forbundsrepublikken ikke er et innvandringsland, er ikke nødvendig for at en politikk overfor arbeidsmigrantene skal kunne karakteriseres som innvandringspolitikk. Også andre europeiske land med *de facto* høy innvandring hadde i likhet med Vest-Tyskland uttalte reservasjoner mot betegnelsen innvandringsland.<sup>15</sup> I dette spørsmålet er det mer fruktbart å differensiere mellom implisitt og eksplisitt innvandringspolitikk. Politikken

---

<sup>15</sup> Bade&Bommes i Bade&Münz (Hrsg.) *Migrationsrapport 2000*: 167

overfor arbeidsmigranter og eventuelle familiemedlemmer kunne legge til rette for en *de facto* og *de jure* innvandring uten at man fra politisk hold erklærte at dette ble gjort.

## Hovedproblemstilling og underproblemstillinger

Hovedproblemstillingen for dette forskningsarbeidet er følgende:

*I hvilken grad gikk Forbundsrepublikken fra utlendingspolitikk til innvandringspolitikk i perioden 1975 til 1980?*

De tre viktigste underproblemstillingene til denne hovedproblemstillingen er disse:

1. Hva slags politikk utformet SPD, CDU og De Grønne overfor arbeidsmigrantene og deres familier i perioden 1975 til 1980?
2. Hvilken politisk funksjon hadde Kühn-memorandumet, og hva slags resultater frembrakte dette?
3. Hva slags politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier besluttet forbundsregjeringen i 1980, og på hvilket grunnlag?

For denne oppgavens hovedanliggende, nemlig å avklare i hvilken grad Forbundsrepublikken i årene 1975 til 1980 gikk fra en utlendingspolitikk til en innvandringspolitikk, er det viktig å få avklart visse spørsmål med hensyn til arbeidsmigrantenes rolle i Forbundsrepublikkens historie fra starten i 1955 til rekrutteringen ble stoppet i 1973, samt utviklingen videre fra 1973 til 1980. Disse innledende spørsmålene kan formuleres på følgende måte:

1. Hvorfor begynte Vest-Tyskland å rekruttere arbeidsmigranter fra og med 1955, og hva slags økonomisk funksjon hadde disse frem til 1973?

2. Hvordan endret den utenlandske befolkningen seg i løpet av perioden 1955 til 1980, og hvilke konsekvenser fikk dette for utlendingene selv og for tyske myndigheter?

3. Hvordan forsøkte tyske myndigheter å kontrollere tilstrømmingen av utlendinger i perioden 1973 til 1980, og hvilke strategier utviklet man overfor arbeidsmigrantene og deres familier på 1970-tallet?

De sistnevnte spørsmålene lar seg besvare ved hjelp av eksisterende forskningslitteratur, men er nødvendige som bakgrunn og kontekst for tidsrammen og de mer spesifikke spørsmålene jeg skal undersøke empirisk i dette forskningsarbeidet.

## Tidligere forskning

Nestoren innen tysk migrasjonshistorie, Klaus J. Bade,<sup>16</sup> har skrevet og redigert en rekke bøker og artikler som også kommer inn på temaet som behandles i dette forskningsarbeidet. I Ulrich Herberts oversiktsverk over tysk utlendingspolitikk fra slutten av 1800-tallet til år 2000, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland* fra 2001, kommer også innsiktsfulle resonnementer angående både perioden og en del av dokumentene som vil bli analysert i dette forskningsarbeidet. Det samme gjelder Karin Hunns helhetsfremstilling av de tyrkiske arbeidsmigrantenes historie i Vest-Tyskland i ”*Nächstes Jahr kehren wir zurück..*” fra 2005, her også med en god del informasjonen om hvordan de berørte tyrkiske arbeidsmigrantene ble påvirket av politikken som ble ført. Rita Chin viser i ”*The Guest Worker Question*”, en historiefremstilling med utgangspunkt i representasjonsteori som bruker alt fra politiske dokumenter til litteratur og film i kildegrunnet, hvordan spørsmålet om arbeidsmigrantenes tilstedeværelse med tiden skulle bidra til endringer i tysk nasjonal selvforståelse og identitet.

Av samfunnsvitenskapelige verker om temaet kan blant annet Klaus Ungers ”*Ausländerpolitik in der Bundesrepublik*” fra 1980 og Ulrich Spies ”*Ausländerpolitik und Integration*” fra 1982 nevnes. Disse er imidlertid av mer deskriptiv natur og trenger ikke langt nok inn i kildematerialet til å skape en helhetlig historisk ramme rundt det som beskrives.

---

<sup>16</sup> Klaus J. Bade er i tillegg rådgiver i migrasjonspolitiske spørsmål og er blant annet medlem i Rat für Migration. Se [www.rat-fuer-migration](http://www.rat-fuer-migration).

Dette er kun et utvalg av alt som er skrevet om tysk immigrasjonshistorie og utlendingspolitikk både generelt om perioden etter 1945 og det som mer spesifikt kommer inn på temaet som skal undersøkes i denne oppgaven. Dette forskningsarbeidet står i gjeld til alle de ovennevnte bøkene og forskerne og flere andre som har hatt innsikter og bemerkninger på dette forskningsfeltet.

Det er likevel kunnskapshull som bør tettes. Selv om flere, som nevnt, har skrevet om perioden og brukt deler av kildematerialet som også vil bli benyttet i min oppgave, har de færreste gått så nært inn på en del aspekter som kunne være ønskelig. SPD, CDU og de Grønnes politikk overfor arbeidsmigrantene i perioden har ikke blitt tilstrekkelig analytisk behandlet i den eksisterende forskningslitteraturen. Klaus Unger bruker deler fra CDU og SPD sine dokumenter, men ser dem ikke i en større sammenheng. Rita Chin gir en mer kortfattet og oppsummerende helhetssammenfatning basert på en kulturell tolkning av spørsmålet om arbeidsmigrantenes rolle slik dette fremstår i de ulike etablerte partienes plattformer i perioden 1975 til 1977. Ingen har så langt gjort rede for de Grønnes posisjon på dette politikfeltet.

Når det gjelder det såkalte Kühn-memorandumet fra 1979, kommer alle de ovennevnte historikerne inn på dette dokumentets rolle i samtiden, men dette blir ikke i tilstrekkelig grad sett i sammenheng med SPD og CDUs offisielle politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier fra årene forut, nærmere bestemt fra 1975 og 1977. Også opprettelsen av embetet *Ausländerbeauftragter*<sup>17</sup>, utarbeidelsen av memorandumet og de innledende reaksjonene på dette dokumentet både fra forbundsregjeringen og opposisjonspartiet, har i altfor liten grad blitt gjenstand for vitenskapelig analyse. Til og med i Dieter Düdings politiske biografi om Heinz Kühn, ”*Heinz Kühn 1912-1992. Eine politische Biographie.*”, behandles dette i kun tre av totalt over 400 sider.

Når det gjelder forbundsregjeringens beslutninger angående politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier uttrykt i beslutningsdokumentet *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* fra mars 1980, blir også dette nevnt i en del av de ovennevnte forskernes arbeider. Men i likhet med Kühn-memorandumet har heller ikke dette blitt sett i sammenheng

---

<sup>17</sup> Kommisær for utlendingssaker. Dette vil bli nærmere behandlet i kapittel 4.

med tidligere politikk, og i alle fall ikke med tråder tilbake til SPD og CDUs offisielle politikk fra henholdsvis fem og tre år tilbake i tid fra 1980. Årsakene til beslutningene, hva de representerer og i hvilken kontekst de ble fattet, har heller ikke blitt grundig nok undersøkt i den eksisterende forskningslitteraturen.

## Tidsavgrensing

Årsakene til at tidsavgrensingen settes til tidsrommet 1975-1980, er flere. Ettersom arbeidsmigrantene i fremste rekke hadde en økonomisk funksjon som en slags reservearbeidsstyrke som kunne reguleres etter det vesttyske arbeidsmarkedets behov frem til 1973, blir perioden i etterkant av dette mest interessant ettersom det var på denne tiden at de utenlandske arbeidstakerne ble mer bofaste, samtidig med at myndighetene ønsket å redusere antallet på grunn av økonomiens svekkelse i kjølvannet av oljekrisen i 1973.

1975 var året da regjeringspartiet SPD la frem sitt helhetlige politikkforslag overfor arbeidsmigrantene, og slik sett et naturlig startpunkt for analysen av hovedspørsmålet i dette forskningsarbeidet. CDU, opposisjonspartiet, la frem sin politikk to år senere. Et helhetlig konsept, som favnet bredere enn en ren arbeidsmarkedspolitikk, hadde blitt varslet så tidlig som i 1973 av daværende forbundskansler Willy Brandt, men entydige forslag på dette feltet lot vente på seg til andre halvdel av 1970-tallet, hvorav det såkalte Kühn-memorandumet fra 1979 var det mest kjente. 1980 var valgår, og også året hvor forbundsregjeringen tok beslutninger om den fremtidige politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier, og danner dermed et naturlig slutt punkt for dette forskningsarbeidet.

Det kunne vært fruktbart å ha strukket tidsavgrensingen til for eksempel 1985 ettersom CDU/CSU i koalisjon med FDP fra og med 1982 tok over regjeringmakten i en periode preget av økonomiske vanskeligheter, stort tilslag av asylsøkere og en stadig mer innvandringsfiendtlig opinion, men det ville sprengt denne masteroppgavens ramme. Der det likevel kan være hensiktsmessig å sammenligne med begivenheter etter 1980, vil dette bli gjort, selv om tidsavgrensingen hovedsakelig er konsentrert rundt femårsperioden 1975 til 1980.

## Kilder

Kildeinnsamling i Tyskland er generelt en krevende affære dersom man skal innom flere biblioteker og arkiver. Kildene og deler av litteraturen brukt i dette forskningsarbeidet er hovedsakelig hentet fra *Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien* i Osnabrück, *Archiv der sozialen Demokratie* i Bonn, *Archiv für Christlich-Demokratische Politik* i St. Augustin og *Archiv Grünes Gedächtnis* i Berlin. Ettersom digitaliseringen foreløpig begrenser seg til utvalgte dokumenter og visse aviser og nyhetsmagasiner, må en god del letes frem i de ulike bibliotekene og arkivene på stedet. Dette må betegnes som en utfordring for en avhandling på mastergradsnivå både finansielt og tidsmessig.

Kildeinnsamlingsarbeidet ble likevel lettet av to faktorer: for det første at dette forskningsarbeidet i stor grad består av offentlige politiske dokumenter og for det andre at det finnes hjelpsomme og kunnskapsrike personer ved de ulike institusjonene som finner frem både det man spør om og også andre aktuelle dokumenter. En del av den tyskspråklige forskningslitteraturen ble funnet og kopiert ved *Institut für Migration und Interkulturelle Studien* (IMIS) i Osnabrück. Hovedtyngden av kildematerialet ble samlet inn fra *Archiv der sozialen Demokratie* i Bonn.<sup>18</sup> Her ble både SPDs offisielle politikk overfor arbeidsmigrantene fra 1975, forbundsregjeringens beslutningsdokument fra 1980, *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*, etterlatenskapene til Heinz Kühn, samt en rekke avisartikler og andre relevante dokumenter samlet inn.

CDUs offisielle politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier fra 1977, samt noen andre dokumenter tilknyttet CDU, ble samlet inn ved *Archiv für Christlich-Demokratische Politik* i St. Augustin utenfor Bonn. Tilsvarende dokumenter for de Grønne ble samlet inn fra *Archiv Grünes Gedächtnis* i Berlin. I Berlin ble også et intervju med professor Klaus Bade gjennomført.

Ettersom dette forskningsarbeidet for en stor del kommer til å dreie seg om offisielle politiske dokumenter, både fra partier, forbundsregjeringen, kommissærer og kommisjoner blir det i stor grad ”overflaten” av politikken som undersøkes, ettersom en undersøkelse av både offisiell politikk og de praktiske konsekvensene av det som ble besluttet, ville sprengt denne oppgavens ramme både med hensyn til antall sider som trengs for å dekke temaet

---

<sup>18</sup> Kan sammenlignes med Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek i Norge.

vitenskapelig forsvarlig og antall kilder som måtte ha blitt tatt i bruk. Det er heller ikke så mye som omhandler det politiske spillet ”bak kulissene” i dette forskningsarbeidet. Dette har flere årsaker: Det fantes ikke lett tilgjengelig arkivert informasjon fra SPD og CDU om det som omhandlet utarbeidelsen av for eksempel politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier. Begge hovedaktørene bak det såkalte Kühn-memorandumet, Heinz Kühn og medarbeideren Karlfriedrich Eckstein er dessuten døde, og eventuelle dokumenter som kunne kastet lys over utarbeidelsen av dette dokumentet, ble ikke arkivert på et sentralt sted. Andre sentrale aktører er også døde, eller så gamle og skrøpelige at det er tvilsomt om det kunne latt seg gjøre å hente så veldig mye nyttig informasjon fra dem. Dessuten er intervjuer tidkrevende og med tidligere politikere og byråkrater ofte forbundet med følgende problem: På spørsmål om saker der de har hatt en rolle eller en formening, vil de ofte fortsette å svare som en offisiell politiker eller byråkrat, selv om forholdene som diskuteres, ligger langt tilbake i tid. Grunnet sperrefristen i Tyskland<sup>19</sup> var det i tillegg lite hensiktsmessig å reise til *Bundesarchiv* i Koblenz for å undersøke dokumenter fra departementene og fra forbundsregjeringens arbeid høsten 2009, da kildeinnsankingene ble gjennomført.

Likevel må det også trekkes frem at mye av det politiske arbeidet av naturlige årsaker er åpent og tilgjengelig. Det er ikke et isfjell der 9/10 befinner seg under overflaten, og gjennom kildekritisk metode kan man lese ut mer av dokumenter, partiprogrammer samt artikler i media om hva som ikke blir uttalt eller eksplisitt skrevet.

## Struktur

Kapittel 2 i dette forskningsarbeidet dekker bakgrunnen og årsakene til at arbeidsmigranter ble rekruttert først i beskjeden, senere i stort omfang fra 1955 til 1973. Hva slags økonomisk funksjon de såkalte gjestearbeiderne hadde i denne perioden og hvilke fordeler og ulemper tilstedeværelsen deres hadde, vil også bli gjennomgått. Utover dette vil også vesttyske myndigheters tiltak for å kontrollere andelen utlendinger i kjølvannet av rekrutteringsstoppen i 1973, samt demografiske endringer innad i den utenlandske befolkningen i perioden frem til 1980, bli gjort rede for.

---

<sup>19</sup> Den er på 30 år.



Kapittel 3 tar for seg partienes, nærmere bestemt SPDs, CDUs og de Grønnes, offisielle politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier i perioden 1975 til 1980. For SPD og CDU sin del vil analysen ta for seg hvert av partienes hoveddokument og analysere og sammenligne disse på følgende områder: prinsipper for politikken som foreslås, rettslig stilling, utdanning, sosiale tiltak og politisk inkorporering. For de Grønnes del vil to dokumenter bli benyttet, ett fra føderalt nivå og ett fra delstatsnivå, og grunnet dokumentenes komprimerte størrelsesorden vil alle faktorene bli behandlet under ett.

Kapittel 4 fokuserer på forsøk på å utarbeide helhetlige konsepter i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier, utenfor partipolitikken. Her vil analysen av Kühn-memorandumet fra september 1979 stå i sentrum, med hovedsakelig samme struktur som ved analysen av partienes politikk (prinsipper, juridisk stilling etc.). Dette kapitlet vil innledningsvis ta for seg *Bund-Länder-* kommisjonens forslag fra 1977, deretter omhandle opprettelsen av embetet kjent som *Ausländerbeauftragter*, og følge utarbeidelsen av memorandumet og reaksjoner på memorandumets forslag både fra Heinz Kühns partifeller i SPD og fra opposisjonspartiet CDU. Dette kapitlet vil dermed, i tillegg til analysen av selve memorandumet, analytisk også ta for seg den kronologiske historien fra og med *Bund-Länder-* kommisjonens politikkforslag i 1977, videre utnevnelsen av Kühn som kommisær for utlendingssaker i 1978 til reaksjonene fra CDU i etterkant av memorandumets offentliggjøring i september 1979.

Kapittel 5, som sammen med de to foregående kapitlene er empiriske og til sammen skal besvare hovedproblemsstillingen, omhandler spesielt forbundsregjeringens beslutninger i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier. Analysen er sentrert rundt beslutningsdokumentet *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* fra 19. mars. Årsakene til beslutningene vil bli analysert, hvilke faktorer som spilte inn på avgjørelsene vil bli analytisk behandlet på bakgrunn av ulike kilder angående økonomiske forhold, organisasjoner som hadde påvirkningskraft i beslutningsprosessen og uforutsette hendelser som skulle legge rammene for den fremtidige politikken overfor den utenlandske befolkningen i Vest-Tyskland. Etersom Kühn-memorandumet inngikk som et rådgivende dokument for beslutningsprosessen som endte med *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*, danner kapittel 5 også et kronologisk sluttunkt for utviklingen på dette feltet, som ble analytisk behandlet i kapittel 4.

Kapittel seks i denne oppgaven inneholder konklusjonen på hovedproblemstillingen: *I hvilken grad gikk Forbundsrepublikken fra utlendingspolitikk til innvandringspolitikk i perioden 1975 til 1980?* I tillegg vil forskningsresultatene fra perioden 1975 til 1980 bli sett i sammenheng med den videre utviklingen etter 1980 og drøftet i et mer helhetlig samfunnsmessig og kulturelt lys. Avslutningsvis vil muligheter for videre forskning bli gjort rede for.

## Kapittel 2

### Arbeidsmigranter i Vest-Tyskland 1955 - 1980

”Vi tilkalte arbeidskraft, men fikk mennesker”<sup>20</sup>

Dette kapittelet handler om arbeidsmigrantenes rolle i Vest-Tysklands historie fra 1955 til 1973, samt deler av den videre utviklingen frem til 1980, og hva slags konsekvenser tilstedeværelsen deres førte til av politiske tiltak både for å prøve å senke det totale antallet utlendinger i Forbundsrepublikken og for å regulere den videre tilstrømmingen av familiemedlemmer. Problemstillingene som skal behandles i dette kapittelet, er følgende: Hvorfor begynte Vest-Tyskland å rekruttere arbeidsmigranter fra og med 1955, og hva slags økonomisk funksjon hadde disse frem til 1973? Hvordan endret den utenlandske befolkningen seg i perioden 1955 til 1980, og hvilke konsekvenser fikk dette for utlendingene selv og for tyske myndigheter? Hvordan forsøkte tyske myndigheter å kontrollere tilstrømmingen av utlendinger i perioden 1973 til 1980, og hvilke strategier utviklet man overfor arbeidsmigrantene og deres familier på 1970-tallet?

I tillegg til disse overordnede problemstillingene vil det i dette kapittelet også bli redegjort for forutsetningene for den langvarige, og på mange måter spektakulære økonomiske høykonjunkturen kjent som *Wirtschaftswunder*. Til slutt vil også de frie velferdsorganisasjonenes rolle i arbeidet med arbeidsmigrantene og deres familier bli gjort rede for.

#### Forutsetninger for *Wirtschaftswunder* og behovet for arbeidsmigranter

I kjølvannet av det tredje rikets nederlag våren 1945 var det lite som tydet på at Tyskland skulle oppleve en så eventyrlig og langvarig økonomisk vekst at det skulle bli behov for millioner av arbeidsmigranter for å opprettholde høykonjunkturen. Likevel var det dette som

---

<sup>20</sup> Parafraze over Max Frischs berømte sitat, original i kapittel 1.

skjedde, i alle fall i de delene som senere ble Forbundsrepublikken Tyskland fra og med 1949. Hvordan var dette mulig?

De alliertes bombing under krigen rammet boligområdene i tyske byer langt hardere enn industrien, noe som også forundret rustningsministeren Albert Speer.<sup>21</sup> Under hans ledelse nådde rustningsindustrien sitt produksjonsmessige høydepunkt sommeren 1944, og til og med i første kvartal av 1945 var den industrielle totalproduksjonen dobbelt så høy som i 1941.<sup>22</sup> Dette produksjonsnivået ble opprettholdt ved hjelp av så mye som 7,7 millioner utenlandske sivilarbeidere og krigsfanger, de såkalte *Fremdarbeiter*.<sup>23</sup> Resultatet av dette etter krigen var at den potensielle produksjonskapasiteten til industrien var høy, både som følge av at bombingene i relativt liten grad rammet industrien, og at en stor del av maskinparken var ny. Sammenlagt var altså den tyske industrielle kapasiteten utvidet både kvantitativt og kvalitativt i løpet av krigen.<sup>24</sup> Arbeidsstyrken var riktignok redusert som følge av tyske tap, men dette ble oppveid av massiv immigrasjon av flyktninger og fordrevne hovedsakelig fra de tidligere østlige delene av Tyskland, samt Polen, Tsjekkoslovakia, Ungarn og Jugoslavia. I 1950 utgjorde denne gruppen 7,9 millioner mennesker og totalt 16 % av befolkningen i Vest-Tyskland.<sup>25</sup> I tillegg til denne gruppen emigrerte 3, 8 millioner tyskere fra Øst-Tyskland fra denne statens opprettelse i 1949 til Berlinmuren ble opprettet i august 1961 til Vest-Tyskland.<sup>26</sup>

På tross av dette tilsiget av mennesker og det faktum at arbeidsledigheten på midten av 1950-tallet i gjennomsnitt lå på 5 %, ble det inngått en avtale med Italia om rekruttering av arbeidsmigranter til å arbeide i Vest-Tyskland i 1955.<sup>27</sup> Årsaken til dette var at arbeidsledigheten var ulikt fordelt på regional basis: I økonomisk sterke delstater som Nordrhein-Westfalen og Baden-Württemberg lå andelen arbeidsledige på henholdsvis 2,9 % og 2,2 %, mens den i Schleswig-Holstein lå på hele 11 %. De økonomiske prognosene på denne tiden viste fortsatt høy økonomisk vekst, noe som ville betydd mangel på arbeidskraft i

---

<sup>21</sup> Fest 2005: 127-128

<sup>22</sup> Herbert 2001: 192

<sup>23</sup> Herbert 2001: 193

<sup>24</sup> Herbert 2001: 192-193

<sup>25</sup> Münz&Ulrich i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 68-69

<sup>26</sup> Münz&Ulrich i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 73

<sup>27</sup> Herbert 2001: 202-203

nær fremtid dersom ikke tilbudet hadde blitt øket. I jordbrukssektoren hadde det på dette tidspunktet allerede vært mangel på arbeidskraft i lengre tid.<sup>28</sup>

Avtalen mellom Italia og Vest-Tyskland om rekrutteringen av arbeidere fra 1955 ble toneangivende for de senere avtalene med Spania og Hellas i 1960, Tyrkia i 1961, Portugal i 1964 og til sist med Jugoslavia i 1968.<sup>29</sup> For å komme fagforeningene i møte ble arbeidsmigrantene gitt samme lønn etter tariff, rett på adekvat bolig og dessuten mulighet til å hente familiemedlemmer dersom de hadde en egnet bolig. I prinsippet ble dermed arbeidsmigrantene langt på vei likestilt med tyske arbeidstakere i sosialpolitiske saker helt fra begynnelsen av i 1955.<sup>30</sup> I de første årene etter at avtalen om rekruttering av arbeidsmigranter ble undertegnet, forble omfanget av rekrutteringen begrenset: I 1959 var det færre enn 50000 italienske arbeidsmigranter i Forbundsrepublikken, de fleste sysselsatt i landbrukssektoren.<sup>31</sup> Dette skulle snart endre seg dramatisk.

Etter at Berlinmuren ble bygd i august 1961, stoppet strømmen av *Übersiedler*<sup>32</sup> fra DDR opp, og for å fylle behovet for arbeidskraft måtte rekrutteringen av utenlandske arbeidstakere økes kraftig. Allerede året før var det, til tross for immigrasjonen fra Øst-Tyskland, oppnådd tilnærmet full sysselsetting i Forbundsrepublikken, og mangel på arbeidskraft var ventet i nær fremtid.<sup>33</sup> Økt arbeidsinnvandring fra landene i Middelhavsregionen ble dermed løsningen på dette problemet.

For arbeidsgiverne og bedriftene i Forbundsrepublikken var det fordelaktig å benytte seg av utenlandsk arbeidskraft ettersom disse var ytterst mobile og i sin mest produktive alder som arbeidstakere mens de arbeidet i de tyske bedriftene. Regjeringen betonte også andre fordeler ved arbeidsmigrantenes rolle: Foruten å opprettholde den økonomiske veksten, bidro deres ofte nøkterne og spareorienterte livsførsel i Forbundsrepublikken til å dempe etterspørselen etter konsumgoder og holde inflasjonen på et lavt nivå. I tillegg til disse faktorene var arbeidsmigrantene viktige for opprettholdelsen av velferdsstaten: Ettersom de utenlandske

---

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Münz&Ulrich i Bade&Weiner (Eds.) 1997

<sup>30</sup> Herbert 2001: 204

<sup>31</sup> Herbert 2001: 206

<sup>32</sup> Immigranter fra DDR

<sup>33</sup> Bade, Klaus i Bade (Hrsg.)1992: 393

arbeidstakerne betalte skatt på lik linje med sine tyske kollegaer, bidro de betydelig til fellesskapet uten selv å benytte seg av sosiale stønader i nevneverdig grad.<sup>34</sup>

Da den 38 år gamle portugiseren Armando Rodrigues ankom jernbanestasjonen i Köln 10. september 1964 for å arbeide i en fabrikk i Forbundsrepublikken, fikk han en helt annerledes velkomst enn alle andre arbeidsmigranter før og etter ham. Siden han var gjestearbeider nr. en million i Forbundsrepublikken, ble han ved ankomst hentet ut fra mengden av andre arbeidsmigranter, gitt blomster og en motorsykkel. Begivenheten, som ble iscenesatt av den tyske arbeidsgiverforeningen, ble dekket av en rekke ledende regionale og nasjonale aviser i Vest-Tyskland og fremmet en oppfatning av arbeidsmigrantenes tilstedeværelse som en vinn-vinn situasjon for alle involverte parter: Myndighetene fikk opprettholdt den høye økonomiske veksten, arbeidsgiverne fikk arbeidskraft, og arbeidsmigrantene fikk lønn som langt overgikk det de kunne få i hjemlandene. Ikke minst ble arbeidsmigrantene fremstilt som *Gastarbeiter*, altså som gjester og arbeidere, folk som ikke kom til å bli værende i Vest-Tyskland i særlig lang tid.<sup>35</sup>

De utenlandske arbeidernes rolle som fleksibel og reduserbar arbeidsstyrke ble også nedfelt i den nye utlendingsloven av 1965. Denne loven ga utlendingsforvaltningen stort spillerom med hensyn til å regulere tilstrømningen og tilstedeværelsen av arbeidsmigranter gjennom utstedelse av oppholds- og arbeidstillatelser. I første omgang fikk de utenlandske arbeidstakerne oppholdstillatelse for kun ett år hvor de også var bundet til en bestemt arbeidsgiver. En eventuell forlenging av oppholds- og arbeidstillatelsen ble overlatt til den føderale utlendingsforvaltningen og gjort avhengig av at dette ikke stod i strid med Forbundsrepublikkens interesser. Ettersom Italia var EF-medlem, sto likevel de italienske arbeidsmigrantene juridisk sterkere overfor disse bestemmelsene enn de øvrige gruppene.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Herbert 2001: 210

<sup>35</sup> Chin 2007: 1-6

<sup>36</sup> Herbert 2001: 211-212

## Resesjonen 1966-67

Den langvarige økonomiske veksten som hadde vart siden starten av 1950-tallet, stoppet midlertidig opp med en, sett i ettertid, mild resesjon i årene 1966-1967. Som følge av resesjonen sank tallet på utenlandske arbeidstakere i Forbundsrepublikken med ca. 30 % fra 1,3 millioner i forkant av resesjonen til ca. 0,9 millioner i starten av 1968 for siden å stige igjen.<sup>37</sup> Som følge av denne krisen ble ikke koblingen mellom økonomisk vekst og en høy andel *Gastarbeiter* like overbevisende lenger i den offentlige diskusjonen, og tendenser til fremmedfiendtlighet gjorde seg gjeldende. For eksempel ble det høyre-radikale partiet NDP valgt inn i til sammen syv delstatsparlamerter i perioden 1966 til 1968. Likevel var det ikke en negativ oppfatning av arbeidsmigrantenes rolle som festet seg i beslutningstagernes øyne, tvert i mot virket det som de utenlandske arbeiderne fylte rollen som reduserbar og fleksibel arbeidsstyrke på eksemplarisk vis. Ettersom antallet sank med omtrent 400.000 personer i løpet av resesjonen, kunne en få inntrykk av at den utenlandske arbeidsstyrken kunne styres, senkes og økes alt etter økonomiens behov.<sup>38</sup> Denne oppfatningen ble heller ikke endret som følge av at SPD gikk inn i koalisjon med CDU/CSU fra og med 1966.<sup>39</sup>

## Opptrapping av utlendingsbeskjeftigelsen 1968-1973

Resesjonen var av kortvarig karakter. Riktignok var det fall i Forbundsrepublikkens BNP i 1967 (-0,2 %), men veksten året etter var på hele 7,3 %, og den positive utviklingen i økonomien varte helt til 1973.<sup>40</sup> Arbeidsmigrantenes positive bidrag til den vesttyske økonomien ble igjen den dominerende holdningen til hele prosessen, uavhengig av at en koalisjon av SPD og FDP tok over regjeringmakten fra og med 1969. Rekrutteringen fortsatte og ble trappet opp, slik at det totale antallet arbeidsmigranter steg fra litt over en million i 1968 til 2,6 millioner i 1973. Dermed hadde hver niende arbeidstaker i Vest-Tyskland dette året utenlandsk pass.<sup>41</sup> Samtidig som antallet arbeidsmigranter i denne perioden steg kraftig, skjedde det også endringer med hensyn til de såkalte gjestearbeidernes opphold og livsførsel i Forbundsrepublikken. Rotasjonsmodellen ble i minkende grad normen

