

Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos Sanz Díaz (Hrsg.)
Das „Gastarbeiter“-System

**Schriftenreihe
der Vierteljahrshefte
für Zeitgeschichte
Band 104**

Im Auftrag des
Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin
herausgegeben von
Helmut Altrichter Horst Möller
Hans-Peter Schwarz Andreas Wirsching

Redaktion:
Johannes Hürter und Jürgen Zarusky

Das „Gastarbeiter“-System

Arbeitsmigration und ihre Folgen
in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa

Herausgegeben von

Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos Sanz Díaz

Oldenbourg Verlag München 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2012 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Tel: 089 / 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlagentwurf: Thomas Rein, München und Daniel Johnson, Hamburg
Umschlagabbildung: Gastarbeiter bei ihrer Ankunft in der Annahmestelle des Münchner Arbeitsamtes im Hauptbahnhofkeller, 1970; Süddeutsche Zeitung Photo/Neuwirth, Fritz

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

Satz: Dr. Rainer Ostermann, München
Druck und Bindung: Grafik+Druck GmbH, München

ISBN 978-3-486-70946-9
eISBN 978-3-486-71419-7
ISSN 0506-9408

Inhalt

Vorwort	7
<i>Jochen Oltmer</i>	
Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg	9
Teil I: Westdeutsche Anwerbepolitik und europäische Rahmenbedingungen	
<i>Jan Philipp Sternberg</i>	
Auswanderungsland, Zuwanderungsland. Die Doppelrolle der Migrationspolitik in der frühen Bundesrepublik	25
<i>Frank Caestecker und Eric Vanhaute</i>	
Zuwanderung von Arbeitskräften in die Industriestaaten Westeuropas. Eine vergleichende Analyse der Muster von Arbeitsmarktintegration und Rückkehr 1945–1960	39
<i>Christoph A. Rass</i>	
Die Anwerbeabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Griechenland und Spanien im Kontext eines europäischen Migrationssystems	53
<i>Roberto Sala</i>	
Die migrationspolitische Bedeutung der italienischen Arbeitswanderung in die Bundesrepublik	71
<i>Grazia Prontera</i>	
Das Emigrationszentrum in Verona. Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland 1955–1975.	89
<i>Axel Kreienbrink</i>	
Auswanderungslenkung und „asistencia al emigrante“: das Instituto Español de Emigración im franquistischen Spanien	103
<i>Carlos Sanz Díaz</i>	
Umstrittene Wege. Die irreguläre Migration spanischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland	119
<i>Karolina Novinščak</i>	
Auf den Spuren von Brandts Ostpolitik und Titos Sonderweg: deutsch-jugoslawische Migrationsbeziehungen in den 1960er und 1970er Jahren.	133
<i>Marcel Berlinghoff</i>	
Der europäisierte Anwerbestopp	149

Teil II: Wahrnehmung und Folgen der Migration in den Ziel- und Herkunftsräumen

Olga Sparschuh

Grenzen der Grenzen. Italienische Arbeitsmigration nach Turin und München
in den 1950er bis 1970er Jahren **167**

Oliver Trede

Misstrauen, Regulation und Integration. Gewerkschaften und „Gastarbeiter“
in der Bundesrepublik in den 1950er bis 1970er Jahren **183**

Dietrich Thränhardt und Jenni Winterhagen

Der Einfluss der katholischen Migrantengemeinden auf die Integration
südeuropäischer Einwanderergruppen in Deutschland **199**

Anna Caroline Cöster

Duisburg-Marxloh. Interethnischer Austausch und subjektive Wahrnehmung
von den 1960er Jahren bis heute **217**

Bettina Severin-Barboutie

Stadt – Migration – Transformation. Stuttgart und Lyon im Vergleich **233**

Sarah Hackett

Integration im kommunalen Raum: Bremen und Newcastle-upon-Tyne
im Vergleich **247**

Abkürzungen 261

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes 265

Vorwort

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat die Historische Migrationsforschung einen erheblichen Aufschwung genommen. Zu einem ihrer Arbeitsschwerpunkte entwickelte sich die Geschichte der umfangreichen grenzüberschreitenden Arbeitsmigration und ihrer Folgen nach dem Zweiten Weltkrieg. Zu dem Interesse an einer Erforschung der Genese von Anwerbung, Beschäftigung und Integration von Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik Deutschland und in vielen anderen Staaten West-, Nord- und Mitteleuropas seit den späten 1940er Jahren haben aktuelle politische und publizistische Debatten um Probleme und Perspektiven der Integration von bereits seit Langem aufgenommenen Einwanderern und über die Bedingungen, Formen und Folgen neuer Zuwanderungen im Kontext der Diskussionen um demographische Alterung und Fachkräftemangel beigetragen. Hinzu kam nicht zuletzt aber auch das Interesse verschiedener gesellschaftlicher Akteure, die Jahrestage der Anwerbeverträge der Bundesrepublik Deutschland mit Spanien und Griechenland (1960/2010) und der Türkei (1961/2011) feierlich zu begehen sowie in diesem Kontext nach den kurz-, mittel- und langfristigen Implikationen der Zuwanderung für die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu fragen.

Ende März 2010 haben das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück sowie das Departamento de Historia Contemporánea der Universidad Complutense de Madrid eine Tagung veranstaltet, die das Ziel verfolgte, neue Ergebnisse der Historischen Migrationsforschung zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in europäischer Perspektive zusammenzuführen. Ein Teil der Beiträge des vorliegenden Sammelwerks ist aus den Vorträgen hervorgegangen, die im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gehalten wurden. Weitere Aufsätze konnten zur Abrundung des Bandes eingeworben werden.

Den Autorinnen und Autoren gilt unser herzlicher Dank für ihre Mitwirkung und für ihre Geduld bei diesem Publikationsprojekt, das von den Diskussionen der Nürnberger Tagung erheblich profitierte. Jutta Tiemeyer von der Redaktion des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien übernahm mit großer Kompetenz und Gewissenhaftigkeit die redaktionelle Schlussbearbeitung des Manuskripts. Besonders verpflichtet sind wir den Herausgebern der Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte für die Übernahme des Manuskripts in diese Reihe des Instituts für Zeitgeschichte sowie Herrn Privatdozenten Dr. Johannes Hürter und Herrn Dr. Jürgen Zarusky als Redakteure der Schriftenreihe für Vertrauen, Anregungen und stets kollegiale Zusammenarbeit.

Osnabrück, Nürnberg und Madrid im September 2011
 Jochen Oltmer, Axel Kreienbrink und Carlos Sanz Díaz

Jochen Oltmer

Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg

1. Arbeitsmigration im Europa der Nachkriegsjahrzehnte

Ein hohes Wachstum der Weltwirtschaft und eine Expansion der Arbeitsmärkte in den entwickelten Ländern prägten die ökonomische Rekonstruktionsperiode der ersten drei Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Der Durchschnitt der Weltexporte war in der Phase der beschleunigten globalwirtschaftlichen Integration zwischen 1870 bis 1913 jährlich um 3,9 Prozent gestiegen, erreichte dann im Zeichen einer tiefgreifenden De-Globalisierung¹ in den Jahrzehnten von 1913 bis 1950 aber nur noch rund 1 Prozent. Demgegenüber wuchs die Weltwirtschaft 1950 bis 1973 mit 8,6 Prozent wesentlich stärker.² In den wirtschaftlichen Zentren der Welt entstand, wie bereits in den letzten drei, vier Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg, abermals ein hoher Bedarf an Arbeitskräften in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten und Beschäftigungsbereichen, der mit den jeweiligen nationalen Arbeitskräftepotentialen bald nicht mehr gedeckt werden konnte. Anwerbung und Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte schienen ein Mittel zu sein, die Lücken am Arbeitsmarkt zu schließen.³

Die traditionsreiche, jahrhundertlang dominierende europäische Übersee-Migration lief vor diesem Hintergrund endgültig aus: Das galt für Staaten wie Großbritannien, die Niederlande oder Deutschland, die über lange Zeit hinweg zentrale Herkunftsländer der interkontinentalen Abwanderung aus Europa gewesen waren. Die Migrationsströme anderer ehemals wichtiger Herkunftsländer der Transatlantik-Wanderung wie Italien, Spanien, Portugal oder Griechenland richteten sich nunmehr ganz oder weitgehend auf die expandierenden Arbeitsmärkte der nord-, west- und mitteleuropäischen Industrieländer aus. Und der gesamte ost-, ostmittel- und südeuropäische Raum, der seit dem späten 19. Jahrhundert die Abwanderung aus Europa zu großen Teilen gespeist hatte, wurde mit dem Kalten Krieg und der hermetischen Teilung Europas von den Wanderungszielen in Übersee, aber auch in West-, Nord- und Mitteleuropa abgeschnitten.⁴

In den europäischen Industriestaaten wuchs die Zahl der Zuwanderer seit den späten 1940er Jahren sehr rasch an. In Großbritannien beispielsweise kam der größte Teil zu-

¹ Knapper Zugriff auf das Phänomen Globalisierung: Jürgen Osterhammel/Niels P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen – Prozesse – Epochen*, München 2007.

