

*Johannes-Dieter Steinert***Arbeit in Westdeutschland: Die Wanderungsvereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte**

In den ersten anderthalb Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges erlebte Westdeutschland die bislang letzte große Auswanderungswelle in der deutschen Geschichte. Hunderttausende verließen das Land und bildeten so einen Teil der millionenfachen internationalen Wanderungen der Nachkriegszeit. Im Rahmen von Wiederaufbau und wirtschaftlicher Expansion überstieg nach 1945 in weiten Teilen der westlichen Welt der Bedarf an Arbeitskräften das Angebot. Europäische wie überseeische Staaten kehrten nun, nach einer 15–20jährigen Phase äußerst strikter Zuwanderungsbeschränkungen im Gefolge von Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg, zu einer Politik streng kontrollierter und regulierter Zuwanderung zurück bzw. wandten sich ihr zu.¹

In Europa warben zunächst hauptsächlich Frankreich, Großbritannien und Belgien ausländische Arbeitskräfte an; von den »klassischen« Einwanderungsländern sind vor allem Australien, Kanada und die USA zu nennen. Als die Auswanderung von Deutschen ihren Zenit noch nicht erreicht hatte², legten bereits deutsche Politiker und Ministerialbeamte die Fundamente für die verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte der folgenden Jahrzehnte, nahm die Deutsche Kommission in Italien ihre Arbeit auf, begann jene Epoche der organisierten Anwerbung, die 1973 mit dem Anwerbestopp beendet wurde.

In der deutschen historischen Migrationsforschung stellt die Zeit vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Beginn der 1960er Jahre, abgesehen von Studien über Zwangswanderungen und Flüchtlingsintegration, bislang weitgehend ein Desiderat dar. Dies gilt auch für die deutsche Zuwanderungspolitik, deren Existenz in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur über die sog. Gastarbeiter zudem häufig ignoriert, in Frage gestellt oder gar abgestritten wurde. Vielmehr seien – um nur einige Beispiele zu nennen – die Wanderungen ins Bundesgebiet »spontan« und ohne staatliche Planung erfolgt, die Anwerbungen »rein administrativ« betrachtet worden.³ Staatliches Handeln erschien lediglich als daraufhin ausgerichtet, die Bedürfnisse deutscher Arbeitgeber nach ausländischen Arbeitskräften zu befriedigen, denen die Politiker mit dem Abschluß von Anwerbeabkommen Rechnung tru-

1 Überblicke zu den internationalen Wanderungen der Nachkriegszeit bieten u. a. *Anthony Trawick Bouscaren*, *International Migrations since 1945*, New York 1963; *International Migration 1945–1957*, hrsg. v. International Labour Office, Genf 1959. Zur Problematik von Wanderungsstatistiken in der Nachkriegszeit vgl. insb. *Renate Vollmer*, *The Informative Value of Migration Statistics (1945–1961): Exemplified for Intra-European Emigrations from Germany*, in: *Scripta Mercatoriae* 25, 1991, Nr. 1/2, S. 41–72; *dies.*, *The Informative Value of Migration Statistics on Overseas Migrations (1945–1961). Exemplified for Emigrations from Germany*, in: *Historical Social Research. Historische Sozialforschung* 17, 1992, Nr. 2, S. 49–94.

2 Nach der zum Teil auf Schätzungen beruhenden deutschen Statistik wanderten 779 700 Deutsche in den Jahren 1946 bis 1961 aus den Westzonen bzw. der Bundesrepublik nach Übersee aus. 384 700 gingen in die USA, 234 300 nach Kanada und 80 500 nach Australien. *Wirtschaft und Statistik* 1963, S. 191*.