---

<sup>37</sup> Bade, Klaus i Bade (Hrsg.) 1992: 396

<sup>38</sup> Herbert 2001: 220-221

<sup>39</sup> Herbert 2001: 219

<sup>40</sup> Herbert 2001: 223

<sup>41</sup> Herbert 2001: 224-225

for utlendingenes opphold. Ettersom mange arbeidsmigranter ønsket å spare opp mer penger enn de klarte innenfor ett til to års arbeid, og tyske arbeidsgivere anså det som økonomisk uklokt å kontinuerlig miste erfarne utenlandske arbeidere og konstant måtte lære opp nye og uerfarne, ble flere og flere værende lenger og lenger i Vest-Tyskland. Fra og med 1971 kunne utenlandske arbeidstakere som allerede hadde arbeidet i fem år, eller mer, få særskilte arbeidstillatelser for fem nye år. Dette skapte mer forutsigbarhet hos mange arbeidsmigranter, og et økende antall begynte derfor å hente ektefeller og barn til Forbundsrepublikken.<sup>42</sup>

På den andre siden gjorde denne særskilte arbeidstillatelsen, som ikke var koblet til mer umiddelbare arbeidskraftsbehov, det vanskeligere for vesttyske myndigheter å redusere antallet arbeidsmigranter dersom det ikke lenger var like stort behov for dem. I 1972 hadde allerede 400.000 utenlandske arbeidstakere fått denne spesielle arbeidstillatelsen, og i tillegg var de 500.000 italienerne i Forbundsrepublikken gjennom opphavlandet EF-medlemskap fristilt fra restriksjoner angående arbeidstillatelser generelt. I sum betydde dette at om lag 40 % av arbeidsmigrantene ikke lenger kunne tvinges til hjemreise ved å ikke fornye arbeidstillatelsene deres.<sup>43</sup>

Samtidig som de vesttyske myndighetenes muligheter til å senke antall arbeidsmigranter ble innskrenket juridisk, endret strukturen seg innad i den utenlandske befolkningen både med hensyn til antall ikke-arbeidende utlendinger som følge av familiegjening, og hvilke land som sto for den største andelen blant dem. I 1967 var det 815.000 ikke-arbeidende utlendinger i Forbundsrepublikken, mens dette tallet i 1973 var steget til 1,3 millioner.<sup>44</sup> I stedet for overveiende menn i sin beste alder, uten ektefelle og barn, som kom for å arbeide ett år eller mer, spare penger og så returnere til sine hjemland (slik Armando Rodrigues ble fremstilt), ble det tydeligere at et annet mønster vant terreng: et mer varig og ”normalisert” opphold. Dette var ikke en ønsket utvikling for Vest-Tyskland, og selve den økonomiske nytteverdien av arbeidsmigrantene, kronargumentet for alle vesttyske regjeringer av skiftende kulør siden oppstarten, ble trukket i tvil av stadig flere, spesielt arbeidsgiverforeningen.<sup>45</sup>

I 1971 ble tyrkerne den største gruppen av utlendinger i Forbundsrepublikken, etterfulgt av jugoslaver og italienerne. Italienerne hadde frem til slutten av 1960-tallet utgjort den største

---

<sup>42</sup> Münz&Ulrich i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 82

<sup>43</sup> Herbert 2001: 226

<sup>44</sup> Herbert 2001: 225

<sup>45</sup> Herbert 2001: 226



gruppen, men ble forbigått av de andre gruppene i denne perioden.<sup>46</sup> Tyrkerne ble allment ansett som den gruppen som kulturelt sto fjernest fra tyskere, noe som blant annet understrekes av at det innflytelsesrike nyhetsmagasinet *Der Spiegel* kjørte tyrkernes tilstedeværelse som hovedsak i juni 1973. Magasinet fokuserte blant annet på ghetto-dannelse i storbyer som Berlin, Frankfurt og München.<sup>47</sup> Betenkelighetene angående arbeidsmigrantene begynte dessuten å komme til uttrykk i regjeringkretser, for eksempel varslet forbundskansler Willy Brandt i sin regjeringserklæring på nyåret i 1973 at det kunne bli nødvendig med en innskrenking.<sup>48</sup> I løpet av sommeren samme år ble gebyrene for formidling av arbeidsmigranter øket for å minske bedriftenes incentiv for å hente inn nye utenlandske arbeidere. I kjølvannet av oljekrisen noen måneder senere ble rekrutteringen av utenlandske arbeidere fra land som ikke var EF-medlemmer stanset helt med den såkalte *Anwerbestopp* av november 1973. Selv om rekrutteringsstoppen i samtiden ble sett på som et resultat av OPEC-landenes oljeembargo, var det heller å regne som en gunstig anledning til å avslutte en prosess som hadde kommet delvis ut av kontroll.<sup>49</sup>

## Demografiske endringer innad i den utenlandske befolkningen 1973-1980

Med innføringen av *Anwerbestopp* senhøsten 1973 regnet både forbundsregjeringen og partene i arbeidslivet med at antallet arbeidsmigranter ville synke omtrent på samme måte som ved resesjonen i 1966-67. De fikk kun delvis rett: Riktignok sank antallet utenlandske arbeidstakere fra 2,6 millioner i 1973 til 1,8 millioner i 1979, men det totale antallet utlendinger bosatt i Forbundsrepublikken forble temmelig stabilt i samme periode. Prosentvis av totalbefolkningen i Vest-Tyskland utgjorde den utenlandske befolkningen 6,7 % i 1974, sank deretter til 6,4 % i 1976 og 1977, for så å ta seg opp igjen til 6,7 % i 1979, og siden steg den ytterligere. Det ble flere kvinner og barn blant den utenlandske befolkningen.<sup>50</sup>

Forbundsregjeringens mål om en ”*sozial verantwortlichen Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung*”<sup>51 52</sup>, altså en begrensning, gikk ikke helt etter planen. I denne sammenhengen kan det nevnes at tyrkerne sto i en særstilling ettersom de økonomiske og

---

<sup>46</sup> Münz&Ulrich i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 81,95

<sup>47</sup> *Der Spiegel* 30.07.1973

<sup>48</sup> Herbert 2001: 228

<sup>49</sup> Herbert 2001: 229

<sup>50</sup> Herbert 2001: 232-233

<sup>51</sup> ”[en] sosialt ansvarlig konsolidering av utlendingsbeskjeftigelsen”

<sup>52</sup> Sitert etter Hunn 2005: 338

politiske forholdene i Tyrkia på denne tiden var usikre og holdt mange fra å returnere til hjemlandet.<sup>53</sup> Hele denne utviklingen i kjølvannet av *Anwerbestopp* kan ifølge historikeren Klaus Bade karakteriseres på følgende måte:

Der Anwerbestopp wirkte [...] als Bumerang in der Arbeitsmarkt- wie in der Ausländerpolitik; den er verstärkte die Tendenz zu Daueraufenthalt und Familiennachzug und forcierte damit gerade den unerwünschten Wandel vom Arbeitskräfteimport zum Einwanderungsproblem.<sup>54 55</sup>

Denne uforutsette tendensen til lengre opphold og en mer normal demografisk fordeling av menn, kvinner og barn skapte en del problemer for både utlendingene og for alle politiske nivåer i Vest-Tyskland: kommuner, delstater og føderale myndigheter. Flere og flere arbeidsmigranter begynte å få ordentlige boliger istedenfor brakkene tilknyttet fabrikkområder, i alle fall de som hadde bodd i Vest-Tyskland over en viss periode og som enten hadde hentet familien sin eller ønsket å gjøre dette. Synet på denne tendensen som et problem fra tyske myndigheters og opinions side, bunnet blant annet i det faktum at mange utlendinger søkte seg til boligområder som ofte var å finne i billige og saneringsmodne sentrumsområder, de såkalte *Ballungsgebiete*, og ble i disse den dominerende gruppen etter hvert som den tyske befolkningen flyttet ut.<sup>56</sup>

Som gruppe totalt sett forble de aller fleste arbeidsmigranter også etter *Anwerbestopp* og fremover et slags subproletariat.<sup>57</sup> De fleste var ufaglærte, og lønningene deres lå gjennomsnittlig tydelig under det tyskere tjente. Mange jobbet i yrker med høy ulykkesstatistikk og ble fra midten av 1970-tallet i økende grad rammet av arbeidsledighet ettersom mange av dem arbeidet i spesielt kriseutsatte næringer i Vest-Tyskland slik som metall- sektoren, byggebransjen og tekstilindustrien.<sup>58</sup>

Sist, men ikke minst, var problemene blant utenlandske barn og unge, den såkalte andregenerasjonen, store. I 1980 hadde omtrent 75 % av alle utlendinger mellom 15 og 24 år ikke gjennomført grunnutdannelsen, og blant utenlandsk ungdom mellom 16 og 20 år hadde

---

<sup>53</sup> Hunn 2005: 338

<sup>54</sup> "Rekrutteringsstoppen virket som en bumerang i arbeids- og utlendingspolitikken, ettersom den forsterket tendensen til langtidsopphold og familiegjennomføring og presset med dette nettopp frem den uønskede endringen fra arbeidskraftimport til innvandringsproblem."

<sup>55</sup> Bade, Klaus i Bade (Hrsg.) 1992: 396

<sup>56</sup> Herbert 2001: 234-235

<sup>57</sup> Herbert 2001: 214

<sup>58</sup> Herbert 2001: 237

over halvparten verken arbeid, lærlingplass eller skoleundervisning de deltok i. Verst ut kom de som reiste til Forbundsrepublikken som ungdommer, hvorav tyrkerne igjen utgjorde en sentral andel. Blant denne gruppen hadde mange kun femårig grunnskoleutdanning fra hjemlandet og var på mange måter akterutseilt allerede ved ankomst til Forbundsrepublikken.<sup>59</sup>

## Politikk overfor arbeidsmigrantene 1973-1980

Selv om daværende forbundskansler Willy Brandt i regjeringserklæringen i januar 1973 hadde bebudet en forestående ”*Gesamtkonzeption*”<sup>60</sup>, altså en mer helhetlig politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier, lot denne vente på seg i etterkant av *Anwerbestopp*.<sup>61</sup> Den rådende, om enn vage dobbelstrategien som ble fulgt fra høsten 1973 av, hadde følgende karakteristika: På den ene siden en konsolidering, altså en begrensning av tilstrømmingen av utlendinger til Forbundsrepublikken, og, om mulig, en senking av det totale antall utlendinger bosatt i Vest-Tyskland. På den andre siden integrasjon og innlemming i det vesttyske samfunnet for de som allerede bodde i landet.<sup>62</sup> Etter *Anwerbestopp* gjennomførte forbundsregjeringen flere taktiske manøvre innenfor begrensingsstrategien.

For å begrense tilstrømmingen av familiemedlemmer inn i Forbundsrepublikken innførte man den såkalte *Stichtagregelung*<sup>63</sup>. De som ankom Forbundsrepublikken etter 1.12. 1974, inkludert utenlandske ungdommer, fikk ikke arbeidstillatelse. Ettersom dette førte til en rekke problemer, ble fristen utsatt til 31.12.1976, før denne bestemmelsen ble erstattet av ventetidsordninger fra våren 1979.<sup>64</sup>

Et annet tiltak som fikk konsekvenser spesielt for tilstrømmingen av utenlandske barn, var endringen av loven om barnetrygd i 1975. Dette var egentlig ment som et sparetiltak i statsbudsjettet i Forbundsrepublikken, men fikk utilsiktede konsekvenser. Ifølge de nye

---

<sup>59</sup> Herbert 2001: 238-239

<sup>60</sup> Helhetskonsepsjon

<sup>61</sup> López-Blasco i Weidacher& López-Blasco 1982: 8

<sup>62</sup> Herbert 2001: 244

<sup>63</sup> Deadline.

<sup>64</sup> López-Blasco i Weidacher& López-Blasco 1982: 9

reglene skulle også utlendinger få mer barnetrygd, så lenge barna deres også bodde i Vest-Tyskland. I stedet for å bli en innsparing på budsjettet, førte dette til at flere utlendinger hentet barna sine til Forbundsrepublikken.<sup>65</sup>

Et tredje tiltak som spesielt siktet mot å motvirke for høy konsentrasjon av utlendinger innenfor bestemte urbane områder, ble iverksatt våren 1975. Den såkalte *Zuzugssperre*, altså tilflytningssperrer for utlendinger til byområder der utlendingsandelen lå på over 12 %, ble heller ikke et særlig hensiktsmessig tiltak.<sup>66</sup> Årsakene til dette var at det motvirket fleksibiliteten til, og mulighetene for arbeidsmigrantene til å flytte dit det var arbeid å få, samt at det ble gjort unntak for personer fra de fleste opphavslandene som følge av forhandlinger. På nyåret 1977 gjaldt tilflytningssperren i praksis kun for portugisere og jugoslaver, og den ble derfor opphevet samme år.<sup>67</sup>

Den delen av dobbeltstrategien som omhandlet begrensning og konsolidering, ble dermed for en stor del virkningsløs, noe som kunne leses ut av den demografiske utviklingen alene. En dobbeltstrategi som samtidig skulle forene arbeidsmarkedspolitik og integrasjonspolitik, hadde visse likheter med det å "bære staur", men forsøk på å komme frem til en *Gesamtkonzeption* som Willy Brandt hadde varslet i 1973, ble likevel gjennomført i årene 1975 til 1980 av både politiske partier, en ad hoc kommisjonen og av den nytilsatte kommissæren for utlendingssaker, Heinz Kühn, og danner hovedkildegrunnlaget for de følgende kapitlene for å undersøke i hvilken grad Forbundsrepublikken gikk fra utlendingspolitik til innvandringspolitikk.

## **De frie velferdsorganisasjonene og arbeidsmigrantene 1955- 1980**

Når det gjaldt velferdstjenester og rådgivning for de utenlandske arbeidstakerne, og etter hvert også familiene deres, ble dette delegert til veldedighetsorganisasjonene Caritas, Diakonisches Werk og Arbeiterwohlfahrt. Etersom Caritas, tilhørende den katolske kirken, allerede i 1907 hadde hatt ansvaret for italienske arbeideres velferd i keiserriket, var det naturlig at de fikk ansvaret for dette arbeidet for de italienske arbeidsmigrantene fra og med 1955, senere også de spanske og portugisiske, samt katolske kroater og slovenere.

---

<sup>65</sup> Herbert 2001: 244

<sup>66</sup> López-Blasco, i Weidacher & López-Blasco 1982: 9

<sup>67</sup> Herbert 2001: 244

Diakonisches Werk, tilhørende den protestantiske kirken i Vest-Tyskland, fikk ansvaret for de greske arbeidsmigrantene ettersom det tradisjonelt hadde vært gode forbindelser mellom den tyske protestantiske kirken og den gresk-ortodokse kirken.

Da det ikke fantes en eksisterende muslimsk velferdsforening i Vest-Tyskland, ble tyrkere og muslimske jugoslaver tatt hånd om av Arbeiterwohlfahrt, opprinnelig utsprunget av arbeiderbevegelsen, men etter andre verdenskrig en partipolitisk nøytral og ikke-konfesjonell velferdsorganisasjon.<sup>68</sup>

Velferdsarbeidet til disse organisasjonene besto blant annet av følgende tjenester: assistanse vedrørende forhold som inkluderte arbeidsmigranternes møte med det vesttyske byråkratiet, oversetting, tyskkurs, rådgivning vedrørende juridiske rettigheter, leie av bolig etc. Ettersom alle organisasjonene for en stor del ansatte utlendinger spesifikt for disse stillingene, var de som regel godt informert om problemer som opptok arbeidsmigrantene og deres familier i perioden.<sup>69</sup>

## Oppsummering

Selv om ødeleggelsene i Tyskland var massive som følge av andre verdenskrig, var likevel den industrielle kapasiteten stor ettersom krigshandlingene hadde rammet boligområder langt hardere enn industrien. Det langvarige økonomiske oppsvinget fra ca. 1950 og fremover hadde dermed en viktig årsaksforklaring. På tross av opp mot 8 millioner tyske flyktninger og fordrevne, samt nesten 4 millioner tyskere som innvandret fra DDR, ble det arbeidskraftmangel i visse sektorer og regioner allerede fra midten av 1950 - tallet. Av denne grunn ble en avtale inngått med Italia i 1955 om rekruttering av arbeidere derfra. Byggingen av Berlinmuren i 1961 stoppet innvandringen fra DDR, og rekrutteringen av arbeidsmigranter fra andre land rundt Middelhavet skjøt fart. De såkalte gjestearbeidernes tilstedeværelse ble av alle involverte oppfattet hovedsakelig positivt: arbeidsmigrantene jobbet ett år eller flere og reiste tilbake til opprinnelseslandene, arbeidsgiverne fikk en fleksibel og arbeidsvillig arbeidsstyrke, og myndighetene fikk en justerbar

---

<sup>68</sup> Manfrass i Lohrmann&Manfrass (Hrsg.) 1974: 288-289

<sup>69</sup> Chin 2007: 101

reservearbeidsstyrke som bidro til velferdsstaten uten å benytte den, samt en inflasjonsdemper. Med den kortvarige resesjonen i 1966-67 virket det som reservearbeidsstyrken fungerte etter planen: antallet kunne senkes etter behov. Da den neste og mer alvorligere krisen kom i 1973, sank riktignok antallet utenlandske arbeidstakere i Forbundsrepublikken, men det totale antallet utlendinger forble mer stabilt og begynte til og med å øke mot slutten av 1970- tallet. Dette hang sammen med at flere og flere arbeidsmigranter hadde begynt å hente ektefeller og barn til å bo hos seg i Vest-Tyskland, og at den demografiske fordelingen innenfor den utenlandske befolkningsandelen begynte å ligne den tyske. Flere hadde også fått forlenget oppholds- og arbeidstillatelsene sine i forkant av *Anwerbestopp* i 1973, og myndighetenes forsøk på å senke antallet utlendinger i Forbundsrepublikken og tilstrømmingen av nye etter 1973 var ikke særlig virkningsfulle, og et konsept som skulle ta høyde for denne situasjonen og forene arbeidsmarkedspolitikken med integrasjonspolitikken på en helhetlig og klar måte, lot vente på seg.

## Kapittel 3

# Partienes politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier 1975-1980

### Innledning

I dette kapittelet vil jeg gjennomgå ulike partiers politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier og drøfte hvorvidt det kan kalles utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk. Av både politiske og plassmessige årsaker må jeg gjøre et utvalg både når det gjelder antall partier og antall programmer jeg gjennomgår. Jeg vil her konsentrere meg om offisiell politikk og trykte dokumenter ettersom en undersøkelse av offisiell politikk i tillegg til den konkrete praksis blir for omfattende innenfor denne oppgavens ramme. Følgende partiers politikk vil bli analysert i dette kapittelet: SPD, CDU og de Grønne. Dette utvalget utelukker FDP og CSU fra datidens partiflora i *Bundestag*. Hovedproblemstillingen i dette kapittelet er dermed følgende: *Hva slags politikk utformet SPD, CDU og De Grønne overfor arbeidsmigrantene og deres familier i perioden 1975-1980?*

### Partier og politikk

SPD er viktig ettersom det satt ved makten på føderalt nivå i koalisjon med juniorpartneren FDP i perioden 1969 til 1982. Både som desidert viktigste regjeringsparti og som eneste parti på størrelse med CDU, fikk SPD mulighet til å utarbeide og til dels gjennomføre sin politikk. Jeg vil i dette kapittelet analysere *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, som ble fremlagt for landsmøtet i Mannheim 1975.

CDU er det andre store *Volkspartei* i denne perioden. Selv om de på føderalt nivå var i opposisjon i denne perioden, regjerte de flere delstater og kommuner. I tillegg dominerte CDU og CSU *Bundesrat* i perioden 1969 til 1982. Og ettersom delstatenes representanter der hadde muligheter for direkte veto mot lovforslag som berørte dem direkte og utsettende veto i andre lovforslag, var dette en potensiell hindring som SPD-FDP- koalisjonen måtte ta med i

betraktningen i utarbeidelsen av nye lover.<sup>70</sup> I Vest-Tysklands ”to-og-en-halv parti-system” i denne perioden, utgjorde CDU sammen med CSU det kristendemokratiske hovedalternativet til det sosialdemokratiske SPD. For en analyse av CDUs politikk vil jeg bruke *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik* fra 1977.

Partiet senere kjent som de Grønne kom inn i *Bundestag* først ved valget i 1983, men hadde kommet inn i delstatsparlamerter fra og med 1979, og var dermed også en politisk kraft i perioden, om enn i langt mindre skala enn de etablerte partiene. Jeg velger likevel å inkludere dem i analysen da dette partiet på mange måter begynte som protestparti med en klart alternativ politikk til de tradisjonelle partiene.<sup>71</sup> Ettersom De Grønne først ble dannet som et enhetlig, føderalt parti i 1980, vil jeg i tillegg til partiprogram fra dette året også benytte meg av et partiprogram på lavere nivå i forkant av den offisielle opprettelsen av partiet i 1980.

Jeg utelater CSU fra denne analysen av flere grunner: Ettersom denne oppgaven i første rekke dreier seg om politikk på føderalt plan, fokuserer jeg på CDU istedenfor det bayerske søsterpartiet. CSU som selvstendig parti var, og er, begrenset til delstaten Bayern. I *Bundestag* hadde CDU og CSU, med unntak av et kortvarig brudd høsten 1976,<sup>72</sup> en felles fraksjon. I tillegg hadde ikke CSU en klart formulert politikk på dette feltet i perioden.<sup>73</sup> Foruten CSU utelater jeg også FDP. Juniorpartneren i koalisjon hadde på denne tiden, så vidt jeg kan se, ingen politikk som avvek nevneverdig fra SPD på dette feltet. Konfliktmaterialet skulle heller komme til å ligge på andre områder, spesielt innenfor økonomisk politikk etter 1980.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Braunthal 1983: 217-218

<sup>71</sup> Thränhardt 1996: 255

<sup>72</sup> I etterkant av *Bundestag*-valget samme høst besluttet CSU å bryte samarbeidet med CDU i *Bundestag* og eventuelt utvide CSU til å bli et fjerde parti på landsdekkende basis. Denne beslutningen ble innen kort tid reversert. Se Thränhardt 1996: 252

<sup>73</sup> Mail fra Andreas Bitterhof, nestleder for arkivet til CSU i Hanns-Seidel-Stiftung 07.04.2010

<sup>74</sup> Braunthal 1983: 13,217



## Sosialdemokratisk politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier

### Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer-1975

*Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* var et resultat av en beslutning på landsmøtet i Hannover i 1973 om å nedsette en kommisjon som skulle utarbeide et omfattende politisk konsept for å oppta de utenlandske arbeidstakerne i det tyske samfunnet juridisk og sosialt.<sup>75</sup> Det skulle etter planen legges frem til diskusjon på landsmøtet i Mannheim i 1975, men kunne av tidsmessige grunner ikke behandles grundig.<sup>76</sup> Dette er likevel det mest omfattende dokumentet fra SPD sin side på dette feltet, og representativt for politikken til dette partiet. Kommisjonen ble ledet av Hermann Buschfort, tilhørende høyrefløyen i SPD, som var statssekretær i arbeidsdepartementet fra 1974 til 1982. Nestleder var Hans Matthöfer, minister for forskning og teknologi i perioden 1974 til 1978, deretter finansminister.<sup>77</sup> I tillegg til disse bestod kommisjonen også av andre SPD-medlemmer, og fire sakkyndige medlemmer fra blant annet arbeidsministeriet og fagforeningen IG Metall.<sup>78</sup>

### Prinsippene for utlendingsbeskjeftigelsen

Selve tittelen på dokumentet gir sterke konnotasjoner til den arbeidsmarkedspolitiske tilnærmingen til de utenlandske arbeidsmigrantene som var rådende i perioden 1955 til 1973. Det var altså beskjeftigelsen av de utenlandske arbeiderne som det skulle gjøres rede for, og som SPD hadde utmeislet en politikk for. Hva slags prinsipper ble lagt til grunn for denne politikken?

Die sozialdemokratische Partei Deutschlands bekennt sich zu dem Grundsatz, daß die in der Bundesrepublik beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien in die deutsche Gesellschaft integriert werden, soweit dies möglich ist und von ihnen gewünscht wird.<sup>79 80</sup>

---

<sup>75</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975:2

<sup>76</sup> Unger 1980: 30

<sup>77</sup> Braunthal 1983: 83, 113

<sup>78</sup> Brev fra Hermann Buschfort til SPD- Parteivorstand, 13.06.1975. SPD-PV, 2/PVCO00074.

Bundesgeschäftsführer Holger Börner, Schriftwechsel etc.

<sup>79</sup> „SPD bekjenner seg til prinsippet , at de utenlandske arbeiderne og deres familier som er sysselsatt i Forbundsrepublikken skal integreres, så langt dette er mulig og blir ønsket av dem selv.”

Denne formuleringen på omslaget av dokumentet åpnet tilsynelatende opp for langt mer enn tradisjonelle, enslige gjestearbeidere som kom for å arbeide et par år for så å returnere til hjemlandene. I hvilken grad var arbeidsmigrantene og familiene deres av SPD tiltenkt en varig og integrert rolle i det tyske samfunnet?

Prinsippene SPD la til grunn for utlendingsbeskjeftigelsen, utelukket ifølge dem selv et rent arbeidsmarkedspolitisk syn: Avgjørelsen om å bli i Forbundsrepublikken eller reise tilbake til opprinnelseslandet skulle prinsipielt tas av arbeidsmigrantene selv. Mulighetene for vellykket integrasjon av den utenlandske befolkningen innebar ifølge SPD også at antallet forble begrenset og ikke oversteg nivået nådd i 1973. I tillegg til en antallsmessig begrensning, fordret partiet også en geografisk spredning av den utenlandske befolkningen. Det ble foreslått at den utenlandske befolkningsandelen ikke burde overstige 10-12 prosent i et område, men at hard håndheving av dette prinsippet skulle unngås til fordel for familiegjenforening.<sup>81</sup>

Videre betonte man at fordelene ved utlendingsbeskjeftigelsen i stor grad tilfalt bedriftene som benyttet seg av utenlandsk arbeidskraft, mens belastningene i stor grad falt på det offentlige. For å motvirke denne skjevheten, samt å senke etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft generelt, anså man innføringen av en spesiell skatt for de bedriftene som benyttet seg av arbeidsmigranter, som hensiktsmessig. Inntektene fra denne skatten skulle i sin tur brukes til å bygge ut kommunal infrastruktur, spesielt boliger for utlendinger.<sup>82</sup>

Dette forslaget hadde en klar sosialdemokratisk profil ettersom det her handlet om å beskatte arbeidsgivere som i lang tid hadde nytt godt av utenlandsk arbeidskraft for å skaffe midler til fellesskapet for slik å støtte en i stor grad underprivilegert gruppe. Samtidig ville denne ekstraskatten gjøre det mindre lønnsomt å benytte seg av utlendinger generelt og muligens dempe arbeidsgivernes iver etter å ha utenlandske ansatte. Det kan likevel argumenteres for at forslaget var lite hensiktsmessig i og med at arbeidsmigrantene helt fra starten av fikk samme lønn og betalte skatt på lik linje med sine tyske kollegaer. I tillegg var den økonomiske situasjonen i etterkant av oljekrisen i 1973 vanskelig, og en ytterligere beskatning av bedrifter

---

<sup>80</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975

<sup>81</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975:6

<sup>82</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 7

og bransjer som hadde mange utenlandske ansatte, kunne ha fått en negativ effekt for den økonomiske veksten. For flere av de aktuelle bransjene, blant annet bergverkssektoren, var de utenlandske arbeidstakerne uunnværlige for å opprettholde driften, noe både fagforeningene, arbeidsgiverne og myndighetene var klar over, og økonomiske sanksjoner på grunnlag av arbeidernes nasjonalitet ville dermed vært uklokt.

## Arbeidsmigrantenes rettslige stilling

Die Rechtstellung der ausländischen Arbeitnehmer muß von dem Grundsatz bestimmt sein, daß die in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer nicht Fremde sind, sondern Mitbürger, die mit ihrer Arbeitsleistung zum Wohl aller beitragen.<sup>83 84</sup>

SPD fordret altså at de utenlandske arbeiderne og deres familier rettslig sett prinsipielt skulle ha de samme retter og plikter som tyske statsborgere, særlig når det gjaldt arbeids-, sosial- og skatterett. Angående førstegangs utstedelse av oppholds- og arbeidstillatelse satte partiet krav om at den gjeldende fleksibiliteten på dette området, altså muligheten til å ikke utstede slik tillatelse, skulle opprettholdes for holde tilstrømmingen av nye utenlandske arbeidstakere under kontroll. Utlendinger som legalt hadde fått jobb allerede, burde derimot kunne få bli så lenge de selv ønsket det. Gjennom en endring av utlendingsloven skulle en gradvis mer varig oppholdsstatus kunne oppnås: Etter fem års opphold skulle arbeidsmigrantene ha krav på varig og sikker oppholdstillatelse, og etter ti års lovlig opphold i Forbundsrepublikken skulle heller ikke utvisning være mulig.<sup>85</sup>

Selv om det ble foreslått å gi utenlandske arbeidere sikker oppholdstillatelse etter fem års arbeid i Forbundsrepublikken, og at ingen kunne bindes til en spesiell arbeidsgiver eller arbeidsplass etter sitt første år i arbeid, la man likevel arbeidsmarkedspolitiske begrensinger på utdelingen og forlengelsen av arbeidstillatelser: ”Die Verlängerung sollte [...] wie bisher von einer positiven Beurteilung der Lage und der Entwicklung des Arbeitsmarkts abhängig

---

<sup>83</sup> „De utenlandske arbeidernes rettsstilling må være bestemt av prinsippet om at de sysselsatte utenlandske arbeiderne i Forbundsrepublikken ikke er fremmede, men medborgere som med sin arbeidsinnsats bidrar til alles velferd.“

<sup>84</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 8

<sup>85</sup> Ibid

*gemacht werden*”<sup>86</sup> <sup>87</sup> Selv om dette forslaget ble mildnet i de etterfølgende passasjene, var dette en klar fortsettelse av den arbeidsmarkedstilpassede utlendingspolitikken fra årene før 1973. Beskjeftigelsen av arbeidsmigrantene kom til syne, og selve nytteverdien ble trukket frem. Selv om utvisning ikke skulle være mulig etter ti år, var det likevel noen faktorer som muliggjorde dette før denne rettslige beskyttelsen ble gyldig.