² Hans Pohl, *Aufbruch der Weltwirtschaft. Geschichte der Weltwirtschaft von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg*, Stuttgart 1989.

³ Globale Migrationsgeschichte im Überblick: Robin Cohen (Hrsg.), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge 1995; Wang Gungwu, *Global History and Migrations*, Boulder, CO 1997; Dirk Hoerder, *Cultures in Contact. World Migrations in the Second Millennium*, Durham 2002; Adam McKeown, *Global Migration, 1846–1940*, in: *Journal of World History* 15 (2004), S. 155–189; Patrick Manning, *Migration in World History*, New York 2005; Albert Kraler/Karl Husa/Veronika Bilger/Irene Stacher (Hrsg.), *Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850*, Wien 2007; Jochen Oltmer, *Migration im Kontext von Globalisierung, Kolonialismus und Weltkriegen*, in: Walter Demel u.a. (Hrsg.), *WBG Weltgeschichte. Von den Anfängen bis ins 21. Jahrhundert*, Bd. 6: Globalisierung, 1880 bis heute, Darmstadt 2010, S. 177–221.

⁴ Zentrale Beiträge zur europäischen Migrationsgeschichte: Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 121–168; Leslie Page Moch, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington 2003; zahlreiche europäische Beispiele für verschiedene Migrationsformen: Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn 2010.

nächst – einer langen Tradition folgend – aus Irland: 1946 bis 1950 wurden 100 000 bis 150 000 neue weibliche und männliche Arbeitskräfte aus Irland in der britischen Wirtschaft angestellt. Neben die vornehmlich aus dem besetzten Nachkriegsdeutschland angeworbenen Displaced Persons, also Überlebenden der nationalsozialistischen Arbeits-, Konzentrations- und Vernichtungslager, die in erster Linie im Bergbau (Männer) und in der Textilindustrie bzw. in privaten Haushalten (Frauen) beschäftigt wurden, traten in den 1950er Jahren Italiener sowie bald auch Malteser, Zyprioten und Türken.⁵ In Frankreich nahm demgegenüber seit den späten 1940er Jahren zunächst die Zahl der Spanier und Italiener rasch zu.

Vor dem Hintergrund des beschleunigten ökonomischen, sozialen und politischen Wandels prägten neue Elemente die Migrationsverhältnisse der Nachkriegsjahrzehnte in Europa: Allenthalben wuchsen Steuerungsinteresse und Kontrollkapazitäten der Staaten gegenüber den grenzüberschreitenden räumlichen Bevölkerungsbewegungen – und zwar sowohl der Ab- als auch der Zuwanderungsländer. Das bereits in der Vorkriegszeit entwickelte System der zwischenstaatlichen Anwerbevereinbarungen wurde weiter verfeinert, es ermöglichte sowohl Herkunfts- als auch Zuwanderungsländern eine so weitreichende Kontrolle über Umfang und Zusammensetzung der Migration, wie es sie im „langen“ 19. Jahrhundert nie gegeben hatte.⁶ Anwerbeabkommen bildeten in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein zentrales migrationspolitisches Instrument. Um ausländische Arbeitskräfte stetig und in der für nötig erachteten großen Zahl ins Land holen zu können, gab es in den 1950er und 1960er Jahren faktisch nur den Weg über den Abschluss eines Wanderungsvertrags mit einem Herkunftsland; denn der Siegeszug des Instruments des bilateralen Vertrags zwischen einem Abwanderungs- und einem Zielland ist auch ein Ausdruck der enormen Konkurrenz zwischen den anwerbenden Ländern um neue Arbeitskräfte – von der Schweiz über Frankreich, Österreich, die Benelux-Staaten und Schweden bis zur Bundesrepublik Deutschland. In den mehr als fünf Jahrzehnten zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und den Anwerbestoppmaßnahmen der europäischen Zuwanderungsländer Anfang der 1970er Jahre wurden rund 120 solcher bilateralen Anwerbeverträge geschlossen.⁷ Die Anwerbeverträge garantierten zum einen den anwerbenden Ländern den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Abwanderungslandes zu genau geregelten Konditionen und gaben zum andern den Abwanderungsländern die Möglichkeit, Einfluss auf die Zusammensetzung der Abwanderung sowie auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Migranten im Zielland zu nehmen. Anwerbeverträge wahrten sowohl die Interessen des Herkunfts- als auch jene des Ziellandes.

Alle Staaten, mit denen die Bundesrepublik Anwerbeverträge schloss, waren Anrainer des Mittelmeers: Neben Abkommen mit Italien 1955, Spanien und Griechenland 1960

⁵ Zentrale Überblicke: Enda Delaney, *Demography, State and Society. Irish Migration to Britain, 1921–1971*, Liverpool 2000; Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, Oxford 2000; Colin Holmes, *John Bull's Island. Immigration and British Society, 1871–1971*, Basingstoke 1988; Diana Kay/Robert Miles, *European Volunteer Workers in Britain, 1946–1951*, London 1992; Zig Layton-Henry, *The Politics of Immigration. Immigration, „Race“ and Race Relations in Post-War Britain*, Oxford 1992; Kenneth Lunn (Hrsg.), *Race and Labour in Twentieth-Century Britain*, London 1985; Kathleen Paul, *Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era*, Ithaca 1997; John Solomos, *Race and Racism in Britain*, London 2003; Ian R.G. Spencer, *British Immigration Policy since 1939: The Making of Multi-Racial Britain*, London 1997.

⁶ Jochen Oltmer, *Migration, Staat und Nation: Wechselbezüge im historischen Wandel*, in: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst (soFid): *Migration und ethnische Minderheiten*, 2007, Bd. 2, Bonn 2007, S. 7–30.

⁷ Zur Geschichte der Anwerbeverträge als migrationspolitisches Instrument im Europa des 20. Jahrhunderts: Christoph Rass, *Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt: Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*, Paderborn 2010.

sowie der Türkei 1961 traten Verträge mit Marokko 1963, mit Portugal 1964, mit Tunesien 1965 und mit Jugoslawien 1968. In der Bundesrepublik Deutschland wuchs die ausländische Erwerbsbevölkerung von 1961 bis zum Anwerbestopp 1973, als die Ausländerbeschäftigung den Gipfelpunkt erreichte, von ca. 550 000 auf rund 2,6 Millionen an. Vom Ende der 1950er Jahre bis 1973 waren rund 14 Millionen ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen, ca. 11 Millionen wieder zurückgekehrt, die anderen blieben und holten ihre Familien nach. 1980 waren ca. 33 Prozent aller nicht-deutschen Staatsangehörigen in Westdeutschland Türken, es folgten Jugoslawen mit 14 Prozent und Italiener mit 13,9 Prozent. Der Ausländeranteil an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten lag in diesem Jahr bei fast 10 Prozent.

In allen Zielländern übernahmen die Arbeitsmigranten in der Regel un- und angelernte Tätigkeiten in der industriellen Produktion mit hoher körperlicher Beanspruchung, gesundheitlicher Belastung und Lohnbedingungen, die viele Einheimische nicht mehr akzeptieren wollten.⁸ Während Westdeutschland vornehmlich Arbeitskräfte aus Südeuropa und der Türkei erreichten, setzte sich die Zuwanderung in Frankreich und Großbritannien, aber auch in den Niederlanden und Belgien aufgrund von kolonialen oder post-kolonialen Bindungen anders zusammen: Großbritannien bot seit dem British Nationality Act von 1948 allen Bewohnern der Kolonien eine einheitliche Staatsangehörigkeit und freie Einreise auf die britischen Inseln. Diese offene Regelung wurde erst seit den 1960er Jahren schrittweise zurückgenommen. Seit 1971 dürfen nur noch jene frei einreisen, die nachweisen können, dass ihre Eltern oder Großeltern in Großbritannien geboren worden waren. Zunächst wuchs vor allem die Zuwanderung aus der Karibik – bis 1960 war die Zahl der Westindier auf 200 000 angestiegen –, seit den späten 1950er Jahren dominierte dann die Zuwanderung vom indischen Subkontinent. 1971 hielten sich 480 000 Menschen in Großbritannien auf, die in Indien oder Pakistan geboren worden waren, bis 2001 stieg ihre Zahl auf rund 1 Million an. In Frankreich dominierten bis Mitte der 1970er Jahre Zuwanderungen aus Südeuropa, seit den frühen 1960er Jahren aber stiegen die Anteile der Migranten aus den ehemaligen nordafrikanischen Kolonien. 1968 bildeten Algerier nach Italienern und Spaniern die drittgrößte Zuwanderergruppe, seit den späten 1960er Jahren wuchs auch die Zuwanderung aus Marokko und Tunesien sowie aus den ehemaligen französischen Kolonien in Indochina, im subsaharischen Afrika und in der Karibik.⁹

Die frühen 1970er Jahre brachten den Niedergang der alten Industrien (Eisen- und Stahlindustrie, Textilindustrie, Bergbau), die viele un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt hatten. Der Stopp der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den europäischen Industriestaaten 1973/74 steht sinnbildlich für den Strukturwandel am Arbeitsmarkt. Rationalisierung und Automatisierung der Produktion ließen in den 1970er und 1980er Jahren die Nachfrage nach unqualifizierten Beschäftigten beschleunigt absinken. Die digitale Revolution seit den 1980er Jahren, die alle Erwerbsbereiche betraf, forcierte diese Entwicklung.

