

Italienische „Gastarbeiter“ und die europapolitische Vision Baden-Württembergs

Von KERSTIN D. FURRER und HEIKE KNORTZ

In einer SDR-3-Sendung erinnerte sich der Landwirt und spätere Vorsitzende des Kreisbauernverbandes Ulm, Erich Straub, 1986 an die Nachkriegszeit auf seinem Bauernhof in Bermaringen auf der Schwäbischen Alb¹. Anfang der 1950er-Jahre, so Straub, war die Zeit der Landflucht: „Wir hatten in der Landwirtschaft keine Arbeitskräfte mehr [...]. Die eigenen Söhne und Töchter sind immer mehr abgewandert in die Stadt. Haben Arbeit gesucht, wo man mehr verdienen kann, und die Betriebe waren noch sehr arbeitsintensiv ausgerichtet – wir brauchten also Leute für die Handarbeit“². Andererseits betrug die Arbeitslosenquote in Westdeutschland 1952 beispielsweise durchschnittlich immer noch 9,5 %³, zusätzlich strömten jährlich 100.000 bis 150.000 Flüchtlinge aus der DDR⁴ auf den westdeutschen Arbeitsmarkt. Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten waren zuvor bereits vornehmlich auf ländliche Gebiete verteilt worden, damit der Arbeitsmarkt in den Städten nicht zusätzlich strapaziert wurde und der Landwirtschaft Arbeitskräfte zur Verfügung standen. Deren Anteil belief

¹ Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag von apl. Prof. Dr. Heike Knortz zu den von der FernUniversität in Hagen im Juni 2017 in Karlsruhe veranstalteten „Gespräche am Tor“ in Verbindung mit den Heimattagen Baden-Württemberg. In die vorliegende Druckfassung fanden erweiterte, von Kerstin D. Furrer zunächst durch die Arbeit an ihrer Staatsexamensarbeit, anschließend an ihrer Dissertation gewonnene Forschungsergebnisse Eingang.

² Karl-Heinz MEIER-BRAUN, 40 Jahre „Gastarbeiter“ und Ausländerpolitik in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 35 (1995) S. 14–22, hier S. 14.

³ Vgl. Karl-Heinz MEIER-BRAUN/Reinhold WEBER, Kleine Geschichte der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg (Regionalgeschichte – fundiert und kompakt), Leinfelden-Echterdingen 2009, S. 11 f.

⁴ Zu den Zahlen einzelner Jahre vgl. Bundesarchiv Koblenz B 149/5721, Die Überwindung der Arbeitskräfteverknappung unter besonderer Berücksichtigung der Fluktuation. Vortrag von Anton Sabel, Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, auf dem 14. Deutschen Betriebswirtschaftler-Tag in Berlin am 12. September 1960, S. 8–11.

sich im seinerzeitigen Landkreis Ulm, zu dem Bermaringen gehörte, 1950 auf immerhin knapp 25 % der Gesamtbevölkerung⁵. Der spätere Ministerpräsident Gebhard Müller (CDU) bezeichnete Württemberg-Hohenzollern insofern bereits 1948 als „hoffnungslos überbevölkert“⁶. Die Zahlen stehen damit eindeutig im Widerspruch zur subjektiven Erinnerung Erich Straubs. Tatsächlich waren es die in der Landwirtschaft gezahlten Löhne bei unregelmäßigen Arbeitszeiten, darunter oftmals an Sonn- und Feiertagen sowie bei jeglichem Wetter unter freiem Himmel, die schon seinerzeit nicht sonderlich attraktiv und für die Landflucht verantwortlich waren. Wonach in Württemberg und andernorts infolge dessen gesucht wurde waren Saisonarbeitskräfte und, darauf verweisen zumindest Bundestagsdebatten, in erster Linie ledige und damit jüngere Arbeitskräfte⁷, denen geringere Löhne als Älteren mit Familie gezahlt werden konnten.

Deshalb meldeten die Bauernverbände jährlich einen „Fehlbedarf“ von bis zu 100.000 Arbeitskräften⁸; im Januar 1955 forderte allein der hessische Bauernverband 10.000 bis 12.000 ausländische Arbeitskräfte beim zuständigen Landesarbeitsamt an⁹. Von jenen in Hessen zunächst als unabdingbar bezeichneten Arbeitskräften sind schließlich jedoch nur 208 italienische Landarbeiter tatsächlich von landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigt worden¹⁰. Vergleichbares hatte sich zwei Jahre zuvor in Baden-Württemberg sowie auch im Fall der zur Anwerbung von Arbeitskräften in Eigeninitiative nach Italien gereisten Landräte zugetragen, von denen beispielsweise jener des Landkreises Memmingen rund 200 bis 300 italienische Landarbeiter gewinnen wollte. Gemeinsame Nachprüfungen der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der Bauernverbände ergaben deshalb allgemein, dass die Bedarfszahlen regelmäßig stark überhöht waren und der Arbeitskräftebedarf mindestens bis 1955, aber auch noch darüber hinaus, im Wesentlichen auf dem deutschen Arbeitsmarkt hätte gedeckt werden können¹¹.

⁵ Vgl. Andreas KOSSERT, *Kalte Heimat. Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945*, München 2008, S. 55.

⁶ Gebhard MÜLLER, *Gelegenheit der Geschichte. Rede als Fraktionsvorsitzender im Landtag von Württemberg-Hohenzollern*, 30. Sitzung, 13. Juli 1948, Schloss Bebenhausen, in: *Die Fraktion der CDU im Landtag von Baden-Württemberg: Gebhard Müller. Architekt des Landes. Reden und Beiträge*, hg. von Günther H. OETTINGER, Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion, Stuttgart 2000, S. 9–16, hier S. 14.

⁷ Vgl. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte. 2. Deutscher Bundestag*, 66. Sitzung, 17. Februar 1955, Bonn 1955, S. 3387–3397, hier S. 3388.

⁸ Vgl. MEIER-BRAUN (wie Anm. 2) S. 14.

⁹ Vgl. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte. 2. Deutscher Bundestag*, 66. Sitzung, 17. Februar 1955, Bonn 1955, S. 3387–3397, hier S. 3388.

¹⁰ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 119/3023, Vermerk des Referenten BVR Dr. Reber i.V., Unterabteilung I a, I a4 – 5750/5100 – vom 28. September 1955, betr. Ausländer in Deutschland, Allgemeine Fragen der Arbeitsmarktbeobachtung.

¹¹ Vgl. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin B 85 (2. Abgabe)/548, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Rom, 553–11/Nr. 2194/55, vom 20. Mai 1955, Anforderung

Hierzu hätte es jedoch, wie bereits erwähnt, einer Erhöhung der Löhne bedurft. Knuth Dohse verwies in diesem Zusammenhang aber bereits darauf, dass eine „Lohnerhöhung [...] für viele landwirtschaftliche[n] Kleinbetriebe dem wirtschaftlichen Zusammenbruch [...] gleichgekommen“¹² wäre. Um dies zu verhindern, hätten die baden-württembergischen Agrarier Anwerbungen ausländischer Arbeiter zunächst in Eigeninitiative betrieben¹³. Die für den Transport der italienischen Landarbeiter anfallenden Kosten hätten anschließend den Ruf nach staatlichen Anwerbungen verstärkt, weil damit die Transportkosten auf den Staat hätten abgewälzt werden können¹⁴. Demnach erwiesen sich die baden-württembergischen Landwirte also als Öffner des westdeutschen Arbeitsmarktes, ohne dass sich hieran ein gesellschaftlicher Konflikt entzündet hätte¹⁵.