Foruten mer generelle bestemmelser som kunne føre til utvisning, slik som opphold uten pass eller oppholdstillatelse, rettskraftige dommer på grunn av forbrytelser og forseelser etter nærmere fastlagt soningstid eller beløp, og aktiviteter som truet den frihetlige og demokratiske samfunnsordenen, var det særlig en faktor som pekte seg ut: Bruk av sosialhjelp i over tre måneder innenfor det først året i Forbundsrepublikken, eller over seks måneder totalt etter ett års opphold.<sup>88</sup> Med dette hindret man at arbeidsledige arbeidsmigranter la beslag på sosiale stønader og ble en ren kostnad for samfunnet.

SPDs politikk som omhandlet utlendingenes rettslige stilling, var dermed til dels i strid med seg selv og ble samtidig innskrenket desto lengre tid som gikk. Ettersom ganske mange av de utenlandske arbeiderne allerede hadde oppholdt seg i Vest- Tyskland i flere år, og en del allerede hadde sikre oppholdstillatelser, ble det gradvis vanskeligere å legge rent arbeidsmarkedspolitiske føringer på utdelingen av oppholdstillatelser. Mulighetene for å videreføre eller gjeninnføre rotasjonspolitikken fra tidligere tider ble dermed mer og mer begrensede, og lovverket forminsket i tillegg politikernes handlefrihet på dette området.

## **Sosiale tiltak for utenlandske arbeidere og deres familier**

På dette feltet fordret man i generelle termer offentlig finansierte rådgivningskontorer med spesielt fokus på arbeids - og sosialrettslige spørsmål for utenlandske arbeidere. I tillegg anbefaltes en bedre koordinering og en forsterkning av velferdstjenestene til kommunene og

---

<sup>86</sup> ” Forlengingen burde [...] som hittil gjøres avhengig av en positiv vurdering av situasjonen og utviklingen i arbeidsmarkedet.”

<sup>87</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 8

<sup>88</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 9

velferdsorganisasjonene, samt at det ble ansatt flere med hensiktsmessig språkkompetanse i disse organene, og likeledes i helsevesenet.<sup>89</sup>

Adekvate boforhold ble trukket frem som en nøkkel til en bedret integrasjon og like muligheter i samfunnet. Alle politiske nivåer, føderale, delstatlige og kommunale, ble oppfordret til å iverksette tiltak for å sikre utlendinger egnede boliger. Brakker og herberger, særlig de som lå innenfor eller tilknyttet fabrikker eller bedriftsområder, avskrev man som egnede for andre enn nyankomne og enslige utenlandske arbeidere ettersom dette skapte isolasjon og hindret bevegelsesfriheten til denne gruppen. De eksisterende boligene arbeidsgiverne tilbød, skulle inspiseres årlig av boligetater, bedriftsutvalg og representanter for de utenlandske arbeiderne. Utover å måtte tilfredsstille byggetekniske og helsemessige krav, måtte disse også være tilstrekkelig møblert og ha fellesrom.<sup>90</sup>

SPD-dokumentet fastslo videre at utenlandske arbeidere hadde like stor rett som tyskere til å leve sammen med familien sin. Etter ett år i arbeid i Forbundsrepublikken skulle det være mulig å hente ektefelle og barn, i noen tilfeller også andre familiemedlemmer, fra hjemlandene. En forutsetning for familieegjenforening ble knyttet til tilstrekkelig boligforhold. Målestokken for dette skulle gjøres lik i hele landet og ta hensyn til de utenlandske arbeidstakernes spesielle situasjon, og i tillegg ble ikke hele ansvaret for å skaffe til veie en adekvat bolig skjøvet over på den enkelte utenlandske arbeideren.<sup>91</sup> Utlendinger skulle dessuten likebehandles i tildelingen av sosial- og bedriftsboliger. For store konsentrasjoner av utlendinger i visse byområder skulle unngås for å sørge for bedre kontakt mellom utlendinger og tyskere, samt å hindre en overbelastning av den kommunale infrastrukturen i form av skoler, barnehager og helsetjenester. Dette ble også forsøkt realisert gjennom tilflytningssperrer fra og med 1975, med de såkalte *Zuzugsperr*en i urbane områder med stor andel utlendinger.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 10

<sup>90</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 11

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Se kapittel 2

## Barnehager og skolevesenet

Tilegnelse av ferdigheter i tysk språk ble tilskrevet en nøkkelrolle for en vellykket innordning i samfunnet, og både førstegenerasjonen og deres avkom burde ifølge SPD få tilstrekkelige muligheter til å forbedre ferdighetene i tysk. For barna til arbeidsmigrantene burde dermed forholdene så tidlig som mulig bli lagt til rette for like muligheter for utdanning som tyske barn, og derfor burde de allerede i barnehager og daghjem bli vant til tysk språk og kultur. For å oppnå dette skulle barn av utenlandske arbeidere behandles på like fot med barn av tyske foreldre ved tildeling av barnehageplasser, og foreldrene skulle bli bedre informert om barnehagetilbudet og mulighetene det ga for barna deres og dem selv. For å oppnå at de utenlandske barna fikk språklig utbytte av å være i barnehage, måtte de være i mindretall i forhold til andelen tyskspråklige barn. Man anså spesielle barnehager for utenlandske barn som lite hensiktsmessig.<sup>93</sup>

For utenlandske barn i skolepliktig alder var det svært viktig at skoleplikten ble overholdt. En hovedfaktor for å forklare hvorfor en del utenlandske barn ikke var på skolen, berodde ifølge SPD på manglende kunnskap om det tyske utdanningssystemet og fordelene ved å la barna deres gjennomføre den forholdsvis langvarige tyske skolegangen.<sup>94</sup> For å bedre integrasjonen i det tyske skolesystemet fordret man at utenlandske barn så fort som mulig kom i ordinære tyske klasser og at forberedende innføringsklasser ikke burde vare lenger enn høyst ett år. Spesielle skoler eller klasser for utenlandske barn var ikke veien å gå. Dette var i tråd med en beslutning fattet i 1964 mellom føderale myndigheter og de ansvarlige ministrene på delstatsnivå.<sup>95</sup> For å opprettholde ferdigheter i foreldrenes morsmål fordret man tilleggsundervisning i disse språkene. For dette formålet var det nødvendig med utenlandske språklærere, men man understreket at denne undervisningen måtte være i tråd med det tyske skolesystemets prinsipper.<sup>96</sup> Dette hang også sammen med at opphavslandene hadde muligheter til å påvirke utarbeidelsen av fagplaner og utvelgelse av lærere i morsmålsundervisningen, noe som tidvis hadde skapt problemer med forsøk på politisk

---

<sup>93</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 12

<sup>94</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 12-13

<sup>95</sup> Kontos 1983: 56

<sup>96</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 13

indoktrinering, spesielt fra greske myndigheters side under militærjuntaens styre fra 1967 til 1974.<sup>97</sup>

Med andre ord la SPD opp til en ganske klar inkorporering og språklig innslusing av de utenlandske barna i det tyske skolesystemet. Selv om dette var i tråd med praksis utarbeidet på 1960-tallet, var det liten vilje til å overlate ansvaret for utdanningen til ikke-tyske institusjoner. Helst burde altså de utenlandske barna komme tidligst mulig i kontakt med tyske jevnaldrende i barnehagene, og dersom de i skolepliktig alder, språklig, ikke var i stand til å følge tysk undervisning i skolen, skulle forberedelsesklassene være av kortvarig karakter.

### **Politisk inkorporering og integrering**

Mulighetene til å engasjere seg politisk ble betegnet som hovedsakelig positivt, så lenge det politiske arbeidet og synspunktene ikke sto i motsetningsforhold til den ”frihetlige og demokratiske samfunnsordenen i Forbundsrepublikken”.<sup>98</sup> Man anbefalte videre at rådgivende komiteer som kunne målbære de utenlandske arbeidernes interesser, ble opprettet eller videreutviklet på alle politiske nivåer.<sup>99</sup>

Som tidligere nevnt ble det foreslått å gi utlendinger som legalt hadde bodd ti år i Vest-Tyskland, et varig vern mot utvisning. Etter ti år skulle utlendingene også få en juridisk rett til å bli tyske statsborgere, og i tillegg ble det foreslått på generell basis å forkorte den byråkratiske behandlingstiden ved søknad om naturalisering, samt å senke gebyrene tilknyttet denne prosessen.<sup>100</sup> Utover dette foreslo partiet også å sondere mulighetene for dobbelt statsborgerskap og en eventuelt europeisk statsborgerrett på sikt i samarbeid med andre europeiske partier og grupperinger.<sup>101</sup> Selv om det sistnevnte forslaget kun ble nevnt som en mulighet, viste forslagene hva angår politisk inkorporering totalt sett en ganske klar tendens i retning av en slags passiv innvandringspolitikk: Det ble ikke lagt press på arbeidsmigrantene om å bli tyske statsborgere, men forholdene ble lagt til rette for at de som hadde hatt et varig

---

<sup>97</sup> Kontos 1983: 56

<sup>98</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 14

<sup>99</sup> Ibid

<sup>100</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 8. Frem til midten av 1980-tallet var gebyrene for naturalisering på hele 5000 DM, se Münz&Ulrich i Bade&Weiner (Eds.) 1997: 100

<sup>101</sup> SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975: 15

og legalt opphold med arbeid å gå til, skulle kunne få tysk pass dersom de ønsket det. Man nevnte det ikke eksplisitt, men forslagene var i første rekke myntet på den såkalte første generasjonen blant arbeidsmigrantene ettersom andre generasjonen og eventuelt *jus soli* ikke ble foreslått. Dette hadde sammenheng med at dokumentet ble utarbeidet før det ble klart hvilket omfang andre generasjonens tilstedeværelse ville få.

## **Utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?**

Ettersom arbeidet med dette helhetlige konseptet hadde foregått i kjølvannet av *Anwerbestopp* i 1973, bar også dokumentet preg av dette: Forlengelsen av arbeidstillatelsen skulle fortsatt kunne ses i sammenheng med den arbeidsmarkedsmessige situasjonen i landet, og utvisning skulle kunne iverksettes dersom det ble lagt beslag på sosial stønad over en viss periode.

På den andre siden gikk dokumentet også ganske langt i retning av integrasjon og inkorporering i anbefalingene som ble fremmet: Familiegjenforening ble støttet, og man fordret like muligheter for utenlandske barn i barnehager og skoler. Utenlandske og tyske barn skulle likebehandles ved tildeling av barnehageplasser, og det skulle legges til rette for at de utenlandske barna tidligst mulig kom inn i vanlige tyske klasser.

Det var altså ingen eksplisitt innvandringspolitikk som ble foreslått i dokumentet; til det var ønsket om å knytte den utenlandske befolkningen til den økonomiske situasjonen i Forbundsrepublikken altfor uttalt. Men som tidligere nevnt, ble mulighetene til å utføre denne politikken i praksis mer og mer innskrenket etter hvert som tiden gikk. På mange måter var det mer en pragmatisk, konkret inkorporering og integrering som kom til syne i SPDs politikk: Ingen store visjoner om et flerkulturelt samfunn, eller et segment av arbeiderklassen som skulle fanges opp av sosialdemokratiet, men konkrete tiltak for å sikre de utenlandske arbeiderne og deres familier viktige forutsetninger for et verdig og varig liv i det tyske samfunnet. Med retten til naturalisering og vern mot utvisning etter ti års lovlig opphold i Forbundsrepublikken kunne kanskje politikken SPD la frem, kalles en implisitt, eller passiv innvandringspolitikk: Innvandring for de som det hadde vært behov for i det tyske samfunnet og som ønsket å fortsette å bo og arbeide i Vest-Tyskland.



I motsetning til diskusjonsdokumentet, som ikke ga noen anbefaling om kommunal valgrett for utlendinger, besluttet SDP- landsmøtet i 1975 følgende: ”*Ausländer, die sich mindestens 5 Jahre ohne Unterbrechung in einer Gemeinde aufhalten, sollen in diesen Bundesland das aktive und passive Kommunalwahlrecht erhalten.*”<sup>102 103</sup> Dette var en ganske radikal beslutning ettersom ingen andre europeiske land på denne tiden inkorporerte hele sin utenlandske befolkning politisk på denne måten.<sup>104</sup> Inkorporeringen, slik den var formulert, var også ganske forbeholdsløs da den kun la til grunn fem års opphold og tilkjente utlendinger, uten å skille mellom mennesker fra EF-medlemsstater og ikke-EF-medlemsstater, både aktiv og passiv valgrett.

Hvordan ville kommunal valgrett for utlendinger gitt utslag politisk? Det kan argumenteres for at det å gi utenlandske arbeidere stemmerett stod i sosialdemokratisk tradisjon, ved å sørge for at underprivilegerte arbeidere fikk reell politisk innflytelse, på samme måte som stemmeretten gradvis ble utvidet til å gjelde stadig flere mennesker på 1800- og 1900-tallet i mange europeiske land, hvor arbeiderpartiene var pådrivere. Med hensyn til hvilke partier som ville ha fått stemmer fra utlendingene, ville SPD ha vært et naturlig valg for majoriteten dersom sosioøkonomisk status ble lagt til grunn, men det kan også tenkes at i mer verdimeslige spørsmål ville mange utlendinger hatt sympatier med CDUs politikk.

---

<sup>102</sup> ”Utlendinger som oppholder seg minst fem år uten avbrudd i en kommune, skal i denne delstaten få både aktiv og passiv kommunal valgrett.”

<sup>103</sup> Sitert fra: Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Fachbereich III. Verfassung und Verwaltung. Thema Kommunales Wahlrecht für Ausländer. 17.05.1979 SPD-PV 13386. 2/PVCP000108. Argumentationshilfe Ausländerpolitik I.: 3-4.

<sup>104</sup> Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Fachbereich III. Verfassung und Verwaltung. Thema Kommunales Wahlrecht für Ausländer. 17.05.1979: 1

# Kristendemokratisk politikk overfor arbeidsmigrantene og familiene deres

## Konzept der CDU zur Ausländerpolitik 1977

Dette dokumentet ble, i motsetning til SPD-dokumentet, ikke laget som et diskusjonsdokument, men var en beslutning av CDUs utvalg for innenrikspolitikk ledet av Heinz Schwarz<sup>105</sup>,<sup>106</sup> og kan dermed sies å stå sterkere forankret som partiets offisielle politikk enn SPDs *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*. Verdt å merke seg er ordvalget i tittelen: Der SPD åpent la vekt på beskjeftigelsen av utlendingene, hadde CDU utarbeidet en utlendingspolitikk. Hva slags likheter og forskjeller var det mellom SPD og CDU i politikken overfor de utenlandske arbeiderne og deres familier?

## Prinsipper for utlendingspolitikken

Det ble innledningsvis fastslått at de utenlandske arbeiderne ikke kunne unnværes selv i de vanskelige økonomiske tidene. Man måtte sørge for at de utenlandske arbeiderne og deres familier under oppholdet i Vest-Tyskland kunne leve under menneskeverdige forhold, videre at de selv kunne planlegge sin personlige og arbeidsmessige fremtid og i tillegg opprettholde sin kulturelle egenart slik at de hadde mulighet for hjemreise og resosialisering i sine opprinnelsesland.

Disse målene kunne ifølge CDU kun nås så lenge en sosial infrastruktur var til stede. Gjennom en ukontrollert tilstrømming av utlendinger var derimot grensen for hva den eksisterende sosiale infrastrukturen kunne opprettholde, mange steder nådd, og i de såkalte *Ballungsgebiete* allerede overskredet. Av denne grunn måtte strømmen av fremtidige arbeidsmigranter holdes under kontroll. CDU var mot tvangsrotasjon som middel i utlendingspolitikken og fremhevet frivillig hjemreise som det ønskelige alternativet. Partiet

---

<sup>105</sup> Frem til han ble valgt inn i Bundestag i 1976 var Heinz Schwarz innenriksminister i Helmut Kohls delstatsregjering i Rheinland-Pfalz.

<sup>106</sup> Brev fra Heinz Schwarz til Karl Schwab (DGB) 09.08.1977. SPD-PV 14346.2/PVCQ000039. Ausländerpolitik.

tok også avstand fra synet på arbeidsmigrantene som et rent middel i arbeidsmarkedspolitikken.<sup>107</sup>

Integrasjonskonseptet CDU fremmet, det vil si sosial integrasjon, betydde ifølge dem selv sosial likestilling for de utenlandske arbeiderne og deres familier. Målet var å hindre sosial isolasjon. Det ble tidlig understreket at dette ikke dreide seg om assimilasjon, og man tilskrev derfor opprettholdelse av egen kultur for å muliggjøre en friksjonsfri retur til hjemlandene stor betydning.<sup>108</sup>

Av humanitære grunner kunne ikke hindring av familiegjenforening brukes som tiltak for å begrense antallet utlendinger i Forbundsrepublikken, men av samme årsaker måtte samtidig en forutsetning for familiegjenforening være en tilstrekkelig bolig for familiemedlemmene.<sup>109</sup> Dermed var CDU nesten på linje med SPD på dette området.

CDU foreslo også at utenlandske arbeidere skulle få en stimulus for å reise hjem i dårlige økonomiske tider. Et mulig tiltak som ble foreslått i denne sammenheng, var å gi hjemreisende arbeidsmigranter opparbeidede trygdepenger.<sup>110</sup> En lignende politikk ble noen år tidligere forsøkt satt ut i livet i den CDU-regjerte delstaten Baden-Württemberg, men møtte motstand både fra forbundsregjeringen og fra *Bundestag*, hvor særlig de økonomiske totalkostnadene ble gjenstand for kritikk.<sup>111</sup> Videre foreslo partiet å øke jobbmulighetene i hjemlandene til de utenlandske arbeiderne i samarbeid med disse, samt å sørge for at ferdigheter og utdanning fra Forbundsrepublikken ble godkjent i disse landene.<sup>112</sup>

## Arbeidsmigrantenes rettslige stilling

Den eksisterende utlendingsloven av 1965 ble ansett som et juridisk adekvat rammeverk for den utenlandske befolkningen og var ifølge CDU tilstrekkelig for å gjennomføre en sosial og

---

<sup>107</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 2

<sup>108</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 3

<sup>109</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 6

<sup>110</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 7

<sup>111</sup> Hunn 2005: 350-351

<sup>112</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 7

human utlendingspolitikk.<sup>113</sup> På dette området var altså CDU mindre villig til å gjøre endringer enn SPD.

Selv om det ikke ble foreslått endringer av den eksisterende utlendingsloven, gikk også CDU gikk inn for en overhaling av forvaltningsforskriftene for å gi utlendingene en større grad av sikkerhet angående oppholdstillatelser. I likhet med SPD gikk man inn for at utlendingene etter fem års opphold normalt skulle kunne få en permanent oppholdstillatelse utdelt.<sup>114</sup>

Utover dette fordret partiet en mer homogen anvendelse av utlendingslovene i de ulike delstatene og en faglig oppgradering av personer som arbeidet i utlendingsforvaltningen for å unngå feiltolkninger av lovverket.<sup>115</sup>

## **Barnehager og skolevesenet**

CDU anbefalte at utenlandske barn allerede i førskolealderen besøkte institusjoner sammen med tyske barn for tidligst mulig å legge grunnlaget for en sosial integrasjon. Barn mellom tre og seks år skulle prinsipielt gå sammen med tyske barn i barnehager og daghjem slik at tysk kunne bli dagligspråket deres. Ved utdelingen av plasser i slike institusjoner burde dessuten utenlandske barn være likestilt med tyske barn. Det var nødvendig at foreldrene gjennom målrettet informasjonsarbeid ble overbevist om at barna deres ville nyte godt av å være sammen med tyske barn og lære tysk språk og kultur. Ansatte i barnehager burde gjennom videreutdanning gjøres kjent med de spesielle utfordringene som følge av tilstedeværelsen av de utenlandske barna.<sup>116</sup>

Hva angår utenlandske barn i førskolealder, var dette nesten den samme politikk som SPD fremmet to år tidligere. Å sørge for at tysk språk og kultur ble daglig og naturlig ramme for denne aldersgruppen ble slik sett tilskrevet stor verdi av begge partier. Hvilke likheter og forskjeller var det partiene imellom når det gjaldt skolevesenet?

---

<sup>113</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 8

<sup>114</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 9

<sup>115</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 10

<sup>116</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 20

Es ist die Aufgabe des Bildungssystems, auch auf das Zusammenleben von Gruppen verschiedener ethnischer Herkunft vorzubereiten. Daher soll der Unterricht für ausländische Kinder grundsätzlich in der deutschen Schule stattfinden.<sup>117 118</sup>

Selv om dette klart pekte i retning av en integrasjon, kom det raskt formuleringer som vektla pleie av morsmålet og hjemlandenes kultur slik at de utenlandske barna en dag kunne reintegreres i hjemlandenes utdanningssystemer, og dermed holdt CDU oppfatningen om at arbeidsmigrantene og deres familier var gjester og arbeidere i live.<sup>119</sup> På tross av denne betoningen av muligheten til friksjonsfri hjemreise, anså man isolerte nasjonale skoler og klasser som ute av stand til å nå målet om en sosial integrasjon i det tyske skolevesenet,<sup>120</sup> og slik sett var ikke avstanden til SPD så stor i dette spørsmålet. Med litt velvilje kan dobbeltrollen CDU ønsket å gi skolevesenet, karakteriseres som å ha to tanker i hodet samtidig: De utenlandske barna skulle på den ene siden være i det vanlige tyske skolesystemet og forberedes på å utgjøre en ingrediens i en slags ”salad bowl” i det tyske samfunnet, og på den andre siden få nok opplæring i foreldrenes kulturbakgrunn og språk til at de kunne reise tilbake til foreldrenes opprinnelsesland uten problemer. Litt mer kritisk kan dette sies å minne om det som i psykologien kalles kognitiv dissonans, nemlig to tanker, eller to holdninger, som ikke harmonerer. Det må likevel påpekes at dette tilhørte de mer prinsipielle og symbolske sidene ved skolepolitikken. Hvilke praktiske tiltak ble skissert?

Utenlandske barn i skolepliktig alder med lite eller ingen tyskspråklig kompetanse skulle få ekstra hjelp og tilleggsundervisning i tysk.<sup>121</sup> Undervisning i morsmålet skulle også tilbys som tilleggsundervisning og helst innenfor vanlig skoledag.<sup>122</sup> Ut fra disse grunnleggende tiltakene kunne så de utenlandske barna enten direkte settes inn i tyske klasser med eventuell tilleggsundervisning og morsmålsundervisning eller først gå i egne forberedelsesklasser med undervisning både i opprinnelseslandets språk og tysk, samt felles undervisning for tyske og utenlandske barn i fag der språk ikke spilte en sentral rolle.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> ”Det er også utdanningsvesenets oppgave å forberede på sameksistensen av forskjellige grupper av forskjellig etnisk opphav. Derfor skal undervisningen for utenlandske barn prinsipielt finne sted i den tyske skolen.”

<sup>118</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 20

<sup>119</sup> Ibid

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 21

<sup>122</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 21

<sup>123</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 22

Videre anbefalte man at tyske og utenlandske lærere skulle videreutdannes og samarbeide for å tilrettelegge undervisning og materiell for de utenlandske barna, og ved hver enkelt skole skulle det utnevnes spesielle kontaktlærere for både barn og foreldre av utenlandsk opphav.<sup>124</sup>

Alt i alt var det ”på papiret” ingen virkelig stor diskrepans mellom politikken til CDU og SPD når det gjaldt de utenlandske barna i skolesystemet, snarere tvert i mot. Begge gikk inn for at de utenlandske barna helst skulle gå i tyske skoler, få morsmålsundervisning og ikke tilbringe altfor mye tid i forberedelsesklasser. CDU betonte mer enn SPD viktigheten av å opprettholde hjemlandets kultur for å muliggjøre en uproblematisk hjemreise, og så ut til å være mer villige til å la utenlandske lærere få en mer selvstendig rolle i samarbeid med tyske skolemyndigheter og lærere enn SPD, som ønsket en undervisning i samsvar med tyske forhold. Det må likevel nevnes at skolepolitikken CDU fremmet offisielt, stod i kontrast med praksisen i noen av delstatene. I Bayern, der søsterpartiet CSU regjerte, ble de utenlandske barna plassert i egne nasjonale klasser som ikke førte frem til en godkjent tysk utdanning. Dette systemet ble også, om enn i mindre grad, brukt i andre delstater ved at for eksempel forberedelsesklassene ble utviklet til mer varige innretninger.<sup>125</sup>

## **Sosiale tiltak for arbeidsmigrantene og deres familier**

I likhet med SPD anså CDU boligbrakker og herberger som en midlertidig løsning. De bestående brakkene skulle i enda større grad kontrolleres i forhold til gjeldende forskrifter hva angikk innredning, og regelverket skulle på generelt grunnlag gjøres mer detaljert og skjerpet i favør av de utenlandske arbeiderne.

Man gikk også ut i fra at ved økende lengde på oppholdet i Vest-Tyskland og ved familiegjenforening ble boligønskene til utlendingene mer i samsvar med vanlige tyskeres oppfatninger om adekvate boligforhold. For å hindre at utlendinger kom i vanskelige boligsituasjoner, skulle utenlandske arbeidere i større grad hjelpes til å finne brukbare boliger.<sup>126</sup> For dette formålet måtte velferdsorganisasjonene og kommunale institusjoner samarbeide tett, samt informere og opplyse utlendingene om deres rettigheter som leietagere og mulighetene for stønad til leie av bolig. Ved bygging og tildeling av sosialboliger og

---

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Thränhardt 1996: 299

<sup>126</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 25-26

offentlig støttede boligprosjekter skulle det tas hensyn til utlendinger, dette også for å hindre en for høy konsentrasjon av utlendinger på ett sted.<sup>127</sup>

## Politisk inkorporering og integrering

Naturalisering av utlendinger var ikke målet med integrasjonspolitikken CDU fremmet, men såfremt det ikke eksisterte tungveiende grunner mot det, skulle det være mulig for de utlendingene som over lang tid hadde både bodd og bevisst integrert seg i det tyske samfunnet, å få tysk statsborgerskap. Partiet åpnet dessuten for enklere prosess for statsborgere fra EF-land. Dobbelt statsborgerskap avviste man derimot nesten totalt.<sup>128</sup> CDU var dermed markert mer restriktivt med hensyn til naturalisering enn det SPD var ved at det anså det å få tysk statsborgerskap nærmest som et slags privilegium som det måtte gjøres en ekstra innsats for å få. Tysk pass ble således sluttbeviset på at man hadde prestert å bli tysk, og ikke et rent tidsmessig og juridisk spørsmål slik SPD gikk inn for.

Ifølge CDU var tildeling av valgrett til utlendinger bosatt i Forbundsrepublikken på alle nivåer, inkludert på det kommunale plan, grunnlovsstridig. De fordret isteden en rådgivende rolle i kommunale utvalg i form av valgte representanter for utlendingene. Den rådgivende funksjonen skulle i tillegg gjelde på alle områder som berørte den utenlandske befolkningen i kommunene. Gjennom EF kunne medlemsstatene gradvis gi hverandres borgere stemmerett i oppholdslandene, og slik sett kunne kommunal valgrett være et skritt på veien til et europeisk statsborgerskap.<sup>129</sup> På dette feltet var dokumentene til CDU og SPD ganske like, men gjennom landsmøtevedtaket i 1975 om å tildele utlendingene kommunal valgrett, ble posisjonene deres i dette spørsmålet vidt forskjellige.

---

<sup>127</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 26

<sup>128</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 11

<sup>129</sup> CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977: 29

## Utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?

Alt i alt fremla CDU en mer omfattende politikk overfor den utenlandske befolkningen enn det SPD gjorde, og tok også opp temaer som SPD ikke tok opp i sin politikk to år tidligere, blant annet illegale immigranter og kriminalitet. Dette kan ha sammenheng både med at CDUs politikk var formulert to år senere enn SPD sin og at de ønsket å vektlegge andre temaer enn rivalen. SPDs dokument var dessuten formulert i etterkant av *Anwerbestopp*, og en rekke momenter som ikke var synlige i perioden 1973 til 1975, ble klarere i perioden 1975 til 1977. Her kan særlig den demografiske endringen innen den utenlandske befolkningen trekkes frem, en endring som resulterte i en dreining fra overveiende enslige, mannlige arbeidere til en mer "normal" befolkning bestående av flere kvinner og barn. Flere utlendinger som oppholdt seg illegalt i Forbundsrepublikken og økende kriminalitet blant utlendinger (særlig andregenerasjonen), var også faktorer som klarere kom frem etter hvert som årene gikk etter 1973, da rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft stoppet opp og befolkningsstrukturen endret seg.