⁸ Zum Forschungsstand über die Migrationssituation in der Bundesrepublik siehe die Bemerkungen unten.

⁹ Wesentliche Überblicks: Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France, 1946–1973*, Paris 1975; Yves Lequin, *La mosaïque France: Histoire des étrangers et de l'immigration*, Paris 1988; Gérard Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration (XIX^e–XX^e siècles)*, Paris 1988; Marianne Amar/Pierre Milza, *L'immigration en France au XX^e siècle*, Paris 1990; Gérard Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France, XIX^e–XX^e siècle*, Paris 1992; Michèle Tribalat, *De l'immigration à l'assimilation: Enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, Paris 1996; Marie-Claude Blanc-Chaléard, *Les immigrés et la France, XIX^e–XX^e siècle*, Paris 2003; Alec G. Hargreaves, *Multi-Ethnic France. Immigration, Politics, Culture and Society*, New York 2007.

Mit der Beendigung der Anwerbung aber ließ sich die Zuwanderung nicht aufhalten; in vielerlei Hinsicht erwiesen sich die politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen über die Steuerbarkeit von räumlichen Bevölkerungsbewegungen als Illusion: In den vorangegangenen zwei Jahrzehnten waren viele neue Migrationskanäle geöffnet worden, die sich durch einen Stopp der Anwerbung nicht schließen ließen, unter anderem auch deshalb, weil bis in die Gegenwart die Möglichkeit des Familiennachzugs nicht vollständig eingeschränkt worden ist. Die Anwerbestoppmaßnahmen der europäischen Hauptzuwanderungsländer Anfang der 1970er Jahre führten nicht zu der erwünschten Rückwanderung der Angeworbenen, vielmehr verfestigten sich ihre Bleibeabsichten weiter, denn Ausländer, die ihre Arbeitsverhältnisse beendeten, um für einige Zeit in ihre Heimat zurückzukehren, hatten meist keine Chance mehr, erneut als Arbeitswanderer zugelassen zu werden. Wollten sie nicht auf Dauer von ihren Familien im Herkunftsland getrennt leben, standen sie vor der Alternative einer endgültigen Rückkehr oder eines Familiennachzugs. Die Folgen für die Zusammensetzung der Gruppe zeigt das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Obgleich die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen von 2,6 Millionen 1973 über ca. 1,8 Millionen 1977 und 1,6 Millionen 1989 sank, blieb die ausländische Wohnbevölkerung 1973 (3,97 Millionen) wie 1979 (4,14 Millionen) in etwa konstant und stieg bis 1989 auf knapp 4,9 Millionen (7,3 Prozent) an. 1980 hielt sich ein Drittel der Ausländer bereits zehn oder mehr Jahre in Deutschland auf, 1985 lag der Anteil schon bei 55 Prozent. Die zunehmende Dauer des Aufenthalts führte zu einer sukzessiven Verfestigung des rechtlichen Status der Zuwanderer und mündete schließlich immer häufiger in die Annahme der Staatsangehörigkeit des Ziellandes.

Insgesamt zeigt sich bei dem Blick auf die Gestaltung der Anwerbepolitik in den einzelnen west-, nord- und mitteleuropäischen Staaten, wie stark die Genese der Migrationssituation von politischen Rahmenbedingungen abhängig war, die nicht als Resultat migrationspolitischer Entscheidungen im engeren Sinne gewertet werden können: a) Anwerbeverträge als Ergebnis des Strebens nach Erwerb bzw. Wiedererwerb außenpolitischen Renommées oder der Verbesserung außenwirtschaftlicher Beziehungen wie im Falle der Bundesrepublik Deutschland, aber zum Beispiel auch b) Zuwanderung als Ergebnis der Fiktion westeuropäischer ehemaliger Kolonialnationen (Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien) von der Aufrechterhaltung intensiver politischer, wirtschaftlicher und kultureller Verflechtungen mit solchen Staaten, die sich von der kolonialen Herrschaft emanzipiert hatten.

Nur die Beschränkung der Zuwanderungen, ob nun über Anwerbeverträge geregelt oder als postkoloniale Zuwanderung privilegiert, war ein Ergebnis vorwiegend migrationspolitischer Entscheidungen. Sie orientierten sich daran, die nationalen migratorischen Kontrollkompetenzen zu erhöhen und als Belastung für Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie allgemein für wirtschaftliche und soziale Entwicklungen verstandene Zuwanderungen möglichst weitreichend zu beschneiden. Nicht von ungefähr kam in den west-, nord- und mitteleuropäischen Staaten innerhalb weniger Monate Anfang der 1970er Jahre das Ende der Anwerbepolitik, nachdem bereits zuvor die Wege privilegierter postkolonialer Zuwanderung immer weiter versperrt worden waren.

2. Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland: Forschungsstand

Die Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland bildete das zentrale Thema der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung, die sich seit den 1970er Jahren entwickelte. Als anwendungsorientierte „Gastarbeiterforschung“, später dann „Ausländerforschung“ ging sie von der Beobachtung von Problemen in den Arbeits- und Wohnverhältnissen sowie

im Bildungssektor aus.¹⁰ Zugleich griffen richtungsweisende theorieorientierte Arbeiten, die für Jahrzehnte einflussreich bleiben sollten, Ergebnisse der „Ausländer-“ und „Gastarbeiterforschung“ auf und regten zahlreiche neue Studien an.¹¹

Bereits in den frühen 1980er Jahren ordneten auch migrationshistorische Beiträge die Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland in die Sozialgeschichte der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration nach Deutschland seit dem späten 19. Jahrhundert ein.¹² Hinzuweisen ist hier besonders auf die von Klaus J. Bade konzipierte und organisierte Tagung „Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland“ 1982, die in Deutschland die erste internationale Tagung zur Migrationsforschung unter Beteiligung aller im Feld arbeitenden Forschungsrichtungen bildete. Die das gesamte 19. und 20. Jahrhundert übergreifenden Beiträge fassten den Stand der Forschung zusammen. Die Veranstaltung bildete eine zentrale Station auf dem Weg zur Entwicklung einer interdisziplinär orientierten historischen Migrationsforschung, die auch die Geschichte der Arbeitsmigration in der Bundesrepublik als neues Arbeitsfeld erschloss.¹³

Mit dem Auslaufen entsprechender Archivsperrfristen in den 1990er Jahren gewann die geschichtswissenschaftliche Diskussion zum Thema an Geschwindigkeit.¹⁴ Den archivgestützten Studien der 1990er Jahre gelang es, die in den Arbeiten der 1980er Jahre diskutierten Zusammenhänge weiter zu vertiefen und zum Teil auch zu Neubewertungen zu kommen: Im Vordergrund standen dabei Fragen nach den bundesdeutschen Interessen bei den Verhandlungen um den Abschluss von Anwerbeabkommen und die Ausrichtung der Ausländerpolitik. Über die Ergebnisse der 1980er Jahre hinausweisend konnten dabei die intensiven Diskussionen zwischen den beteiligten Bonner Ressorts in den 1950er und 1960er Jahren sowie mit und zwischen verschiedenen Interessenverbänden, darunter vor allem die Arbeitsmarktparteien, verdeutlicht werden.

Johannes-Dieter Steinert, der die Frühphase der bundesdeutschen Zuwanderungspolitik von der Mitte der 1950er Jahre bis zum Mauerbau 1961 im Kontext der alliierten und deutschen Diskussion um die politische Gestaltung von Migration aus und nach Westdeutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs behandelte, beleuchtete in seiner Osnabrücker Habilitationsschrift den Anwerbevertrag mit Italien 1955 als ein Anliegen bundesdeutscher Außenpolitik. Arbeitsmarktpolitische Interessen seien demgegenüber nachrangig gewesen.¹⁵ Auch deshalb blieb die Bedeutung des Anwerbeabkommens für die Arbeits-

¹⁰ Überblick: Annette Treibel, *Engagement und Distanzierung in der westdeutschen Ausländerforschung. Eine Untersuchung ihrer soziologischen Beiträge*, Stuttgart 1988.