Dass über ein so grundlegendes Thema wie den Abschluss eines Anwerbeabkommens mit Italien, das von der Opposition im Deutschen Bundestag, den Gewerkschaften und sogar von den Arbeitgeberverbänden in Anbetracht der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und struktureller wirtschaftlicher Probleme abgelehnt wurde¹⁶, keine öffentliche Debatte stattfand, hierüber noch nicht einmal weitergehend im Bundestag und auf Länderebene diskutiert wurde, hat in erster Linie außen- und europapolitische Gründe, die im Folgenden dargelegt werden sollen. Zum tieferen Verständnis müssen dazu zunächst etwas umfangreicher der sozio-ökonomische Hintergrund sowie die grundlegenden volkswirtschaftlichen Probleme in Europa und besonders in Italien nach 1945 skizziert werden, um hierauf aufbauend die Motivation der Bundesregierung für die Aufnahme italienischer Arbeitsmigranten analysieren zu können. Im Zusammenhang mit sich eigendynamisch entwickelnden Anwerbungen und daraus folgenden Bemühungen um eine Zuzugsbegrenzung für ausländische Arbeitskräfte seit Anfang der 1970er-Jahre auf Bundesebene soll schließlich die baden-württembergische Forderung nach einer „Rotation“ ausländischer Arbeitskräfte kontextuell fokussiert, damit das Bild hiesiger, an rein ökonomischen Gesichtspunkten ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik korrigiert werden. Darüber hinausgehend wird sich schließlich zeigen, dass die im Zusammenhang mit der Beschäftigung italienischer Arbeitskräfte in Baden-Württemberg formulierte gesellschaftspolitische Europa-Vision weit über die auf

rung italienischer Arbeitskräfte, Bezug: Bericht vom 27.4.55; sowie: Der Bundesminister für Arbeit, Tagebuch-Nr. II b 4 – 2471 – 529/55 an das Auswärtige Amt – Abteilung V – vom 10. Juni 1955, betr. Hereinnahme italienischer Arbeitskräfte.

¹² Knuth DOHSE, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1985, S. 148.

¹³ Vgl. ebd., S. 149.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 150.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 165.

¹⁶ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 149/6228, Schreiben der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände an den Bundesminister für Arbeit vom 1. Juni 1955, Aktenzeichen IV– 161–3/Moe.

Bundesebene, aus handelspolitisch-pragmatischen Gründen geübte materielle europapolitische Solidarität hinaus ging.

Italienischer Wiederaufbau, Rekonstruktion der Arbeitsteilung und europäische wirtschaftliche Integration

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bedurfte die noch semi-agrarisch strukturierte italienische Wirtschaft dringend einer über den Wiederaufbau hinausgehenden Modernisierung. Das setzte neben ausländischem Kapital eine Ausweitung der Importe voraus. Die für Wirtschaft und Politik Verantwortlichen in Italien entschieden sich in dieser Situation früh für eine möglichst weitgehende außenwirtschaftliche Öffnung in Richtung Europa¹⁷.

Ein grundlegendes Problem bei der außenwirtschaftlichen Öffnung Italiens stellte die bis 1958 fehlende Konvertibilität der europäischen Währungen dar. Eine Währung ist immer dann konvertibel, wenn sie unbegrenzt in andere Währungen umgetauscht werden kann. Da den europäischen Ländern zu jener Zeit hierfür noch die Devisenpolster fehlten, stellten die Währungen reine Binnenwährungen dar. Einzig die US-amerikanische Währung wurde von allen Ländern akzeptiert; allerdings war der Dollar durch die lange Zeit unterbrochenen transatlantischen Handelsströme nach 1945 in nicht ausreichendem Maße in Europa vorhanden. Bilaterale Handelsverträge, die den Außenhandel quasi zu Naturaltausch degradierten, waren das Instrument der Wahl. Solche administrativ kontrollierten Handelsgeschäfte erfordern individuelle Regierungsverträge mit jedem Handelspartner und einen zwischen den jeweiligen Handelspartnern wertmäßig weitestgehend ausgeglichenen Handel¹⁸.

Mit der seit 1950 arbeitenden Europäischen Zahlungsunion (EZU) einigten sich die am Marshall-Plan teilnehmenden Länder deshalb auf eine multilaterale Verrechnung der Handelsbilanzsalden auf Dollar-Basis. Das Land, das bei der Verrechnung ein Handelsbilanzdefizit aufwies, erhielt einen Kredit von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. Allerdings sind die Kredite mit Auflagen verbunden worden, was im Hinblick auf den Außensaldo disziplinieren sollte: mit jeder Kredittranche wuchs die Verpflichtung zur Rückzahlung mit im Export erwirtschafteten Dollar. Bei den Gläubigern kam es zu gegensätzlichen Verpflichtungen, das heißt, dass die EZU auch in Ländern mit Handelsüberschuss Maßnahmen zur Überwindung der Zahlungsbilanzungleichgewichte erzwang. So kompliziert

¹⁷ Vgl. hierzu insgesamt Augusto GRAZIANI, *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Bologna 1979, S. 13–74; Ennio DI NOLFO, *Das Problem der europäischen Einigung als ein Aspekt der italienischen Außenpolitik 1945–1954*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 28 (1980) S. 145–167.

¹⁸ Vgl. Volker HENTSCHEL, *Die Europäische Zahlungsunion und die deutschen Devisen Krisen 1950/51*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 37 (1989) S. 715–758, hier: S. 719 f.

diese Konstruktion auf den ersten Blick erscheinen mag, so genial stellt sie sich in der Retrospektive dar: Für den Wiederaufbau Europas, die Rekonstruktion der europäischen Arbeitsteilung, musste nämlich unbedingt vermieden werden, dass ein Land ausschließlich Waren importiert, während ein anderes Land im Gegenzug ausschließlich Devisen hortet¹⁹.

Neben Devisenmangel und fehlender Konvertibilität sahen sich die italienischen Regierungen schließlich auch noch mit einem rapiden Bevölkerungswachstum konfrontiert. Allein die italienische Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter wuchs nach 1945 jährlich um 300.000 Personen ausschließlich durch das natürliche Bevölkerungswachstum. Hierzu kamen Rückkehrer aus den abgetretenen Kolonien. Erste belastbare Statistiken wiesen Ende des Jahres 1946 zwei Millionen registrierte Arbeitslose aus; hinzu kam eine kaum zu beziffernde verdeckte Arbeitslosigkeit, die allein in der norditalienischen Industrie auf mehr als eine Million Arbeitskräfte geschätzt wurde, sowie eine nicht unerhebliche Unterbeschäftigung im Bereich der Landwirtschaft, die die Arbeitslosenquote von ca. 10 % durchgehend zu erhöhen drohte²⁰. Bereits die Zeitgenossen sprachen deshalb von einem *Bevölkerungs-* oder präziser von einem *Arbeitskräfteüberschuss*²¹.

Was lag nun für ein Land wie Italien mit einem solchen Arbeitskräfteüberschuss angesichts strukturellen Devisenmangels sowie zeitgleich erhöhtem Importbedarf näher als der „Export“ von Arbeit? Immerhin konnte mit Arbeitsmigration die Arbeitslosigkeit verringert und durch die Heimatüberweisungen der Migranten sogar noch die Leistungsbilanz entlastet werden²². Wenn Migranten ihre Familie im Herkunftsland zurück lassen, pflegen sie nämlich ihre Ersparnisse in die Heimat zu schicken. Im Fall nicht konvertierbarer Währungen besteht bei Geldtransfers für die Zentralbank des Aufenthaltslands der Migranten dann aber das Problem, dass die Überweisung der Ersparnisse gegebenenfalls in der Währung des Heimatlands erfolgen muss. Umgekehrt waren die Heimatüberweisungen aufgrund seiner Importüberschüsse für Italien von höchster Bedeutung: zwischen 1946 und 1957, zur Zeit der nicht konvertiblen Lira also, konnte Italien so immerhin durchschnittlich 4,5 %²³ seiner Importe alleine durch die offiziellen Überweisungen seiner

¹⁹ Vgl. hierzu insgesamt Barry EICHENGREEN, *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union*, o. O. 1993; HENTSCHEL (wie Anm. 18).

²⁰ Vgl. Bureau International du Travail (Hg.), *Les Migrations Internationales 1945–1957* (Études et Documents, Nouvelle série, Nr. 54), Genève 1959, S. 409; Comitato interministeriale per la ricostruzione (Hg.), *The Development of Italy's Economic System within the Framework of European Recovery and Cooperation*, Roma 1952, S. 7.

²¹ Archives diplomatiques de Paris 7QO/127, Organisation Européenne de Coopération Économique. Comité de la main-d'œuvre. Rapport sur l'absorption des excédents de main-d'œuvre, Paris le 15 décembre 1949, S. 10–19.