I spørsmål som gjaldt førskoler, skolegang og yrkesutdanning, samt boliger og sosiale spørsmål, hadde SPD og CDU overveiende den samme politikken, men CDU fokuserte mer enn SPD på viktigheten av å opprettholde den utenlandske befolkningens kultur og språk for å gjøre resosialisering i hjemlandene mer friksjonsfri. Ulikhetene var klarest når det gjaldt politisk inkorporering. Beslutningen til SPD på landsmøtet i 1975 om å gi utlendinger aktiv og passiv valgrett ved kommunevalg etter fem års opphold utgjorde den største enkeltforskjellen partiene imellom, en forskjell som ikke hadde blitt så stor dersom en kun sammenligner den offisielle utlendingspolitikken slik den fremsto i de to dokumentene. SPD ønsket å gi utlendinger som hadde bodd i Forbundsrepublikken i ti år, en juridisk rett til naturalisering, mens CDU erklærte at det ikke var deres mål å gjøre utlendinger til tyske statsborgere, selv om de åpnet for å gi tysk pass til utlendinger som bevisst hadde gjort en innsats for å integrere seg i det tyske samfunnet. Selv om det ikke eksplisitt ble anbefalt, luftet SPD mulighetene for å tillate dobbelt statsborgerskap, mens dette punktet ble nærmest kategorisk avskrevet av CDU. Dette var sannsynligvis et viktigere punkt, i hvert fall dersom det ble koblet med den juridiske retten til naturalisering som SPD anbefalte. CDU fordret en utlendingspolitikk i den forstand at den utenlandske befolkningen forble utlendinger med mindre de gjorde en vedvarende innsats for å bli tyske, og den endelige avgjørelsen på dette



feltet lå hos tyske myndigheter. Ettersom partiet heller ikke foreslo å innføre noen form av *jus soli*, betydde det også at barna til arbeidsmigrantene forble utlendinger.

## **Grønn politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier**

Som tidligere nevnt ble ikke dette partiet et samlet parti på føderalt plan før i 1980, og av denne grunn vil først programmet fra dette året bli gjennomgått, deretter et partiprogram på delstatsnivå fra Nordrhein-Westfalen, ettersom dette var delstaten med størst utenlandsk befolkning i Vest-Tyskland.

I *Das Bundesprogram* fra 1980 kom en kortfattet, men klar politikk på dette området til syne: De utenlandske arbeiderne og deres familier skulle, dersom de ønsket det, få alle borgerrettigheter i Forbundsrepublikken. Videre fordret partiet like forhold i arbeidslivet, herunder likestilling med tyske arbeidere i arbeidsformidlingen. Utlendingene skulle selv kunne arbeide og organisere seg selv politisk, med unntak av fascistiske og terroristiske grupper. I tillegg skulle politisk forfulgte utlendinger være beskyttet mot utvisning, og alt samarbeid mellom utenlandske og vesttyske etterretningsorganisasjoner for å spionere på utlendinger bosatt i Forbundsrepublikken skulle opphøre. På det skolepolitiske området sto det kun i generelle formuleringer at de utenlandske barnas problemer måtte få en løsning, og at de utenlandske barna burde få tilleggsundervisning i morsmålet.<sup>130</sup>

Når det gjaldt politisk inkorporering, var programmet mer eksplisitt: De Grønne fordret her full valgrett fra starten av oppholdet på det kommunale plan, og aktiv og passiv valgrett på delstats- og føderalt nivå etter fem års opphold i Forbundsrepublikken. I tillegg skulle utenlandske barn få rett til tysk statsborgerskap gjennom søknad. Med disse forslagene skilte De Grønne seg ganske klart fra SPD og CDU: Riktignok gikk SPD inn for kommunal valgrett, men først etter fem års opphold. De Grønne gikk dessuten mye lenger enn de andre partiene ved at de gikk inn for aktiv og passiv valgrett også på delstats- og føderalt nivå etter fem års opphold i landet. De ønsket dermed å gi utlendinger fulle politiske rettigheter på alle plan selv om de forble utlendinger, noe som var både politisk og juridisk radikalt.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Die Grünen, *Das Bundesprogramm*, 1980: 38

<sup>131</sup> Die Grünen, *Das Bundesprogramm*, 1980: 38

Den offisielle politikken formulert i 1980 var likevel ganske komprimert og generell, og mer helhetlige formuleringer og forslag er å finne i valgprogrammet til delstatsvalget i Nordrhein-Westfalen samme år. På det skolepolitiske området fordret De Grønne i denne delstaten at utlendinger som var villige til å bli værende i Forbundsrepublikken, måtte tilbys et skoleprogram som ga barna en mulighet til varig integrasjon, men også et program som muliggjorde en hjemreise til opprinnelseslandene for de som ønsket dette. Viktig var det uansett at de utenlandske barna ikke ble analfabeter i to språk. I sammenheng med et skoletilbud som sikret varig integrasjon, fordret De Grønne også en rett til naturalisering for utenlandske barn som var født og oppvokst i Vest-Tyskland.<sup>132</sup>

Denne politikken og argumentasjonen som ble brukt i Nordrhein-Westfalen, hadde likheter med forslagene som dukket opp i Kühn-memorandumet året før. Påvirkning og argumentasjon fra dette dokumentet var også å finne i den prinsipielle politiske innledningen til partiets utlendingspolitikk: ”*Konkrete Integrationshilfen zu bieten ist eine unabweismbare politische Forderung der Zeit, wenn wir nicht in naher Zukunft das Doppelte und Dreifache für Polizei und Justiz ausgeben wollen.*“<sup>133</sup> <sup>134</sup> Dette er nesten nøyaktig den samme argumentasjon som ble brukt i Kühn-memorandumet vedrørende de økonomiske kostnadene ved å bedrive aktiv og omfattende integreringspolitikk.<sup>135</sup> I tillegg til dette tok partiet også et oppgjør med den arbeidsmarkedspolitiske tilnærmingen til arbeidsmigrantene, som i stor grad høstet fruktene av disses arbeidsinnsats, men ikke ga stort tilbake til de som faktisk hadde bidratt til velstanden, aller minst på det politiske området.<sup>136</sup> For å bøte på dette fordret De Grønne kommunal valgrett og en reform av den gjeldende Utlendingsloven av 1965 for å sørge for en rettslig likestilling av utlendinger og tyske statsborgere.<sup>137</sup>

De Grønne gikk altså langt i å legge forholdene til rette for en best mulig integrasjon og la for en stor del ansvaret for vellykket integrasjon på tyskere og det tyske samfunnet: ”*es ist falsch auf die Signalisierung der Integrationsbereitschaft der Ausländer zu warten, solange die*

---

<sup>132</sup> Die Grünen, *Wahlprogramm `80 für Nordrhein-Westfalen*. :71

<sup>133</sup> ”Å tilby konkrete hjelpetiltak for integrasjon er et uavviselig politisk forlangende, dersom vi ikke i nær fremtid vil utbetale det dobbelte eller tredobbelte til politi og rettsvesen.”

<sup>134</sup> Die Grünen..*Wahlprogramm `80 für Nordrhein-Westfalen*. :125

<sup>135</sup> Se kapittel 4.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Die Grünen, *Wahlprogramm `80 für Nordrhein-Westfalen*. :126

Voraussetzungen dafür nicht von uns geschaffen worden sind.”<sup>138</sup> <sup>139</sup> Partiets skolepolitiske fordringer la likevel vekt på at de utenlandske barna opprettholdt sin kulturelle egenart og dermed muligheten for hjemreise til opprinnelseslandene. For tyrkiske barn fremmet partiet krav om morsmålsundervisning som første fremmedspråk og islamsk religionsundervisning ved offentlige skoler med mange tyrkiske barn, dette også for å motvirke koranskolene og andre grupperingers bevisst integrasjonsfiendtlige former for islamisering.<sup>140</sup> Dette var i tråd med Kühn-memorandumets forslag,<sup>141</sup> og et pionerarbeid for islamsk religionsundervisning i offentlig skole i Nordrhein-Westfalen var allerede under oppseiling, så i dette tilfellet kan det kanskje se ut til at De Grønne i større grad kopierte SPD-politikk i delstaten enn at de stod for nybrottsarbeid.<sup>142</sup>

## Oppsummering

Som vist la SPD, CDU og de Grønne frem hver sin politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier i perioden 1975 til 1980. SPDs *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* fra 1975 hadde blitt utarbeidet i perioden etter *Anwerbestopp* og sannsynligvis med erfaringene fra resesjonen i 1966/67 friskt i minne. Dette kan forklare de ganske optimistiske oppfatningene og antagelsene angående arbeidsmigrantenes fremtidige tilværelse og mulighetene til nok en naturlig og arbeidsmarkedsmessig regulering av den utenlandske befolkningen. Politikken var en blanding av utlendings- og innvandringspolitikk slik den fremsto. Forlengingen av oppholds- og arbeidstillatelse skulle fortsatt være avhengig av utsiktene på arbeidsmarkedet og representerte slik sett beskjefligelsen av de utenlandske arbeiderne slik tittelen på dokumentet også la opp til. Samtidig som det ikke ble lagt skjul på dette aspektet, ble det også lagt til rette for en gradvis juridisk sikring av oppholdstillatelsene og en ubyråkratisk og rimelig mulighet for politisk inkorporering for de som det hadde vært bruk for i Forbundsrepublikken. Denne prosessen ble ikke problematisert i dokumentet, og det kulturelle aspektet var nesten fraværende. Underforstått ble dermed integrasjonen og inkorporasjonen av de utenlandske arbeiderne og barna deres sett på som en temmelig

---

<sup>138</sup> ”Det er feil å vente på signalisering for integrasjonsvillighet hos utlendingene så lenge forutsetningene for dette ikke har blitt frembrakt av oss.”

<sup>139</sup> Die Grünen, *Wahlprogramm `80 für Nordrhein-Westfalen*. :125

<sup>140</sup> Die Grünen, *Wahlprogramm `80 für Nordrhein-Westfalen*. :126

<sup>141</sup> Vil bli behandlet i kapittel 4

<sup>142</sup> For mer om islamsk religionsundervisning i Nordrhein-Westfalen, se Søvik 2006: 137- 142

friksjonsfri affære så lenge det juridiske, sosialpolitiske og materielle rammeverket rundt arbeidsmigrantene og familiene deres var på plass.

Når det gjaldt CDUs politikk, hadde den mange likheter med SPDs politikk fra to år tidligere, i alle fall med hensyn til de tiltakene og prinsippene som ble presentert i saker som angikk barnhager, utdanning og sosiale spørsmål. Ulikhetene ble mer fremtredende gjennom de kulturelle faktorer CDU la vekt på. Disse kom til uttrykk på flere områder. Gjennomgående betonte CDU viktigheten av at arbeidsmigrantene og deres familier fikk opprettholde sin kultur for slik å ha muligheten til en uproblematisk retur til opprinnelseslandene. De utenlandske barna skulle få nok opplæring i opphavslanenes språk og kultur til å gjøre en eventuell hjemreise problemfri, og i denne undervisningen skulle de utenlandske lærerne, og dermed også hjemlandenes myndigheter få et ord med i laget på utformingen og iverksettingen av læreplaner. Når det gjaldt naturalisering, var dette ikke målet for CDU, og videre skulle dette helst være forbeholdt de som altså bevisst og over lengre tid hadde gjort anstrengelser for å bli tyske. Først da skulle det være mulig å få politiske rettigheter i Vest-Tyskland. Spørsmålet om dette var av respekt for utlendingenes kultur og et uttrykk for maksimen om å ikke gjøre noen utlendinger tyske mot sin vilje, eller om det var for å sørge for at flest mulig skulle forlate Forbundsrepublikken, kan ikke besvares ut fra det eksisterende kildematerialet, men alt i alt pekte de ovennevnte faktorene og det tidligere nevnte forslaget om å gi en økonomisk godtgjørelse til overflødige arbeidsmigranter i retning av utlendingspolitikk i *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*. Dette var likevel en utlendingspolitikk mest i den forstand at arbeidsmigrantene og barna deres stort sett ville forbli utenlandske statsborgere, innslagene av integrasjon og inkorporasjon gikk for øvrig langt på vei like langt som det SPD hadde foreslått.

Når det gjaldt de Grønne, var programmet for lite til å sammenligne med de andre partienes politikk på hvert enkelt saksområde. Likevel kan en del sies både om prinsippene for politikken de la frem og den politiske inkorporeringen. I tråd med partiets selvforståelse som et alternativt parti, ble mesteparten av ansvaret for manglende integrering og problemer blant den utenlandske befolkning plassert hos tyskere og tyske myndigheter, og som følge av dette måtte en forsterket innsats legges ned for å bedre forholdene for arbeidsmigrantene. I tråd med fellesnevneren i tysk politikk om å ikke germanisere noen mot sin vilje, førte dette til forslag om å gi utlendingene stemmerett både på delstats- og føderalt nivå etter fem års opphold i Forbundsrepublikken selv om de forble utenlandske statsborgere.

## Kapittel 4

# Forsøk på nyorientering i politikken overfor arbeidsmigrantene 1977-79

### Innledning

Som vist i forrige kapittel utarbeidet både SPD, CDU og De Grønne hver for seg en politikk overfor de utenlandske arbeidsmigrantene og deres familier i perioden 1975 til 1980 hvor den største enkeltforskjellen partiene imellom var å finne i spørsmålet om politisk inkorporering. I dette kapitlet vil jeg fokusere på ikke-partipolitiske forslag til et helhetlig politisk konsept overfor de utenlandske arbeidsmigrantene og deres familier i perioden 1977 til 1979, hvorav Kühn-memorandumet fra september 1979 var det mest kjente og kontroversielle. Ettersom forløperen til Kühn-memorandumet, forslagene til en ad hoc kommisjon bestående av representanter både fra føderale myndigheter, delstater og en rekke andre involverte, ble offentliggjort i 1977, vil dette arbeidet bli gjennomgått i første del av dette kapitlet. Deretter vil jeg gjennomgå kontroversene vedrørende opprettelsen av embetet *Ausländerbeauftragter* i 1978, og den påfølgende utarbeidelsen av Kühn-memorandumet. Så følger en analyse av innholdet i dette dokumentet. Her vil jeg også undersøke hvorvidt forslagene som ble fremmet, var i tråd med SPDs eksisterende politikk på de ulike områdene. Til slutt vil jeg analysere reaksjonene fra CDU på det publiserte memorandumet høsten 1979. Hovedproblemstillingen for dette kapitlet er: *Hvilken funksjon hadde Kühn-memorandumet, og hvilke politiske reaksjoner frembrakte det?* Underproblemstillinger inkluderer følgende: Hva ble resultatet av Bünd-Länder-kommisjonens arbeid for å skape et helhetlig politisk konsept overfor arbeidsmigrantene og deres familier? Hva slags rolle fikk Heinz Kühn i arbeidet med politikken overfor arbeidsmigrantene?

Kildene jeg bruker i dette kapitlet, er hovedsakelig samlet inn fra *Archiv der sozialen Demokratie* i Bonn. Etterlatenskapene til Heinz Kühn (Nachlass) ligger her og inneholder blant annet korrespondanse og andre politiske dokumenter jeg har benyttet meg av. Størsteparten av avisartiklene, er også hentet herfra, nærmere bestemt i pressearkivet deres. Nyhetsmagasinet *Der Spiegel* og avisen *Die Zeit* har alle artiklene sine på nett. Selve Kühn-

memorandumet ligger også online<sup>143</sup>. Materialet som omhandler CDUs reaksjoner på memorandumet, fikk jeg på *Konrad Adenauer Stiftung* i nærheten av Bonn. Sist, men ikke minst, fikk jeg hos professor Klaus Bade i Berlin se noen ikke-offentlige dokumenter som ga et blikk bak kulissene i utarbeidelsen av memorandumet.

## Bund-Länder kommission 1977

I overensstemmelse med arbeidsministerne i delstatene ble en kommisjon nedsatt sommeren 1976 med oppdraget å utarbeide et helhetlig konsept for utlendingsbeskjeftigelsen. Dette arbeidet ble ledet av det føderale arbeidsministeriet, og hadde blant sine medlemmer representanter for arbeids- og innenriksministrene fra alle delstatene, representanter for forbundsregjeringen, kommunene, samt organisasjoner i sivilsamfunnet, slik som fagforeninger og arbeidsgiverforeninger.<sup>144</sup>

I februar 1977 forelå sluttdokumentet fra denne kommisjonen: ”*Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik*“<sup>145</sup>. Hovedpunktene i dette dokumentet ble klart preget av ”både - og” formuleringer: Etter stadfestingen av at Forbundsrepublikken ikke var et innvandringsland, ble på den ene siden både opprettholdelsen av *Anwerbestopp* og fremming av tiltak for å få arbeidsmigrantene til å reise frivillig tilbake til hjemlandene foreslått. På den andre siden ble det også fastslått at utenlandske arbeidere også i fremtiden ville være uunnværlige og at arbeidsmigrantene og deres familier derfor burde få muligheten til å leve et sosialt integrert og juridisk sikret liv i Forbundsrepublikken, og at den oppvoksende andregenerasjonens spesielle problemer, av hensyn til den sosiale stabiliteten, måtte løses.<sup>146</sup>

I tillegg til de ovennevnte hovedpunkter ble den rådende dobbeltstrategien med vekt på både sosial integrasjon av arbeidsmigrantene og deres familier og konsolidering av utlendingsbeskjeftigelsen, opprettholdt av kommisjonen. Videre ble *Inländerprimat*, det vil si

---

<sup>143</sup> [www.migration-online.de/kuehnmemoradnum](http://www.migration-online.de/kuehnmemoradnum)

<sup>144</sup> Spies 1982: 33-35

<sup>145</sup> ”Stat-delstat-kommisjonens forslag til videreutvikling av en omfattende konsepsjon av utlendingsbeskjeftigelsespolitikken”

<sup>146</sup> López-Blasco i Weidacher& López-Blasco: 1982: 10

tyske statsborgeres førsterett til arbeid, nedfelt i lovverket med *Arbeitsförderungsgesetz* § 19, anbefalt opprettholdt av kommisjonen.<sup>147</sup> Denne bestemmelsen ble støttet av *Deutscher Gewerkschaftsbund* og av SPD,<sup>148</sup> og bidro til at skillet mellom tyske og utenlandske arbeidstakere i Forbundsrepublikken forble juridisk sementert.<sup>149</sup>

Kommisjonen måtte ta hensyn til ganske heterogene interesser fra alle de ulike medlemmene, og resultatet var også preget av dette. Ulike forslag og prinsipper stod delvis i strid med hverandre, som for eksempel at Forbundsrepublikken ikke var et innvandringsland, samtidig som arbeidsmigrantene og deres familier skulle integreres sosialt og få en sikker juridisk status, slik at de kunne fortsette å bo i Vest-Tyskland.<sup>150</sup> Kommisjonens arbeid kan slik sett ikke sies å ha resultert i et entydig helhetskonsept slik planen var, men kan heller ses på som et formelkompromiss mellom alle de involverte partene som hadde ulike interesser.<sup>151</sup>

Selv om kommisjonen altså ikke gjorde store fremskritt i å utmeisle et nytt helhetskonsept i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier, ble ikke arbeidet uten praktiske resultater. Endringen av forvaltningsforskriften for deler av utlendingsloven som trådte i kraft i oktober 1978, bedret reglene for oppholdstillatelse i utlendingenes favør: Oppholdstillatelsene ble heretter alltid gjeldende for to år fremover istedenfor kun ett, og etter fem år ble de mer permanente. Likevel var det innbakt restriksjoner som hindret nettopp utdelingen av permanente oppholdstillatelse, slik som krav om uinnskrenket arbeidstillatelse og tilstrekkelig språkkunnskaper, noe som fortsatte å gi utlendingsforvaltningen skjønnsmessig spillerom på dette området.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Unger 1980: 32,41

<sup>149</sup> Hunn 2005: 357-358

<sup>150</sup> Spies 1982: 34-35

<sup>151</sup> Intervju med Klaus J. Bade 23.11.2009

<sup>152</sup> Hunn 2005: 385

## Nytt embete med startvansker - Heinz Kühn som nyoppnevnt *Ausländerbeauftragter*

Den nylig avgåtte sosialdemokratiske ministerpresidenten i Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn, ble i slutten av oktober 1978 offisielt bedt om å påta seg den nyopprettete jobben som kommissær for utlendingssaker av forbundskansler Helmut Schmidt. Stillingen som *Ausländerbeauftragter* hadde ingen utøvende makt og skulle kun være av rådgivende karakter. Heinz Kühn hadde ikke traktet etter jobben, men godtok likevel å bekle embetet for en begrenset periode.<sup>153</sup> På mange måter var Heinz Kühn ideell for dette embetet: tolv år som ministerpresident i Forbundsrepublikkens mest folkerike delstat, som dessuten hadde den største andelen utlendinger, var god ballast i den potensielt krevende stillingen som *Ausländerbeauftragter*. Det samme var eksilerfaringen han hadde med seg fra årene under Hitlers diktatur. Språkmektighet og et rikholdig internasjonalt kontaktnettverk talte også til hans fordel.<sup>154</sup> Det var med andre ord en erfaren og prominent politiker med et snev av *elder statesman* som ble utpekt av forbundskansler Helmut Schmidt for å utarbeide et nytt helhetlig politisk konsept overfor arbeidsmigrantene og deres familier. Likevel førte utnevnelsen av Kühn til kontroverser både med opposisjonen og koalisjonspartneren FDP. Til *Westdeutsche Allgemeine* sa en FDP - talsmann at han ikke så noen saklig nødvendighet av det nye embetet, og at dersom en koordinator på dette feltet virkelig var nødvendig, burde dette heller tilfalle en høytstående byråkrat.<sup>155</sup> Talsmannen for CDU/CSU i budsjettkomiteen i *Bundestag*, Lothar Haase, sa rett ut at denne utnevnelsen var "[eine] ganz schlechte Sache"<sup>156 157</sup>, og tilføyde at embetet kun var et slags reisebyrå.<sup>158</sup> Opprinnelig ble det nyopprettede embetet tiltenkt et budsjett på 300.000 DM, men dette ble dramatisk nedjustert av kritiske medlemmer av budsjettkomiteen i *Bundestag*. Sluttresultatet ble en skattepliktig godtgjørelse på 6000 DM pr. år for Kühn, et kontor i Bonn, og to medarbeidere: en sekretær og en avdelingsdirektør.<sup>159</sup> På denne måten ble en allerede innskrenket og hovedsakelig rådgivende stilling ytterligere vingeklippet både av opposisjonen og - enda verre - av koalisjonspartneren FDP.

---

<sup>153</sup> Düding 2002: 314

<sup>154</sup> Düding 2002: 314

<sup>155</sup> *Westdeutsche Allgemeine* 29.11.1978

<sup>156</sup> "[en] ganske dårlig sak"

<sup>157</sup> *Rheinische Post* 15.12.1978

<sup>158</sup> *Rheinische Post* 15.12.1978

<sup>159</sup> Düding 2002: 314



I et intervju med fagforeningsavisen *Welt der Arbeit* tok Kühn til motmæle mot en del av anklagene mot ham i sammenheng med utnevnelsen til *Ausländerbeauftragter*. Først avfeide han anklagene om at det hele kun var en innbringende stilling ved å omtale hele embetet som en One Dollar-Job og en byrde som Helmut Schmidt hadde gitt ham. Han viste likevel forståelse for skepsisen i *Bundestag* ettersom *Ausländerbeauftragter*-stillingen stod utenfor både parlamentet og regjeringen.<sup>160</sup> I et tidligere intervju med forbundsregjeringens pressetjeneste, *Bundespresseamt*, i slutten av november 1978 hadde han også tatt et oppgjør med påstandene om at han var blitt gitt et ”*Reiseamt*” og betonte samtidig eksilerfaring og lang politisk erfaring som viktige egenskaper i den nye stillingen. Spørsmålet om hans kandidatur til Europaparlamentet ville gjøre ham ute av stand til å konsentrere seg om jobben som *Ausländerbeauftragter*, kontret han med å hevde at Europaparlamentet ville samle politikere fra alle landene som hadde lignende utfordringer med arbeidsmigranter, og at arbeidet som parlamentsmedlem dermed ville virke komplementært på arbeidet som *Ausländerbeauftragter*.<sup>161</sup>

Spørsmålet var betimelig, ettersom Heinz Kühn vitterlig hadde mange jern i ilden i denne perioden: Kühn var nestleder i Friedrich Ebert-Stiftung, han var engasjert i valget til Europaparlamentet, og han hjalp den sittende sosialdemokratiske forbundskansleren Bruno Kreisky i den østerrikske valgkampen samtidig som han skulle skrive memoarene sine. Alt dette mot en bakgrunn av diverse helseproblemer som hadde tiltatt i senere år.<sup>162</sup>

I virkeligheten hadde ikke Heinz Kühn så veldig mye med utarbeidelsen av memorandumet å gjøre. Det var medarbeideren, avdelingsdirektøren Dr. Karlfriedrich Eckstein, som var hovedarkitekten bak dette dokumentet, med Heinz Kühn som en slags gallionsfigur. Selvsagt er det ikke uvanlig at rapporter, memorandummer og andre politiske dokumenter blir ført i pennen av byråkratiske ghostwriters, men i dette tilfellet var det kun i liten grad bidrag fra den ansvarlige.<sup>163</sup> Slik sett fikk FDP det langt på vei som de ville med en høytstående byråkrat istedenfor en politiker i rollen som kommissær for utlendingssaker.

---

<sup>160</sup> *Welt der Arbeit* 4.01.1979

<sup>161</sup> *Bundespresseamt* 23.11.1978

<sup>162</sup> *Düding* 2002: 315

<sup>163</sup> Intervju med Klaus Bade 23.11.2009. Det dreier seg her om udatert brev fra Heinz Kühn, gitt til Klaus Bade av Kühns enke, hvor Heinz Kühn identifiserer Karlfriedrich Eckstein som opphavsmannen til memorandumet. Ettersom Kühn er oppført som opphavsmann, og dette dokumentet i forskningslitteraturen refereres til som Kühn-memorandumet, vil jeg likevel referere til forslagene og formuleringene som Kühns egne.

## Åpning for nyorientering i utlendingspolitikken?

I starten av mai 1979, et halvt år etter kontroversene rundt opprettelsen av det nye embetet og kvalifikasjonene til Heinz Kühn, møttes forbundskansler Helmut Schmidt og Heinz Kühn for å diskutere fremgangen i sistnevntes arbeid. Det ble besluttet at Kühn mot slutten av sommerferien skulle legge frem et memorandum om situasjonen til de utenlandske arbeidsmigrantene og deres familier. Dette memorandumet skulle blant annet behandle problemer knyttet til skole og utdanning og juridiske spørsmål som kommunal valgrett og om en form av *jus soli* skulle nedfelles i statsborgerskapslovgivningen. Videre ble det besluttet at etter memorandumets ferdigstilling skulle tematikken og forslagene diskuteres med berørte ministerier og institusjoner i kanslerbungaloven i Bonn før det på et senere tidspunkt skulle diskuteres av regjeringen.<sup>164</sup>

I et møte med den sosialdemokratiske *Bundestag*-fraksjonen noen dager senere informerte forbundskansler Schmidt de andre møtedeltagerne om resultatet av det ovennevnte møtet, og trakk spesielt frem de utdanningsspesifikke problemene som memorandumet ville fokusere på. ”*Nach meinem Gespräch mit Heinz Kühn scheint mir, daß wir wahrscheinlich vor der Notwendigkeit stehen werden, für einen großen Teil bewußt eine Politik der Integration zu betreiben*”<sup>165</sup> Tydet dette på at konsolideringspolitikken, altså forsøkene på å begrense antallet utlendinger i Forbundsrepublikken, var på vei til å bli erstattet med en integreringspolitikk? Også partileder Willy Brandt ga på denne tiden uttrykk for å støtte en mer innvandringsvennlig kurs i partiorganet *Vorwärts*,<sup>166</sup> en kursendring som også hadde støtte i partiet.<sup>167</sup>

Heinz Kühn ble samtidig mer offensiv i arbeidet som *Ausländerbeauftragter*. I et intervju med Bundespresseamt uttrykte Kühn bekymring for at barn av utenlandske arbeidsmigranter ble analfabeter i to språk ettersom de lærte verken foreldrenes morsmål eller tysk skikkelig. Han fordret flere utenlandske barn i vanlige tyske klasser, flere lærere og rett til å få tysk statsborgerskap for utenlandske barn født i Forbundsrepublikken.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Ergebnisvermerk des Gesprächs Helmut Schmidt mit Heinz Kühn am 9.05.1979 NL. 1/HK AA 000142

<sup>165</sup> Der sozialdemokratische Bundestagsfraktion 15.05.1979 NL. 1/HK AA 000142

<sup>166</sup> *Vorwärts*, 31.05.1979

<sup>167</sup> Se kapittel 3

<sup>168</sup> Bundespresseamt 10.05.1979

I forbindelse med en CDU-proposisjon om bedre utdanningsmuligheter for utenlandske barn og ungdommer i delstatsparlamentet i Nordrhein-Westfalen på denne tiden, ønsket opposisjonspartiet flere lærere på skoler med mange utenlandske barn og barnehageplass for de minste for at de skulle lære tysk tidligst og enklest mulig. Kühn, som fortsatt var medlem av delstatsparlamentet, betegnet proposisjonen som ”veivisende” og støttet CDU-talsmannens utsagn om at de fleste av andre - og tredjegerasjonsinnvandrerne ville bli værende i Forbundsrepublikken.<sup>169</sup> Også i *Bundestag* hadde CDU fremmet en lignende proposisjon et halvt år tidligere.<sup>170</sup> Det var med andre ord ikke bare i SPD at det ble økende fokus på behovet for en nyorientering i politikken overfor utlendingene i Forbundsrepublikken, og da spesielt med hensyn til andre - og tredjegerasjonen. Mot slutten av 1970-tallet ble tilstedeværelsen og skolegangen til den oppvoksende generasjonen i tiltagende grad gjenstand for medieomtale og et presserende politisk anliggende.<sup>171</sup>

I et intervju med det sosialdemokratiske Politisch-Parlamentarischer Pressedienst<sup>172</sup> i slutten av juli la Heinz Kühn for første gang frem ouverturen til memorandumet. Han fastslo at problemet med de utenlandske arbeiderne til da i alt for stor grad var blitt sett på som et arbeidsmarkedspolitisk problem, mens det i virkeligheten var et samfunnsmessig problem. Som følge av dette måtte den nasjonale selvoppfattelsen som et ikke-innvandringsland revurderes. Forbundsrepublikken var ikke et klassisk innvandringsland som for eksempel USA, og Kühn holdt fast ved opprettholdelsen av *Anwerbestopp* fra 1973, men samtidig understreket han at for de utenlandske arbeidsmigrantene, og i alle fall deres barn, hadde Vest-Tyskland blitt et innvandringsland. Videre anslo Kühn at omtrent tre av totalt ca. fire millioner kom til å bli værende i landet, noe som fordret integrasjon.<sup>173</sup>

Denne integrasjonsprosessen burde ifølge Kühn begynne tidligst mulig. Ettersom kun en fjerdedel av alle utenlandske barn gikk i barnehage, burde flere utenlandske personer ansettes i barnehagene, både for å motvirke foreldres frykt for at barna deres skulle fjerne seg fra dem og samtidig gjøre tyske barn mer åpne for utenlandsk kultur. Videre var han for tidligst mulig

---

<sup>169</sup> *Westdeutsche Allgemeine* 17.05.1979

<sup>170</sup> Zukunftschancen der Kinder ausländischer Arbeitnehmer Antrag der CDU/CSU – Bundestagsfraktion, BT – Drucksache 8/1811 vom 08.12.1978, Bonn.