¹¹ Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Migration. Ein Beitrag zu seiner soziologischen Erklärung*, Stuttgart 1970; Hartmut Esser, *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten*, Darmstadt 1980; Friedrich Heckmann, *Die Bundesrepublik: ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität*, Stuttgart 1981.

¹² Klaus J. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Bevölkerung, Wirtschaft und Wanderung in Deutschland 1880–1980*, Berlin 1983; Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*, Berlin 1986.

¹³ Klaus J. Bade (Hrsg.), *Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, 2 Bde., Ostfildern ²1985; siehe auch ders. (Hrsg.), *Population, Labour and Migration in 19th and 20th Century Germany*, Leamington Spa 1987.

¹⁴ Jan Motte/Rainer Ohliger/Anne von Oswald (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt a.M. 1999; *Quellensammlung zur Migrationsgeschichte der Bundesrepublik*: Deniz Göktürk/David Gramling/Anton Kaes (Hrsg.), *Germany in Transit. Nation and Migration 1955–2005*, Berkeley 2007.

¹⁵ Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik: Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961*, Osnabrück 1995; *Einbettung in eine längere Perspektive*: Roberto Sala, *Vom „Fremdarbeiter“ zum „Gast-*

marktentwicklung Westdeutschlands zunächst gering, zumal sich mit der millionenstarken Zuwanderung aus der DDR weiterhin eine Quelle in der Regel gut ausgebildeter Arbeitskräfte bot.¹⁶ Die Bundesrepublik war mithin in den 1950er Jahren des „Wirtschaftswunders“ ein bedeutendes Zuwanderungsland, auch ohne dass die Zahl der Ausländer exponentiell anstieg.

Wie Johannes-Dieter Steinert, Karen Schönwälder¹⁷ und Mathilde Jamin¹⁸ herausgearbeitet haben, wogen arbeitsmarktpolitische Interessen der Bundesrepublik bei den 1960 mit Spanien und Griechenland sowie 1961 mit der Türkei abgeschlossenen Anwerbevereinbarungen bereits schwerer als außenpolitische Argumente. Karen Schönwälder hat in ihrer vergleichenden politikwissenschaftlichen Studie die ausländer(beschäftigungs)politische Entwicklung bis zum Anwerbestopp 1973 und die breite Diskussion um Konzepte und Strategien innerhalb der Bundesregierung, zwischen den Bundesministerien und mit den politischen Parteien sowie mit den Arbeitsmarktparteien nachvollzogen. Sie zeigte, dass die Politik der Bundesregierung gegenüber der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte auch in den 1960er und frühen 1970er Jahren keineswegs einheitlich war. Vielmehr gab es innerhalb der Bundesregierung und zum Teil zwischen Bund und Ländern im Verlauf der 1960er Jahre anhaltende Auseinandersetzungen über Umfang und Formen der Kontrolle und Regulierung von Wanderungsprozessen, über den Umgang mit Familien nachzug und dauerhafter Niederlassung sowie über den Primat von wirtschaftlichen, bevölkerungs-, außen- oder sicherheitspolitischen Interessen.¹⁹

Zu ähnlichen Ergebnissen kam Barbara Sonnenberger im Rahmen ihrer unternehmenshistorisch orientierten regionalgeschichtlichen Studie zu Südhessen hinsichtlich der Migrationspolitik der Bundesanstalt für Arbeit. Die Bundesanstalt war nicht nur deshalb ein wichtiger migrationspolitischer Akteur, weil sie organisatorisch für die Anwerbung in den Herkunftsländern zuständig war, sondern auch, weil ihr als Institution zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem regionalen und nationalen Arbeitsmarkt eine zentrale arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Bedeutung zukam. Die Politik der Bundesanstalt war, wie Sonnenberger betont, auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung des Arbeitsmarkts ausgerichtet. Es ging ihr um die Sicherung bzw. Steigerung der Anwerbezahlen und nicht um Fragen der sozialen Integration der Zuwanderer. Das führte immer wieder zu Konflikten verschiedener Art mit mehreren Bundesministerien.²⁰

Schönwälder und Sonnenberger haben daran erinnert, dass auch über gesellschaftliche Auswirkungen von Ausländerbeschäftigung als Dauererscheinung in der Bundesrepublik relativ früh diskutiert wurde. Den beteiligten Ressorts war sehr wohl bewusst, dass sich mit

arbeiter“. Die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft (1938–1973), in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 55 (2007), S.93–122.

¹⁶ Helge Heidemeyer, Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer, Düsseldorf 1994; Volker Ackermann, Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961, Osnabrück 1995; zur wesentlich schwächeren Ost-West-Bewegung: Andrea Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland während des Kalten Krieges. Die West-Ost-Migration in die DDR in den 1950er und 1960er Jahren, Opladen 2002.

¹⁷ Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001.

¹⁸ Mathilde Jamin, Die deutsch-türkische Anwerbevereinbarung von 1961 und 1964, in: Aytac Eryilmaz/Mathilde Jamin (Hrsg.), Fremde Heimat. Eine Geschichte der Einwanderung aus der Türkei, Essen 1998, S.69–82.

¹⁹ Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität.

²⁰ Barbara Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen (1955–1967), Darmstadt 2003.

der Zuwanderung von Arbeitskräften Daueraufenthalt und Familiennachzug als neue Problemstellungen verbanden. Der Primat des wirtschaftlichen Interesses an einem dynamischen Wirtschaftsaufschwung aber verhinderte in den 1960er Jahren immer wieder die Durchsetzung von vor allem in den Innenministerien von Bund und Ländern entwickelten Plänen zur Verhinderung von Einwanderung durch Rückkehrzwang und Erschwerung des Familiennachzugs, wie sie im kaiserlichen Deutschland²¹ und in der Weimarer Republik²² dominierend gewesen waren. Anfang der 1970er Jahre verlor mit dem tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel das ökonomische Interesse an der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gegenüber den restriktiven Linien der Innenministerien an Bedeutung. Trotz des 1973 in Kraft gesetzten Anwerbestopps verhinderten aber Normen des sozialen Rechtsstaats und außenpolitische Überlegungen die Durchsetzung der in den 1960er Jahren noch diskutierten Blockade des Familiennachzugs.

Vor allem Klaus J. Bade und Michael Bommers haben hervorgehoben, dass diese als „Steuerungsverlust“ des bundesdeutschen Staates beschreibbare Entwicklung in erster Linie aus der Aufenthaltsverfestigung und der damit verbundenen Herausbildung starker aufenthalts- und sozialrechtlicher Sicherungen der ausländischen Zuwanderer in der Bundesrepublik resultierte; sie waren dafür verantwortlich, dass die Dispositionsmacht einer auf „Rückkehrförderung“ ausgerichteten Migrationspolitik relativ gering blieb.²³

Die neuere quellengestützte Forschung hat auch die lange verbreitete Vorstellung ausgeräumt, die Angeworbenen seien mehr oder minder ausschließlich Männer („Gastarbeiter“) gewesen, die ihre Ehefrauen und Familien erst Jahre nach ihrer Ankunft in der Bundesrepublik nachgeholt hätten. Monika Mattes hat nach den mit der Rekrutierung weiblicher Arbeitskräfte verbundenen Interessen der Bundesrepublik und der Herkunftsländer gefragt. Vor allem in den Niedriglohnbranchen der Hauswirtschaft sowie der Textil- und Bekleidungs-, der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, die ohnehin einen hohen Frauenanteil hatten, aber zunehmend weniger in der Lage waren, einheimische Frauen zu binden, wuchs der Anteil ausländischer Arbeitsmigrantinnen seit den späten 1950er Jahren rasch an. Darüber hinaus beschäftigten aber viele andere Branchen in einigen Bereichen „Gastarbeiterinnen“ in großer Zahl, die dann ihrerseits ihre Ehegatten nachzogen. Die Bundesanstalt für Arbeit, ihre regionalen und lokalen Dienststellen, insbesondere aber auch interessierte Unternehmen entwickelten spezifische Strategien zur Rekrutierung von Frauen, wie Mattes am Beispiel des West-Berliner Elektro-Konzerns Siemens und der Keksfabrik Bahlsen in Hannover verdeutlichte.²⁴

Die jüngste Forschung zur Geschichte der Arbeitswanderung in die Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren ist zunehmend sozial-, kultur- und mentalitätshistorisch ausgerichtet und konzentriert sich immer stärker auf Aspekte der Integration. Problemen der Anwerbepolitik sowie den politischen und publizistischen Diskussionen um die Zuwanderung von „Gastarbeitern“ wird auch weiterhin nachgegangen²⁵, weitere

²¹ Klaus J. Bade, „Preußengänger“ und „Abwehrpolitik“. Ausländerpolitik und Ausländerkontrolle auf dem Arbeitsmarkt in Preußen vor dem Ersten Weltkrieg, in: Archiv für Sozialgeschichte (AFS) 24 (1984), S. 91–162.