3 *Stephen Castles*, *Migration und Rassismus in Westeuropa*, Berlin 1987, S. 9, S. 74.

gen.⁴ Ferner finden sich gelegentlich Aussagen, daß Unternehmen oder Lobbyisten die Bundesregierung unter »Druck« gesetzt hätten.⁵

Weitgehend geprägt ist der Forschungsstand von der Prämisse einer agierenden deutschen Politik, während die Interessen der Herkunftsländer am Zustandekommen der bilateralen Wanderungsvereinbarungen bisher kaum hinterfragt wurden. So stellte Peter Kammerer 1984 als übereinstimmenden Literaturbefund fest, daß die Herkunftsländer bei zwischenstaatlich vereinbarten Wanderungen »die schwächeren Partner« gewesen seien und ihre Möglichkeiten »sich gewöhnlich darin erschöpften, auf die spontane Entwicklung der Emigration zu reagieren (Spanien) bzw. den Dingen ihren Lauf zu lassen (Griechenland)«. ⁶ Ähnlich argumentierte Heiko Körner 1990: Die Herkunftsländer »akzeptierten« das Anwerbeverfahren »und schlossen in der Konsequenz Abkommen«. ⁷

An dieser Stelle setzen meine vorwiegend politikhistorisch ausgerichteten Untersuchungen u. a. an.⁸ War, so lautet eine der Fragen, die Bundesregierung bei den bilateralen Verhandlungen über die Anwerbevereinbarungen in der Tat der agierende Part, der gegenüber den ökonomisch schwächeren und von Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Herkunftsländern seine Interessen durchsetzte? Ist die logisch klingende Begründung – die Bundesrepublik benötigte Arbeitskräfte, also schloß sie die Anwerbevereinbarungen – zutreffend, oder handelt es sich hierbei um einen Mythos?

Den Hintergrund der Überlegungen bilden einige Studien im Archiv des Auswärtigen Amtes über die Auswanderung von Deutschen in der Nachkriegszeit. In den Akten erscheint die Bundesregierung als agierender Part, der mit unterschiedlichem Erfolg versuchte, mit den Regierungen der überseeischen Länder Wanderungsvereinbarungen zu schließen. Das Ziel war dabei keineswegs, eine breite Massenauswanderung zu fördern, sondern die Auswanderung nach den deutschen arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen zu kontrollieren und zu regulieren. Das geeignete Mittel dazu schien zu sein, die Zielländer durch eine Vereinbarung darauf festzulegen, nur solche Auswanderungsinteressenten in ihre engere Wahl zu ziehen, die ihnen von den deutschen Arbeitsämtern vorgestellt worden waren.

Die USA lehnten derlei, ihren Handlungsspielraum beschneidende Vorschläge kategorisch ab. Kanada ließ sich nur zeitweilig und ohne große Ambitionen auf eine Vorauswahl der deutschen Arbeitsämter ein und verfolgte gleichzeitig den wesentlich aussichtsreicheren Weg der Auswahl unter den Direktbewerbungen bei den diplomatischen Dienststellen. Nur mit Australien kam 1952 eine Wanderungsvereinbarung zustande, die es den australischen Vertretungen in der Bundesrepublik aber beließ, weiterhin unter den Direktbewerbern auswählen zu können.

4 Jürgen Fijalkowski, Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? Zur Bedeutung der Arbeitsimmigration für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte 24, 1984, S.399–456, hier S. 441. Castles, Migration, S. 13 f.

5 Vgl. z. B. Annette Treibel, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Weinheim etc. 1990, S. 86 f.

6 Peter Kammerer, Probleme von Entsendeländern im internationalen Vergleich: das Beispiel der Mittelmeerländer, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Auswanderer, Wanderarbeiter, Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984, S. 734–757, hier S. 751.

7 Heiko Körner, Internationale Mobilität der Arbeit. Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert, Darmstadt 1990, S. 70.

8 In Vorbereitung unter dem Arbeitstitel: Westdeutsche Wanderungspolitik, internationale Wanderungskoooperation und europäische Integration 1945–1961 (erscheint Osnabrück 1995).

Bei den Anwerbevereinbarungen, die ab Mitte der 1950er Jahre zwischen der Bundesrepublik und Italien, Spanien, Griechenland sowie der Türkei zustande kamen⁹ finden sich die oben skizzierten Elemente wieder. Den deutschen Anwerbekommissionen im Ausland wurden die Interessenten von den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsstaaten vorgestellt, und die Bundesrepublik öffnete neben dem Weg der organisierten Wanderungen den sog. »Zweiten Weg« für ausländische Arbeitskräfte: Die deutschen diplomatischen Dienststellen im Ausland konnten ein Visum zum Zweck der Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik bewilligen, wenn Zusicherungen über Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis vorlagen. In diesen Fällen waren weder die deutschen Anwerbekommissionen noch die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer am Auswahlverfahren beteiligt.