<sup>171</sup> Se *Der Spiegel* 26.12.1977, se også *Die Zeit* 23.06.1978

<sup>172</sup> Del av SPDs pressetjeneste.

<sup>173</sup> Politisch-Parlamentarischer Pressedienst 26.07.1979

undervisning i tyske klasser, med tilleggsundervisning i foreldrenes morsmål for å holde muligheten åpen for hjemreise.<sup>174</sup>

Statsborgerskapsloven burde dessuten endres gjennom en såkalt *Optionsrecht*, slik at barn av utenlandske foreldre, født i Vest-Tyskland, fikk rett på tysk statsborgerskap, og kunne søke om dette ”per brev” dersom de ønsket det i voksen alder. Ingen skulle tvinges til å bli tyske, og derfor var det ikke snakk om å gi barna automatisk tysk statsborgerskap ved fødselen. *Arbeitsförderungsgesetz*, som diskriminerte til fordel for tyske ungdommer ved utdeling av lærlingeplasser, burde også endres til å bli ikke-diskriminerende. Denne loven ble på denne tiden varmt støttet av fagforeningene, og dermed indirekte av deler av SPD i tillegg. På spørsmål om fagforeningenes innstilling til dette svarte Kühn at det på grunn av demografiske utviklingstrekk i nær fremtid, kanskje såpass tidlig som 1986, ikke ville være nok tyske ungdommer til å fylle alle lærlingplassene uansett, og at velferdsstaten best kunne opprettholdes ved å integrere utenlandske barn på en slik måte at de en dag kunne bli kvalifisert og dyktige arbeidstakere selv. Til slutt trakk Kühn en parallell til den vellykkede integrasjonsprosessen til polakkene i Ruhr, som var viktig for industrialiseringen av området hundre år tidligere, og nevnte at for eksempel bergverkene i dagens situasjon ikke klarte seg uten tyrkerne.<sup>175</sup>

Mange av synspunktene fra dette intervjuet fant veien til den SPD-vennlige avisen *Frankfurter Rundschau*,<sup>176</sup> og ble gjentatt og til dels forsterket i et nytt intervju med den næringslivsorienterte dagsavisen *Handelsblatt* i midten av august:

Die ausländischen Arbeiterfamilien, insbesondere ihre Kinder, werden immer mehr von einem Randproblem zu dem zentralen Minderheitsproblem unserer deutschen [...] Industriegesellschaft. Wir stehen hier vor einer Aufgabe, die- wenn wir sie nicht in den nächsten Jahren bewältigen- unlösbar und uns unausweichlich verhängnisvolle Konsequenzen bescheren wird.<sup>177 178</sup>

---

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> *Politisch-Parlamentarischer Pressedient* 26.07.1979

<sup>176</sup> *Frankfurter Rundschau* 28.07.1979.

<sup>177</sup> ”De utenlandske arbeiderfamiliene, i særdeleshet barna deres, går mer og mer fra å være et perifert problem til å bli det sentrale minoritetsproblemet i vårt tyske industrisamfunn. Vi står her foran en oppgave som – dersom vi ikke mestrer den i de neste årene – vil bli uløselig og uavviselig gi oss skjebnesvangre konsekvenser.”

<sup>178</sup> *Handelsblatt* 15.08.1979

Det var som tidligere nevnt kommet signaler fra Helmut Schmidt og partileder Willy Brandt om en oppmyking i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier i mai 1979, og det var også tendenser til tverrpolitisk enighet på dette området, og da spesielt med hensyn til de utenlandske barna i Vest-Tyskland. Heinz Kühn hadde i løpet av sommeren gjort rede for hovedlinjene i memorandumet som var under utarbeidelse. Hvordan ble disse forslagene mottatt?

## Offisiell kursendring?

Fra Helmut Schmidt og regjeringens side kom innledende reaksjoner til syne i en artikkel i det innflytelsesrike nyhetsmagasinet *Der Spiegel* i slutten av august. Under ingressen ”*Der Kanzler plant eine Kehrtwendung in der Gastarbeiter-Politik*”<sup>179</sup> berettet nyhetsmagasinet om en forestående omkalfatring av tysk nasjonal selvforståelse. Tesen om at ”*Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland*” var ikke lenger gyldig. Statssekretær Anke Fuchs i arbeidsdepartementet ble her sitert med følgende utsagn: „*Es stimmt nicht mehr, daß wir kein Einwanderungsland sind.*”<sup>180 181</sup> Forslagene til Kühn ble presentert, og som det viktigste av dem: Utenlandske barn og ungdommers rett til å få tysk statsborgerskap med alle retter og plikter ved fylte 18 år. Byråkratenes makt over utlendinger skulle også innskrenkes; en utenlandsk ungdom skulle ikke lenger kunne utvises hvis han eller hun hadde begått en mindre forbrytelse som for eksempel butikkyveri.

Som forklaring på den noe uvanlige og uventede posisjonen til Schmidt på dette området nevntes to faktorer: For det første ville Schmidt unngå lignende etniske problemer som han kjente til fra USA, for det andre ønsket han å veie opp for en hardere linje på andre områder, som for eksempel atomkraftverk, ved å dreie utlendingspolitikken i mer liberal retning.<sup>182</sup>

En slik endring ville markere en sterk avstand mellom Schmidt og opposisjonens kanslerkandidat for 1980-valget ettersom CSU-leder Franz Jose Strauß var imot alle integrasjonskonsepter og foretrakk at utlendingene holdt seg for seg selv og at barna ble undervist i egne klasser. Til tross for at Strauß dermed kunne bruke populistiske og

---

<sup>179</sup> ”Forbundskansleren planlegger en helomvending i gjestearbeiderpolitikken”

<sup>180</sup> ”Det stemmer ikke lenger, at vi ikke er et innvandringsland.”

<sup>181</sup> *Der Spiegel* 27.8.1979

<sup>182</sup> Ibid.

innvandringsfiendtlige virkemidler i valgkampen, var ikke dette en ren gavepakke til opposisjonen ettersom både fagforeninger, arbeidsgivere og sist, men ikke minst, kirkene støttet de foreslåtte endringene.<sup>183</sup>

Andre offentlige reaksjoner fra regjeringen og opposisjonen på Kühns forslag i forkant av offentliggjøringen av memorandumet kom til syne i en artikkel i avisen *Münchener Merkur* i slutten av august. Under overskriften ”*Schmidt billigt Vorschlag: Kinder von Gastarbeitern können Deutsche werden*“<sup>184 185</sup> ble det også her hevdet at Helmut Schmidt var positiv til forslagene, og at det fra regjeringens side ikke fantes tungtveiende innvendinger mot det som var foreslått. Benno Erhard, innenrikspolitisk talsmann for opposisjonen, var på generelt grunnlag også positiv til forslagene, men uttrykte betenkeligheter mot mulig oppsplitting innad i familier der foreldrene reiste tilbake til opprinnelseslandet, mens barna ble igjen i Vest-Tyskland. Likevel var han åpen for politisk inkorporering av andregenerasjonen: ”*Grundsätzlich steht der deutschen Staatsbürgerschaft für Ausländer-Kinder nichts im Wege.*”<sup>186</sup> og senere: ”*Warum sollten sie schlechtere Staatsbürger sein?*”<sup>187</sup>  
188

I starten av september fulgte den innflytelsesrike ukeavisen *Die Zeit* opp med en artikkel om Kühns forslag. Under overskriften ”*Bürger statt Gastarbeiter*”<sup>189 190</sup> tok artikkelen opp de sannsynlige endringene som så ut til å være rundt hjørnet. Gjestarbeiderne hadde ikke ”fungert” helt etter planen. Mange hadde reist hjem igjen, men mange hentet også familien sin til Vest-Tyskland. Det hadde altså allerede skjedd en innvandring utenfor politikken kontroll som nå hadde skapt en situasjon som gjorde mer konsekvent integrasjon til det eneste akseptable alternativet for videre politikk.<sup>191</sup>

Selv om fakta ”på bakkenivå” talte om en innvandringsprosess, var det mange hindre som måtte overvinnes før dette kunne bli offisielt anerkjent. Ettersom arbeidsmigrantene til da var blitt sett på som en ”*Randgruppe*”, hadde det vært mer segregasjon enn integrasjon. Tyske

---

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> ”Schmidt godtar forslag: barn av gjestarbeidere kan bli tyske”

<sup>185</sup> *Münchener Merkur* 29.08.1979

<sup>186</sup> ”Prinsipielt står det ingenting i veien for at utenlandske barn kan få tysk statsborgerskap.”

<sup>187</sup> ”Hvorfor skulle de være dårligere statsborgere?”

<sup>188</sup> *Münchener Merkur* 29.08.1979

<sup>189</sup> ”Borgere istedenfor gjestarbeidere”

<sup>190</sup> *Die Zeit* 07.09.1979

<sup>191</sup> Ibid

foreldre tok barna sine ut av skolen når de utenlandske barna gjorde sitt inntog. På arbeidsmarkedet hadde utlendingene blitt tildelt det tunge, skitne og ofte farlige arbeidet, og manglende videreutdanningsmuligheter gjorde at de forble i denne posisjonen. Fra det politiske liv var de utestengt ettersom SPD ikke hadde gitt dem kommunal valgrett slik de programfestet i 1975. En endring i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier ble dermed sett på som en kursendring som følge av nødvendighet.<sup>192</sup>

I forkant av memorandumets offentliggjøring var det dermed mye som tydet på at forslagene Kühn frontet, ville få gehør og bli akseptert, ikke bare i hans eget parti, men også til dels i CDU - kretser, slik Benno Erhard ga uttrykk for. De første tilbakemeldingene var riktignok basert på avis - og nyhetsmagasinartikler som kun i fragmentarisk form ga pekepinner om hvilke tiltak som ville bli anbefalt. Hvilke forslag ble foreslått, og i hvilken grad bygde disse på eksisterende politikk?

---

<sup>192</sup> Ibid

## Kühn-memorandumet

### Prinsipper for politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier

*Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland*<sup>193</sup>, som er det offisielle navnet på Kühn-memorandumet,<sup>194</sup> ble lagt frem i slutten av september. Allerede på første side i memorandumet ble det lagt opp til en ganske klar nyorientering med hensyn til arbeidsmigrantene og deres familier:

Die bisherige Entwicklung und die bisherigen Maßnahmen sind offenbar zu sehr von der Priorität arbeitsmarktpolitischer Gesichtspunkte geprägt worden, während die ebenso gewichtigen sozial- und gesellschaftspolitischen Postulate nachrangig erschienen.<sup>195 196</sup>

Det ble videre slått fast at „*hier eine nicht mehr umkehrbare Entwicklung eingetreten ist*“<sup>197</sup><sup>198</sup> og det ble tatt et oppgjør med vage politiske integrasjonsideer som til da hadde vært offisielt omkved i utlendingspolitikken.<sup>199</sup> Ettersom 25 % av alle utlendingene hadde vært i landet i over ti år, og resten i overveiende grad mer enn seks, betydde dette at mange hadde begynt å ”gro fast”. Dette synet ble dokumentert i en undersøkelse hvor det kom frem at 42 % av de spurte utlendingene ikke hadde planer om hjemreise til opprinnelseslandene.<sup>200</sup>

Kritikken av den hovedsakelig arbeidsmarkedspolitiske tilnærmingen til problemet ble utbrodert og eksemplifisert blant annet gjennom byråkratiets vide fullmakter med hensyn til utdeling og fornying av oppholds- og arbeidstillatelse, samt at integrative tiltak ble holdt på et

---

<sup>193</sup> ”Tilstand og videreutvikling av integrasjonen av utenlandske arbeidstakere og deres familier i Forbundsrepublikken Tyskland”

<sup>194</sup> Heretter referert til som Kühn 1979:

<sup>195</sup> ”Den hittidige utviklingen og de hittidige tiltakene er åpenbart for mye preget av prioriteten til arbeidsmarkedspolitiske synspunkter, mens de likeså viktige sosial- og samfunnspolitiske postulatene fremstår underordnet.”

<sup>196</sup> Kühn 1979: 2

<sup>197</sup> ”her en ureversibel utvikling inntråd ”

<sup>198</sup> Kühn 1979: 2

<sup>199</sup> Kühn 1979: 3

<sup>200</sup> Kühn 1979: 9



lavt og jobbrelatert nivå. Alt ble likevel ikke svartmalt: I arbeids- og sosialrettslige saker var utenlandske arbeidstakere langt på vei likestilt med tyskere.<sup>201</sup>

Arbeidsmarkedspolitisk ble arbeidsmigrantenes nesten uunnværlige rolle i bransjer som for eksempel bergverk fremhevet,<sup>202</sup> dessuten nevntes demografiske fordeler når det gjaldt aldersstruktur og antall barn for den videre opprettholdelsen av den tyske velferdsstaten. Likevel ble det gjort klart at selv om slike økonomiske forhold ga vektige argumenter for mer integrasjon og inkorporasjon, måtte fremtidig politikk utformes på grunnlag av kjensgjerningen at utviklingen med hensyn til arbeidsmigrantene og deres familier var irreversibel: Menneskene det gjaldt, var i mindre og mindre grad gjestearbeidere, men innvandrere.<sup>203</sup>

## Førskolesektoren

Barnehager og daghjem ble identifisert som svært viktige institusjoner for å kunne integrere barn av arbeidsmigranter, men som dessverre ble utnyttet altfor lite. Det ble både tilbudt og etterspurt for lite når det gjaldt utlendinger: Av rundt 260.000 utenlandske barn mellom tre og seks år var over 180.000 uten barnehage- eller daghjems plass.<sup>204</sup> Årsakene til denne situasjonen lå dels i mangel på plasser i de såkalte *Ballungsgebiete* og dels i skepsis hos de utenlandske foreldrene grunnet frykt for at barna deres skulle bli fremmedgjort i tyske institusjoner.<sup>205</sup>

For å øke andelen utenlandske barn i disse institusjonene burde det drives omfattende rådgivning og opplysningsarbeid overfor foreldrene for å motvirke frykten for kulturell fremmedgjøring av barna deres, samt involvere foreldrene, og spesielt mødrene, mer i arbeidet.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> Kühn 1979: 10

<sup>202</sup> Kühn 1979: 14-15

<sup>203</sup> Kühn 1979: 15

<sup>204</sup> Kühn 1979: 18

<sup>205</sup> Kühn 1979: 19

<sup>206</sup> Ibid

I tillegg burde religiøst betingede bekymringer, som særlig gjorde seg gjeldende for muslimske foreldre, motvirkes ved å opprette flere religiøst nøytrale førskole-institusjoner, eventuelt muligheter for autorisert opplæring i foreldrenes religion.<sup>207</sup> Et annet tiltak som sto i sammenheng med dette, var å ansette flere personer med utenlandsk opphav. Disse måtte ikke nødvendigvis ha en lang, spesialtilpasset utdanning for å være kvalifisert. Det ble her referert til vellykkede pilot-studier som viste at utenlandske ”lekfolk” med kort pedagogisk tilleggsutdanning fungerte bra ettersom det de manglet i utdanning, tok de igjen med sitt kjennskap til de utenlandske barnas oppvekstsforhold og kultur.<sup>208</sup>

Alle tiltakene som ble skissert i denne delen, tok sikte på en felles oppfostring av tyske og utenlandske barn for å skape en bedre grobunn for tilegningen av tysk språk for de utenlandske barna.<sup>209</sup> Dette harmonerte i det store og det hele med SPDs tidligere politikk på området, selv om forslagene i memorandumet var langt mer konkrete og i større grad betonte viktigheten av å ansette mennesker av utenlandsk opphav for å minske de utenlandske foreldrenes frykt for at barna deres skulle bli fremmedgjort. Grunnet likheten med CDUs og SPDs posisjoner på dette feltet fra tidligere, ble heller ikke avstanden til CDU så stor i dette spørsmålet.<sup>210</sup>

## Skolesektoren

Situasjonen på dette feltet ble innledningsvis beskrevet som vanskelig. Anslagsvis overholdt litt over 25 % av de utenlandske barna i skolepliktig alder ikke skoleplikten, og bare litt over halvparten av dem fullførte skolegangen tilfredsstillende. På videregående skoler lå andelen av utenlandske elever langt under det deres prosentvise størrelse skulle tilsi. Verst ut kom tyrkerne.<sup>211</sup> Ut fra dette sluttet Kühn at : *”ohne eine gravierende Verbesserung der Situation nahezu die Gesamtheit der ausländischen Kinder und Jugendlichen in die Gefahr gerät, weiter in eine totale Pariarolle hineinzuwachsen.”*<sup>212 213</sup>

---

<sup>207</sup> Kühn 1979: 20

<sup>208</sup> Kühn 1979: 20-21

<sup>209</sup> Kühn 1979: 20

<sup>210</sup> Se kapittel 3.

<sup>211</sup> Kühn 1979: 24

<sup>212</sup> ”uten en graverende forbedring av situasjonen, nærmest alle utenlandske barn og ungdom risikerer å vokse videre inn i en total pariarolle.”

<sup>213</sup> Kühn 1979: 24

Årsakene til denne uheldige situasjonen var flere, deriblant at skolene overtok mangelfullt integrerte barn gjennom lakunene i førskole-sektoren. Videre ble mangelen på både egnede pedagogiske fremgangsmåter og kvalifisert pedagogisk personell fremhevet.<sup>214</sup> Som i førskolesektoren spilte reservasjoner og usikkerhet hos foreldrene også her inn som en markant hindring for barnas deltakelse. Videre ble situasjonen forverret av den uklare utlendingspolitiske posisjonen til de føderale myndighetene og et uensartet mangfold av skoleformer som følge av at skolepolitikken lå under delstatenes ansvarsområde.<sup>215</sup>

Et oppgjør ble tatt med den normativt rådende dobbeltstrategien som tok sikte på å sikre de utenlandske barna måloppnåelse både i Vest-Tysklands og i opprinnelseslandets utdanningsmål. Ettersom majoriteten uansett kom til å bli værende i Vest-Tyskland, måtte også dette reflekteres i utdanningspolitikken. Selv om det ikke ble lagt opp til at all undervisning i opprinnelseslandenes kultur og språk skulle fases ut, kom en mer pragmatisk innstilling til syne: ” *[dass] anstelle der Förderung eines verwaschenen und irrationalen ”Bikulturalismus” - - die ”Kommunikationsfähigkeit” mit der Familie und mit der Herkunftsnation erhalten bleibt.*”<sup>216</sup> <sup>217</sup> Dette forslaget hadde en ganske klar brodd mot det synet spesielt CDU hadde vært forkjemper for, nemlig at de utenlandske barna skulle bli kompetente nok i opprinnelseslandenes språk og kultur til at en eventuell repatriering ville foregå nærmest friksjonsfritt.

Innvandrerbarna måtte altså innlemmes fullt og helt i det tyske skolesystemet, og i tillegg få såpass mye tilleggsundervisning at de ville få muligheten til å kunne fungere på like fot med tyske elever. Videre måtte morsmålsundervisning, fullt og helt, underlegges tyske skolemyndigheter for å unngå tilfeller av ideologisk indoktrinering.<sup>218</sup> Optimalt burde morsmålsundervisningen kunne fungere som første eller andre fremmedspråk i en vanlig skolehverdag, men ettersom dette var vanskelig å gjennomføre i nærmeste fremtid, ble tilleggsundervisning på ettermiddagene anbefalt, en til to ganger i uken.<sup>219</sup> Forberedende klasser for ”*Regelklassen*”, altså blandede klasser, måtte nå et nivå hvor det holdt med ett,

---

<sup>214</sup> Ibid

<sup>215</sup> Kühn 1979: 25

<sup>216</sup> ”[at] istedenfor å fremme en konturløs og virkelighetsfjern ”bikulturalisme”, heller ”kommunikasjonsevnen” med familien og med opphavslandet blir opprettholdt.”

<sup>217</sup> Kühn 1979: 27

<sup>218</sup> Kühn 1979: 27, 31

<sup>219</sup> Kühn 1979: 30-31

maksimalt to år i disse før de utenlandske elevene var i stand til å delta i vanlige klasser.<sup>220</sup> Disse forslagene bygde på SPDs offisielle politikk på dette området fra tidligere, men gjennomføringen av morsmålsundervisningen var mer konkretisert i memorandumet, dessuten gikk man her eksplisitt inn for at denne undervisningen skulle underlegges tyske skolemyndigheter og ikke kun være i tråd med denne slik det hadde blitt foreslått tidligere.<sup>221</sup>

Tanken om en mulig førskoleplikt for utenlandske barn ble også luftet, for i størst mulig grad å unngå forberedelsesklasser overhodet. For å hindre at tyske foreldre, som følge av frykt for synkende faglig og sosialt miljø, tok sine barn ut av klasser og skoler med mange utenlandske barn, ble det også foreslått, dersom andelen av dem nådde et visst nivå innenfor en skolekrets, å plassere utenlandske barn i andre skoleområder. Altså en form for ”busing” kjent fra blant annet USA. Dette bygde verken på skolepolitikken til SPD eller CDU, men kan ses på som en overføring av forslaget i SPDs *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* fra 1975 om å ikke la antall utenlandske barn overstige et visst nivå i barnehagene.

I tillegg til morsmålsundervisning ble det også anbefalt å gjøre religionsundervisning, spesielt med tanke på barn av muslimske foreldre, til et regulært skolefag. Dette var et tiltak for å bekjempe potensielt skadelige virkninger som følge av undervisning ved for eksempel koranskoler.<sup>222</sup> Dette forslaget hadde sannsynligvis sammenheng med et nylig oppstartet pionerarbeid i Nordrhein-Westfalen for å gi muslimske barn islamundervisning utarbeidet av og underlagt skolemyndighetene der.<sup>223</sup>

Andelen utenlandske ungdommer i aldersgruppen 15 til 18 år som var i yrkesrettet utdanning, ble anslått til i beste fall å ligge rundt halvparten, og de som fikk seg jobb, havnet som oftest i bransjer med tradisjonelt en høy andel utlendinger.<sup>224</sup> Verst ut kom de ungdommene som kom relativt sent til Vest-Tyskland uten å være i kontakt med det tyske skolevesenet, og av denne gruppen utgjorde tyrkerne brorparten.<sup>225</sup> Situasjonen for denne gruppen ble beskrevet som kritisk.

---

<sup>220</sup> Kühn 1979: 28

<sup>221</sup> Se kapittel3.

<sup>222</sup> Kühn 1979: 32

<sup>223</sup> Sjøvik 2006:137-149

<sup>224</sup> Kühn 1979: 33

<sup>225</sup> Kühn 1979: 34

Juridisk kunne problemet lindres noe. Med mindre ungdommene allerede hadde oppholdt seg minst fem år i landet, kunne de etter gjeldende rett få arbeidstillatelse kun dersom det ikke var noen tyske søkere til samme stilling. Av denne grunn ble det anbefalt å oppheve denne regelen.<sup>226</sup>

## **Arbeidsmigrantenes rettslige stilling**

Lovene om oppholdstillatelse fikk kritikk av flere årsaker: For det første overløt de mye til de ulike forvaltningenes skjønn. Dette førte til utbredt usikkerhet hos den utenlandske befolkningen, og få muligheter til å kunne planlegge livet fremover med en viss grad av sikkerhet.<sup>227</sup> For det andre ble utvisningsmulighetene ansett som spesielt problematiske. For eksempel kunne utenlandske ungdommer oppvokst i Forbundsrepublikken bli utvist selv om foreldrene deres fortsatte å bo i landet. Likeledes kunne ektepar oppleve at den ene parten ble utvist, mens den andre fikk bli. Selv om Kühn tok høyde for at tilfeller som de ovennevnte var relativt sjeldne, anbefalte han en mer oversiktlig og klar forvaltningspraksis som overløt mindre til skjønn. Forutsetningene for utvisning burde konkretiseres, og for ungdommer burde dette begrenses til tilfeller av hard kriminalitet.<sup>228</sup>

## **Politisk inkorporering: statsborgerskap og naturalisering**

Kühn foreslo endring av statsborgerskapslovgivningen for å gi andregenerasjonen rett til tysk statsborgerskap når de ble myndige dersom de selv ønsket dette.<sup>229</sup> Selv om det ikke ble fremlagt noen konkrete forslag for førstegenerasjonen i dette henseende, ble det anbefalt å forenkle naturaliseringsprosessen for utlendinger som ønsket å bli i landet.<sup>230</sup> Dette var i tråd med anbefalingene i SPDs *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, hvor det

---

<sup>226</sup> Kühn 1979: 36

<sup>227</sup> Kühn 1979: 38

<sup>228</sup> Kühn 1979: 39

<sup>229</sup> Kühn 1979: 43

<sup>230</sup> Kühn 1979: 44

ble slått fast at naturalisering av utlendinger ikke lenger skulle vanskeliggjøres gjennom høye gebyrer og lang byråkratisk behandlingstid.

Memorandumet tok ikke stilling til spørsmålet om muligheten for dobbelt statsborgerskap, noe som kunne forenklet og fremmet naturaliseringen, især blant den tyrkiske befolkningen. Den tyrkiske statsborgerskapslovgivningen var nemlig utformet slik at dersom man sluttet å være tyrkisk statsborger, mistet man samtidig en del rettigheter på arv i Tyrkia.<sup>231</sup>

### Politisk inkorporering: kommunal valgrett

Kühn argumenterte for å innføre kommunal valgrett på følgende grunnlag: *”Es dürfte unstreitig sein, daß eine politishce Teilhabe an der Gestaltung des engeren örtlichen Lebensbereiches in Form des kommunalen Wahlrechts zur Intesivierung des Integrationsprozesses erheblich beitragen könnte“*.<sup>232 233</sup> Med kommunal valgrett ville også de berørte bli trukket mer inn i løsningen av problemene de sto overfor. Politikerne ville også måtte ta situasjonene og problemene deres mer på alvor ettersom de i noen kommuner utgjorde over 10 % av velgermassen.<sup>234</sup> Mot innvendingene om at dette kunne føre til at politisk polarisering i opprinnelseslandene kom inn i tysk lokalpolitikk, ble det satt som krav at valgretten skulle begrenses til eksisterende tyske partier, samt at kommunal valgrett kun skulle innvilges etter åtte til ti års opphold i Forbundsrepublikken. Det ble ikke tatt nærmere stilling til om det skulle skilles mellom passiv og aktiv valgrett og om dette eventuelt skulle knyttes til personer fra EF-landene eller ikke.<sup>235</sup>

Selv om kommunal valgrett for utlendinger var kontroversielt, både politisk og juridisk, var forslaget, som vist i forrige kapittel, verken nytt eller uten støtte: SPD vedtok på sitt landsmøte i 1975 å gi utlendinger både aktiv og passiv valgrett etter fem års opphold på

---

<sup>231</sup> Hoffmann, Christhard i Brady et al (eds) 1999: 364

<sup>232</sup> ”Det skulle være ubestridelig at en politisk delaktighet i utformingen av det stedlige livsområdet i form av kommunal valgrett kunne bidratt betraktelig til en intensivering av integrasjonsprosessen.”

<sup>233</sup> Kühn 1979: 45

<sup>234</sup> Ibid

<sup>235</sup> Kühn 1979: 45-46

kommunalt nivå, og anbefalingen i memorandumet la nesten dobbelt så langt opphold som forutsetning for valgretten som SPDs landsmøte besluttet fire år tidligere.<sup>236</sup>

## **Sosiale tiltak for arbeidsmigrantene og deres familier: boligsituasjon**

Boligsituasjonen til de utenlandske arbeidsmigrantene og deres familier ble tilskrevet en nøkkelrolle i integrasjonsprosessen samtidig som fakta ”på bakken” talte et mer pessimistisk språk: En stor del bodde i ghetto-lignende områder i storbyene med få etniske tyskere som naboer. Dette ble presentert som problematisk, men ikke utelukkende som et resultat av utlendingenes egne ønsker. Ettersom mange levde i et slags juridisk limbo hva angikk oppholdet i Vest-Tyskland, søkte de seg ofte til billige boliger i bykjernen. I tillegg til dette viste en undersøkelse at kun en fjerdedel av de spurte ønsket å bo i områder med nesten bare landsmenn. Resten ytret ønske om å bo i områder med like stor andel utlendinger som tyskere.<sup>237</sup>

Selv om det av integrasjonsmessige grunner var ønskelig med en spredning og blanding av utlendinger og tyskere, erkjente memorandumet at mulighetene for offentlig styring av boligforholdene var vanskelig.<sup>238</sup> Tidligere forsøk med innflyttingssperrer fungerte dårlig og ble opphevet etter få år. Likevel ble muligheten luftet for at lignende tiltak, koblet med tilbud om boliger i andre områder, kunne være hensiktsmessig.<sup>239</sup>

## **Sosiale tiltak for arbeidsmigrantene og deres familier: sosial omsorg og rådgivning**

Rådgivning og konsultasjonstjenester var i prinsippet tilgjengelig for utlendinger, men i praksis benyttet de tilbudene i liten grad. Årsaker var språkbarrierer, mangel på informasjon og en utbredt *Behördenscheu*<sup>240</sup> grunnet frykten for å stikke seg ut og få inndratt oppholdstillatelsen. Ulike kulturelle tradisjoner, spesielt med hensyn til rollefordeling innad i

---

<sup>236</sup> Se kapittel 3.