²² Zur diese These untermauernden Beweisführung vgl. insgesamt Heike KNORTZ, *Gastarbeiter für Europa. Die Wirtschaftsgeschichte der frühen europäischen Migration und Integration*, Köln/Weimar/Wien 2016.

²³ Eigene Berechnung nach Bureau International du Travail (wie Anm. 20) S. 411.

Arbeitsmigranten bezahlen. Nicht inbegriffen sind hierbei Bargeldmitnahmen oder Warentransfers der Migranten bei Heimatbesuchen.

So bald wie möglich bemühten sich die italienischen Regierungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit deshalb darum, die Emigration von Arbeitskräften durch zwischenstaatliche Abkommen in nennenswertem Umfang zu ermöglichen sowie die Voraussetzungen für eine zeitnahe Abwicklung der Heimatüberweisungen zu schaffen²⁴. Da Italien für den Wiederaufbau seiner Industrie auf den Import von Steinkohle angewiesen war, sicherte beispielsweise Belgien mit dem im Juni 1946 geschlossenen Anwerbeabkommen Italien als Gegenleistung für im Bergbau unter Tage beschäftigte italienische Arbeitskräfte Kohlelieferungen zu²⁵. So umging man die Probleme der Währungskonvertierung. Weitere Abkommen dieser oder vergleichbarer Art sollten folgen, u. a. auch mit der Tschechoslowakei, obwohl Italien überhaupt nicht über entsprechende Fachkräfte verfügte. Auch die französische Regierung erwog zu dieser Zeit die Lieferung von Kohle nach Italien, weil Frankreich sowohl Dollar als auch italienische Lira für den Transfer der Ersparnisse der Migranten fehlten²⁶. Spätestens als Frankreich aufgrund seines weiter wachsenden Außenhandelsdefizits gegenüber Italien und der dadurch noch knapperen Devisen die Heimatüberweisungen der italienischen Arbeiter Ende 1954 einstellte²⁷, musste die italienische Administration im Rahmen ihrer Europapolitik nach Alternativen suchen, um überschüssige Arbeitskräfte auswandern zu lassen und mit deren Heimatüberweisungen die eigene Zahlungsbilanz entlasten zu können.

Wie der Bernaringer Erich Straub glaubten zunächst auch einzelne Verantwortliche in der französischen Administration oder später auch der bundesdeutschen Regierung an einen Arbeitskräftemangel. Mit Ausnahme einiger weniger Mangelbereiche aber stellte die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte für die französische Industrie keine Notwendigkeit dar²⁸. Und auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sah noch 1955, im Jahr der Unterzeichnung des deutsch-italienischen Anwerbeabkommens, keinen entsprechenden Bedarf hierfür, sie wollte eine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte sogar erst dann

²⁴ Vgl. Archives diplomatiques de Paris 7QO/127, Accords d'émigration stipulés par l'Italie pendant cet après-guerre, S. 99–105, hier S. 101.

²⁵ Vgl. Anne MORELLI, L'appel à la main d'œuvre italienne pour les charbonnages et sa prise en charge à son arrivée en Belgique dans l'immédiat après-Guerre, in: Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis/Revue belge d'Histoire contemporaine XIX/1–2 (1988) S. 83–130, hier S. 89 f.

²⁶ Vgl. KNORTZ, Gastarbeiter (wie Anm. 22) S. 88–91.

²⁷ Vgl. Pierre GUILLEN, L'immigration italienne en France après 1945, enjeu dans les relations franco-italiennes, in: Michael DUMOULIN (Hg.), Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945: Le cas italien. Actes du colloque de Louvain-la-Neuve des 24 et 25 mai 1989, Louvain-la-Neuve 1989, S. 47.

²⁸ Vgl. Catherine WIHTOL DE WENDEN, Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution, Paris 1988, S. 100.

akzeptieren, wenn trotz gesteigerter Rationalisierungen der Arbeitskräftebedarf aus Arbeitslosen nicht mehr hätte befriedigt werden können²⁹.

Wird die Beurteilung der die Marshallplan-Gelder verteilenden Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) zugrunde gelegt, waren die Einschätzungen der Arbeitgeber realistischer als jene der Regierungen: wenn überhaupt, bestand Bedarf an qualifizierten Kräften besonders für den Untertagebergbau, der allerdings nicht durch grenzüberschreitende Arbeitskräftezuwanderung und schon gar nicht in Italien befriedigt werden konnte³⁰.

War also die frühe Migration italienischer Arbeitskräfte im Großen und Ganzen keine Folge industrieller und landwirtschaftlicher Nachfrage, so war sie integraler Bestandteil früher Bemühungen um die Wiederherstellung der Arbeitsteilung in Europa und die daraus folgende europäische wirtschaftliche Integration. Tatsächlich ließen die unterschiedlichen italienischen Administrationen in den Jahren zwischen 1945 und 1957, dem Jahr der Unterzeichnung der Römischen Verträge, keine Möglichkeit ungenutzt, die von ihnen erstrebte Emigration von Arbeitskräften in bilateralen Abkommen zu erreichen, die diese zudem nach den Bedürfnissen ihrer Zahlungsbilanz justierten³¹.

Die Vorgeschichte des deutsch-italienischen „Anwerbeabkommens“

Als die italienische Arbeitsmigration nach Frankreich infolge französischer Devisenschwäche zurückging, war die Suche nach alternativen Zielländern für die italienische Administration nicht eben einfach. Auch mit seiner frühen Forderung nach allgemeiner Freizügigkeit konnte sich Italien noch nicht durchsetzen. Allerdings war im Rahmen der Europäischen Zahlungsunion zu diesem Zeitpunkt ohnehin die Bundesrepublik gefordert. Im Zuge des Korea-Kriegs begann die bundesdeutsche Wirtschaft nämlich zu boomen und generierte so Devisenzuflüsse. Jetzt standen also westdeutschen Handelsbilanzüberschüssen umfangreiche Defizite in anderen europäischen Ländern, besonders in Italien, gegenüber. Die durch die Zahlungsunion zwingend notwendigen Anpassungsmaßnahmen ließen diese Zahlungsbilanzungleichgewichte seit 1952³² zu einem der Hauptgegenstände der

²⁹ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 149/6228, Schreiben der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände an den Bundesminister für Arbeit vom 1. Juni 1955, Aktenzeichen IV-161-3/Moe.

³⁰ Vgl. Johannes-Dieter STEINERT, Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961, Osnabrück 1995, S.207; Die überschüssigen Arbeitskräfte in Westeuropa, in: Europa-Archiv 4 (1949) S. 1911–1916.

³¹ Vgl. hierfür das gesamte Kapitel „Die internationale Gemeinschaft und der italienische Arbeitskräfteüberschuss“ in KNORTZ, Gastarbeiter (wie Anm. 22) S. 120–160.

³² Vgl. Francesco MASERA, Italy's Balance of Payments in the Post-War Period, in: Banco di Roma (Hg.), Review of the Economic Conditions in Italy. Ten Years of Italian Economy 1947–1956, Roma 1957, S. 165–202, hier S. 177 und 196.

deutsch-italienischen Wirtschaftsverhandlungen werden. Unterdessen entwickelte sich die italienische Handelsbilanz gegenüber der Bundesrepublik bis Anfang 1954 dermaßen defizitär, dass die italienische Seite unter massiven Handlungsdruck geriet und „mit allen Mitteln“ nach einem Ausgleich suchte. In Anbetracht eines temporären Defizits von fast einer Milliarde US-Dollar wurden in den nun stattfindenden deutsch-italienischen Verhandlungen die Fragen des Imports von Obst, Gemüse und Wein aus Italien sowie einer intensiven Steigerung des Reiseverkehrs nach Italien rasch zu untergeordneten Gesprächsgegenständen. Angesichts der zugleich anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Italien schlugen die italienischen Vertreter der deutschen Delegation vielmehr die Entsendung von italienischen Arbeitskräften vor, um mit deren D-Mark-Überweisungen das Defizit abzubauen und weiter mit der Bundesrepublik Handel treiben zu können³³. Die einzige Alternative hierzu hätte für Italien in der Rückkehr zu restriktiver, der europäischen wirtschaftlichen Integration entgegenlaufender Handelspolitik bestanden³⁴. Nicht zuletzt die Bundesrepublik hätte damit weniger Waren exportieren, folglich weniger Wohlstand generieren können.

