



Ernst Karpf

# Eine Stadt und ihre Einwanderer

700 Jahre Migrationsgeschichte  
in Frankfurt am Main



campus



# Inhalt

Vorworte .....	9
Vorwort zur neuen Auflage 2013 .....	9
Vorwort zur ersten Auflage 1993 .....	10
Mittelalter .....	13
Vom Königshof zur Stadt .....	13
Juden als Minorität: Tod und Vertreibung .....	16
Späteres Mittelalter: Zuwanderung und Ausgrenzung .....	18
1500–1800 .....	29
Reformationszeiten .....	29
Reisendes Volk .....	31
Jüdische Einwanderung .....	33
Joseph zur Weißen Rose .....	35
Salman zum Rindsfuß und seine Söhne .....	38
Wallonisch-flämische Einwanderung .....	42
Aufstand von Bürgern: Neue Bündnisse und alter Hass .....	58
Nahrungsschutz oder freie Einwanderung .....	67

1800–1914 .....	79
Verzögerte Gleichheit .....	79
Soziale Veränderungen .....	83
Industrialisierung und neue Fremde .....	86
1914–1945 .....	97
1914–1933: Kriegsfolgen und »Ostjudenfrage« .....	97
1933–1945: Rassistische Verfolgung und Krieg .....	110
1945–1960 .....	117
Die »Stunde Null« .....	117
Leben im Lager .....	119
Konkurrenzen .....	121
Deutsche Zuwanderung .....	124
Neue Konflikte .....	126
Die Zeit der »Gastarbeiter« .....	131
Die Anfänge 1960–1964 .....	131
Die »wilde« Einwanderung .....	134
VHS und »Centro Italiano«: Konkurrierende Betreuungskonzepte .....	140
Die Antwort auf die Umfrage des Deutschen Städtetages .....	144
1965–1968 .....	150
Weitere Zentren .....	150
Die Stadt als Arbeitgeber, soziale Lage, Konflikte, Presseengagement .....	152

1969–1974: Die Situation der Einwanderer wird öffentlich . . . . .	160
Die Stadtregierung beginnt, Muslime als soziale Gruppe wahrzunehmen . . . . .	160
Westendkonflikt: Die Wohnsituation der Migranten wird öffentlich . . . . .	162
Die Stadtregierung bemüht sich um ein Konzept (1972–1975) . . . . .	176
Kindergartensituation . . . . .	184
Schulsituation . . . . .	186
Gesellschaftliche Aktivitäten . . . . .	188
 Beginnende Integration und Globalisierung (1974–1989) . . . . .	 193
Einwanderung, Asyl und Illegalität . . . . .	193
Der Zuzugsstopp und sein Scheitern . . . . .	193
Debatte über Einwanderung und Überfremdung . . . . .	194
Zuwanderung jenseits des bisherigen »Gastarbeiter«-Rahmens: Spätaussiedler, Asylbewerber, Flüchtlinge . . . . .	201
Integration in Strukturen . . . . .	211
Schule . . . . .	211
Gesellschaftliche Aktivitäten . . . . .	219
Jugendarbeit . . . . .	219
Partizipationsbemühungen . . . . .	223
Städtische Aktivitäten . . . . .	225
Konfliktlösung . . . . .	225
Tendenzen der städtischen Politik . . . . .	231
Subventionen . . . . .	231
Punktueller Anpassung . . . . .	231
Partizipation . . . . .	232
Konzepte . . . . .	234

1989–2010: Ein Ausblick .....	237
Folgen politischer Veränderungen in Osteuropa .....	237
Allgemeine Migrationsentwicklung .....	240
Städtische Reaktionen .....	245
Dezernat und Amt für multikulturelle Angelegenheiten .....	245
Weitere städtische Maßnahmen .....	247
Kommunale Ausländervertretung .....	248
Die aktuelle Konzeption .....	249
Historisierung der Migrationserfahrung .....	251
Fazit .....	255
Anmerkungen .....	261
Literatur .....	395
Grafiken- und Abbildungsverzeichnis .....	413

# Fazit

Die Geschichte Frankfurts ist, wenn man die Seiten dieses Buches Revue passieren lässt, seit dem 12./13. Jahrhundert durch vielfältige Einwanderung geprägt worden, die als Prinzip der städtischen Entwicklung – des »Wachsens und Blühens«, wie man es früher genannt hätte – die Kommune in ihrer jetzigen Gestalt überhaupt erst möglich gemacht hat. Dies bedeutete für die städtische Gemeinschaft im Verlauf der historischen Epochen zugleich Kontinuität und Veränderung.