²² Jochen Olmer, Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen 2005.

²³ Klaus J. Bade/Michael Bommers, Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hrsg.), Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M. 2000, S. 163–204.

²⁴ Monika Mattes, „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a.M. 2005.

²⁵ Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001; Motte/Ohliger/Oswald (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung; Ulrich Herbert/Karin Hunn, Gastarbeiter und Gastarbeiterpolitik in der

Schwerpunkte aber bilden die betriebliche und berufliche Integration bzw. die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, nicht selten verbunden mit Fragen der wohnräumlichen Integration.²⁶

Zu einzelnen Zuwanderergruppen liegen inzwischen Gesamtüberblicke vor, die sowohl Aspekte der bundesdeutschen Zuwanderungspolitik, Wege nach Westdeutschland als auch Muster der wohnräumlichen, beruflichen, betrieblichen und kulturellen Integration untersuchen. Das gilt vornehmlich für die Zuwanderungs- und Integrationsgeschichte von Italienern²⁷ und von Türken.²⁸ Demgegenüber finden sich Untersuchungen über andere, quantitativ durchaus gewichtige Gruppen mit ganz eigenen Migrationstraditionen sowie Problemen und Perspektiven der Integration wesentlich seltener. Das gilt zum Beispiel sowohl für die spanische als auch für die portugiesische, griechische, jugoslawische oder für die wesentlich geringere marokkanische und tunesische Zuwanderung. Auch die Wechselwirkungen der Arbeitswanderungen mit anderen Migrationsformen können als weithin unerforscht gelten – für die Bundesrepublik Deutschland muss dabei beispielsweise auf die Bezüge zu der seit den 1960er Jahren zunehmenden Asylzuwanderung²⁹ oder der Bewegung der Aussiedler³⁰ hingewiesen werden. Erst jüngst ist der Blick auf die illegale Zuwanderung³¹ und Aspekte des Wechselverhältnisses von Zuwanderungs- und Medientgeschichte³² geschärft worden. Das gilt im Ansatz auch für zentrale Themen der Zuwanderungsgeschichte der Bundesrepublik wie die Hintergründe des Anwerbestopps 1973³³, kommunale³⁴ und betriebliche Strategien zum Umgang mit der Zuwanderung, die Rolle

Bundesrepublik. Vom Beginn der offiziellen Anwerbung bis zum Anwerbestopp 1955–1973, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl C. Lammers (Hrsg.), *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000, S.273–310; Rita Chin, *The Guest Worker Question in Postwar Germany*, New York 2007; Heike Knortz, *Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973*, Köln 2008.

²⁶ Elia Morandi, *Italiener in Hamburg. Migration, Arbeit und Alltagsleben vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Frankfurt a.M. 2004; Jan Motte, *Gedrängte Freiwilligkeit. Arbeitsmigration, Betriebspolitik und Rückkehrförderung 1983/84*, in: ders./Ohliger/Oswald (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung*, S.165–183; Anne von Oswald, *Volkswagen, Wolfsburg und die italienischen „Gastarbeiter“ 1962–1975. Die gegenseitige Verstärkung des Provisoriums*, in: AfS 42 (2002), S.55–79.

²⁷ Yvonne Rieker, *„Ein Stück Heimat findet man ja immer“. Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik*, Essen 2003.

²⁸ Karin Hunn, *„Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“ Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik*, Göttingen 2005.

²⁹ Patrice G. Poutus, *Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er bis zu den 1970er Jahren*, in: Ute Frevert/Jochen Oltmer (Hrsg.), *Europäische Migrationsregime. Themenheft von „Geschichte und Gesellschaft“*, 35 (2009), S.135–175.

³⁰ Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, *Einführung: Aussiedlerzuwanderung und Aussiedlerintegration. Historische Entwicklung und aktuelle Probleme*, in: dies. (Hrsg.), *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*, Göttingen 2003, S.9–51.

³¹ Serhat Karakayali, *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld 2008; Carlos Sanz Díaz, *„Illegale“, „Halblegale“, „Gastarbeiter“*. Die irreguläre Migration aus Spanien in die Bundesrepublik Deutschland im Kontext der deutsch-spanischen Beziehungen 1960–1973, Berlin 2010.

³² Roberto Sala, *Fremde Worte. Medien für „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik im Spannungsfeld von Außen- und Sozialpolitik*, Paderborn 2011.

³³ Marcel Berlinghoff, *L'arrêt de la politique d'immigration de travail en France et en Allemagne et ses répercussions sur l'image des étrangers*, in: Marianne Amar (Hrsg.), *À chacun ses étrangers? France – Allemagne de 1871 à aujourd'hui*, Arles 2009, S.101–105.

³⁴ Angelika Eder (Hrsg.), *„Wir sind auch da!“ Über das Leben von und mit Migranten in europäischen Großstädten*, Hamburg 2003; Beispiel: Franziska Dunkel/Gabriella Stramaglia-Faggion, *Für 50 Mark einen Italiener. Zur Geschichte der Gastarbeiter in München*, München 2000.

der Arbeitsmarktparteien³⁵ oder die Selbstorganisation der Migranten.³⁶ Herausstellen lässt sich, dass gegenwärtig zunehmend häufiger die Möglichkeiten des internationalen Vergleichs genutzt werden, um zentrale Merkmale der Wanderungsverhältnisse zu entschlüsseln. Ältere Studien, wie die Arbeit Karen Schönwälders zu Großbritannien und Deutschland, jene von Imke Sturm-Martin zu Frankreich und Großbritannien³⁷ oder die perspektivenreiche Untersuchung westeuropäischer Zuwanderergruppen von Leo Lucassen³⁸ haben sich als produktive Beispiele für eine Neuorientierung der Forschung erwiesen. Dem folgen auch diverse Beiträge des vorliegenden Sammelwerkes.

3. Autopsie von Migrationsregimen: Ziele dieses Sammelwerkes

Dem vorliegenden Sammelwerk geht es darum, anhand der Untersuchung des westdeutschen „Gastarbeiter“-Systems im Bezugsfeld europäischer Migrationsverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg erstens zentrale Bedingungen, Formen und Folgen der Entstehung und des Wandels von Migrationsregimen zu verdeutlichen sowie zweitens die Funktionsweise und Mechanismen von Migrationsregimen einschließlich der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung gesellschaftlicher, politischer und administrativer Ziele zur Beeinflussung, Kontrolle oder Steuerung von Migration in den Blick zu nehmen. Drittens untersucht es exemplarisch Reaktionen, Reaktionsmuster sowie Reaktionsoptionen von Individuen und Gruppen auf gesellschaftliche, politische, rechtliche und administrative Einflussnahmen auf Migrationsprozesse, um damit einen Beitrag zum Verständnis des Handelns von individuellen und kollektiven Akteuren in Migrationsregimen zu bieten.

Die Entwicklung von Migrationsregimen lässt sich in zwei elementaren, eng miteinander verflochtenen Feldern beobachten: 1. Mobilitätsregime, die auf die Rahmung des Zugangs zu einem Territorium bzw. der Abwanderung aus einem Staatsgebiet verweisen; 2. Präsenzregime, die die Normen und Praktiken der Einbeziehung bzw. des Ausschlusses von Zuwanderern in den gesellschaftlichen Funktionsbereichen Politik, Recht, Wirtschaft oder Erziehung umfassen.

Migrationsregime beeinflussen die Entstehung, Umsetzung und Gestaltung von Migrationsoptionen, sie kontrollieren, fördern, steuern oder begrenzen das Handeln von (potenziellen) Migranten. Sie beschränken oder erweitern mithin die Spielräume von Individuen oder Kollektiven, durch Bewegungen zwischen geographischen und sozialen Räumen Arbeits-, Erwerbs- oder Siedlungsmöglichkeiten, Bildungs- oder Ausbildungschancen zu verbessern bzw. sich neue Chancen zu erschließen. Elemente von Migrationsregimen sind für die Rahmung und Gestaltung von Migrationsprozessen relevante Wertorientierungen und Traditionen, weltanschauliche und politische Prinzipien, obrigkeitlich bzw. staatlich

³⁵ Oliver Trede, *Zwischen Misstrauen, Regulierung und Integration. Gewerkschaften und Migration in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien von den 1950er bis in die 1970er Jahre*, Diss. Köln 2009.

³⁶ Manuela Bojadžijev, *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*, Münster 2008; Hedwig Richter/Ralf Richter, *Der Opfer-Plot. Probleme und neue Felder der deutschen Arbeitsmigrationsforschung*, in: *VIZ* 57 (2009), S. 61–97.