Im Gegensatz zur italienischen Arbeitsmigration nach Frankreich, die infolge französischer Devisenschwäche maßgeblich durch das französische Finanzministerium definiert wurde, konnte in der Bundesrepublik durch den komfortablen Außenhandelsüberschuss das Auswärtige Amt zum bestimmenden Akteur werden. Dieses vertrat die Auffassung, die Frage der italienischen Arbeitsmigration habe ihre Wurzel *in der allgemeinen Problematik der deutsch-italienischen Wirtschaftsbeziehungen [...] und [sei] für die weitere Gestaltung dieses Verhältnisses von maßgeblicher Bedeutung*³⁵. Rückendeckung erhielt das Auswärtige Amt dabei aus dem Bundeswirtschaftsministerium, das die italienischen Beschäftigungsprobleme als eng mit Fragen des Zahlungsverkehrs verknüpft sah³⁶.

Das Bundesarbeitsministerium verhielt sich gegenüber der geplanten Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zumindest zu dem Zeitpunkt noch ablehnend, zu dem in der Bundesrepublik allgemein noch Arbeitslosigkeit herrschte und laufend Flüchtlinge aus der DDR zuwanderten. Dem Bundesminister für Arbeit hatte Wirtschaftsminister Erhard deshalb seinen Standpunkt bereits Anfang Oktober

³³ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B149/22333, Niederschrift der U.Abeilung II b mit Geschäftszeichen II b 4 – 2472 – 14. April 1954.

³⁴ Vgl. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin B 85 (2. Abgabe)/548. Der Bundesminister für Arbeit, II b 4 – 2472, 25. Juli 1954. Vermerk über die am 2. und 9. Juli 1954 mit dem Handelsattaché der italienischen Botschaft in Bonn, Dr. Morante, stattgefundenen Besprechungen über die Durchführung der deutsch-italienischen Gastarbeitnehmervereinbarung und die Beschäftigung italienischer Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland.

³⁵ Bundesarchiv Koblenz B 149/6228, Vermerk des RD Dr. Sicha, Abteilung II, Geschäftszeichen II b 4 – 2472 – 7. Januar 1955.

³⁶ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 149/6228, Vermerk Abteilung I, Geschäftszeichen Ia 8 – 2359/54^{II}, 19. Januar 1955.

1954 im Zusammenhang mit der Diskussion um die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften in der westdeutschen Landwirtschaft unmissverständlich dargelegt. *Die anhaltende defizitäre Entwicklung der italienischen Zahlungsposition innerhalb der Europäischen Zahlungsunion*, so Erhard, *die weitgehend aus dem deutsch-italienischen Verhältnis herrührt, stellt eine starke Gefährdung der gemeinsamen Bestrebungen nach einer immer engeren europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit dar. [...] Echte Möglichkeiten für einen ausschlaggebenden Beitrag zur Bereinigung der italienischen Zahlungssituation sehe ich lediglich noch in der Beschäftigung italienischer Saisonarbeiter*³⁷. Und so ist das deutsch-italienische Anwerbeabkommen schließlich Ende 1955 unter erhöhtem außenwirtschaftlichem Druck unterzeichnet worden. Initiative und laufendes Insistieren gingen dabei von italienischer Seite aus, die anhaltend mit hoher Arbeitslosigkeit kämpfte und schwere innenpolitische Folgen bis hin zu kommunistischen Ausschreitungen befürchtete³⁸.

Italienische Arbeitsmigration und bundesdeutsche Kindergeldzahlungen als Akt europäischer Solidarität

Die am 20. Dezember 1955 in Rom gegen unterschiedliche innenpolitische Widerstände unterzeichnete Regierungsvereinbarung *über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland*, so die offizielle Bezeichnung, war entgegen amtlicher Verlautbarungen in erster Linie europäischer Solidarität geschuldet. Zur europäischen Komponente dieser Vereinbarung zählte die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) zunächst einen weiteren Devisentransfer: *Das Neue in dem Abkommen liegt aber vor allem in der Bestimmung über das Kindergeld. [...] Für die kinderreichen italienischen Familien ist es von großer Bedeutung. Man kann es verstehen, daß von italienischer Seite besonderer Wert darauf gelegt wurde*³⁹. Mit dem Hinweis auf die Kindergeldzahlungen informierte die FAZ ihre Leser über ein zum Zeitpunkt der Unterzeichnung noch nicht schriftlich fixiertes Zugeständnis, das von deutscher Seite im Hinblick auf die passive italienische Zahlungsbilanz tatsächlich als *eine ganz konkrete Form der europäischen Solidarität* interpretiert werden konnte. Vor allem aber traf der Artikel den eigentlichen Kern, indem er die europäische Komponente

³⁷ Politisches Archiv des Auswärtigen Amts Berlin B 62/54, V C 4 a – 38 072/54, 8. Oktober 1954, Abschrift eines Schreibens Ludwig Erhards an den Bundesminister für Arbeit, Herrn Anton Storch.

³⁸ Vgl. hierzu ausführlich Heike KNORTZ, *Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973*, Köln/Weimar/Wien 2008, S. 67–83.

³⁹ Bundesarchiv Koblenz B 149/6228, *Arbeiter aus Italien*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. 12. 1955.

der Vereinbarung hervorhob, da die Entsendung italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland die angestrebte europäische Integration vorantreibe⁴⁰. Oder retrospektiv ausgedrückt, nach Deniz Göktürk: „Die Arbeitsmigration war von Anfang an ein europäisches Projekt. Bereits das erste Anwerbeabkommen mit Italien von 1955 berief sich auf den Geist europäischer Solidarität“⁴¹. Tatsächlich ist die deutsch-italienische Vereinbarung eine unmittelbare Folge der europäischen Arbeitsteilung und wirtschaftlichen Integration, die im vorliegenden Fall von westdeutscher Seite weniger einem durchdachten außenpolitischen Kalkül als dem realen Marktgeschehen sowie den Mechanismen der bis dato bereits geschaffenen Institutionen, konkret und besonders der EZU, zu danken ist.

Ihre vorläufige Vollendung fand die europäische Solidarität schließlich im Zusammenhang mit dem nach dem italienischen Haushaltsminister benannten Zehnjahresplan für die Zeit von 1955 bis 1964. Der italienischen Regierung gelang es nämlich, den Vanoni-Plan als internationales Projekt zu verankern, weil mit diesem auch die europäische wirtschaftliche Integration forciert werden konnte. Nach wie vor sollte die Emigration die Beschäftigungslage in Italien verbessern, weshalb Vanoni die Auswanderung von jährlich 80.000 Arbeitskräften zwischen 1955 und 1964 vorsah. Deren Heimatüberweisungen wurden wiederum zur Entlastung der Zahlungsbilanz einkalkuliert⁴². Indem aber Elemente des Vanoni-Plans als „Protokoll betreffend Italien“ in die Römischen Verträge eingingen, ist das italienische Arbeitsmarktproblem sogar „vergemeinschaftet“⁴³ worden: Die Vertragsparteien verpflichteten sich mit diesem Protokoll nämlich ausdrücklich, *gefährliche Spannungen, namentlich in der Zahlungsbilanz oder im Beschäftigungsstand, durch welche die Anwendung dieses Vertrags in Italien in Frage gestellt werden könnte, zu vermeiden*⁴⁴.

Die Beschäftigung italienischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik konnte sich selbstredend nur entsprechend der dortigen wirtschaftlichen Entwicklung, das

⁴⁰ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 149/6228, Arbeiter aus Italien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.12.1955; ebd., Abteilung II, Geschäftszeichen II b 4 – 2472 – 18. März 1955, Bericht über die deutsch-italienischen Besprechungen für die Vorbereitung einer Vereinbarung über die Vermittlung von Arbeitskräften, hier: dem Bericht anliegendes Protokoll.