Die vormoderne städtische Gesellschaftsordnung baute auf einem Neben- und Übereinander unterschiedlicher Gruppen auf, die sich nur auf dem Markt, nicht aber im Ehebett vermischten. Ständische Gliederung meinte eben auch eine zutiefst gespaltene Gesellschaft, in der Identitätsbildung nur in kleinen, voneinander abgeschlossenen Zusammenhängen möglich war. Einwanderer mussten in einer solchen Gemeinschaft Anschluss finden – also Mitglieder einer bestimmten Zunft oder Gesellenbruderschaft werden – oder aber untereinander eine eigene gesellschaftliche Infrastruktur aufbauen. Das Schicksal der jüdischen Gemeinde Frankfurts, die von Anfang an Teil der Stadtgesellschaft war, ist für diesen Prozess das eindeutigste Beispiel, war sie doch bis zur Aufklärung an ihrer religiös-kulturellen Eigenständigkeit ebenso stark interessiert wie die christliche Mehrheitsgesellschaft an ihrer aggressiven Ausgrenzung. Mit der Konfessionalisierung, das heißt mit den Spaltungen der christlichen Religion wurde im 16. Jahrhundert das Problem auch innerhalb der Mehrheitsgesellschaft akut und eine neue Grenzlinie in die Stadt eingezogen, die ebenfalls erst mit der Aufklärung ihre identitätsstiftende Wirkung zu verlieren begann.

Noch Mitte des 19. Jahrhunderts galten im eigenständigen Stadtstaat Frankfurt etwa die Hälfte der Einwohner rechtlich als »Fremde«, das heißt, als Ausländer, nämlich alle diejenigen, die keine Frankfurter Bürger waren. Diese „Fremden“ waren zum größten Teil junge und unverheiratete Arbeitsmigranten auf Zeit. Die Prinzipien der bürgerlichen Gleichheit in Verbin-

dung mit der Massenmobilität der Industrialisierungsperiode haben jedoch die materiellen Grundlagen für ein neues Verständnis von städtischer Gemeinschaft geschaffen, in der alle Individuen freien Zuzug und freie Assoziationsmöglichkeiten untereinander haben sollten – die Demokratisierung ist so auch die Folge der großen Einwanderungsbewegungen in die Städte gewesen. Zugleich aber entstand in jener Zeit der deutsche Nationalstaat, der auf der Suche nach seiner Identität Zugehörigkeiten und Ausgrenzungen nach einem Konzept des »Deutschen« zu bestimmen begann. Als erste Ausländer dieses neueren Typs wurden in Frankfurt aus Osteuropa gekommene Juden wahrgenommen, die nicht mehr nur religiösen, sondern rassistischen Vorbehalten ausgesetzt waren. Die politische Zuspitzung und Überschreitung dieses Konzepts vom »Deutschsein« hin zum Prinzip der »Rasse« im nationalsozialistischen Terrorstaat wurde schließlich vor allem den jüdischen Menschen, aber auch Sinti und Roma zum tödlichen Verhängnis.

Die Entwicklungen des Ersten und Zweiten Weltkriegs haben die Internationalisierung weiterer Lebensbereiche beschleunigt, eine Tendenz, die sich nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft unter freieren Bedingungen und mit langfristigen Folgen nach innen und nach außen fortsetzte. Zunächst aber wurden nach 1945 die aus den ehemals deutschen Gebieten im Osten vertriebenen und aus der DDR geflohenen deutschen Staatsbürger mit einem Anteil von einem Viertel zu einem gewichtigen Teil der Frankfurter Bevölkerung. Trotz ihrer großen Zahl haben sich diese Zuwanderer in der Stadt nicht wirklich als eigene Gruppe definiert.

Ab 1960 begann dann mit der massenhaften Ansiedlung von Menschen aus Ländern anderer Sprache und Kultur in kürzester Zeit eine ganz neue Ära der Zuwanderung, die als »Gastarbeiterzeit« in die Geschichte einging. Die in den beiden Weltkriegen erprobte Praxis der Zwangs- und Fremdarbeit, in der bereits der Begriff des »Gastarbeitnehmers« eingeführt wurde, stand zwar am Anfang noch Pate, das daran orientierte gesellschaftliche Modell scheiterte aber mehr oder weniger sofort an den anderen Ausgangsbedingungen einer zivil verfassten Wirtschafts- und Gesellschaftsorganisation.