³⁷ Imke Sturm-Martin, *Zuwanderungspolitik in Großbritannien und Frankreich. Ein historischer Vergleich 1945–1962*, Frankfurt a.M. 2001; siehe auch dies., *Annäherung in der Diversität. Europäische Gesellschaften und neue Zuwanderung seit dem Zweiten Weltkrieg*, in: *AfS* 49 (2009), S. 215–230.

³⁸ Leo Lucassen, *The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana 2005; siehe auch ders./David Feldman/Jochen Oltmer (Hrsg.), *Paths of Integration. Migrants in Western Europe (1880–2004)*, Amsterdam 2006.

gesetzte Regeln, institutionelle Gefüge sowie administrative Entscheidungsprozeduren und Handlungsmuster.³⁹

Migrationsregime unterliegen einem steten Wandel. Gesellschaftliche, politische, rechtliche und administrative Dispositionen und die daraus resultierende Einflussnahme auf die Genese der Migrationsverhältnisse verändern sich gegenüber den ständig variierenden migratorischen Herausforderungen. Migrationsbewegungen reagieren auf restriktive Interventionen (zum Beispiel Ab- oder Zuwanderungsbeschränkungen), auf staatliche Zwangsmaßnahmen (zum Beispiel Ausweisung, Vertreibung, Flucht, Rekrutierung zur Zwangsarbeit) oder umgekehrt auf attrahierende Maßnahmen (zum Beispiel Zuwanderungspolitik zur Gewerbeförderung, Ansiedlungspolitik, Anwerbung von Spezialisten oder hochqualifizierten Arbeitskräften) bzw. weichen aus oder entziehen sich dem mit der Folge illegaler Zuwanderung bzw. aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Das wiederum kann zu Handlungsdruck führen mit der möglichen Folge von Interventionen in die selbst hervorgerufenen Migrationsverhältnisse. Interventionen erzeugen wiederum – zum Teil auf ganz anderen Ebenen lagernde – inner- und zwischenstaatliche Konflikte, die ihrerseits auf die entsprechenden Handlungsspielräume zur Einflussnahme auf die Migrationsverhältnisse rückwirken. Die Entwicklung der Migrationsverhältnisse und das Handeln von Individuen und Gruppen im Migrationsprozess stehen mithin in einem stetig sich wandelnden Wechselverhältnis zu der Genese des Migrationsregimes.

4. Die Beiträge dieses Bandes

Der erste Teil des Bandes gilt der Autopsie von Aufnahmeregimen nach dem Zweiten Weltkrieg. *Jan Philipp Sternberg* blickt in die „letzte Phase des industriellen nordatlantischen Migrationssystems“⁴⁰, in dessen Rahmen mehr als 600 000 Deutsche in den späten 1940er und in den 1950er Jahren nach Übersee abwanderten. Der Aufsatz diskutiert die Ansätze zur politischen Bewältigung des ausgesprochen raschen Wandels Westdeutschlands vom Abwanderungs- zum Zuwanderungsland: Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs verhandelten die Besatzungsmächte und seit 1949 die Bundesregierung über Wanderungsabkommen mit potentiellen Aufnahmeländern deutscher Zuwanderer. Mit dem enormen Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften in der Hochkonjunktur der frühen 1950er Jahre wurde in der bundesdeutschen Diskussion die Forderung immer lauter, jedwede Förderung der Abwanderung aus Westdeutschland zu unterbinden und zugleich die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland vorzubereiten. Damit ergab sich in der frühen Bundesrepublik eine „Doppelrolle“ der Migrationspolitik.

Der Analyse der Etablierung neuer migratorischer und migrationspolitischer Muster in der unmittelbaren Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs in Westeuropa gilt der Beitrag von *Frank Caestecker* und *Eric Vanhoute*. Die Untersuchung der Formen und Konsequenzen der Anwerbung von Displaced Persons in den Besatzungszonen Deutschlands sowie von italienischen Arbeitskräften in den späten 1940er Jahren lässt dabei deutlich werden, auf welche Weise und mit welchen Zielen es in der Konkurrenz der westeuropäischen Anwerbeländer zu einer Re-Etablierung des auf bilaterale Wanderungsabkommen basierenden Arbeitsmigrationssystems der Zwischenkriegszeit kam. Der Beitrag von *Christoph Rass*

³⁹ Jochen Oltmer, Einführung: Europäische Migrationsverhältnisse und Migrationsregime in der Neuzeit, in: Frevert/Oltmer (Hrsg.), Europäische Migrationsregime, S.5–27.

⁴⁰ Alexander Freund, Die letzte Phase des industriellen nordatlantischen Migrationssystems: das Beispiel der deutsch-kanadischen Arbeitswanderung in den 1950er Jahren, in: German Canadian Yearbook 27 (2002), S.1–36.

nimmt in der Folge das von den späten 1940er Jahren bis in die frühen 1970er Jahre immer mehr Teile West-, Mittel-, Nord- und Südeuropas überspannende Wanderungsvertragssystem in den Blick und klärt dessen Bedingungen, Formen und Folgen am Beispiel der Geschichte der Einbeziehung der Abwanderungsländer Griechenland und Spanien.

Die fünf folgenden Beiträge des vorliegenden Bandes thematisieren Konsequenzen des Abschlusses von Anwerbeverträgen der Bundesrepublik Deutschland mit Italien, Spanien bzw. Jugoslawien in den 1950er und 1960er Jahren und diskutieren Aspekte der Anwerbepraxis. *Roberto Sala* geht es um die Einbettung des deutsch-italienischen Anwerbevertrags mit Italien 1955 in die Geschichte der deutsch-italienischen Migrationsbeziehungen im 20. Jahrhundert. *Grazia Prontera* gibt Einblicke in Aufgaben und Tätigkeiten des Emigrationszentrums in Verona, über das ein Großteil der Anwerbungen italienischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik abgewickelt wurde und dessen Geschichte die Veränderung von Anwerbe- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch der Perzeptionen des „Gastarbeiter“-Systems widerspiegelt.

Im Mittelpunkt des Beitrags von *Axel Kreienbrink* steht ebenfalls eine Institution, die ein Beispiel für die Übernahme staatlicher Verantwortung für die grenzüberschreitende Arbeitsmigration bildet: Der Beitrag zeichnet die konfliktreiche Geschichte des Instituto Español de Emigración nach, das einen wichtigen Akteur im Kompetenzstreit um die Kontrolle und Begleitung der spanischen Arbeitsmigration bildete. Seine Genese verweist auf ein zentrales Dilemma der Formulierung von Abwanderungspolitik – das arbeitsmarkt- und sicherheitspolitische Streben nach Überwachung und Lenkung der Arbeitsmigration stand im Widerspruch zum sozialpolitischen Interesse an fürsorglicher Begleitung der Abwanderer und dem außenpolitischen Interesse an einer Erfüllung der Anforderungen der Anwerbestaaten.

Ein weiteres migrationspolitisches Dilemma beleuchtet der Beitrag von *Carlos Sanz Díaz* zu den irregulären Abwanderungen aus Spanien und den Bewegungen spanischer Arbeitskräfte jenseits der bilateral mit verschiedenen Anwerbestaaten (insbesondere Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland) abgestimmten Anwerbeprozeden: Die „illegale“ Migration galt nicht nur den Herkunftsländern als unerwünscht, weil sie deren Lenkungs Kompetenzen beschränkte, sondern auch den Zielländern, deren Sicherheits- und Kontrollbedürfnissen sie widersprach. Zugleich aber half sie Unternehmen im Zielland, Kosten für die Anwerbeprozedur zu vermeiden, und trug dazu bei, Arbeitskräfte rekrutieren zu können, deren Abwanderung die Herkunftsländer zu vermeiden suchten (qualifizierte Arbeitskräfte, Frauen).

Das von *Karolina Novinská* diskutierte Beispiel der Zuwanderung jugoslawischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland zeigt mancherlei Übereinstimmungen in den Mustern des Konflikts und der Kooperation zwischen Herkunfts- und Zielländern der Arbeitsmigration, wie sie auch die deutsch-italienischen und die deutsch-spanischen Migrationsbeziehungen kennzeichneten. Dennoch stellen sie einen Sonderfall dar, weil hier die Ost-West-Teilung Europas im Kontext des Kalten Kriegs durch grenzüberschreitende Arbeitsmigration überwunden wurde. Daraus ergaben sich wanderungspolitische Spezifika, wozu auch die Tatsache zählt, dass der deutsch-jugoslawische Wanderungsvertrag erst spät geschlossen werden konnte, weil die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Jugoslawien längere Zeit keine diplomatischen Beziehungen unterhielten.