⁴¹ Deniz GÖKTÜRK u. a. (Hg.), Transit Deutschland. Debatten zu Nation und Migration. Eine Dokumentation, Konstanz 2011, S. 25.

⁴² Vgl. Archives diplomatiques de Paris 193QO/225, Centre d'étude de politique étrangère, Paris, Comité d'étude des problèmes franco-italienne. Document de travail. Le Plan Vanoni, S. 532–616, hier S. 538. Vgl. auch S. 322 und 340 des die Hauptlinien des Vanoni-Planes skizzierenden Artikels Ezio VANONI, Development of Employment and Income in Italy, in: Review of Economic Conditions in Italy 4 (1955) S. 315–343.

⁴³ Vgl. Francesca FAURI, L'Italia e l'integrazione economica europea 1947–2000, Bologna 2001, S. 127.

⁴⁴ Protokoll betreffend Italien. Vom 25. März 1957, in: Europa-Recht. Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung von Ernst STEINDORFF, München ⁴1979, S. 101.

heißt also mit zeitlicher Verzögerung in den 1960er-Jahren, dynamisch entwickeln. Verständlicherweise waren auch die akuten Handels- und Zahlungsbilanzprobleme Italiens mit der Unterzeichnung der deutsch-italienischen Regierungsvereinbarung nicht sofort gelöst. Dennoch vermochten die Heimatüberweisungen der italienischen Migranten hier aller unstillen Entwicklung zum Trotz Entlastung zu schaffen, was sich in einem zurückgehenden Außenhandelsaldo Italiens gegenüber Westdeutschland bei sich zwischen 1955 und 1973 fast verzehnfachenden Importen aus der Bundesrepublik zeigt⁴⁵. Ohne die boomende westdeutsche Wirtschaft mit der rapide anwachsenden Beschäftigung italienischer Arbeitnehmer von rund 6.500 im Jahr 1954 auf knapp 410.000 Personen 1973⁴⁶ hätten also die Ziele Italiens, was Auswanderung und Heimatüberweisungen betrifft, und damit das Ziel der europäischen wirtschaftlichen Integration nicht annähernd erreicht werden können.

Von der Eigendynamik der Anwerbung zu Bemühungen um Zuzugsbegrenzung

Die administrativ forcierte italienische Arbeitsmigration in die Bundesrepublik war also durch die wirtschaftliche Westintegration erzwungen worden. Die sich dem deutsch-italienischen mit etwas zeitlichem Abstand anschließenden weiteren Anwerbeabkommen folgten von bundesdeutscher Seite ebenfalls den vielfältigsten außenpolitischen Motiven⁴⁷. Diese Motivlage verhinderte die Entwicklung eines ausländerpolitischen Konzepts auf Bundesebene, so dass in der Folge ausschließlich die Bedürfnisse der Industrie den Umfang der Ausländerbeschäftigung bestimmten. So stellte schon Knuth Dohse fest, dass die Entscheidungen über den Umfang der Ausländerrekrutierung „keine politischen, sondern nur noch ökonomische [waren]. Sie wurden nicht innerhalb der staatlichen Bürokratie, sondern in den Personalbüros der Unternehmen getroffen. [...] Die Bürokratie war zwar formal der Entscheidungsträger, tatsächlich [aber] reduzierte sich ihre Aufgabe auf die Tätigkeit als Vollzugsorgan der Betriebe in Sachen Ausländeranwerbung“⁴⁸. Selbst die Bundesanstalt für Arbeit hatte sich bereits 1965 über die unter den Bedingungen einer boomenden Wirtschaft an Eigendynamik gewinnende, sich ohne strategische volkswirtschaftliche Planung vollziehende Arbeitsmigration, die in

⁴⁵ Vgl. Brian R. MITCHELL, *European Historical Statistics 1750–1975*, New York/London/Basingstoke 1980, S. 560f.

⁴⁶ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 139/8846, Referat IV/3 (ORR Schreiber) an den Bundeskanzler vom 19. Februar 1973, betr. Besprechung mit den Regierungschefs der Länder am 23. Februar 1973. Anlage „In der Bundesrepublik Deutschland beschäftigte ausländische Arbeitnehmer“.

⁴⁷ Vgl. hierzu insgesamt KNORTZ, *Diplomatische Tauschgeschäfte* (wie Anm. 38).

⁴⁸ DOHSE (wie Anm. 12) S. 215.

erster Linie die Infrastruktur der Kommunen der Länder belastete, kritisch geäußert. Die Bundesanstalt hatte nämlich erkannt, dass *die Entscheidung über die Zulassung von Ausländern heute in weitem Umfang der Vermittler [des örtlichen Arbeitsamts] trifft, der dem Arbeitgeber, dem er keine Arbeitskräfte zuweisen kann, Antragsformulare für Ausländer in die Hand drückt. Die Entscheidung wird damit ganz aus der augenblicklichen Sicht [ohne vorausschauende und überbezirkliche Planung – die Verfasser] getroffen*⁴⁹.

Bedingt durch eine nach der kurzen Rezession von 1966/1967 erneut einsetzende wirtschaftliche Dynamik sollte sich so die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer schnell mehr als verdoppeln. Das gilt sowohl für die Bundesebene, als auch für das Land Baden-Württemberg. Nach einem Absinken auf 903.600 ausländische Arbeitnehmer Ende Januar 1968 war Ende März 1971 bundesweit die Zahl von 2.042.600 erreicht. Eine Prognose des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) ging von mehr als 2,7 Millionen ausländischen Arbeitnehmern in der Bundesrepublik im Jahr 1975 aus⁵⁰. Allerdings war schon 1973 mit rund 4 Millionen Ausländern einschließlich Familienangehörigen, davon rund 830.000⁵¹ in Baden-Württemberg, besonders in den Ballungsgebieten großer Handlungsbedarf herangewachsen. Über die Lage auf dem Wohnungsmarkt, aber auch die Situation anderer Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wurde nicht nur in der deutschen Öffentlichkeit, vielmehr sogar im Ausland und hier besonders in Italien diskutiert. 1972 mahnte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) insofern in einer Expertise, der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte könne nicht nur nach den Tageswünschen der Unternehmen ausgerichtet werden, er müsse sich vielmehr an langfristigeren sozialen und politischen sowie auch gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten wie der Vermeidung von Ghettobildungen orientieren. Die OECD forderte explizit die Beseitigung sozialer Missstände, darunter vor allem den Wohnungsmangel sowie die Missachtung der Schulpflicht im Fall ausländischer Kinder⁵².

⁴⁹ Archiv der sozialen Demokratie bei der Friedrich Ebert Stiftung Bonn, DGB-Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik, 24/3777. Maßnahmen zur Anpassung an den Strukturwandel der Wirtschaft. Referat von Vizepräsident a.D. Dr. Henschel bei der Präsidentenbesprechung am 9. Februar 1965 in Nürnberg.

⁵⁰ Bundesarchiv Koblenz B 136/8844, Abteilung II, II a 1–2013, Referent: MR Dr. Rosenmöller an den Minister vom 29. April 1971, betr. Ausländerbeschäftigung, S. 2.

⁵¹ HStA Stuttgart EA 1/901, Bü 41, Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 6/3280, 21.9.1973. Schriftliche Anfrage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU – Drucksache 2268 vom 12.4.1973, betr. Probleme der ausländischen Arbeitnehmer in Baden-Württemberg.

⁵² Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8825, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) MS/M/601/413 vom 1. November 1972, Entwurf nur für Dienstgebrauch des Komitees für Arbeitsmarkt und Sozialfragen: Zusammenfassung und Stellungnahme zum Deutschlandexamen, S. 22 ff.