Zunächst versuchte man in der Stadtverwaltung, der neuen Situation durch eine gesonderte Sozialpolitik für die »Gastarbeiter« gerecht zu werden. Die Sozialverwaltung erhielt hierfür eine Querschnittsaufgabe und begann Mittel für die vor allem als spezifische Kultur- und Freizeitbetreuung organisierte Arbeit von Wohlfahrtsverbänden bereitzustellen. Doch die aus wirtschaftlichen Gründen gerufenen und aus ebensolchen Gründen gekommenen ausländischen Arbeitskräfte wurden zwangsläufig Teil der Gesellschaft,



weil sie hier immer mehr ihren Lebensmittelpunkt zu organisieren versuchten. Daher erwiesen sich die Wohnsituation der Einwanderer und die Bildungschancen ihrer Kinder als ein immer drängenderes soziales Problem, dem sich Politik und Verwaltung stellen mussten. Vor allem im »Häuserkampf« des Westends wurden die fatalen Seiten einer ungebremst kapitalistischen »Integration« der Migranten in das System für die Öffentlichkeit erkennbar. Angesichts dieses Sichtbarwerdens der in Frankfurt arbeitenden und wohnenden Ausländer begann in der städtischen Verwaltungspraxis ein langes Bemühen um Problemlösungen durch Strukturveränderungen. Diesmal versuchte man, sich einerseits fundiertere soziologische Kenntnisse über die Situation der Arbeitsmigranten in der Stadt zu verschaffen und andererseits in Form von Arbeitsgruppen koordinierte ämterübergreifende Aktivitäten zu entwickeln. Dieser Ansatz mündete zwar nicht in eine ständige Arbeitsstruktur, hatte aber vor allem für den Schulbereich nachhaltige Bemühungen um die Integration der Migrantenkinder zur Folge und wurde auch in ersten organisierten Formen der Vermittlung migrationsbedingter Konflikte wirksam.

Die Situation wurde noch komplizierter, als bereits in den 70er-Jahren eine unregelte, globale Armutswanderung vor allem aus asiatischen Ländern begann, die in den 80er-Jahren unter dem Titel »Asylantenschwemme« von Teilen der Politik angstvoll abgewehrt wurde. Der Satz, Deutschland sei kein Einwanderungsland, galt trotz des empirischen Gegenteils weiter als Teil der Staatsräson. Dieser Logik folgend konnte der Begriff »Ausländer« in populistischen Kommunikationszusammenhängen in einer abgrenzend-abwertenden und zum Teil rassistisch unterlegten Bedeutung gebraucht werden, die klar von seiner eigentlichen Bedeutung, der neutral-rechtlichen Abgrenzung vom Staatsbürgerstatus, zu trennen ist. Auf der gesellschaftlichen Gegenseite begannen zur gleichen Zeit reale Bemühungen um angemessenere Partizipationsmöglichkeiten für Migranten. Migrantensportvereine konnten gegen anfängliche Schwierigkeiten in bestehende Strukturen aufgenommen werden, Diskussionen über ein kommunales Wahlrecht auch für Ausländer begannen, und erste organisierte Interessenvertretungen traten Ende der 1980er-Jahre in Erscheinung.

Nach dem Zusammenbruch des Ost-West-Antagonismus kam es in den 1990er-Jahren zu wesentlichen Veränderungen: Die Einigung Deutschlands und gleichzeitige Intensivierung der europäischen Integration, und ein internationaler Globalisierungsschub beförderten grenzüberschreitende Austauschmöglichkeiten ganz erheblich, und zugleich begann die Politik, die

Migrationswirklichkeit als gesellschaftliche Chance wahrzunehmen und nun ihrerseits Integration in den Kanon unverzichtbarer staatlicher Aufgaben aufzunehmen. Frankfurt hat hier seit 1989 auf kommunaler Ebene in mancher Hinsicht eine Vorreiterrolle gespielt, in der Verwaltung wurden Institutionen geschaffen, die explizit die mit Migration verbundenen Querschnittsaufgaben übernehmen sollten. Die Stadt ist aufgrund ihrer sozialen und wirtschaftlichen Struktur immer noch in besonderem Maße durch eine Vielfalt persönlicher Herkunft und sozialer Gruppierungen geprägt. Deren gemeinschaftliche Organisation zwingt die Stadt und ihre Einwohner zu großer Flexibilität, einer Flexibilität, die zumindest bisher an Migrationsgründe gebundene gesellschaftliche Polarisierungen weitgehend verhindert hat. Die durch die Änderung des Staatsbürgerrechts erleichterte Einbürgerung und damit rechtliche Integration hatte wiederum terminologische Folgen. Die Gruppe der rechtlich definierten Ausländer ist kleiner geworden, für Eingebürgerte und ihre Nachkommen hat sich im öffentlichen Sprachgebrauch nun der Ausdruck »Deutsche mit Migrationshintergrund« etabliert, mit dem prinzipiell auf generationsübergreifende soziale Kennzeichen der Migration hingewiesen werden soll.