<sup>237</sup> Kühn 1979: 46-47

<sup>238</sup> Kühn 1979: 48

<sup>239</sup> Ibid

<sup>240</sup> Myndighetsskrek

familien, skapte også problemer i møte med tysk rådgivningstjeneste og dens konvensjonelle arbeidsmetoder.<sup>241</sup>

De eneste som drev målrettet arbeid spesielt rettet mot utlendinger på dette feltet, var de frie velferdsorganisasjonene (de kirkelige Diakonisches Werk, Caritas og Arbeiterwohlfahrt) og fagforeningene. Disse overvant språklige og psykologiske hindringer gjennom å benytte utenlandske medarbeidere. Selv om viktigheten av velferdsorganisasjonenes arbeid ikke ble trukket i tvil, ble kapasiteten beskrevet som altfor liten til å møte alle utfordringene som oppsto som følge av endrede familiestrukturer og lengre opphold i Vest-Tyskland.<sup>242</sup>

I tillegg til en styrking av disse organisasjonene ble det anbefalt en utbygging og oppgradering av utdanningskontorene i kommunene og rådgivingskontorene til *Bundesanstalt für Arbeit*<sup>243</sup>. Som del av dette inngikk også å ansette flere utenlandske medarbeidere på samme måte som de frie velferdsorganisasjonene.<sup>244</sup> På generelt grunnlag ble det dessuten anbefalt å styrke sosialarbeidet, også her ved hjelp av flere ansatte med innvandrerbakgrunn i byområder med høy andel utlendinger, ettersom det erfaringsmessig kun var mulig å nå tyrkiske arbeidsmigranter og deres familier med kommunikasjon ansikt til ansikt.<sup>245</sup>

## Offentlig meningsdanning

Tyskeres holdninger til arbeidsmigrantene og deres familier ble tildelt en nøkkelrolle for i det hele tatt å kunne gjennomføre integrasjonspolitikken som ble skissert i memorandumet. Dette var likevel ingen enveisprosess: ”*Integration kann kein einseitiges Angebot sein, sondern setzt ein Aufeinanderzugehen und eine gegenseitige Verständnisbereitschaft voraus.*“<sup>246 247</sup>

Spørreundersøkelser viste at de som hadde mest kontakt med utlendinger, enten på arbeidsplassen eller der de bodde, var de mest positive til mer integrasjonspolitikk. Likevel ble ikke politisk inkorporering i form av kommunal valgdeltakelse og naturalisering støttet av

---

<sup>241</sup> Kühn 1979: 49

<sup>242</sup> Kühn 1979: 50

<sup>243</sup> Arbeidsdirektoratet

<sup>244</sup> Kühn 1979: 51

<sup>245</sup> Ibid

<sup>246</sup> ”Integrasjon kan ikke være et ensidig tilbud, men forutsetter tilnærming og en gjensidig forståelsesvillighet.”

<sup>247</sup> Kühn 1979: 52



majoriteten blant de spurte: Kun en tredjedel var for valgtrett på kommunalt nivå, mens lettere tilgang til tysk statsborgerskap fikk støtte av omkring halvparten. Majoriteten av de spurte var likevel for likebehandling på arbeidsmarkedet og når det gjaldt tilgang til trygdeytelser og sosial stønad.<sup>248</sup> På grunnlag av tendensen til at økt kontakt også økte støtten til mer integrasjon, argumenterte Kühn for at dette ville bli en selvforsterkende prosess dersom integrative tiltak ble gjennomført på flest mulig områder.<sup>249</sup>

## Utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?

Kühn-memorandumet må sies å representere eksplisitt innvandringspolitikk. For den gruppen utlendinger som allerede var i Vest-Tyskland, ble det lagt opp til inkorporasjon og integrasjon i det tyske samfunnet så langt det var mulig, med en rekke tiltak for å forbedre og trygge arbeidsmigrantene og deres familiers liv i det vesttyske samfunnet. Der både SPDs og CDUs politikk overfor utlendingene kan karakteriseres som *Eiertanz*<sup>250</sup> med til dels motstridende posisjoner, representerte Kühn-memorandumet en klar stillingtagen for en politikk som bygde på en observerbar og pågående innvandringsprosess. Store partier som CDU og SPD måtte selvsagt ta andre hensyn i formuleringen av sin politikk enn tospannet Karlfriedrich Eckstein og Heinz Kühn: Ettersom førstnevnte var en fristilt byråkrat, og sistnevnte en eldre politiker som ikke trengte å bekymre seg om gjenvalg, kunne tilstanden og tiltakene på dette feltet formuleres såpass utvetydig som det ble gjort i memorandumet.

De politiske kostnadene SPD og CDU/CSU måtte ta med i vurderingen da de formulerte sine posisjoner og tiltak i henholdsvis 1975 og 1977, var også av økonomisk art. Kostnadene ved å gjennomføre de vidtrekkende tiltakene som ble foreslått i memorandumet, ble av Kühn selv estimert til ca. 600 millioner Deutsche Mark.<sup>251</sup> Selv om han argumenterte for at dette var nødvendig for å forhindre en utvikling som ellers vil føre til store samfunnsmessige problemer i nær fremtid, og dermed enda høyere utgifter, var utsiktene usikre til å få gjennomført disse tiltakene. Mange av de forespeilede reformene under Willy Brandts tid som kansler ble innstilt eller redusert som følge av den økonomiske situasjonen i etterkant av OPEC I i 1973. Selv om det ble gjennomført reformer under Helmut Schmidts tid som regjeringssjef, var

---

<sup>248</sup> Kühn 1979: 53-55

<sup>249</sup> Kühn 1979: 54

<sup>250</sup> Gå forsiktig frem

<sup>251</sup> Kühn 1979: 58

disse av mindre kostnadskrevenne art.<sup>252</sup> I 1978 gjorde Helmut Schmidt det klart at konsolideringen av det som allerede var oppnådd, hadde førsteprioritet, og betingelsen for nye, kostbare reformer ble gjort avhengig av fornyet økonomisk vekst.<sup>253</sup>

## Mottakelsen av memorandumet: Reaksjoner fra CDU

*Bundestag* - medlem og professor Manfred Abelein<sup>254</sup> fra CDUs konservative fløy,<sup>255</sup> tok kort tid etter offentliggjørelsen et klart oppgjør med Kühn-memorandumets anbefalinger gjennom CDUs pressetjeneste. Han kalte forslagene om å omtale Tyskland som et innvandringsland og gi barn av utlendinger rett til tysk statsborgerskap fullstendig uakseptable. Abelein mente at tysk statsborgerskap kun burde tildeles utlendinger i velbegrunnede enkelttilfeller.<sup>256</sup> Han gikk isteden inn for at løsninger måtte utarbeides blant EF-landene: ”*Lösungen anzustreben, die es überflüssig machen, daß Angehörige fremder Völker aus sozialen Gründen ihre Heimat verlassen und den Lebenszusammenhang mit ihrem Volk aufgeben müssen*;<sup>257 258</sup>, og i forlengelsen av dette synet mente han at det var viktig at utlendingene skulle kunne reise tilbake til hjemlandene sine. Forutsetningen for å muliggjøre dette var at utlendingenes nasjonale identitet ble opprettholdt. Integrasjon, i alle fall i Kühn-memorandumets betydning, ble avfeid: ”*Eine Integration ist, wie die Erfahrung gerade unserer europäischen Nachbarvölker lehrt, ohnehin nicht möglich und würde zu schwersten Spannungen führen*.”<sup>259</sup>

<sup>260</sup> Videre beskrev han det som betegnende for regjeringen at den ønsket å gi tysk statsborgerskap til utlendinger, samtidig som den hadde oppfatninger som vanskeliggjorde tysk statsborgerskap for millioner av tyskere under fremmed styre i DDR og kommunistiske stater lenger øst.

---

<sup>252</sup> Braunthal 1983: 244

<sup>253</sup> Ibid

<sup>254</sup> For mer om Manfred Abelein, se *Der Spiegel* 03.03.1980

<sup>255</sup> Se *Die Zeit* 22.02.1974

<sup>256</sup> Deutschland Union Dienst 12.09.1979

<sup>257</sup> ”Tilstrebe løsninger som gjør det unødvendig at medlemmer av fremmede folkeslag på grunn av sosiale årsaker må forlate sitt hjemsted og oppgi livstilknytningen til sitt folk”

<sup>258</sup> Deutschland-Union-Dienst 12.10.1979

<sup>259</sup> ”En integrasjon er, som nettopp erfaringene til våre europeiske nabofolk viser, uansett ikke mulig og ville ført til harde spenninger.”

<sup>260</sup> Deutschland-Union-Dienst 12.10.1979

Manfred Abelein tok med denne artikkelen et prinsipielt og ideologisk oppgjør med Kühn-memorandumet og tankegodset som lå til grunn for integrasjonsforslagene som ble fremmet. Utlendinger som oppholdt seg på tysk jord kunne ikke integreres, og det burde heller ikke forsøkes. Iboende, statiske og forskjellige nasjonale identiteter ansås som ferdig formede og inkompatible.

Med de avsluttende anklagene om å svikte tyskere i andre land trakk Abelein også trådene til den tyske nasjonale selvforståelse i Forbundsrepublikken siden opprettelsen i 1949. Ettersom Forbundsrepublikken ble dannet som en provisorisk stat som en dag skulle bli et forent Tyskland, ble medlemskapet i denne staten definert ut fra en tysk etnisk tilhørighet. I tråd med denne nasjonale selvforståelsen, som også ble nedfelt i lovverket, ble medlemmene altså ikke bare definert som de som hadde tysk statsborgerskap og oppholdt seg i Forbundsrepublikken, men også de som var etnisk tyske, men befant seg i for eksempel kommunistisk styrte land.<sup>261</sup> Ved å åpne opp for at et betydelig antall utlendinger kunne få tysk statsborgerskap, mente Abelein altså at dette målet om en fremtidig samling av Tyskland ble undergravd.

Ti dager senere kom lederen for CDU/CSU-fraksjonens Arbeitsgruppe ”*ausländische Arbeitnehmer*”, Albrecht Hasinger, tilhørende CDU's venstrefløy,<sup>262</sup> med et mer nyansert og pragmatisk motsvar til Kühn-memorandumet. Han begynte med å gjøre oppmerksom på forfatterens relativt korte befatning med hele problematikken og hevdet at de utenlandske medborgernes egne ønsker i altfor liten grad kom frem. Han kritiserte memorandumet for å være nok en meningsytring om utlendinger ført i pennen av en tysker, men ga Kühn ros for å ha mot til å ta et oppgjør med regjeringens politikk på dette området.<sup>263</sup>

Hasinger delte oppfatningen om at problemet med arbeidsmigrantene og deres familier i for stor grad var blitt sett på som arbeidsmarkedspolitikk, og at de menneskelige faktorene hadde blitt skjøvet i bakgrunnen. På tross av dette, og memorandumets vektlegging av skolesektoren og barn og unge, ble det ikke foreslått å overføre ansvaret for dette fra arbeidsdepartementet

---

<sup>261</sup> Herbert 2001: 223

<sup>262</sup> Albrecht Hasinger var tilknyttet Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft, en gruppe innenfor CDU som hadde sitt opphav i restene etter de kristelige fagforeningene etter 1945. Også kjent som ”den sosiale samvittigheten og CDU's sosiale kraft” *Der Spiegel* 31.12.1973, se også *Der Spiegel* 13.10.1975.

<sup>263</sup> Deutschlands-Union-Dienst 22.10.1979

til departementet for ungdom, familie og helse, noe Hasinger anså som en nærliggende konsekvens av situasjonen som var beskrevet på dette området.<sup>264</sup>

Hasinger kritiserte videre integrasjonsbegrepet som ble brukt i memorandumet, og hevdet følgende: ” *Kühn hält es offenbar für das beste, die Ausländer möglichst zu vereinzeln und sie dann in der deutschen Bevölkerung aufgehen zu lassen.*“<sup>265 266</sup> Videre påsto han at Kühn med dette beveget seg mer mot assimilasjon enn integrasjon og at dette sto i motsetning til et lovverk som garanterte utlendinger retten til å ivareta sin egenart. Integrasjonsbegrepet som CDU/CSU fremmet, nemlig sosial integrasjon, var ifølge Hasinger likeberettiget deltagelse i samfunnet uten ødeleggelse av den nasjonale og kulturelle identiteten og tilknytningen til hjemlandet.

Etter Hasingers mening kom Kühns rigide „*Eindeutschungskonzept*“ klarest frem i de skolepolitiske fordringene. At utenlandske barn og ungdommer uten unntak skulle gå i klasser sammen med tyske barn, ble fremstilt som både i strid med praksisen i Nordrhein-Westfalen (der Heinz Kühn var ministerpresident inntil året før) og foreldrenes rett til å velge skole for barna sine. Hasinger avviste i tillegg kategorisk en form for ”busing” etter amerikansk mønster for å sørge for mer spredning av utenlandske barn på ulike skoler.<sup>267</sup>

Spørsmålet om arbeidsmigrantene og deres familier skulle bli i Vest-Tyskland eller reise tilbake til hjemlandene, gjorde Hasinger til den enkeltes frie valg ettersom kun dette var å anse som forenlig med rettsstatlige prinsipper. Ingen kunne altså direkte eller indirekte bli tvunget til hjemreise. Avslutningsvis hevdet Hasinger at løsningen på problemene lå i en forbedring av den gjensidige forståelsen mellom tyskere og utlendingene, men at Kühn dessverre kunne ha gjort mer skade enn nytte i denne sammenhengen.<sup>268</sup>

På mange måter representerte de to reaksjonene på Kühn-memorandumet to ulike syn på utlendingsproblematikken innad i CDU. Abeleins artikkel var mer ideologisk preget, og viste nesten mer av forfatterens konservative og nasjonale orientering enn hvilke politiske tiltak som burde iverksettes. Samtidig var den fra et historisk perspektiv et frempek mot en politisk

---

<sup>264</sup> Ibid

<sup>265</sup> ”Kühn anser det åpenbart som best, så vidt mulig å isolere utlendingene og deretter la de gå opp i den tyske befolkningen.”

<sup>266</sup> Deutschland-Union-Dienst 22.10.1979

<sup>267</sup> Ibid

<sup>268</sup> Ibid

retorikk og verdensanskuelse i forbindelse med utlendingspolitikken som skulle komme til å bli mer dominerende for CDU på starten av 1980-tallet.

Hasinger, som var den partiinterne ekspertten på utlendingspolitikk i CDU, kom på banen en stund etter Abelein og fremførte en mer inngående og saklig kritikk av de konkrete tiltakene som sto mer i stil med CDUs offisielle politikk i årene forut. På den annen side kunne det også tenkes at det først med Kühn-memorandumets klare stillingstagning til hele problematikken i klar favør av en uttalt innvandringspolitikk for de som allerede var i landet, ble mulig å trekke grensene mellom partiene.

## Oppsummering

De to forsøkene på å utmeisle et helhetlig politisk konsept overfor arbeidsmigrantene og deres familier mer uavhengig av partiene i perioden 1977 til 1979, hadde svært ulike utgangspunkt og førte følgelig til forskjellige sluttresultater. Spekteret av ulike politiske nivåer og aktører fra sivilsamfunnet representert i kommisjonen sørget riktignok for at alles interesser kom på bordet, men også for at det foreslåtte helhetlige konseptet verken markerte en videreutvikling eller et helhetlig politisk konsept med hensyn til den bestående dobbeltstrategien om både begrensning og integrasjon av den utenlandske befolkningen. For å få arbeidet med denne *Gesamtkonzeption* ut av blindveien det var havnet i, ble Heinz Kühn, en erfaren og respektert SPD – politiker, utnevnt til den nyopprettede stillingen som kommissær for utlendingsaker i 1978. På tross av kontroversene rundt denne oppnevningen, og den svært innskrenkede rollen Kühn fikk tildelt, ble perioden mai til september 1979 preget av en bemerkelsesverdig ”åpning” på dette feltet. Både lederne i SPD og til dels opposisjonspartiet CDU sendte signaler om en forestående nyorientering i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier i retning av innvandringspolitikk. Selve memorandumet og tiltakene som ble presentert i dette dokumentet, lå ofte ganske nært det som ble foreslått i SPDs *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, som klart kunne tilordnes kategorien innvandringspolitikk, og på noen områder modererte memorandumet SPDs offisielle posisjon. For tildeling av kommunal valgrett ble det i memorandumet foreslått 8 til 10 års opphold som forutsetning, mens SPDs landsmøte i 1975 la 5 år til grunn. Det ble heller ikke foreslått mer enn en generell forenkling av naturaliseringsprosessen for førstegenerasjonen i

memorandumet, mens SPD i *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* la frem forslag om juridisk rett til naturalisering etter 10 år og en senking av gebyrene tilknyttet dette. Det særegne i Kühn – memorandumet var kanskje heller å finne i det faktum at det tok ”bladet fra munnen” ved å identifisere og diagnostisere et uløst samfunnsproblem som hadde potensial til å gå fra vondt til verre og foreskrev en rekke politiske tiltak med et helhetlig perspektiv på hvordan dette kunne lindres og sågar kanskje løses gjennom en konsentrert og omfattende tiltakspakke.

Den innvandringspolitiske ”åpningen” fra våren 1979 til memorandumets offentliggjøring i september ble lukket fra CDU sin side med krasse angrep både fra høyresiden og venstresiden mot det som forelå både av tankegods og mer jordnære tiltak.

## Kapittel 5

# Forbundsregjeringens politikk overfor arbeidsmigrantene og deres familier - 1980

## Videreutvikling av utlendingspolitikken eller innvandringspolitikk?

### Innledning

I dette kapittelet vil jeg analysere de politiske beslutningene vedrørende arbeidsmigrantene og deres familier på slutten av den åttende valgperioden i Forbundsrepublikkens historie. 1980 var valgår, og også det året da SPD-FDP regjeringen tok beslutninger i utlendings- og innvandringspolitikken. Disse faktorene gjør året 1980 til et naturlig endepunkt for å analysere hvorvidt man gikk fra å ha en arbeidskrafttilpasset utlendingspolitikk til en innvandringspolitikk i Forbundsrepublikken i årene 1975 til 1980.

Analysen i dette kapittelet er sentrert rundt forbundsregjeringens beslutningsdokument *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*<sup>269</sup> av 19. mars 1980,<sup>270</sup> altså beslutningsdokumentet til SPD-FDP koalisjonen på dette politikkfeltet. For å belyse hvilke faktorer som fikk innvirkning på beslutningene her, vil også andre kilder bli brukt for å vise et større bilde av beslutningsprosessen. Disse kildene inkluderer blant annet ulike posisjoner og uttalelser innad i SPD, fagforeningenes stilling, og rådgivende dokumenter hvor blant annet Kühn-memorandumet inngikk. I tillegg vil også andre samfunnsmessige og utenrikspolitiske faktorer bli trukket inn for å gi analysen en videre ramme. Først vil jeg kort gjennomgå nasjonale og utenlandske begivenheter, som både indirekte og direkte påvirket beslutningsprosessen i forkant av mars 1980. Hovedproblemstillingen for dette kapittelet er: *Hva slags politikk besluttet forbundsregjeringen overfor arbeidsmigrantene og deres familier i 1980, og på hvilket grunnlag?* Underproblemstillinger inkluderer følgende: I hvilken grad ble forslagene i Kühn-memorandumet fulgt av forbundsregjeringen, og på hvilket grunnlag?

---

<sup>269</sup> Videreutvikling av utlendingspolitikken.

<sup>270</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*. Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. März 1980- SPD-PV 2/PVCG000145. Ausländerrecht I.

Hvorvidt kan beslutningsdokumentet *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* karakteriseres som utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?

## Nasjonale og internasjonale utfordringer i Vest-Tyskland 1979-1980

Som vist i foregående kapittel, skapte Kühn-memorandumet diskusjon omkring utlendingspolitikken og ga utvetydige anbefalinger til myndighetene om å anerkjenne arbeidsmigrantene og deres familier som innvandrere som måtte få tilbud om full integrasjon og inkorporering i det vesttyske samfunnet. Memorandumet ble offentliggjort på en tid da de økonomiske pilene pekte oppover, og de innledende reaksjonene fra både regjeringen og til dels opposisjonen var hovedsakelig positive i forkant av offentliggjøringen. Da memorandumet ble offentliggjort i sin helhet derimot, var de offisielle reaksjonene fra opposisjonspartiet klart negative. Etter hvert ble det også klart at partifellene til Heinz Kühn var blitt mer skeptiske til innholdet i memorandumet. Der hvor de tidligere avisartiklene stort sett ga et bilde av tilsynelatende enighet mellom regjeringen og Kühn med hensyn til forslagene i memorandumet, sa regjeringens talsmann i slutten av november at regjeringen ikke identifiserte seg med anbefalingene til Kühn.<sup>271</sup> Kort tid før beslutningsdokumentet ble offentliggjort, gjorde Helmut Schmidt og finansministeren Hans Matthöfer det klart at kostnadskrevenne tiltak for utenlandske barn ikke ville bli gjennomført som følge av den usikre økonomiske situasjonen i Vest-Tyskland.<sup>272</sup>

Dette var altså innenrikspolitiske faktorer som bidro til å senke ambisjonsnivået i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier fra høsten 1979 til våren 1980. Den økonomiske situasjonen hadde likevel bakgrunn i hendelser av global betydning. Som følge av den iranske revolusjonen og spenningen mellom USA og det nye prestestyret steg oljeprisen dramatisk i 1979-80 og skapte forverrede forhold i verdensøkonomien, samt økende bekymring for islamsk radikaliserings også andre steder.<sup>273</sup>

I Tyrkia ble det gjennomført et militærkupp i 1980, noe som blant annet medførte at et stort antall tyrkiske asylsøkere kom til Vest-Tyskland. Fra september 1979 til september året etter

---

<sup>271</sup> *Kölner Stadtanzeiger* 22.11.79

<sup>272</sup> *Der Spiegel* 17.3.1980

<sup>273</sup> Damsgaard-Hansen 2001:438-439, 454-455.



økte den utenlandske befolkningen med ca. 300.000, hvorav ca. halvparten som følge av familiegjenforening og en tredjedel som var asylsøkere. Dette skapte bekymring både blant den tyske befolkningen og hos politikere, og tyrkerne, som stod for den største økningen, ble allment ansett for å være den mest problematiske gruppen.<sup>274</sup>

## Weiterentwicklung der Ausländerpolitik

### Utdanning

Som tidligere vist hadde SPD og CDU formulert ganske overlappende politikk overfor de utenlandske barna med hensyn til barnehage, skole og videre utdanning. I tillegg hadde CDU i en proposisjon i *Bundestag* fra 1978 tatt til orde for en mer helhetlig og entydig politikk på dette feltet. I forhold til den tidligere normen med enslige arbeidere som bodde og arbeidet relativt avsondret fra det øvrige tyske samfunnet, representerte nå de mange utenlandske barna opp mot en million mot slutten av 1970-tallet, en av de største utfordringene på området. Denne utviklingen ble også fokus for flere avisoppslag,<sup>275</sup> og forslag og anbefalinger angående den utdanningmessige inkorporeringen av andre- og tredjegerasjonen utgjorde omtrent halvparten av Kühn-memorandumet. Her ble en omfattende politikk med klar tendens i retning av integrasjon og et til dels krast oppgjør med det rådende, normative målet om både innlemming i tysk skole og opprettholdelse av opprinnelseskulturen formulert. I hvilken grad ble forslagene på dette feltet fulgt av den føderale regjeringen i året etter?

Innledningsvis kommer følgende til uttrykk i beslutningsdokumentet:

Zukunfftige Schwerpunktaufgabe der Ausländerpolitik muß die soziale Integration der zweiten und dritten Ausländergeneration sein. [...] Dabei geht es vor allem um die volle Integration der Ausländerkinder in die deutschen Kindergärten und Schulen, um die angemessene Eingliederung der ausländischen Jugendlichen in das Berufsleben<sup>276 277</sup>

---

<sup>274</sup> Herbert 2001: 247, se også *Der Spiegel* 02.06. 1980 og 15.09.1980

<sup>275</sup> se *Die Zeit* .23.6.77, se også *Der Spiegel* 26.12.1977

<sup>276</sup> "Fremtidig nøkkeloppgave for utlendingspolitikken må være den sosiale integrasjonen av den andre – og tredje utlendingsgenerasjonen. [...] med dette handler det fremfor alt om den fulle integrasjonen av utenlandske barn i tyske barnehager og skoler, om passende innlemming av utenlandske ungdommer i arbeidslivet

<sup>277</sup> Weiterentwicklung der Ausländerpolitik: 2

Som et av de nye, og stadig mer presserende utfordringene med hensyn til den utenlandske befolkningen var det naturlig å legge vekt på nettopp dette aspektet, som også utgjorde hovedvekten av Kühn-memorandumet. Foruten å betone den sosiale integrasjonen, slik CDU formulerte seg, ble det lagt vekt på at utenlandske barn og ungdommer ikke skulle fremmedgjøres fra den øvrige familiens kultur.<sup>278</sup> Slik sett trakk regjeringen de potensielt mest konfliktskapende elementene fra memorandumet tilbake i retning av den relative konsensusen partiene i mellom på dette området fra årene før.

Både utbygging av heldagsbarnehager i områder med høy andel av utlendinger, inkorporering i tyske klasser etter maksimalt ett til to år språklig innslusing via forberedelsesklasser, og et tilbud om morsmålsundervisning var politikk det bestod relativt stor enighet om, og dette ble videreført også i *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*.<sup>279</sup> Ettersom skolepolitikken var (og er) underlagt de ulike delstatene, gjorde man samordningen avhengig av samarbeid mellom føderale myndigheter og de ulike delstatene.<sup>280</sup> Forbundsrepublikkens føderale struktur gjorde dermed en god del skolepolitiske fordringer vanskeligere å gjennomføre enn i en mer sentralistisk stat.

Innenfor rammen av det bestående samarbeidet på dette området var det i første rekke modellforsøk som ble forespeilet i *Weiterentwicklung*, med særlig vekt på yrkesrettede tiltak for utenlandske ungdommer med uavsluttet skolegang. Her var det særlig et nystartet prosjekt med fokus på praktisk arbeid og jobbrettet tysk språklig kompetanse som det ble foreslått å utvide til et landsomfattende tiltak. Deltakere på disse kursene skulle videre få en rett til arbeidstillatelse for å sikre raskere overgang til arbeidslivet.<sup>281</sup>

Av tiltak som ble foreslått i Kühn-memorandumet, men som ikke ble tatt med i *Weiterentwicklung*, var det spesielt to som kan trekkes frem. Det første var forslaget om spredning av utenlandske barn for å unngå opphopning i enkelte områder og på enkelte skoler, og det andre var forslaget om å gjøre religionsundervisning til et vanlig skolefag. Det førstnevnte forslaget ble kraftig kritisert av Albrecht Hasinger fra CDU i etterkant av memorandumets offentliggjøring, og ville betydd ekstrakostnader og en dragkamp om hva

---

<sup>278</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 3

<sup>279</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 5-6

<sup>280</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 7

<sup>281</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 8-9

slags grenser og prosentandeler som ville være nødvendige for å bestemme nødvendigheten av omplassering av utenlandske barn. Det sistnevnte forslaget ville også skapt en del problemer med hensyn både til finansiering og eventuelle samarbeidspartnere: Hvordan skulle religionsundervisningen tilpasses den utenlandske befolkning med muslimsk trostilhørighet? Det samme føderalistiske systemet som gjorde det vanskelig å lage en enhetlig skolepolitikk ovenfra og ned, gjorde det samtidig mulig for de enkelte delstatene å komme med egne løsninger: Nordrhein-Westfalen var som tidligere nevnt allerede i gang med å utarbeide et tilbud om islamsk trosundervisning som ordinært skolefag, og som delstaten med flest utlendinger ville dette også være et pionerforsøk som kunne vurderes av andre delstater.<sup>282</sup>

Alt i alt var de skolepolitiske tiltakene som regjeringen besluttet i 1980, mindre vidtrekkende og ikke minst billigere enn det som ble foreslått i Kühn-memorandumet. De forslagene som ble fulgt herfra, var i første rekke de som bygde på bestående politikk, og hadde tverrpolitisk støtte. For å motvirke problemet med utenlandske ungdommer som havnet utenfor skolesystemet eller kom til Vest-Tyskland i nesten voksen alder, ble et bestående program med hovedvekt på verkstedsundervisning og yrkesrettet språkundervisning det pragmatiske botemiddelet som også delstatene var inneforstått med.<sup>283</sup>

## Politisk inkorporering: naturalisering

Anbefalingene fra Kühn-memorandumet om å gi barn av arbeidsmigrantene rett til tysk statsborgerskap, et forslag som også førte til flest avisoverskrifter i perioden før og etter offentliggjøringen av memorandumet, ble langt på vei fulgt i *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*. Det ble lagt opp til at barn av utenlandske foreldre etter å ha fylt 18 år skulle ha krav på å få bli tyske statsborgere dersom de oppfylte følgende krav: kontinuerlig opphold i Vest-Tyskland etter fylte tolv år, og minst to år sammenlagt før dette, samt oppgivelse av tidligere statsborgerskap. Det sistnevnte kravet skulle det være mulig å gi dispensasjon fra dersom opprinnelseslandet ikke godtok frigivelse eller dersom dette skapte uforholdsmessig store vanskeligheter for den som søkte om skifte av statsborgerskap.