Gerade weil die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer weiter stark wuchs, sich ihre Aufenthaltsdauer verlängerte und infolge dessen ihre Familien vermehrt nachzogen, kam endlich auch eine innenpolitische Diskussion auf verschiedenen Ebenen in Gang. 1970 formulierten ein beim Bundesarbeitsministerium angesiedelter Koordinierungskreis und der Länderausschuss „Ausländische Arbeitnehmer“ erstmals „Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer“, die sich u. a. auf zu vermittelnde Grundkenntnisse der deutschen Sprache, die berufliche Aus- und Fortbildung, die Bereitstellung angemessenen Wohnraums und die Familienzusammenführung bezogen⁵³. Im Frühjahr 1972 passten die in diesen beiden Gremien zusammengeschlossenen Bundesressorts, die Arbeitsminister der Länder, die Bundesanstalt für Arbeit, Sozialpartner, Kirchen, Wohlfahrtsorganisationen und kommunale Spitzenverbände ihre Grundsätze den gesellschaftlichen Gegebenheiten an. Nunmehr erhielt die Eingliederung besonderes Gewicht, obwohl die Migranten selbst ihre Beschäftigung und damit ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik nach wie vor als zeitlich begrenzt ansahen. Die Realität zeigte zwischenzeitlich aber, so der Bundesarbeitsminister, dass *eine steigende Zahl [...] aus den verschiedensten Gründen länger in der Bundesrepublik verweilen will. Dies hat auch einen verstärkten Nachzug der Familien zur Folge*⁵⁴, worauf in jeder Beziehung Rücksicht genommen werden sollte.

Zeitgleich begannen erste zaghafte Bemühungen um Zuzugsbegrenzungen. So sind seit März 1971 ausländische Arbeitnehmer von der Bundesanstalt für Arbeit nur noch dann vermittelt worden, wenn die vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünfte erhöhten Qualitätsstandards entsprachen. Hier hatte bereits die Frage im Vordergrund gestanden, *wie die Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastruktur mit der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes in Verdichtungsgebieten in Einklang gebracht werden*⁵⁵ könnte. Tatsächlich traten in Ballungsgebieten wie Stuttgart mit 116.000 ausländischen Arbeitnehmern bei einer Wohnbevölkerung von 630.400 die aus dem mangelnden Wohnraum und der unzureichenden schulischen Erziehung der Kinder resultierenden Probleme am

⁵³ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8844, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Geschäftszeichen II c – 24530 an die Mitglieder des Koordinierungskreises „Ausländische Arbeitnehmer“ und die Arbeitsminister und Senatoren für Arbeit der Länder vom 4. August 1971, betr. Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer.

⁵⁴ Bundesarchiv Koblenz B 136/8844, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Geschäftszeichen II c – 24530/1, 24601, 24602 an die Mitglieder des Koordinierungskreises „Ausländische Arbeitnehmer“ und die Arbeitsminister und Senatoren für Arbeit der Länder vom 3. Mai 1972, betr.: Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer.

⁵⁵ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8842, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, II a 6 – 24742 an die Mitglieder des Koordinierungskreises „Ausländische Arbeitnehmer“ vom 30. März 1971, betr. Richtlinien für die Unterkünfte ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland.

augenfälligsten zu Tage⁵⁶. Dennoch nahm die Ausländerbeschäftigung und damit der Zuzug in die Ballungsgebiete während des erneuten Konjunkturaufschwungs 1972/1973 weiter rasch zu, obwohl bereits zwei Jahre zuvor rund 50 % aller Ausländer auf nur knapp 4 % der Fläche des Bundesgebietes gelebt hatten⁵⁷.

Im Juni 1970 war deshalb der sogenannte konsularische Weg zur Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik eingeschränkt worden. Nach internationalem Recht war für die Arbeitsaufnahme in einem ausländischen Staat keine Regierungsvereinbarung notwendig. Das erklärt, warum selbst nach dem Abschluss der deutsch-italienischen Anwerbevereinbarung ein zunehmender Anteil italienischer Arbeitsmigranten, 1958 beispielsweise bereits 60 %, ohne Inanspruchnahme der mit dem Anwerbeabkommen geschaffenen Institutionen seine Arbeit in der Bundesrepublik aufgenommen hat. In solchen Fällen hatte der ausländische Arbeitnehmer über eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zu verfügen, die wiederum nur erteilt wurden, wenn sich im Reisepass der betreffenden Person ein Visum der zuständigen deutschen Auslandsvertretung befand⁵⁸. Dieser deshalb als „konsularischer“ bezeichnete Weg ist also zunächst, sofern er über Nachbarstaaten führte, eingeschränkt⁵⁹, Ende November 1972 schließlich – mit Ausnahmen für Akademiker und Krankenpflegepersonal – grundsätzlich versperrt worden⁶⁰. Von nun an konnten also nur noch Angehörige der Anwerbestaaten, und selbst diese wiederum nur noch über die Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, in das Bundesgebiet einreisen. Damit war genau ein Jahr vor dem Anwerbestopp eine erste administrative Begrenzung für den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte eingeleitet worden.

Als Willy Brandt in seiner zweiten Regierungserklärung am 18. Januar 1973 dann ein sorgsames Überlegen anmahnte, wo die gesellschaftliche Aufnahmefähigkeit erschöpft sei, wo – so Brandt wörtlich – *soziale Vernunft und Verantwortung Halt geböten*, und eine arbeitsmarkt- und ausländerpolitische Gesamtkonzeption ankündigte, da *das Problem nicht dem Gesetz des augenblicklichen Vorteils über-*

⁵⁶ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8846, Referat IV/3 (ORR Schreiber) an den Bundeskanzler vom 19. Februar 1973, betr. Besprechung mit den Regierungschefs der Länder am 23. Februar 1973; Statistisches Jahrbuch 1974 für die Bundesrepublik Deutschland, hg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 1974, S. 41.

⁵⁷ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8846, VS – NfD-Schnellbrief des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung – II c – 24000 – A – an die Bundesminister vom 9. März 1973, betr. Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, Anlage 1.

⁵⁸ Vgl. hierzu den gesamten Abschnitt „Die Rechtsgrundlagen der Arbeitsmigration“ in KNORTZ, *Diplomatische Tauschgeschäfte* (wie Anm. 38) S. 24–30.

⁵⁹ Seit Juni 1970 durften die diplomatischen Vertretungen in den Nachbarländern der Bundesrepublik dort lebenden Ausländern, die in der Bundesrepublik arbeiten wollten, erst nach einem einjährigen Aufenthalt in eben jenem Land ein Visum erteilen.

⁶⁰ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8844, Auswärtiges Amt, 513-80.55/AK 1, vom 23. November 1972 an die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen.

lassen⁶¹ werden dürfe, war die Diskussion um Eingliederung, Plafondierung und Rotation vor allem auf Länderebene bereits in vollem Gang. Rotation und Plafondierung, also zeitlich begrenzter Arbeitsaufenthalt und Festsetzung einer Höchstgrenze mit allen daraus folgenden administrativ notwendigen Maßnahmen, wurden allerdings vom Bundeskanzleramt, dem Bundeskabinett als auch von der Bundesanstalt für Arbeit strikt abgelehnt. Gegen eine administrativ gelenkte Rotation sprachen zu erwartende Produktivitätsverluste in der Industrie infolge permanenter Anlernung der rotierenden Arbeitskräfte, verbunden mit einem Anstieg der Unfallhäufigkeit und daraus folgend des Krankenstandes. Dagegen sprachen auch die befürchtete Ghettoisierung infolge weitgehender Kasernierung der rotierenden Arbeitnehmer, aber auch deren weitere sprachliche und kulturelle Segregation, der Verlust deren Anwartschaften in der Rentenversicherung usw.⁶²

Zur weiteren Begrenzung des Zuzugs wurde deshalb seit Anfang 1973 die vom Arbeitgeber aufzubringende Anwerbepauschale von zuvor 165,- auf 300,- DM erhöht⁶³. Mit einem am 6. Juni desselben Jahres vom Bundeskabinett verabschiedeten „Aktionsprogramm“ ist diese nochmals drastisch auf 1.000,- DM angehoben worden. Für den Fall einer weiterhin ausbleibenden *Konsolidierung* der Ausländerbeschäftigung war sogar an eine allgemeine *Wirtschaftsabgabe für die Beschäftigung von Ausländern* gedacht. Mit dem Aktionsprogramm wurde das Ziel verfolgt, die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer mit der Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastruktur in Einklang zu bringen⁶⁴. Dazu war u.a. geplant, die Zuwanderungsströme durch die Bundesanstalt für Arbeit zu steuern, die die Vermittlung von Arbeitskräften vor Ort beispielsweise am zur Verfügung stehenden Wohnraum abhängig machen sollte. Dadurch wäre in Ballungsgebiete nur noch eine Vermittlung von Ledigen oder aber von ausländische Kollegen ersetzenden Arbeitnehmern erfolgt⁶⁵. Baden-Württemberg verfolgte seit April 1975 eine solche,

⁶¹ Vgl. Regierungserklärung Willy Brandts vom 18. Januar 1973, in: Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt. Eingeleitet und kommentiert von Klaus von BEYME, München/Wien 1979, S. 283–312, hier S. 305 f.