Der Gang durch die Migrationsgeschichte der Stadt zeigt aber auch Kontinuitäten. Gleich geblieben ist, dass aus wirtschaftlichen Gründen innen ein ständiger Bedarf an neuen Arbeitskräften und außen eine ständige Attraktivität der Einwanderung herrschte. Gleich geblieben ist auch, dass die politischen Strukturen der Stadt durch die jeweils Alteingewessenen geprägt sind, auch wenn die Zuwanderer demografisch dominierten. Einwanderung ist in der Regel zu amorph, um für ihre Akteure in der Stadtregierung eine eigene wirksame Vertretung entwickeln zu können, dies wird auch in der neueren Zeit durch die Praxis der Kommunalen Ausländervertretung (KAV) eher bestätigt als widerlegt.

Gleich geblieben ist ferner, dass die Einwanderung von den Einheimischen stets mit einem eher misstrauischen oder feindseligen Auge betrachtet wurde, sofern sie diese Einwanderung als solche erkannt haben. Den Zuzug der deutschsprachigen, christlichen Bewohner der umliegenden Regionen nahmen sie kaum als bedrohlich wahr, weil diese Menschen nicht in ganzen Gruppen mit eigener sozialer Infrastruktur in die Stadt einzogen, sondern sich in das Netz der einheimischen Mehrheit einzuknüpfen versuchten. Nur wenn die Einwanderung an der Fremdartigkeit der neuen Bewohner identifizierbar wurde, begann die Furcht vor einer gefährlichen Konkurrenz. Zuwanderung erzeugte nicht automatisch ein gleiches Maß an Fremdheit.

Je nach Herkunft, sprachlichen und religiösen Voraussetzungen entwickelte sich ein abgestuftes System gegenseitiger Fremdheitszuschreibungen, dessen Überwindung sich lange hinziehen konnte. Im Verhältnis von christlicher Mehrheit und jüdischer Minderheit verfestigten sie sich jenseits aller Migrationsprobleme zu einem Dauerzustand, dessen moderne Auflösungsmöglichkeiten durch die nationalsozialistische Rassenpolitik in kürzester Zeit vollständig vernichtet wurden.

Gleich geblieben ist schließlich, dass die städtische oder sonst Verantwortung tragende Regierung den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen organisieren musste und es in hohem Maße von ihrem Engagement abhing, ob in Konfliktsituationen Minderheiten vor gewaltsamen Angriffen der Mehrheit geschützt werden konnten. Denn gleich geblieben ist auch, dass für kulturell unterschiedliche Mehr- und Minderheiten erst ein generationenlanger Prozess zu einem neuen, allseitig akzeptierten Gleichgewicht führte und dieser erheblich länger dauerte, wenn die rechtliche Gleichberechtigung vorenthalten wurde.

In diesem migrationshistorischen Durchlauf von den Anfängen der Stadt bis zur Gegenwart zeigen sich Vor- und Nachteile des gewählten methodischen Ansatzes, der die Untersuchung auf das Verhalten der Stadt als eines gleichsam kontinuierlichen Subjekts konzentriert. Zunächst sprechen praktische Gründe für diese Einengung des Blicks auf eine viele Jahrhunderte umfassende Entwicklung, in der allein die Stadtverwaltung durch die Sammlungen des Stadtarchivs eine nachvollziehbare historische Spur hinterlassen hat. Die Stadt wird nicht nur durch die Einheit des Orts und die kontinuierliche Abfolge der Bürgermeister als ihrer politischen Repräsentanten, sondern auch durch ihr im eigenen Archiv definiertes »Gedächtnis« als virtuelle gesellschaftliche Einheit fassbar. Die Konzentration auf das Agieren der städtischen Verwaltung erlaubt so eine Differenzierung, in der deutlich wird, dass es auch innerhalb der Stadtverwaltung nicht nur eine einheitliche und die Zeiten überdauernde kommunale Rason gegeben hat. Zwar sind immer wieder stereotype behördliche Reflexe wie Kompetenzstreitigkeiten, angstvolle Abwehr neuartiger sozialer Situationen und das Interesse an der Fortführung eines bisher so gemanagten Status quo zu beobachten, doch lassen sich immer wieder auch Bemühungen erkennen, neuen Realitäten mit Blick für die Bedürfnisse der Betroffenen zu begegnen. Solche Kontroversen zeigen sich sowohl innerhalb einzelner Ämter wie zwischen verschiedenen Ämtern, insbesondere in der Zeit ab 1960. Dies wurde wohl auch dadurch begünstigt, dass die Stadtverwaltung verschiedene Rollen gleichzeitig spie-