Den ersten Teil des Bandes schließt der Beitrag von *Marcel Berlinghoff* zu den Hintergründen der Anwerbestoppmaßnahmen in verschiedenen europäischen Staaten zu Beginn der 1970er Jahre ab. Im Zentrum des Aufsatzes steht die Untersuchung der veröffentlichten und politischen Perzeption von Arbeitsmigration in Europa und der Genese von politischen Maßnahmen in Reaktion auf eine seit Ende der 1960er Jahre bestehende Situation, in der

administrative Handlungsträger, politisch Verantwortliche und die Öffentlichkeit erkannten, dass die Vorstellung, der Aufenthalt ausländischer Arbeitsmigranten bleibe begrenzt und lasse sich begrenzen, eine Illusion geworden war.

Den Wahrnehmungen und den Folgen der Arbeitsmigration in den Ziel- und Herkunftsräumen vor und nach den Anwerbestoppmaßnahmen gilt der zweite Teil des Bandes. Im Vordergrund steht mithin die Autopsie von Präsenzregimen. *Olga Sparschuh* vergleicht die Zuwanderung von Südtalienern nach Turin und nach München in den 1950er bis 1970er Jahren und blickt damit auf das Gewicht des Grenzübertritts für die Muster der Migration und für die Erfahrung von Aufnahme und Integration von Zuwanderern.

Den Einfluss zweier gesellschaftlicher Akteure auf Formen der Migration sowie auf Bedingungen und Muster der Integration von Zuwanderern thematisieren die beiden folgenden Aufsätze: *Oliver Tiede* diskutiert die Entwicklung zuwanderungs- und integrationspolitischer Konzepte in den deutschen Gewerkschaften der 1950er bis 1970er Jahre und fragt danach, warum die Arbeitnehmerorganisationen trotz ihrer internationalistischen Ausrichtung lange der Etablierung einer Zuwanderungspolitik mindestens skeptisch, zum Teil aber auch ausgesprochen ablehnend gegenüberstanden. Darüber hinaus unternimmt er es, zu erklären, woraus die erheblichen Schwierigkeiten resultierten, die Arbeitsmigranten gewerkschaftlich zu organisieren. *Dietrich Thränhardt* und *Jenni Winterhagen* blicken auf die Rolle und die Aktivitäten der katholischen Kirche im Kontext der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland. Sie fragen nach den Folgen der bereits in den 1960er Jahren intensivierten Rekrutierung von Priestern im Ausland durch deutsche Diözesen, die das Ziel verfolgten, Seelsorge in der jeweiligen Sprache der Migranten anbieten zu können. Das führte zur Etablierung von katholischen Migrantengemeinden, die für die Integration der Zuwanderer in kirchliche und gesellschaftliche Strukturen weitreichende Folgen hatten. Der Beitrag nimmt eine vergleichende Perspektive ein, indem er die erheblichen Unterschiede in den Formen und Folgen der Errichtung von italienischen, spanischen und kroatischen Kirchengemeinden herausarbeitet.

Aus einer ethnographischen Perspektive blickt *Anna Caroline Cöster* auf die rund fünf Jahrzehnte umfassende Geschichte der Zuwanderung in den Duisburger Stadtteil Marxloh. Sie verdeutlicht die lokalen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Veränderungen durch die Zuwanderung und untersucht die Wahrnehmung der Integrationssituation in einem Stadtteil, der in der Diskussion um die Entwicklung vorgeblicher „Parallelgesellschaften“ in der Bundesrepublik Deutschland als Beispiel für Probleme der Integration im kommunalen Raum verstanden worden ist.

Bettina Severin-Barboutie verfolgt eine vergleichende Perspektive und nimmt die sozialstrukturellen, sozialen und kommunalpolitischen Folgen der massiven Zuwanderungen nach dem Zweiten Weltkrieg am Beispiel Lyons und Stuttgarts in den Blick, deren jeweilige Einwanderungsgeschichte nicht nur insofern voneinander getrennt ist, als unterschiedliche Gruppen aufgenommen worden sind, sondern auch sehr verschiedene Problempereptionen und kommunale Strategien in der Integrationssituation ausgemacht werden können. Eine weitere vergleichende Perspektive auf zwei Städte bietet der abschließende Aufsatz des Bandes, den *Sarah Hackett* verfasst hat. Sie setzt sich mit Aspekten der Integration von türkischen Zuwanderern in Bremen und südasiatischen Zuwanderern in Newcastle-upon-Tyne auseinander. Im Vordergrund steht die Frage, welche Folgen sich aus der von verschiedenen Akteuren der Aufnahmegesellschaft und einem Großteil der Arbeitsmigranten vorgestellten Begrenzung des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland auf wenige Jahre ergaben. Der Aufsatz konzentriert sich dabei auf die Integration in Bremen in den Feldern Arbeit, Wohnung und Bildung. Ob und inwieweit die Perzeption der Zuwanderung als befristetes Ereignis Folgen für die Entwicklung in diesen Bereichen hatte, ermittelt die Autorin durch den Vergleich der Bremer Konstellation mit der je entsprechenden

Entwicklung in Newcastle; denn hier wurde nie angezweifelt, dass der Aufenthalt der süd-asiatischen Einwanderer dauerhaft sein könnte. Mit diesem vergleichenden Blick auf die langfristigen Folgen migrationspolitischer Entscheidungen ergibt sich ein weiteres Beispiel für eine tragfähige Perspektive der Untersuchung von Migrationsregimen.

Teil I:

Westdeutsche Anwerbepolitik und europäische Rahmenbedingungen

Jan Philipp Sternberg

Auswanderungsland, Zuwanderungsland

Die Doppelrolle der Migrationspolitik in der frühen Bundesrepublik

Zur Vor- und Parallelgeschichte der bundesdeutschen Arbeitskräfteanwerbung der 1950er bis 1970er Jahre gehört die Auswanderung aus der frühen Bundesrepublik. Diese andere Seite der Medaille Migration ist bislang weit weniger ausführlich untersucht worden als die Zuwanderung.¹ Im Folgenden soll die Wahrnehmung der migratorischen Realität in der Nachkriegszeit in den Mittelpunkt gerückt, nach Denkmustern im politischen wie medialen Umgang mit Auswanderung gesucht und nach dem Einfluss dieser Denkmuster auf die Vorstellungen der Bundesregierung in diesem Politikfeld gefragt werden.² Gesucht werden soll zudem nach Zusammenhängen zwischen der politischen Wahrnehmung dieser Migrationsbewegung und der Politik der Arbeitskräfteanwerbung. Denn auch wenn die Hochphase der Zuwanderung aus den Mittelmeerländern erst unmittelbar nach dem hier untersuchten Zeitraum von 1949 bis 1961 beginnt, besteht bei der politischen Beschäftigung und Planung eine zeitliche und institutionelle Parallelität beider Felder.

Die bundesdeutsche Migrationspolitik spielte in diesem Zeitraum eine Doppelrolle. In internationalen Verhandlungen über Wanderungsabkommen und in den Wanderungsorganisationen trat die junge Republik teils als Auswanderungsland, teils als Zielland auf. Im Folgenden soll gezeigt werden, zu welchen Konflikten innerhalb der Bundesregierung diese Doppelrolle führte.

Das Jahr 1961 markiert in vierfacher Hinsicht einen Wendepunkt in der Migrationsgeschichte der Bundesrepublik. Der Bau der Berliner Mauer ab dem 13. August durch die DDR brachte die innerdeutsche Wanderung zum Erliegen. Seit Gründung der DDR 1949 bis zum Mauerbau waren 3,6 Millionen Menschen von dort in den Westen gegangen.³ In der Bundesrepublik herrschten 1961 Vollbeschäftigung und Arbeitskräftemangel; in diesem Jahr fiel die Zahl der registrierten Arbeitslosen auch im Jahresdurchschnitt erstmals unter ein Prozent. Parallel dazu sank die Anzahl der Abwanderer aus der Bundesrepublik auf einen historischen Tiefstand von unter 30000.⁴ Die Politik der Arbeitskräfteanwerbung erfuhr ihre endgültige Etablierung durch das Abkommen mit der Türkei, das am 31. Oktober 1961 in Kraft trat. Es war, nach Vereinbarungen mit Italien, Griechenland und Spanien, das vierte Abkommen dieser Art.

Der Wendepunkt des Jahres 1961 aber hat eine migrationspolitische Vorgeschichte, die bis in die frühen 1950er Jahre zurückreicht. Die Formulierung einer bundesdeutschen Anwerbe- und Zuwanderungspolitik verschränkt sich hier mit einem Politikfeld, das in

¹ Neben der Pionierstudie von Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961*, Osnabrück 1995 ist für dieses Thema zentral: Alexander Freund, *Aufbrüche nach dem Zusammenbruch. Die deutsche Nordamerika-Auswanderung nach dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen 2004. Zu einzelnen Zielländern: Karin Nerger-Focke, *Die deutsche Amerika-auswanderung nach 1945. Rahmenbedingungen und Verlaufsformen*, Stuttgart 1995 und Bettina Biedermann, *Eine bezahlte Passage. Die Auswanderung von Deutschen nach Australien in den 1950er Jahren*, Marburg 2006.