⁶² Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8846, Referat IV/3 (ORR Schreiber) an den Bundeskanzler vom 19. Februar 1973, betr. Besprechung mit den Regierungschefs der Länder am 23. Februar 1973.

⁶³ Vgl. Klaus GROSSE, Was ausländische Arbeitnehmer kosten, in: Der Arbeitgeber 25 (1973) S. 198–200, hier S. 198.

⁶⁴ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8845, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung – Pressereferat – vom 6. Juni 1973, Kabinett beschließt Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung; ebd., Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung, Stenographische Berichte des deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 38. Sitzung am 6. Juni 1973, S. 2084–2088, hier S. 2088.

⁶⁵ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8845, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung – Pressereferat – vom 6. Juni 1973, Kabinett beschließt Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung; ebd., VS – NfD-Schnellbrief des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung – II c – 24000 – A – an die Bundesminister vom 9. März 1973, betr. Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, Anlage 1, S. 7.

hier als *Regionalsteuerung* bezeichnete Zuzugsbegrenzung in Kommunen mit einem Ausländeranteil von 12 %, hob diese aber bereits 1977 wieder auf⁶⁶.

Die mit dem Aktionsprogramm eingeleiteten Maßnahmen ließen die Zahl der Anwerbebesuche gerade leicht zurückgehen, als es im Zusammenhang mit dem nahöstlichen Yom-Kippur-Krieg zu ersten Ölverknappungen kam und diese den Wachstumsspielraum zu beschneiden drohten. Wegen der befürchteten konjunkturellen Auswirkungen und der damit verbundenen Beschäftigungsrisiken beschloss das Bundeskabinett deshalb am 23. November 1973, mit sofortiger Wirkung keine Arbeitnehmer mehr aus dem Ausland anwerben zu lassen⁶⁷. In Zusammenhang mit der Sperrung des konsularischen Wegs zum Zweck der Arbeitsaufnahme blieb der westdeutsche Arbeitsmarkt damit weiterer Migration aus nicht der EG angehörenden Staaten versperrt. Hiervon ausgenommen waren folglich nur Bürger aus Staaten der Europäischen Gemeinschaft, seinerzeit konkret also nur italienische Staatsbürger, für die bereits Freizügigkeit bestand⁶⁸.

Baden-württembergische Ausländerpolitik – zwischen „Rotation“ und Vision

Unter den veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 1970er-Jahre forderten, so der allgemeine Konsens in der Forschung, führende Repräsentanten des Landes Baden-Württemberg als erste vehement eine „Rotation“ der ausländischen Arbeitskräfte. Das Agieren des Landes Baden-Württemberg, dessen Landwirte in den frühen 1950er-Jahren als erste Arbeitskräftemangel beklagt und auf ein Anwerbeabkommen mit Italien gedrängt hatten, ist der historischen Migrationsforschung deshalb ein Beispiel par excellence für eine inhumane, an rein ökonomischen Gesichtspunkten ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik. Im Hauptstaatsarchiv Stuttgart ausgewertete Akten erschüttern allerdings dieses, von der Forschung bisher geschürte Bild baden-württembergischer „Gastarbeiter“-Politik, weshalb ein dezidierter Blick hierauf lohnt.

⁶⁶ Vgl. Karl-Heinz MEIER-BRAUN, „Freiwillige Rotation“ – Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung (Minerva-Fachserie Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), München 1979, S. 134 und 164.

⁶⁷ Bundesarchiv Koblenz B 119/5026, Telex bmarb an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 23. 11. 1973, betr.: auslaendische arbeitnehmer (semi) hier: vermittlung durch die auslandsdienststellen der bundesanstalt fuer arbeit.

⁶⁸ Vgl. hierzu den gesamten Abschnitt „Der Anwerbestopp vom 23. November 1973 – Zurückdrängung der außenpolitischen Raison?“ in KNORTZ, *Diplomatische Tauschgeschäfte* (wie Anm. 38) S. 174–181; zum Anwerbestopp allgemein vgl. insgesamt auch Marcel BERLINGHOFF, *Das Ende der „Gastarbeit“*. Europäische Anwerbestopps 1970–1974 (Studien zur historischen Migrationsforschung, Bd. 27), Paderborn u. a. 2013.

Dabei muss die Quellenlage zur frühen Ausländerpolitik in Baden-Württemberg als sehr unbefriedigend bezeichnet werden. Einige Akten sind noch nicht sinnig verzeichnet und damit kaum nutzbar, teilweise fehlen auch Unterlagen, vor allem aus den späten 1950er-Jahren, oder die angegebenen Jahreszahlen der Inventare stimmen nicht mit den Akteninhalten überein. Viele Protokolle sind auf das Nötigste beschränkt, Handakten oder ausführliche Aufschriebe wurden nicht hinterlegt. Auch private Nachlässe der Minister oder anderer Personen in entscheidender Position sind – zumindest in Stuttgart – kaum vorhanden. Angesichts dieser Quellenlage erscheint das Bild einer ausschließlich an ökonomischen Kriterien ausgerichteten baden-württembergischen Gastarbeiter-Politik, das die historische Migrationsforschung bis dato gezeichnet hat, erstaunlich. Und so hat sich auch Karl-Heinz Meier-Braun, der in sämtlichen seiner Publikationen stark auf Baden-Württemberg rekurriert, hauptsächlich auf Zeitungsartikel, bisweilen auch auf Pressemitteilungen oder Drucksachen des Landtags gestützt. Ob diese das Bild von einem die Rotation forcierenden Bundesland stützen, darf aber durchaus hinterfragt werden.

Entgegen der Position des Kanzleramts und Teilen der Bundesregierung, die eine Rotation strikt ablehnten⁶⁹, hatten sich die Innenminister von Bund und Ländern zwar darauf geeinigt, dass ausländische Arbeitskräfte nicht länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik bleiben sollten, um die Erteilung der sich daran anschließenden, den zeitlich unbegrenzten Verbleib ermöglichende Aufenthaltsberechtigung verhindern zu können. Die Versuche Bayerns und Schleswig-Holsteins – und gerade nicht Baden-Württembergs! –, diesen Beschluss 1972 mittels behördlicher Aufforderung zur Rückwanderung durchzusetzen, führte aber zu heftigen Debatten über das Modell der Zwangsrotation, das daraufhin als unsozial und inhuman gebrandmarkt wurde⁷⁰. Baden-Württemberg lehnte deshalb in der Folge die Zwangsrotation auch ab. Ministerpräsident Filbinger gab indessen mit seiner Regierungserklärung vom 28. November 1973 ausdrücklich zu Protokoll: *Humaner ist demgegenüber unser Konzept der Regionalsteuerung und der freiwilligen Rotation. Und daran werden wir deshalb festhalten*⁷¹. Das Bekenntnis zur freiwilligen Rotation aber stellt angesichts der auch nach dem Anwerbestopp anhaltenden Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der Industrie ein wenig überzeugendes

⁶⁹ Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8846, Referat IV/3 (ORR Schreiber) an den Bundeskanzler vom 19. Februar 1973, betr. Besprechung mit den Regierungschefs der Länder am 23. Februar 1973.

⁷⁰ Vgl. Karen SCHÖNWÄLDER, Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart (Schriften des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien der Universität Osnabrück, Bd. 12), hg. von Jochen OLTMER, Göttingen 2003, S. 123–144, hier S. 134 f.