---

<sup>282</sup> Sjøvik 2006:137-149

<sup>283</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 8

Med dette forslaget ville tysk statsborgerskapslovgivning fått sitt første innslag av *jus soli* i nyere tid og også åpninger for dobbelt statsborgerskap i enkelttilfeller. Valget om å bli tysk statsborger ble med dette helt frivillig fra den enkeltes side, en konsekvens av den politiske fellesnevneren for alle de store partiene på dette feltet: Ingen skulle ”tvangsgermaniseres”, eller tvinges til å bli tyske. Prinsippet om enhetlig statsborgerlig tilknytning innad i de utenlandske familiene ble dermed oppgitt ettersom naturalisering skulle være mulig uten at også foreldrene skiftet statsborgerskap. Kravene slik de ble fremsatt i *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*, åpnet dermed for at betydelige deler av andregenerasjonen kunne få tysk pass. Utelukket fra denne retten var i første rekke de som hadde fått en rettskraftig dom på til sammen ett år eller mer. Utover dette satte man kun som krav at søknaden om skifte av statsborgerskap ble sendt før fylte 22 år.<sup>284</sup>

## Politisk inkorporering av førstegenerasjonen?

Selv om muligheten til å få tysk statsborgerskap etter kun seks år ble luftet i dokumentet, foreslo man å opprettholde minstekravet om minst ti års opphold i Forbundsrepublikken, ettersom man anså dette tidsspennet som et minstemål hva angikk tilpasning til tyske leveforhold: *Diese Frist ist nicht als [...] Beschränkung zu verstehen, sondern als ein in unseren mitteleuropäischen Verhältnissen gewonnener Erfahrungswert für die Dauer der Eingewöhnung.*<sup>285 286</sup> Denne tilpasningen ble videre på som en nødvending forutsetning for å bli tysk: *„Diese Zuordnung zum Deutschen Volk kann nur durch ein Einleben in deutsche Lebensverhältnisse erreicht werden.“*<sup>287 288</sup> I tråd med dette synet ble naturalisering forstått som endepunktet for integrasjonen av den enkelte, og dermed ikke som et middel for å lette integrasjonen.<sup>289</sup>

Hvorfor ble det ikke gjort noen endringer på dette feltet? Selv om både individuelle og utenrikspolitiske grunner ble nevnt, førstnevnte i form av fremmedgjorte personer som hadde fått et tysk pass ”prematurt”, og sistnevnte som følge av aktiv ”braindrain”, var det likevel andre faktorer som veide mest i beslutningsdokumentet. På tross av det faktum at over 1

---

<sup>284</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 19-20

<sup>285</sup> ”Denne fristen skal ikke sees på som en restriksjon, men heller som en -i vår sentraleuropeiske erfaringsverdi - tid for lengden på tilvenningen”

<sup>286</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 19

<sup>287</sup> ”Denne innordningen i det tyske folk kan kun nås gjennom en tilvenning til tyske livskår.”

<sup>288</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 19

<sup>289</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 18

million utlendinger etter hvert hadde oppholdt seg lenge nok til å kunne bli tyske statsborgere, var det kun et lite antall som faktisk benyttet seg av muligheten. Blant tyrkere var andelen i 1978 så lav som 0,3 %.<sup>290</sup> I tillegg hadde endringer i forskrift til utlendingsloven angående oppholdstillatelser fra 1978 fjernet en del usikkerhetsmomenter for utlendinger bosatt i Forbundsrepublikken.<sup>291</sup>

Dette var ganske plausible poeng. Og de to forklaringene hang sammen: Etersom flere fikk tryggere oppholdstillatelse, ble det sjeldnere behov for å bytte statsborgerskap. Noen faktorer som ikke er nevnt er følgende: For det første at borgere i EF-stater allerede nøy en privilegert juridisk status sammenlignet med andre utlendingsgrupper, og for det andre at med den forestående utvidelsen av EF ville enda flere mennesker komme i denne kategorien. Det kan også argumenteres for at naturalisering av borgere fra andre land gikk imot hele ideen bak EF-samarbeidet og de "fire frihetene". Utover dette kan det også argumenteres for at Vest-Tyskland i sin restriktive holdning angående dobbelt statsborgerskap hindret naturalisering av nettopp tyrkere ettersom man mistet arverettigheter i Tyrkia dersom man sa fra seg sitt tyrkiske statsborgerskap.<sup>292</sup>

## **Politisk inkorporering: kommunal valgrett**

Som vist i kapittel 3 hadde SPD på landsmøtet i 1975 besluttet å tildele utlendinger bosatt i Forbundsrepublikken både aktiv og passiv valgrett på kommunalt plan etter fem års lovlig opphold. Også i Kühn -memorandumet ble det tatt til orde for å tildele utlendinger kommunal valgrett, men her ble det foreslått å gi utlendinger disse politiske rettighetene først etter opphold av åtte til ti års varighet, samt å begrense valgretten til eksisterende tyske partier. På tross av dette ble det i perioden etter memorandumets offentliggjøring gjort klart for alle involverte i beslutningsprosessen at kommunal valgrett ikke kom til å bli et aktuelt tiltak. Hvordan kunne regjeringen, dominert av SPD, ignorere et eget landsmøtevedtak, og en politikk som sannsynligvis kunne sikret SPD enda flere stemmer på kommunalt nivå?

---

<sup>290</sup> Weiterentwicklung der Ausländerpolitik: 21

<sup>291</sup> Weiterentwicklung der Ausländerpolitik: 22

<sup>292</sup> Hoffmann, Christhard i Brady et al (Eds.) 1999: 64

Selv om landsmøtet formelt var det øverste beslutningsorganet innad i SPD, var politikktutformingene i stor grad forbeholdt det topptunge Presidiet, altså sentralstyret.<sup>293</sup> Litt forenklet kan SPD på 1970-tallet karakteriseres som et parti med stor politisk spennvidde. Som følge av de unge og radikale nye medlemmene som hadde funnet veien til partiet i etterkant av studentopprøret på slutten av 1960-tallet, hadde partiet en tallrik, men ikke særlig innflytelsesrik venstreorientert fløy. På motsatt side hadde man de mer pragmatiske, styringsorienterte og eldre partimedlemmene, symbolisert ved Helmut Schmidt og de såkalte ”*Kanalarbeiter*” i *Bundestag*, som dominerte de mer innflytelsesrike politiske posisjonene.<sup>294</sup> Betegnende nok tok den senere kansleren Gerhard Schröder, daværende leder i ungdomspartiet, i 1979, til orde for føderal, delstatlig og kommunal valgrett for utlendinger etter kun tre års opphold og kalte denne politiske retten en forutsetning for integrasjon.<sup>295</sup>

Innad i ”treuenigheten” som i praksis ledet SPD i perioden, partileder Willy Brandt, parlamentarisk leder Herbert Wehner og kansler Helmut Schmidt,<sup>296</sup> gikk førstnevnte i en artikkel i partiorganet *Vorwärts* i mai 1979 tilsynelatende inn for kommunal valgrett for utlendinger.<sup>297</sup> Artikkelen som rettet fokus mot arbeidsmigrantenes rolle i den økonomiske veksten, hevdet at de utenlandske arbeiderne og deres familier på mange måter levde ”*im Schatten des Grundgesetzes*”<sup>298 299</sup>, og at denne urettferdigheten i forhold til tyske arbeidskollegaer måtte motvirkes fra politisk hold. Sannsynligvis inngikk denne artikkelen i Brandts rolle som brobygger innad i det polariserte SPD. Ved å uttrykke støtte til venstresidens posisjon i dette spørsmålet kunne Brandt skape et visst inntrykk av at toppledelsen ikke helt ignorerte egne landsmøtevedtak, og at det fantes forkjempere for utlendingenes rettigheter på høyeste plan i partiet.<sup>300</sup>

På SPD-landsmøtet i juni 1980 begrunnet Helmut Schmidt sin motstand mot kommunal valgrett for utlendinger på følgende grunnlag: ”*es wäre eine Einladung zur Bildung fremdsprachiger Rathausparteien, die der Durchsichtigkeit ermangeln müßten.*”<sup>301 302</sup> Dette

---

<sup>293</sup> Braunthal 1983: 17-23

<sup>294</sup> Braunthal 1983: 72-80

<sup>295</sup> Sozialdemokratischer Pressedienst 27.12.1979.

<sup>296</sup> Braunthal 1983: 70-71

<sup>297</sup> *Vorwärts* 31.05.1979

<sup>298</sup> ”I grunnlovens skygge”

<sup>299</sup> *Vorwärts* 31.05.1979

<sup>300</sup> Braunthal 1983: 12

<sup>301</sup> ”Det ville vært en invitasjon til danning av fremmedspråklige rådhuspartier, som ville mangle gjennomskinnelighet.”

argumentet bygde på frykten for at utlendingene ville danne nye og distinkte ”utlendingspartier”. Mot dette synet kunne det innvendes at den kommunale valgretten skulle begrenses til de bestående tyske partiene, slik det ble foreslått i Kühn-memorandumet, eller at kun aktiv valgrett skulle innvilges.

Det er likevel andre, mer tungtveiende årsaker, som kan trekkes frem for å klargjøre motstanden mot kommunal valgrett i den form som landsmøtet i SPD besluttet, nemlig de juridiske. For å kunne gi utlendinger kommunal valgrett måtte både en artikkel i den vesttyske grunnloven og i delstatenes forfatninger ha blitt endret. I *Bundestag* måtte det et to tredjedels flertall til for å gjennomføre denne grunnlovsendringen. Riktignok var koalisjonspartneren FDP på glid i dette spørsmålet, men til sammen hadde ikke SPD og FDP et slikt flertall i *Bundestag*. Med andre ord ville denne lovendringen stoppet allerede på dette stadiet. Videre var overhuset, *Bundesrat*, i denne perioden dominert av CDU og CSU og ville blokkert en slik grunnlovsendring. I tillegg kunne *Bundesverfassungsgericht* avgjøre at denne lovendringen var grunnlovsstridig.

## Sosiale tiltak

En systematisk og institusjonell faktor som lenge bidro til nettopp den tyrkiske befolkningens vanskelige stilling, hadde sin bakgrunn i at den velferdsorganisasjonen som var blitt tildelt ansvaret for deres sosiale velferd og rådgivning fra og med 1960-tallet, Arbeiterwohlfahrt, på flere områder ikke var ideell for denne oppgaven. Der flere av de andre gruppene ble knyttet til organisasjoner etter religiøs tilhørighet, for eksempel de katolske arbeidsmigrantene fra Italia, Spania, Portugal til det katolske Caritas og de greske til Evangelisches Werk<sup>303</sup>, var det ingen bestående muslimsk velferdsorganisasjon i Vest-Tyskland, og ansvaret for de tyrkiske arbeiderne ble gitt til Arbeiterwohlfahrt. Denne organisasjonen var, i motsetning til Evangelisches Werk og Caritas, ikke-konfesjonell og hadde bånd til arbeiderbevegelsen, noe som tidvis skulle skape problemer både overfor Tyrkia og konservative tyrkiske arbeidstakere fra landlige områder i Anatolia. Etersom mange av de tyrkiske sosialarbeiderne i Arbeiterwohlfahrt var sekulære og vestlig orienterte, skapte dette en distanse til den mer

---

<sup>302</sup> Wahlparteitag Essen 9./10. Juni 1980. Unkorrigiertes Protokoll, hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn 1980, Bd. 2: 48

<sup>303</sup> Som vist i kapittel 2 fikk Evangelisches Werk ansvaret for de greske arbeidsmigrantene grunnet god forbindelse mellom den protestantiske kirken i Vest-Tyskland og den gresk-ortodokse kirken i Hellas.

religiøse og tradisjonsbundne andelen av de tyrkiske arbeidsmigrantene,<sup>304</sup> og det skapte dessuten bekymring hos høyreorienterte tyrkiske myndigheter som fryktet kommunistisk og sosialistisk påvirkning av den tyrkiske befolkningen i Vest-Tyskland.<sup>305</sup>

I motsetning til de to kirkelige velferdsorganisasjonene hadde Arbeiterwohlfahrt færre finansielle egenmidler å rutte med, noe som holdt på å skape en krise for organisasjonen i 1976. I statsbudsjettet for dette året ble det lagt opp til kutt i overføringene til velferdsorganisasjonene, noe som førte til at organisasjonen måtte si opp en del tyrkiske og jugoslaviske sosialarbeidere og stenge en rekke kontorer. Denne nedskjæringen ble delvis reversert i løpet av samme år gjennom lobbyvirksomhet i *Bundestag*, men viste en svakhet i det delegerte sosiale sikkerhetsnett i Forbundsrepublikken som ble praktisert overfor den utenlandske befolkningen, især de tyrkiske og jugoslaviske arbeidsmigrantene.<sup>306</sup>

Gjennomsnittlig var det en sosialarbeider for ca. 3000 mennesker for de andre nasjonalitetene, mens for tyrkernes del var det nesten dobbelt så mange mennesker for hver sosialarbeider. For å utjevne denne forskjellen ble det besluttet å styrke personellet kvalitativt ved å tilby sosialarbeiderne videreutdanning i forhold til utenlandsk barn og ungdom, og kvantitativt ved hjelp av nyansettelser for å sørge for en bedre dekningsgrad for den tyrkiske befolkningen.<sup>307</sup> Også dette tiltaket kan ses på som en del av den pragmatiske linjen som gikk ut på å rette på spesielt iøynefallende skjevheter i politikken overfor den utenlandske befolkningen. Praksisen med å overlate i alle fall deler av det sosiale sikkerhetsnett til de frie velferdsorganisasjonene ble dermed fortsatt og utbedret for å rette opp en åpenbar svakhet.

## Arbeidsmigrantenes rettslige stilling

Det bestående juridiske rammeverket ble ikke endret i særlig stor grad med *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*. Hva angår oppholdstillatelse, ble de allerede gjennomførte lovendringene fra 1978 ansett som såpass tilstrekkelige at de hadde minsket incentivet for å få tysk pass hos store deler av den utenlandske befolkningen.<sup>308</sup>

---

<sup>304</sup> Hunn 2005: 155

<sup>305</sup> Hunn 2005: 157

<sup>306</sup> Hunn 2005: 380-381

<sup>307</sup> Weiterentwicklung der Ausländerpolitik: 15

<sup>308</sup> Weiterentwicklung der Ausländerpolitik: 22



De endringene som faktisk ble gjort, var - i tråd med beslutningsdokumentet for øvrig - rettet mot ungdommen og den oppvoksende generasjonen i Forbundsrepublikken. Som nevnt tidligere skulle deltakelse og gjennomføring av arbeidsrettet kurs kobles med en rett til arbeidstillatelse. Denne retten til arbeidstillatelse skulle senere også utvides til alle ungdommer som hadde gjennomført tysk skolegang, og også de som enten hadde gjennomført en yrkesrettet utdanning eller deltok på yrkesforberedende tiltak på fulltid.<sup>309</sup> I årene forut hadde de ulike tiltakene, for eksempel ventetidsordninger for å begrense tilstrømmingen av utenlandske barn og ungdom stort sett ikke fungert tilfredsstillende, og det å stenge arbeidsmarkedet for utenlandsk ungdom som uansett bodde og kom til å bo i Vest-Tyskland, var ikke bare økonomisk uklokt i form av tapte skatteinntekter, men også farlig ettersom utenlandsk og arbeidsledig ungdom lettere kunne gli inn i kriminelle løpebaner. Slik sett var den juridiske korrigeringen på dette feltet en nødvendig erkjennelse av at de tidligere tiltakene med fokus på begrenning av mulighetene for familiegjening og utestenging fra arbeidsmarkedet ikke hadde virket, og at det heretter ikke burde legges unødvendige hindringer i veien for arbeidsmotivert utenlandsk ungdom.

Når det gjaldt fare for utvisning, ble det i Kühn-memorandumet understreket at tallet på utvisninger av utenlandsk ungdom med foreldre bosatt i Forbundsrepublikken var svært lite. I *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* ble det slått fast, med hjemmel i grunnlovens beskyttelse av ekteskap og familie, at utvisning kun kunne være aktuelt i tilfeller av svært grove forbrytelser og i prinsippet ikke skulle være mulig dersom foreldrene bodde i Vest-Tyskland: ”*Den Bemühungen um eine Resozialisierung in der Bundesrepublik ist daher grundsätzlich der Vorrang vor einer Ausweisung einzuräumen.*”<sup>310 311</sup>

## **Videreutvikling av utlendingspolitikken eller innvandringspolitikk?**

I hvilken grad ble forslagene i Kühn-memorandumet fulgt av forbundsregjeringen, og på hvilket grunnlag? Hvorvidt kan beslutningsdokumentet *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* karakteriseres som utlendingspolitikk eller innvandringspolitikk?

---

<sup>309</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 14

<sup>310</sup> ”Forsøkene på en resosialisering i Forbundsrepublikken har følgelig forrang foran utvisning.”

<sup>311</sup> *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*: 18

Det kanskje mest iøynefallende ved Kühn-memorandumet, nemlig vektleggingen av at de utenlandske arbeidsmigrantene og deres familier for en stor del var innvandrere, og at Forbundsrepublikken allerede var blitt et innvandringsland, ble ikke betont eksplisitt i beslutningsdokumentet. Kühn-memorandumet var resultatet av en visjonær byråkrats arbeid, Karlfriedrich Eckstein, som ikke var på valg, og som i tillegg hadde fått ganske frie tøyler til å utmeisle et ambisiøst og vidtrekkende totalprogram for inkorporasjon og integrasjon av den utenlandske befolkningen. Med Heinz Kühn til å fronte forslagene var dokumentet også sikret en viss grad av publisitet. Utover dette ble memorandumet offentliggjort på en tid med relativt gunstig økonomisk situasjon og med integrasjonspositiv opposisjon og opinion; i en spørreundersøkelse fra 1979 hadde 42 % av de spurte (etniske vest-tyskere) støttet aktiv integrasjonstiltak, tre år etterpå var denne andelen derimot sunket til kun 11 %. Andelen som mente arbeidsmigrantene burde reise hjem til opprinnelseslandene, steg likeledes fra 39 % i 1979 til over 60 % i 1982.<sup>312</sup> Med andre ord var velgernes støtte til en storstilt inkorporasjon og integrasjon sterkt synkende i takt med den økonomiske utviklingen. Dette var heller ikke noe singulært fenomen begrenset til Vest-Tyskland anno 1980: Allerede under den milde resesjonen i 1966-67 var det en korrelasjon mellom økonomisk nedgang og økt oppslutning om det høyre-radikale partiet NPD i delstatsvalg i Hessen og Bayern.<sup>313</sup> Tendensen til negativ integrasjon,<sup>314</sup> altså at majoritetsbefolkningen samlet seg mot minoritetsbefolkningen i en slags "oss og dem" dikotomi fra 1980 og fremover, hadde også flere forutsetninger for å bli forsterket i det rådende politiske klimaet i Forbundsrepublikken på denne tiden: Oljekrisen fra 1979/80 og fremover var den andre store økonomisk krisen på få år, og en dramatisk økning i antall asylsøkere, deriblant en stor andel tyrkere som følge av militærkuppet, skapte usikkerhet og bekymring.

1980 var i tillegg valgår, og selv om utfordreren til Helmut Schmidt, den høyreorienterte CSU- lederen Franz Josef Strauß ikke så ut til å fokusere på utlendingene i forkant av valget samme høst, var det åpenbart at den omfattende og økonomisk dyptgripende nyorienteringen med hensyn til arbeidsmigrantene og deres familier som ble forespeilet i Kühn-memorandumet, ikke var noen vintersak. Deler av regjeringen var kritisk til de økonomiske konsekvensene av å implementere forslagene, i tillegg til å være motstandere av å betegne

---

<sup>312</sup> Chin 2007: 153

<sup>313</sup> Chin 2007: 60

<sup>314</sup> For mer om negativ integrasjon, se Bade 2004: 408

Forbundsrepublikken som et innvandringsland for arbeidsmigrantene og deres familier.<sup>315</sup> Samarbeidet med FDP var dessuten truet som følge av divergerende syn på den økonomisk politikken.<sup>316</sup>

Politikken overfor utlendingene i årene etter *Anwerbestopp* hadde vært preget av en viss konsensus mellom SPD og CDU, med relativt få kontroverser, men dette var i ferd med å forandres. Fra og med slutten av 1970-tallet skjedde det i Vest-Tyskland, som i mange andre vestlige land, en intellektuell og opinionsmessig dreining i konservativ retning, som i Vest-Tyskland kom til å gjøre spørsmål om tysk nasjonal identitet, og dermed også de utenlandske arbeidsmigrantene og deres familiers rolle og posisjon i det vesttyske samfunnet, til et omstridt tema. Ved å formulere og begrunne forskjeller mellom majoritetsbefolkningen og minoritetene i kulturelle termer istedenfor gjennom biologiske og genetiske faktorer klarte høyrepartiene, først i Storbritannia og senere i Vest-Tyskland, å markere avstand til høyreradikale partier, samtidig som de viste at de tok de innvandringsskeptiske og til dels fremmedfiendtlige velgernes bekymringer på alvor. Gjennom å fokusere på utlendingenes kulturelle avstand fra majoritetskulturen, som i vesttysk kontekst særlig rammet tyrkerne, ble budskapet pakket inn i akseptabel form og bidro til å dreie hele diskusjonen om integrasjon bort fra hvordan integrasjonen helst burde gjennomføres til å dreie seg om integrasjon i det hele tatt var mulig.<sup>317</sup> Denne typen argumentasjon ble mer markant fra og med 1981-82,<sup>318</sup> men på flere måter markerte Manfred Abeleins kritikk av Kühn-memorandumet en begynnende nyorientering i politisk tilnærming og argumentasjon fra CDU sin side til hele dette politikfeltet. CDU vendte seg bort fra den mer pragmatiske og sosialpolitisk orienterte linjen som preget *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik* og mer i retning av en retorikk som betonet uforenlige kulturelle kløfter mellom etniske tyskere og utlendinger som verken kunne eller ville la seg integrere, og som man av hensyn til denne iboende forskjellen nettopp ikke skulle prøve å integrere i det tyske samfunnet.

Var det noen av sivilsamfunnets aktører som aktivt støttet inkorporasjon og integrasjon på linje med forslagene i Kühn-memorandumet? Kirkene, både den katolske og den protestantiske, hadde i flere år arbeidet for utlendingenes rettigheter og dessuten vært viktige i det praktiske sosialarbeidet gjennom Caritas og Evangelisches Werk. Dette var også et av

---

<sup>315</sup> Düding 2002: 315-316

<sup>316</sup> Braunthal 1983: 230-231

<sup>317</sup> Chin 2007: 154-155

<sup>318</sup> Chin 2007: 150-155

poengene i Spiegel-artikkelen i forkant av Kühn-memorandumets offentliggjøring.<sup>319</sup> Denne hadde tittelen ”Kardinal Ratzinger fragen”, og i denne ble det påpekt at kirkene ville støtte en mer innvandringsvennlig politisk kurs og komme i et motsetningsforhold til de kristendemokratiske partiene og især Franz Josef Strauß dersom utlendingssaken ble et stort tema i valgkampen. Likevel må det fastslås at kirkene i første rekke hadde en appellativ innflytelse, og mindre konkret påvirkning på de politiske prosessene på dette feltet.<sup>320</sup>

Fagforeningene hadde mer reell innflytelse og var mer direkte involvert ettersom utlendingene utgjorde en stor del av arbeidsstyrken og i noen sektorer, spesielt bergverk, var helt uunnværlige. Selv om *Deutscher Gewerkschaftsbund* offisielt var partipolitisk nøytralt, var selvsagt båndene til SPD sterke. Hvilken posisjon inntok DGB i dette spørsmålet? Som det fremgår av et internt dokument fra 1978, gikk ikke fagforeningene inn for en storstilt satsing på integrasjon eller inkorporasjon utover det etablerte mønsteret., og kan nesten sies å være mer på linje med CDU enn med SPD på dette politiske området.<sup>321</sup>

”*Heute ist klar, es war ein Fehler so viele Menschen ins Land zu holen.*“<sup>322 323</sup> Slik ordla Helmut Schmidt seg på SPD-landmøtet i 1980 i forkant av valget samme høst.

Konsolideringspolitikken, altså forsøkene på å begrense antall utlendinger i etterkant av oljekrisen, hadde ikke vært helt vellykket, men det politiske handlingsrommet var begrenset. Og ifølge en fremtredende jussprofessor som hadde arbeidet med utlendingenes juridiske stilling, hadde den konkrete innvandringen per 1980 allerede funnet sted. Etter hvert som de utenlandske arbeiderne oppholdt seg lenger og lenger i Forbundsrepublikken på lovlig vis, ble de i økende grad omfattet av rettighetene i *Grundgesetz*, og gjennom den lovfestede beskyttelsen av ekteskap og familie omfattet disse rettighetene også den øvrige familien.<sup>324</sup>

Med en innvandring som allerede hadde funnet sted ”på bakkenivå”, og som i økende grad ble befestet gjennom lovverket, ble de politiske handlingsmulighetene redusert. Kühn-memorandumet bygde på denne kjensgjerningen, og fordret en fremtidig politikk som også offisielt tok høyde for dette. Fra våren 1979 til våren 1980 ble imidlertid de mer

---

<sup>319</sup> Se kapittel 4.

<sup>320</sup> Intervju med Klaus J. Bade 23.11.2009.

<sup>321</sup> Positionspapier des DGB zur Ausländerpolitik. Beschluss des DGB-BV vom 07.02.1978. Geschichte der Sozialpolitik seit 1945. Band 6, vedlagt cd-rom.

<sup>322</sup> ”I dag er det klart, at det var en feil å ta så mange folk inn i landet.”

<sup>323</sup> Wahlparteitag Essen 9./10. Juni 1980. Unkorrigiertes Protokoll, hrgs. v. Vorstand der SPD, Bonn 1980, Bd. 2:

46

<sup>324</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 21.7.1980

innvandringsvennlige signalene trukket noe tilbake i en samtid preget av økonomiske vanskeligheter, økning i antall asylsøkere og en mer kritisk opposisjon i et valgår. I Kühn-memorandumet hadde en eksplisitt innvandringspolitikk blitt fremmet. Denne ble, som tidligere vist, ikke fulgt opp i *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*. Hvilken linje ble valgt istedenfor?

På mange måter kan beslutningsdokumentet karakteriseres mer som en implisitt innvandringspolitikk. Riktignok gir dokumentets tittel alene umiddelbart et inntrykk av en fortsettelse av utlendingspolitikken, og mange av de mer kostnadskrevende tiltakene som ble foreslått i Kühn-memorandumet, ble sløffet til fordel for mindre omfattende yrkesutdanningsprosjekter rettet mot den gruppen som var potensielt mest problematisk, nemlig utenlandsk ungdom uten tilfredsstillende tysk skolegang. Likevel ble forslagene om politisk inkorporasjon av andre - og tredjegerasjonen, som også hadde skapt de fleste avisoverskriftene, beholdt og dannet grunnlaget for en slags passiv innvandringspolitikk: De som enten var født i Forbundsrepublikken eller hadde bodd der i tilstrekkelig tid, kunne med dette bli tyske statsborgere dersom de selv ønsket det.

Ettersom innvandringsprosessen langt på vei var et faktum uavhengig av offisiell politikk, trang heller ikke regjeringen å annonsere en eksplisitt innvandringspolitikk. Den lavmælte tittelen, den lille pressedekningen som fulgte og de mange betoningene av kjente omkvad om å ikke gjøre noen tyske mot sin vilje og å beskytte utlendingenes egenart og kultur, bidro slik sett til å tilsløre en pragmatisk, stillegående og implisitt innvandringspolitikk.

## Oppsummering

Etter år med forsøk på å komme frem til et helhetlig politisk konsept vedrørende arbeidsmigrantene og deres familier markerte forbundsregjeringens beslutning fra mars 1980, i alle fall temporært, en avklaring. Den politiske diskusjonen om temaet hadde i årene fra 1977 fulgt en slags pendelbevegelse. I kompromissbetinget ro, men også stillestående med forslagene fra *Bund- Länder*-kommisjonen før det svingte mer i retning av innvandringspolitikk i forkant av Kühn-memorandumets offentliggjøring i september 1979. Både som følge av opposisjonens krasse reaksjon, økonomiske og samfunnsmessige faktorer var ”pendelen” innen mars 1980 på klar retur vekk fra ytterpunktet eksplisitt

innvandringspolitikk som Kühn-memorandumet representerte, men hvor langt tilbake gikk forbundsregjeringen i beslutningsdokumentet sitt? I det man entret valgåret 1980, var mulighetene for en eksplisitt innvandringspolitikk i ferd med å erodere bort som følge av de tidligere nevnte problemene med økonomien, asylsøkerne og en gryende negativ integrasjon. En økonomisk vidstrakt tiltaksplan for å fremme inkorporeringen og integreringen av arbeidsmigrantene og deres familier var ingen vinnesak hos velgerne, som i overveiende grad bestod av etniske tyskere. Det var heller ingen av sivilsamfunnets aktører som presset på for dette med tilstrekkelige ressurser til rådighet. Samtidig som den politiske diskusjonen i årevis hadde oscillert mellom konsolidering og integrasjon av den utenlandske befolkningen, hadde den faktiske innvandringen på dette tidspunktet for en stor del funnet sted på de aller fleste områder unntatt på det politiske og opinionsmessige plan. Arbeidsmigrantene var ikke velgere, og Forbundsrepublikken var - ifølge den nasjonale selvforståelsen – fortsatt en provisorisk stat som påberopte seg å være representant også for etniske tyskere som bodde utenfor dens grenser.