² Vgl. Jan Philipp Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik. Denkmuster und Debatten in Politik und Medien 1945–2010*, Paderborn 2012.

³ Vgl. Steinert, *Migration*, S. 128; Siegfried Bethlehem, *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiter-zuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1982, S. 26.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik* (1963), S. 191*. Zusammenstellung bei Freund, *Aufbrüche*, S. 440.

den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine für deutsche Verhältnisse ungewöhnlich große Rolle spielte: der Auswanderungspolitik. In den ersten zehn Jahren nach ihrer Gründung 1949 war die Bundesrepublik sowohl Auswanderungsland als auch Zuwanderungsland. Die Abwanderung allein ins außereuropäische Ausland war beträchtlich – 779 700 Deutsche verließen zwischen 1949 und 1961 die Bundesrepublik. Die Hauptzielländer waren Kanada, die USA und Australien.⁵ Gegenüber den millionenfachen Zuwanderungen der Ost-West-Migration aus der DDR in die Bundesrepublik, der Spätaussiedler und Ostblock-Flüchtlinge und schließlich der Arbeitskräfteanwerbung aus Süd- und Südosteuropa nehmen sich die Abwandererzahlen allerdings eher gering aus. Mit bis zu 90 400 Abwanderern jährlich (1952) sind sie dennoch die höchsten im 20. Jahrhundert, übertroffen nur von der Abwanderung im Krisenjahr 1923, als 115 000 Menschen aus Deutschland abwanderten.

Auch in anderen west- und nordeuropäischen Ländern (Niederlande, Skandinavien, Großbritannien) gab es in den 1950er Jahren beträchtliche Auswanderungen. Alexander Freund betrachtet die Zeit als „letzte Phase des industriellen nordatlantischen Migrationsystems“⁶, das durch den wirtschaftlichen Aufschwung in Nordwesteuropa Ende der 1950er Jahre zum Erliegen kam. Zugleich veränderte die beginnende europäische Integration die Wanderungen innerhalb des Kontinents, die Grundsteine für die Freizügigkeit und den europäischen Arbeitsmarkt wurden gelegt.

1. Rahmenbedingungen bundesdeutscher Wanderungspolitik in der Nachkriegszeit

Die interkontinentale Wanderung seit Kriegsende war geprägt von besonders starker staatlicher Einflussnahme. Dazu gehörten eine Reihe bilateraler Abkommen, multilaterale Wanderungsorganisationen der Vereinten Nationen (UN) sowie das auf Betreiben der USA 1952/53 außerhalb der UN konstituierte Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM), die heutige International Organization for Migration (IOM). Seinen Ursprung hat dieses Wanderungssystem in der Flüchtlingsverwaltung der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Displaced Persons (DPs), also ehemalige Zwangsarbeitskräfte, Kriegsgefangene und Holocaust-Überlebende aus ganz Europa, wurden in Deutschland von UN-Organisationen betreut. Zunächst trug diese den Namen UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), ab 1946 IRO (International Refugee Organization). Der Schwerpunkt der IRO wandelte sich unter den Vorzeichen des Kalten Kriegs von der Repatriierung in die meist osteuropäischen Heimatländer der DPs zur Weiterwanderung nach Übersee. Hierfür unterhielt die IRO eigene Lager und charterte Schiffe, meist umgebaute US-Truppentransporter.⁷ Um ihren Arbeitskräftebedarf zu decken, der mit dem „Koreaboom“ ab 1950 noch einmal stark anstieg, subventionierten zudem die überseeischen Haupteinwanderungsländer USA, Kanada und Australien Passagen für Europäer. Auch die Bundesregierung verpflichtete sich schließlich durch den Beitritt zum ICEM, staatliche Zuschüsse für die Überfahrt zu zahlen. Für die meisten Deutschen war eine subventionierte

⁵ In die USA gingen 384 700 Deutsche, nach Kanada 234 300, nach Australien 80 500; vgl. ebenda.

⁶ Vgl. Alexander Freund, Die letzte Phase des industriellen nordatlantischen Migrationssystems: Das Beispiel der deutsch-kanadischen Arbeitswanderung in den 1950er Jahren, in: German Canadian Yearbook 17 (2002), S. 1–36, hier S. 1.

⁷ Vgl. Wolfgang Jacobmeyer, Ortlos am Ende des Grauens: „Displaced Persons“ in der Nachkriegszeit, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1993, S. 367–374 und ders., Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer: die displaced persons in Westdeutschland 1945–1951, Göttingen 1985.

Passage damals die einzige Möglichkeit, nach Übersee zu gelangen, da die D-Mark noch nicht uneingeschränkt konvertierbar war.

Im interkontinentalen Migrationssystem der Nachkriegszeit hatten die Einwanderungsländer generell die bessere Verhandlungsposition. Wenn sie durch bestehende Wanderungsbeziehungen und eigene Wanderungsprogramme ausreichend Migranten anwerben konnten, waren bilaterale Abkommen über die Steuerung der Auswanderung, wie die Bundesrepublik sie wünschte, nicht zu erreichen. Die USA und Kanada beispielsweise hatten kein Interesse, ihre Anwerbungen von bilateralen Vereinbarungen begrenzen zu lassen.⁸ Australien hingegen musste den Bekanntheitsvorsprung der traditionellen Zielländer deutscher Auswanderer aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert aufholen. Auf das Haupteinwanderungsland USA, das in dieser Epoche zeitweise 90 Prozent der deutschen Auswanderer aufnahm, folgten damals mit weitem Abstand Kanada, Brasilien und Argentinien, erst dann kam Australien.⁹ Daher war Australien das einzige Land, mit dem die Bundesrepublik ein Wanderungsabkommen als Auswanderungsland abschließen und sich so eine Kontrolle über die Wanderung dorthin sichern konnte.¹⁰

2. Traditionslinien deutscher Auswanderungspolitik

Auswanderungspolitik entwickelte sich in Deutschland, im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern wie Italien oder den Niederlanden, nie zu einem zentralen Politikfeld, mit dem in großem Stil sozial- oder arbeitsmarktpolitische Ziele erreicht werden sollten. Eine finanzielle Förderung der Auswanderung aus Staats- und Gemeindegeldern gab es im 19. Jahrhundert zwar in einzelnen deutschen Staaten, unter anderem in Baden in den 1840er Jahren.¹¹ Nach der Reichsgründung 1871 wurde demgegenüber eine politische Beschäftigung mit Auswanderung verhindert; besonders nach dem Wiederanstieg der überseeischen Auswanderung in den 1880er Jahren befürchteten Reichskanzler Bismarck und agrarisch-konservative Kreise aus dem von „Leutenot“ geprägten Nordosten, durch das Reden über Auswanderung diese erst recht zu befördern und so eine unerwünschte „Massenflucht“ hervorzurufen.¹²

Solche Befürchtungen ziehen sich – wie andere Traditionen der eher unwilligen deutschen amtlichen und publizistischen Beschäftigung mit Auswanderung – bis in die Bundesrepublik hinein. In den 1950er Jahren ging es deutschen Politikern und Ministerialen unter anderem darum, das Thema möglichst aus den Medien herauszuhalten und einmal eingegangene internationale Verpflichtungen in der Migrationspolitik mit möglichst geringer öffentlicher Wirkung zu erfüllen. Denn die Bundesrepublik war in einer Zwickmühle: Einwanderungsländer wie die USA sahen die Unterstützung der Auswanderung aus Deutschland als Teillösung des Flüchtlingsproblems. Wenn die Bundesregierung diesen Weg komplett abgelehnt hätte, wäre auch keine politische und finanzielle Unterstützung bei der Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen zu erhalten gewesen.¹³ Andererseits warn-

⁸ Vgl. Steinert, Migration, S.144.

⁹ Vgl. Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, Deutschland, in: dies./Pieter C. Emmer/Leo Lucassen (Hrsg.), Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2010, S.141–170, hier S.147.

¹⁰ Vgl. Steinert, Migration, S.144.

¹¹ Vgl. Wilhelm Mönckmeier, Die deutsche überseeische Auswanderung, Jena 1912, S.231.

¹² Vgl. Klaus J. Bade, „Amt der verlorenen Worte“: das Reichswanderungsamt 1918–1924, in: Zeitschrift für Kulturaustausch 39 (1989), S.312–325, hier S.313.

¹³ Vgl. Herma Karg, Die Einwanderung der Heimatvertriebenen als Problem der amerikanischen Innenpolitik 1945 bis 1952, Diss. Konstanz 1979.