⁷¹ HStA Stuttgart EA 1/901, Bü 21. Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Filbinger vom 28. 11. 1973.

politisches Lippenbekenntnis, gleichsam eine Leerformel dar. In diesem Lichte betrachtet schien zudem die ein Dreivierteljahr zuvor geäußerte Befürchtung im Bundeskanzleramt, der baden-württembergische Ministerpräsident könne auf der Konferenz der Ministerpräsidenten die strikt zeitlich begrenzte Aufenthalts- und Arbeiterlaubnis, also die Zwangsrotation ansprechen⁷², doch eher unbegründet. Dies umso mehr, als die seit 1952 tagenden Ministerpräsidentenkonferenzen von der baden-württembergischen Landesregierung ganz offensichtlich niemals als Plattform genutzt worden sind, um für eine Zwangsrotation zu werben⁷³.

Die bereits erwähnte unbefriedigende Quellenlage ergibt sich zum Teil auch aus der Tatsache, dass Regierungsvereinbarungen zur Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften eine Angelegenheit der Bundesebene waren. Die Auswertung der Protokolle des baden-württembergischen Landtags ergab so auch, dass die Beschäftigung mit ausländischen Arbeitskräften bis in die frühen 1970er-Jahre hinein nur ein Randthema der Landespolitik darstellte⁷⁴. Wenn, dann beschäftigte sich der Landtag in Stuttgart seit 1960 insofern aber folgerichtig – und durchaus nicht kaltherzig! – mit der Wohnsituation und der medizinischen Versorgung ausländischer Arbeitnehmer sowie verstärkt dann seit Ende der 1960er-Jahre mit Fragen der Schulpflicht auch für ausländische Kinder⁷⁵. Gegen das von der Migrationsforschung gezeichnete Bild eines die Rotation forcierenden Bundeslandes spricht in diesem Zusammenhang auch eine Dienstbesprechung im Landesarbeitsamt mit den Direktoren der baden-württembergischen Arbeitsämter, die bereits im Oktober 1960 den Wunsch sowohl der Unternehmen als auch der ausländischen Arbeitnehmer nach längerfristigen oder sogar dauerhaften Arbeitsverhältnissen einschließlich des Nachzugs von Familienangehörigen thematisierte und zu einer Subventionierung entsprechenden, familienfreundlichen Wohnungsbaus führte⁷⁶.

Seit Beginn der 1960er-Jahre trachtete das baden-württembergische Arbeitsministerium zudem danach, die Integration der ausländischen Arbeitnehmer zu fördern. Vor allem Arbeitsminister Schüttler bezeichnete die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte schon 1963 als kein vorübergehendes Phänomen mehr. *Die noch vor ein paar Jahren allgemein gehegte Meinung, bei der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte handele es sich wohl um eine vorübergehende Erscheinung, hat der Erkenntnis weichen müssen, daß die derzeitige Beschäftigungslage*

⁷² Vgl. Bundesarchiv Koblenz B 136/8846, Referat IV/3 (ORR Schreiber) an den Bundeskanzler vom 19. Februar 1973, betr. Besprechung mit den Regierungschefs der Länder am 23. Februar 1973.

⁷³ Vgl. HStA Stuttgart EA 1/106, Bü 1220 bis 1231, sowie EA 1/921, Bü 52 bis 63, sowie EA 1/923, Bü 189 bis 230.

⁷⁴ Vgl. Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg. Protokoll- und ergänzende Bände mit Drucksachen und Sachregistern der sechs Wahlperioden von 1952 bis 1976, Stuttgart 1954 bis 1976.

⁷⁵ Vgl. ebd.

⁷⁶ Vgl. STEINERT (wie Anm. 30) S. 283.

uns zwingt, mit einem relativ hohen Prozentsatz ausländischer Arbeitnehmer auf absehbare Zeit rechnen zu müssen. So sind aus kurzfristigen Arbeitsverträgen schon jetzt in zahlreichen Fällen echte Dauerarbeitsverhältnisse geworden, und die Umstände zwingen uns, den sich daraus ergebenden Konsequenzen nüchtern ins Auge zu blicken. [...] Jetzt müssen wir uns auch um die Familien der bei uns arbeitenden Gäste kümmern. [...] Wahrscheinlich wird in absehbarer Zeit auch für die Ausländerkinder die allgemeine Schulpflicht eingeführt werden⁷⁷. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt also, als selbst die ausländischen Arbeitnehmer noch von einem zeitlich eng begrenzten Aufenthalt in der Bundesrepublik ausgingen, erinnerte Schüttler auch in den folgenden Jahren wiederholt daran, dass die Akzeptanz von Daueraufenthalt und Familiennachzug *nicht nur eine Frage der Vernunft, sondern auch eine Forderung der allgemeinemenschlichen Solidarität [sei], der wir uns als Christen und Europäer [!] verpflichtet wissen*⁷⁸. Damit ging die Vision des baden-württembergischen Arbeitsministers schon Mitte der 1960er-Jahre über die auf Gegenseitigkeit beruhende Solidarität der Bundesregierung hinaus, die sich bei ihrer europapolitischen Argumentation vorwiegend auf technisch-ökonomische Notwendigkeiten an Stelle humanitärer Aspekte konzentrierte.

In seiner Rede vor dem Landtag wurde der CDU-Abgeordnete Wurz im Juli 1965 in diesem Sinn noch sehr viel deutlicher. *Die Unterbringung von Gastarbeitern unter dem Gesichtspunkt der Dauerbeschäftigung dieser Menschen in unseren Betrieben deutet bereits den großen Zusammenhang an [...]: Europa wächst wirtschaftlich zusammen. Viele von uns wissen nicht, daß innerhalb der EWG die Arbeitnehmer volle Freizügigkeit haben. Das muß deshalb auch wieder einmal besonders betont werden. Eine europäische Bevölkerung, die immer weniger national denkt, eine europäische Gesellschaft ist im Entstehen begriffen. An der Ernsthaftigkeit, mit der wir an die Frage der Unterbringung der Gastarbeiter herangehen, an der Art, wie wir uns dieser praktischen europäischen Integration annehmen, kann man auch unsere Haltung zu einem politisch geeinten Europa erkennen*⁷⁹.

⁷⁷ HStA Stuttgart Q 1/13, Bü 32, Artikel „Arbeitende Gäste“, Anlage zum Dankeschreiben der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in Deutschland, Bonn, 18. 11. 1963.

⁷⁸ HStA Stuttgart Q 1/13, Bü 32, Rundfunkvortrag von Arbeitsminister Josef Schüttler im Rahmen der Regierungssendung im Südwestfunk, Sendezeit: 18. 12. 1965, 18:50 Uhr. Thema: Unsere Gastarbeiter.

⁷⁹ Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, 4. Wahlperiode 1964–1968, Protokolle Band II, 38. Sitzung (15. 7. 1965), Stuttgart 1966, S. 1856–1857.

Conclusio

Die Tatsache, dass weder im Landtag in Stuttgart noch im Bundestag grundlegende Debatten über die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften geführt wurden, verweist auf die außenpolitische Dimension der deutsch-italienischen Anwerbevereinbarung, auf den Zusammenhang von früher italienischer Arbeitsmigration und europäischer Integration. Hierüber erübrigten sich anscheinend alle Diskussionen, weil Westbindung und europäische Integration bereits zur *Raison d'Être* der jungen Bundesrepublik gehörten.

Entsprechend der föderalen Aufgabenteilung beschäftigte sich dann aber der baden-württembergische Landtag vergleichsweise früh mit der Frage des Dauer Aufenthaltes der ausländischen Arbeitnehmer sowie allen sich daraus, einschließlich des Familiennachzugs ergebenden Aspekten. Die Messlatte für den Umgang hiermit leiteten Landespolitiker aus der humanitären und christlichen Tradition Europas ab. Die knapp zehn Jahre später auf dem Höhepunkt völlig unregelmäßig, die Ballungsgebiete überfordernden Zuzugs geführten Diskussionen um Rotation und Regionalsteuerung hätten – angesichts der unmittelbaren Nachbarschaft zur Schweiz, die eine strenge Steuerung des Zuzugs anstrebte – ohne Erinnerung an dieses Erbe sehr viel härter ausfallen können. Dem standen jedoch ein klares Bekenntnis zu Europa und die Vision einer europäischen Gesellschaft entgegen.