Konsekvensene av dette for forbundsregjeringens besluttede politikk var en implisitt innvandringspolitikk på sparebluss. Mange av de kostnadskrevene tiltakene foreslått i Kühn-memorandumet ble strøket eller ført videre i forminskert form og øremerket de gruppene blant den utenlandske befolkningen som så ut til å trenge dem mest. Mulighetene til å bli tysk statsborger for andre – og tredjegerasjonen, et av de mest omtalte og kontroversielle forslagene fra Kühn-memorandumet, ble beholdt i *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*, og med dette ga man barna til arbeidsmigrantene en mulighet til å befeste den subjektive integrasjonen med politisk inkorporering og fullendt offisiell innvandring.

## Kapittel 6

### Konklusjon

*I hvilken grad gikk Forbundsrepublikken fra utlendingspolitikk til innvandringspolitikk i perioden 1975 til 1980?*

Som vist i kapittel 2 var den opprinnelige utlendingspolitikken med vekt på utlendingsbeskjeftigelsen, kjennetegnet av kortvarig opphold, avsondret liv og overveiende enslige arbeidsmigranter, i endring allerede før *Anwerbestopp* i 1973. I sosialpolitiske saker hadde dessuten arbeidsmigrantene langt på vei vært likestilt med sine tyske kollegaer helt fra starten av. Oppholds- og arbeidstillatelsene hadde for mange blitt utvidet, familie og barn hadde flyttet etter, og tegnene til et mer varig opphold ble klarere. Dette vakte bekymring både hos myndighetene og organisasjoner i sivilsamfunnet de siste årene før *Anwerbestopp*. Dette var likevel en delvis selvforskyldt situasjon ettersom oppholdstillatelse av økonomiske årsaker hadde blitt forlenget og arbeidstillatelsene i 1971 hadde blitt utvidet til å gjelde i fem år uavhengig av situasjonen i den vesttyske økonomien og arbeidsmarkedet. Det var dermed adskillig mindre politisk spillerom etter november 1973 enn under resesjonen i 1966/67. Forbundsregjeringen, delstatsmyndighetene og utlendingsforvaltningen konsentrerte seg hovedsakelig om begrensingshalvdelen av den bestående dobbeltstrategien som også gikk ut på innlemming og integrasjon av arbeidsmigrantene og deres familier i kjølevannet av *Anwerbestopp*.

I mangel av bestående koloniale tradisjoner, utbredte forestillinger om arbeidsmigrantenes temporære tilstedeværelse (også blant dem selv) og en nasjonal selvforståelse som en provisorisk stat med en statsborgerskapslovgivning som var svært inkluderende overfor etniske tyskere og ekskluderende overfor ikke-tyskere, fantes det rett og slett intet helhetlig politisk konsept for å inkorporere og integrere utlendinger på lengre sikt enn til en midlertidig sosial integrering.

Regjeringspartiet SPD utarbeidet sin politikk overfor arbeidsmigrantene i etterkant av *Anwerbestopp* og med utviklingen fra resesjonen som erfaringsgrunnlag. Dette resulterte i en noe eiendommelig blanding av utlendings- og innvandringspolitikk. På den ene siden arbeidsmarkedspolitikken anvendt på utlendinger i form av forlenging av oppholds- og arbeidstillatelse knyttet til arbeidsmarkedets tilstand og forventede utvikling og en

utvisningspraksis knyttet til bruk av sosiale stønader, tilsynelatende uten hensyntagen til at dette kunne dreie seg om opparbeidede trygderettigheter for de berørte, noe som var oppsiktsvekkende fra et sosialdemokratisk parti. På den andre siden en – i alle fall i tysk kontekst – utpreget pragmatisk holdning til eventuell innvandring for de som over tid oppfylte de åpenlyst arbeidsmarkedstilpassede oppholdskriteriene, med rett til rimelig og ubyråkratisk naturalisering etter ti år og inkorporering og integrering så langt som mulig og ønskelig av arbeidsmigrantene selv. Bemerkesverdig var også det optimistiske og uanstrengte forholdet til innvandringsprosessen. Det kulturelle aspektet og mulige problemer knyttet til innvandring ble ikke i nevneverdig grad tatt opp, selv om et blick over landegrensene, for eksempel til Sveits, ville vist at dette ofte ikke var en friksjonsfri prosess. Det kan dermed virke som om SPD så på de utenlandske arbeiderne i første rekke som arbeidere, dernest som utlendinger som ville bli integrert naturlig gjennom et opphold av en viss varighet når de juridiske og materielle forutsetningene var på plass.

Når det gjaldt CDUs politikk fra 1977, bar denne preg av å være utarbeidet på et senere tidspunkt enn SPDs politikk. Rent kvantitativt var *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik* dobbelt så stort som SPDs dokument og inkluderte også mer om skyggesidene ved utlendingenes tilstedeværelse: kriminalitet og illegale utlendinger. Angående juridisk status, oppholdstillatelse, barnehager og skolevesen overlappet CDUs forslag – i alle fall på papiret – SPDs tidligere standpunkt, noe som har bakgrunn i at begge partiene bygde på allerede etablert praksis, for eksempel i skolepolitikken. Der det kulturelle aspektet ved utlendingenes tilstedeværelse kun i liten grad ble trukket frem i lyset av SPD, refererte CDU i sitt dokument flere ganger til hvor viktig det var å opprettholde utlendingenes kultur for gjøre en hjemreise mest mulig uproblematisk. I sum førte dette til at de utenlandske arbeiderne og deres familier ble tilbudt et opphold i Forbundsrepublikken innenfor rammen av et utvidet *Gastarbeiter* – begrep. På de aller fleste områder skulle både arbeidsmigrantene og deres familier inkorporeres og integreres i det vesttyske samfunnet uten å bli tyske. Politiske rettigheter og tysk statsborgerskap var oppnåelig, men kun etter innsats, noe som reflekterte tankegangen om at medlemskap i Forbundsrepublikken hovedsakelig tilhørte etniske tyskere. Helst burde oppholdet være av en temporær, om enn mangeårig, karakter.

De Grønne hadde ikke veldig mye nytt av konkrete tiltak overfor den utenlandske befolkningen, men viste sin profil som et alternativt parti ved å sette Forbundsrepublikkens



økonomiske interesser i andre rekke og gjøre utlendingene og deres ønsker og behov til utgangspunktet for hvordan politikken burde utformes.

I hvor stor grad de ovenfornevnte dokumentene ble en plattform for praktisk politikk, er diskutabelt, og selv om dette ikke er hovedtemaet i denne oppgaven, kan det faktum at SPDs *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* ikke ble behandlet grundig på landsmøtet i 1975, vanskelig og potensielt konfliktbetont som det var, tyde på at dette politikkområdet ikke ble ønsket som en sentral sak på agendaen til partiet.

Forbundsregjeringens hovedanliggende virket uansett rettet inn mot konsolidering av den utenlandske befolkningen frem til 1976/77. Ettersom de fleste tiltakene beregnet på dette formålet enten slo feil, eller endte opp med å ha begrenset, eller sågar kontraproduktiv effekt slik som *Stichtagregelung* og ventetidsordninger, kom forsøkene på å utarbeide et helhetlig politisk konsept for integreringen og inkorporeringen av den utenlandske befolkningen mer i forgrunnen fra og med 1977. Forsøket på dette, utført av den heterogent sammensatte *Bund – Länder* – kommisjonen, ble et motsetningsfylt formelkompromiss, som likevel bidro til endringer i de forvaltingsmessige rutineene for utdeling av oppholdstillatelser, i utlendingenes favør, i oktober 1978. I hvilken grad dette faktisk bedret den juridiske situasjonen, var det delte meninger om både i samtiden og i forskningslitteraturen i etterkant, men en viss forbedring synes å ha forekommet, i alle fall med ettertidens visshet om hvor mange som faktisk fikk fortsette å oppholde seg i Vest – Tyskland.

Det neste store forsøket på et helhetlig politisk konsept ble, på tross av en ugunstig oppstart ved utnevnelsen av Heinz Kühn som *Ausländerbeauftragter* høsten 1978, i forkant av memorandumets offentliggjøring preget av et oppsiktsvekkende innvandringspolitisk intermezzo som bar bud om en forestående nyorientering på dette feltet. Med CDUs reaksjon på memorandumet var dette mellomspillet over. Ikke bare fordi det også angrep posisjoner som - hvis man legger den offisielle politikken til SPD og CDU til grunn - det bestod en viss enighet om, men også fordi særlig Manfred Abeleins kritikk representerte en ny tilnærming til politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier som betonte de uoverkommelige kulturelle avstandene mellom tyskere og utlendingene, og hvordan dette utelukket både en integrasjon og politisk inkorporasjon. Forskjellene ble omtalt og begrunnet med kulturelle termer, og dermed var de mer akseptable i det politiske ordskiftet. Med dette rykket også spørsmål om nasjonale identiteter i forgrunnen. Ikke bare angående utenlandske arbeidere,

men også tysk nasjonal identitet og viktigheten av å opprettholde denne i Forbundsrepublikken i påvente av en fremtidig tysk samling. Kimen til dette synet kan hevdes å ligge allerede i *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*. I dette dokumentet handlet spørsmålet om nasjonale identiteter i første rekke om å opprettholde utlendingenes kulturelle egenart for å ikke gjøre dem tyske mot sin vilje samt å muliggjøre hjemreise også etter relativt langt opphold i Forbundsrepublikken. Med Aberleins argumentasjon ble betoningen av opprettholdelse av kulturell egenart og nasjonal identitet i større grad knyttet til nødvendigheten av å opprettholde det tyske i møte med utenlands kultur enn av det utenlandske i møte med det tyske.

Selv om denne nye tilnærmingen til spørsmålet om arbeidsmigrantenes tilstedeværelse i Forbundsrepublikken ikke markerte et umiddelbart vannskille i denne diskusjonen, skulle denne fremgangsmåten få drahjelp av den forestående økonomiske nedturen, økningen i antall asylsøkere og den gryende tendensen til negativ integrasjon i form av konsolidering av majoriteten på bekostning av minoritetene, noe som fikk en klar brodd spesielt mot tyrkerne. En lignende strategi hadde allerede hjulpet *Conservatives* i Storbritannia og representerte en måte å ta velgernes bekymringer på alvor og samtidig markere avstand til politiske grupperinger enda lenger til høyre ved å ikke bruke biologiske og rasemessige betegnelser.

For forbundsregjeringens del ble det verken av økonomiske eller velgermessige årsaker klokt å følge de visjonære anbefalingene i Kühn – memorandumet. Helmut Schmidt og resten av regjeringen hadde andre hensyn å ta i valgåret 1980. Selv om den eksplisitte innvandringspolitikken foreslått av Kühn ikke ble fulgt i beslutningsdokumentet fra mars 1980, la forbundsregjeringen opp til en implisitt innvandringspolitikk. Diskusjonen om Forbundsrepublikken var et innvandringsland eller ikke og hvorvidt en integrasjon var mulig eller ønskelig, bidro til å tilsløre de reelle forhold vedrørende arbeidsmigrantenes tilstedeværelse. Tegnene til at innvandringen var godt i gang, var tydelige. Mange hadde fått sikre oppholdstillatelser, og som tidligere vist hadde færre og færre konkrete planer om hjemreise. Det var rett og slett ikke særlig stort politisk manøvreringsrom igjen innenfor den demokratiske rettsstaten som Forbundsrepublikken var med hensyn til å regulere den utenlandske befolkningen etter arbeidsmarkedets behov. Mulighetene til å bedrive klassisk utlendingspolitikk hadde nær sagt forsvunnet.

Med *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* tok forbundsregjeringen konsekvensene av de overnevnte faktorene, men modererte ordbruken og reduserte de kostnadskrevene tiltakene ned til et pragmatisk og gjennomførbart program for å rette opp i de mest åpenbare skjevhetene som eksisterte for den utenlandske befolkningen. Det prinsipielle standpunktet om at utenlandske barn og ungdom skulle være i de samme institusjonene som sine tyske jevnaldrende, ble beholdt. De mest vanskeligstilte utenlandske ungdommene fikk et jobbrettet kurstilbud for å lette innslusingen i arbeidslivet. De sosiale tjenestene ble styrket gjennom en øket finansiell støtte til den minst ressurssterke velferdsorganisasjonen, Arbeiterwohlfahrt, som var ansvarlig for den største utenlandske befolkningsgruppen, nemlig tyrkerne. Hva angikk politisk inkorporering, ble kommunal valgrett ikke tatt med i den besluttede politikken av gode grunner: Det var en politisk risikosport, og kommunal valgrett var sannsynligvis ikke ansett som særlig viktig av arbeidsmigrantene selv. Der SPD i *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer* hadde lagt opp til naturaliseringsmuligheter for første generasjonen, ble dette omgjort til heller å gjelde andre – og tredje generasjonen i tråd med den demografiske utviklingen innad i den utenlandske befolkningen etter hvert som 1970 – tallet skred frem.

### **Perioden 1975 til 1980 i ettertidens lys**

Som vist var arbeidsmigrantenes tilstedeværelse i Vest-Tyskland i perioden 1975 til 1979 preget av en viss konsensus partiene imellom, og selve temaet var heller ikke gjenstand for stor politisk diskusjon eller debatt i offentligheten i denne perioden. Utlendingenes opphold var gjennom 1970-tallet mer en sak for forvaltningen, domstoler og berørte organisasjoner i sivilsamfunnet slik som fagforeninger og arbeidsgiverforeninger enn et brennbart stridstema for de store politiske partiene. Forsøkene på å komme frem til helhetlige politiske konsepter, først fra partiene, siden fra *Bund- Länder-* kommisjonen, var ganske stillferdige og kan sies å representere måten hele problematikken ble tilnærmet på i perioden. Høytstående eksperter fra partiene, byråkratiet og ikke-statlige organisasjoner utarbeidet et teknokratisk rammeverk for å håndtere utlendingenes tilstedeværelse, der den saklige distansen og manglende kulturelle og direkte velgermessige hensyn førte til en politikk som i alle fall hadde elementer av innvandringspolitikk. Tilsynelatende var fremmedfiendtligheten mer fremtredende ved resesjonen i 1966/67 enn i årene 1973 til 1979. Da opinionen svingte fra å være relativt innvandringsvennlig i årene 1978/79 til bekymret og mer innvandringsfiendtlig mellom 1979

til 1983, skjedde dette delvis utenfor politikken og offentlighetens oppmerksomhet,<sup>325</sup> men vant terreng i takt med den negative økonomiske utviklingen i Forbundsrepublikken fra og med 1979/1980. Samtidig skiftet CDU tilnærming til saksfeltet, og sammen med CSU "kapret" de denne saken for velgermessige formål og gjorde nettopp den vage, sosialpolitisk orienterte og implisitte innvandringspolitikken til forbundsregjeringen til skyteskive med lignende argumentasjon som Manfred Abelein hadde brukt i sin reaksjon på Kühn-memorandumet, men med mer uttalt brodd mot tyrkerne.<sup>326</sup> Velgermessig hjalp dette CDU/CSU, og da Helmut Kohl i sin regjeringserklæring høsten 1982 oppjusterte *Ausländerpolitik* til en av de viktigste politiske sakene for den nye forbundsregjeringen, var dette et tegn på hvordan politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier hadde unnsuppet den tidligere pragmatiske politiske og byråkratiske sfæren fra årene 1975 til 1979 og antatt rollen som et av de viktigste samfunnsmessige stridsspørsmålene på starten av 1980-tallet. Den økende oppmerksomheten rundt utlendingene var også knyttet til spørsmål om nasjonal identitet og utlendingenes kulturelle annerledeshet og hvordan dette påvirket mulighetene for en fungerende sameksistens. Dette skiftet påvirket både det politiske ordskiftet, offentlige debatter og andre fora i det vesttyske samfunnet. Et tydelig tegn på dette var at til og med Heinz Kühn i et intervju fra 1981 uttrykte bekymring angående dette temaet når det gjaldt tyrkerne. Kühn rettet oppmerksomheten mot islamsk renessanse blant tyrkerne i Forbundsrepublikken, noe som kunne observeres gjennom økt bruk av hijab blant tyrkiske kvinner som tidligere gikk barhodet, og ved at tyrkiske gruvearbeidere som tidligere hadde dusjet nakne i fellesdusjen etter endt arbeidsøkt, nå beholdt kullinnsmurt undertøy på. Også koranskolenes grep om de unge og undervisning som var uforenlig med tyske lover og normer, bekymret Kühn.<sup>327</sup>

I dette klimaet hadde selv ikke forbundsregjeringens nøkterne politikk uttrykt i *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* fra mars 1980 en mulighet for gjennomføring. For eksempel ble ikke statsborgerskapsloven endret slik at barn av utenlandske foreldre kunne få rett til å bli tyske statsborgere fra fylte 18 år. Statsborgerskapsloven ble ikke endret på dette feltet før i 1999, og da først i en modifisert form ettersom den nye regjeringskonstellasjonen bestående av SPD og de Grønne møtte såpass kraftig motbør fra CDU/CSU at de måtte vanne ut forslagene for i det hele tatt å berge reformen. Som følge av dette ble de forespeilede

---

<sup>325</sup> Herbert 2001: 241

<sup>326</sup> Chin 2007: 152, se også Herbert 2001: 248

<sup>327</sup> *Druck und Papier* 12.01.1981

åpningene for dobbelt statsborgerskap strøket, men loven innførte likevel en viss grad av *jus soli*. Barn av utenlandske foreldre fikk heretter automatisk tysk statsborgerskap ved fødselen i tillegg til at de kunne overta også foreldrenes statsborgerskap, men måtte velge mellom enten utenlandsk eller tysk statsborgerskap når de ble mellom 18 og 23 år gamle.

Slik sett endte det ikke opp med å bli generasjonen utenlandske barn som Mest Ôzils foreldre tilhørte - slik Kühn-memorandumet foreslo, og også forbundsregjeringen gikk inn for med *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik* - som ble tilbudt en enkel mulighet til å få tysk statsborgerskap. Da dette tiltaket ble børstet støv av, hadde det kommet flere generasjoner til.

I ettertidens lys, og gjennom denne oppgavens forskningsresultat, blir det klart at perioden 1975 til 1980 var formative år for politikken overfor den utenlandske befolkningen, som den gang i overveiende grad bestod av arbeidsmigranter og familiene deres. Politikken var på vei bort fra utlendingspolitikk i retning av innvandringspolitikk i årene 1975 til 1980, før til og med den implisitte innvandringspolitiske linjen forbundsregjeringen la seg på i 1980, kom under press, og denne måtte vike for en symbolpolitisk ikke-innvandringspolitikk, og grunnet de rådende politiske og opinionsmessige forhold ble holdt i en samfunnsmessig uheldig dvale frem til slutten av 1990-tallet.

## Muligheter for videre forskning

Som fersk masterstudent tror man at man gjennom forskningsarbeidet skal være den første til å bestige et nytt fjell. Under prosessen modnes denne oppfatningen i retning av at man bestiger et fjell og legger en stein til en varde. Underveis legger man merke til andre muligheter og kilder – andre stier og steiner for å fortsette metaforen – som kan bidra til å flytte forskningsfronten fremover. Innenfor dette temaet kan følgende muligheter skisseres: Ettersom sperrefristen fra skrivende stund og i løpet av de neste årene ikke lenger vil gjelde arkivert materiale fra 1980 og frem til regjeringsskiftet i 1982/83, vil det sannsynligvis være mulig å hente frem mer kildemateriale fra denne interessante perioden, da forbundsregjeringen kom på defensiven i politikken overfor arbeidsmigrantene og deres familier, og da dette spørsmålet kom høyere opp på den politiske dagsordenen. Gjennom økt fokus på presseklender kan utviklingen også utforskes til å kartlegge overgangen fra det

midlertidige innvandringsliberale klimaet sommeren 1979 til ”pendelen” i økende grad fra 1980 svingte i retning av begrensning og forsøk på premiering av hjemreise i 1983/84. Dette kan også være gjenstand for diskursanalyse. Her kan også spørsmål om nasjonal identitet utforskes bedre enn det som var mulig innenfor denne oppgavens ramme.

En komparativ analyse av lignende perioder og fremgangsmåter i andre land burde også være mulig. En sammenligning med for eksempel Storbritannia og ”*the liberal hour*” på slutten av 1960 – tallet og en vektlegging av kulturell avstand istedenfor bruk av biologiske og rasemessige termer for å forklare umuligheten av integrasjon - en metode brukt både av *The Conservative Party*s på slutten av 1970 – tallet og CDU/CSU fra 1979 og fremover - kan også være forskningsmessig fruktbart.

## Kilder

### **Archiv der sozialen demokratie ved Friedrich- Ebert- Stiftung, Bonn**

SPD, *Konzept zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer*, Bonn, 1975

Brev fra Hermann Buschfort til SPD- Parteivorstand, 13.06.1975. SPD-PV, 2/PVCO00074.  
Bundesgeschäftsführer Holger Börner, Schriftwechsel etc.

Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Fachbereich III. Verfassung und  
Verwaltung. Thema Kommunales Wahlrecht für Ausländer. 17.05.1979 SPD-PV 13386.  
2/PVCP000108. Argumentationshilfe Ausländerpolitik I

Brev fra Heinz Schwarz til Karl Schwab (DGB) 09.08.1977. SPD-PV 14346.2/PVCQ000039.  
Ausländerpolitik.

Ergebnisvermerk des Gesprächs Helmut Schmidt mit Heinz Kühn am 9.05.1979 NL. 1/HK  
AA 000142

Der sozialdemokratische Bundestagsfraktion 15.05.1979 NL. 1/HK AA 000142

*Weiterentwicklung der Ausländerpolitik*. Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. März  
1980- SPD-PV 2/PVCG000145. Ausländerrecht I.

Wahlparteitag Essen 9./10. Juni 1980. Unkorrigiertes Protokoll, hrgs. v. Vorstand der SPD,  
Bonn 1980, Bd. 2.

## **Archiv für Christlich-Demokratische Politik ved Konrad Adenauer Stiftung, St. Augustin**

CDU, *Konzept der CDU zur Ausländerpolitik*, Bonn, 1977

Zukunftschancen der Kinder ausländischer Arbeitnehmer Antrag der CDU/CSU –  
Bundestagsfraktion, BT – Drucksache 8/1811 vom 08.12.1978, Bonn.

Deutschland-Union-Dienst 12.10.1979

Deutschlands-Union-Dienst 22.10.1979

## **Archiv Grünes Gedächtnis, Berlin**

Die Grünen, *Das Bundesprogramm*, 1980

Die Grünen, *Wahlprogramm `80 für Nordrhein-Westfalen*. 1980

## **Intervju**

Intervju med prof. emeritus Klaus J. Bade. 23. 11. 2009. Berlin.

## **Internett**

[www.migration-online.de/kuehnmemorandum](http://www.migration-online.de/kuehnmemorandum): Kühn, Heinz: *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland*. Memorandum des Beauftragen der Bundesregierung, Bonn. 1979.

<http://lexetius.com/GG/-0>: Preamble i Grundgesetz 1949 til 1990.



## Presse- og tidsskriftartikler

Alle avis- og nyhetsmagasinartikler er plassert i notene i teksten.

## Øvrige kilder

Positionspapier des DGB zur Ausländerpolitik. Beschluss des DGB-BV vom 07.02.1978. I *Geschichte der Sozialpolitik seit 1945. 1974-1982. Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit*. Bandherausgeber: Prof. Dr. Martin H. Geyer. Band 6, vedlagt cd-rom. Nomos Verlag. Baden-Baden. 2008.

## Litteratur

Bade, Klaus J. (Hrsg.): *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*. München: Beck. 1994.

Bade, Klaus J.: Einheimische Ausländer: ‚Gastarbeiter‘ – Dauergäste – Einwanderer. *Deutsche in Ausland – Fremde in Deutschland*. Verlag C. H. Beck, München. 1992.

Bade, Klaus J.: *Migration in European History*. Malden, Mass: Blackwell Publishers. 2003.

Bade, Klaus J. & Bommers, Michael: Migration und politische Kultur im >Nicht-Einwanderungsland<. *Migrationsreport 2000 – Fakten – Analysen – Perspektiven*. Herausgegeben von Klaus J. Bade und Rainer Münz. Campus Verlag, Frankfurt. 2000.

Bade, Klaus J.: From Emigration to Immigration: The German Experience in the Nineteenth and Twentieth Centuries. *Migration Past, Migration Future. Germany and the United States*.

Bade, Klaus J. & Weiner, Myron (eds.). Providence. Oxford: Berghahn Books. 1997.

Bade, Klaus J.: *Sozialhistorische Migrationsforschung*. Göttingen : V & R Unipress, 2004.

Braunthal, Gerard: *The West German Social Democrats, 1969-1982. Profile of a Party in Power*. Boulder. Westview Press.1983.

Brubaker, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1992

Chin, Rita: *The Guest Worker Question in Postwar Germany*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. 2007.

Damsgaard Hansen, E.: *European Economic History – From Mercantilism to Maastricht and beyond*. Copenhagen Business School Press. 2001.

Düding, Dieter: *Heinz Kühn 1912-1992. Eine politische Biographie*. Essen, Klartext Verlag. 2002.

Fest, Joachim: *De umulige spørsmålene – Samtaler med Albert Speer*. Damm. 2005.

Herbert, Ulrich: *Arbeit, Volkstum, Weltanschauung. Über Fremde und Deutsche im 20. Jahrhundert*. Frankfurt am Main. Fischer Taschenbuch Verlag.1995.

Herbert, Ulrich: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München. Verlag C.H. Beck. 2001.

Hoffman, Christhard: *Immigration and Nationhood in the Federal Republic of Germany: The Postwar Transformation of Germany – Democracy, Prosperity, and Nationhood*. Brady, John S.; Crawford, Beverly & Willarty, Sarah Elise (eds.). University of Michigan Press. 1999.

Hunn, Karin: *Nächstes Jahr kehren wir zurück.. Geschichte der türkischen "Gastarbeiter" in der Bundesrepublik*. Göttingen. Wallstein Verlag. 2005.

Joppke, Christian: *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

Kivisto, Peter and Faist, Thomas: *Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects*. Blackwell Publishing. 2007

Kontos, Maria: *Verbandsstrategien zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik. Eine Analyse der Integrationsstrategien der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften gegenüber den ausländischen Arbeitern*. Königstein/Ts. : Hanstein, 1983

López-Blasco, Andrés: *Tendenzen der Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ausländerpolitik und Integrationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung wichtigster Ergebnisse mit Auswahlbibliographie*. Weidacher, Alois & López-Blasco, Andrés. Verl. Dt. Jugendinst., München. 1982.

Manfrass, Klaus: *Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen Herkunftsländern im Zeichen der Arbeitskräftewanderung. Ausländerbeschäftigung und internationale Politik. Zur Analyse transnationaler Sozialprozesse*. Lohrmann, Reinhard & Manfrass, Klaus (Hrsg) München. 1974.

Münz, Rainer & Ulrich, Rolf: *Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1995: Ethnic Origins, Demographic Structure, Future Prospects. Migration Past, Migration Future. Germany and the United States*. Bade, Klaus J. & Weiner, Myron (eds.). Berghahn Books. Providence. Oxford. 1997.

Spies, Ulrich: *Ausländerpolitik und Integration. Eine empirische Untersuchung der Rechtsprobleme von türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen*. Frankfurt a. M. Lang. 1982.

Soysal, Yasemin N.: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press. 1994.

Søvik, Margrete: *The Social Benefit of Domesticated Religion – Islamic Instruction in German Public Schools, 1979-2001*. Bergen. 2006.

Thränhardt, Dietrich: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1949-1990*. Frankfurt am Main. Suhrkamp Verlag. 1996.

Unger, Klaus: *Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Saarbrücken [u.a.] : Breitenbach, 1980

## English Summary

This master thesis examines the following main question: *To what extent did The Federal Republic of Germany shift from a policy of labor market politics applied to foreigners to a policy of immigration for migrant workers and their families from 1975 to 1980?* Starting in 1955, FRG recruited millions of foreign migrant workers to even out shortages in the native workforce and to fuel the economy during the years of the *Wirtschaftswunder*. Originally perceived as a temporary phenomenon, as is evident in the term “guest worker”, the recruitment process would eventually result in *de facto* immigration for millions of migrant workers and their families. The labor recruitment was ended in 1973, only to have a boomerang effect on the number of foreigners residing in the FRG due to family reunification and natural growth of the foreign population. The classic policy of labor market politics applied to foreigners was no longer adequate. In its 1975 platform, the governing party at the federal level, SPD, advocated a combination of labor market politics applied to foreigners and immigration policy for the migrant workers who held secure jobs and wanted to settle in the FRG and become German citizens. CDU, the opposition party`s position, differed only slightly from SPD`s proposal in terms of incorporation, but maintained reservations against political incorporation. In 1979, the so-called Kühn - memorandum sparked controversy after an initial phase of openness to immigration from both SPD and CDU in 1978-79. The newly installed Commissioner for Foreigners` Affairs, Heinz Kühn, recommended a comprehensive, albeit expensive, program for incorporation and integration of the migrant workers and their families which was vehemently criticised by CDU. This criticism also marked a new strategy from the opposition parties in which cultural factors were used as an explanation for the impossibility of integration and incorporation of foreigners, especially Turks. This approach gained momentum due to the onset of an economic downturn in the wake of OPEC II, increased numbers of asylum seekers and negative integration among the West-German population. Instead of the explicit immigration policy favoured by Kühn, the ruling SPD-FDP- coalition opted for a less costly and less ambitious program of implicit immigration policy in 1980. Despite the pragmatic nature of the federal governments decision in 1980, several of the important changes were shelved, and did not resurface until the end of the 1990`s. This was due to an increased animosity towards foreigners and a change of government in 1982 which must, at least partially, be understood against the backdrop of a broadening consensus in the population that the foreigners constituted a problem in the FRG.