Vor dem skizzierten Hintergrund scheint die eingangs gestellte Frage berechtigt zu sein, ob es die Bundesregierung war, die die Verhandlungen über den Abschluß von Anwerbevereinbarungen initiierte. Denn überspitzt formuliert, warum sollte die Bundesregierung so bemüht darum gewesen sein, ihren eigenen Handlungsspielraum dadurch zu beschneiden, daß sie die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer am Auswahlverfahren beteiligte? Mußte es nicht gerade im Interesse der Herkunftsländer liegen, die Regierung des Ziellandes zum Abschluß einer solchen Vereinbarung zu bewegen, so wie die Bundesregierung es bei der Auswanderung von Deutschen versucht hatte?

Gestützt wurden die Überlegungen durch zeitgenössische Studien der OEEC (Organization for European Economic Cooperation). In einer 1952 in Auftrag gegebenen Untersuchung arbeiteten der Italiener Giuseppe Parenti und der Kanadier V. C. Phelan die Gemeinsamkeiten der Anwerbepraktiken einzelner europäischer Länder heraus, die sich kaum von denjenigen überseeischer Staaten unterschieden. Über bilaterale Vereinbarungen und Anwerbekommissionen organisierte Wanderungen stellten demnach immer nur einen Teil der Anwerbungen dar. Sie dienten dazu, *Massenanwerbungen* durchzuführen, wenn es darauf ankam, eine große Zahl von Interessenten mit gleicher beruflicher Qualifikation, z. B. für die Landwirtschaft oder für das Baugewerbe, zu gewinnen. Daneben gab es gezielte *Einzelanwerbungen*, wobei dieser Weg besser dazu geeignet war, höher qualifizierte Arbeitskräfte auszuwählen.¹⁰

Die Methode war den Arbeitsmarktverhältnissen der Nachkriegszeit angepaßt. Bereits frühere Untersuchungen der OEEC hatten einen hohen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in den meisten Mitgliedstaaten festgestellt, denen eine vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit von Facharbeitern gegenüberstand.¹¹ Mithin waren die Herkunftsländer daran interessiert, die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte nach Möglichkeit zu verhindern, hingegen die von nicht benötigten Arbeitskräften zu fördern. Dabei boten bilaterale Vereinbarungen, neben ihrer Funktion, den arbeits- und sozialrechtlichen Schutz der Wanderer im Ausland zu gewährleisten, ein vorzügliches Lenkungsinstrument, lag doch die Vorauswahl der Arbeitskräfte ausschließlich in der Kompetenz der eigenen Arbeitsverwaltung. Die Anwerbewünsche konnten in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gelenkt werden, auswanderungsinteressierte qualifizierte Kräfte beispielsweise durch ein inländisches Arbeitsplatzangebot von einer grenzüberschreitenden Wanderung abgehalten werden.

9 In den 1960er Jahren kamen Vereinbarungen mit Portugal, Tunesien, Marokko und Jugoslawien hinzu.

10 Giuseppe Parenti war zeitweilig Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit der OEEC, V. C. Phelan Direktor des kanadischen Zweigbüros bei der International Labour Organisation. Bundesarchiv Koblenz (BA) B119 1002, (Übs.) OEEC: »Die Arbeitsverwaltung in einigen westeuropäischen Staaten. Bericht der Sachverständigen für Arbeitsfragen«, Januar 1953.

11 Die Wiedergesundung Europas. Schlußbericht der Pariser Wirtschaftskonferenz der sechzehn Nationen, Teil II, Heft 4, Oberursel 1948, S. 4, S. 6.

I. DIE ANWERBEVEREINBARUNGEN MIT ITALIEN (1955), SPANIEN UND GRIECHENLAND (1960) SOWIE MIT DER TÜRKEI (1961)

Bei der Betrachtung der westdeutschen Zuwanderungspolitik sind zunächst einige traditionelle Elemente zu nennen. Hierzu gehören die Anfang der 1950er Jahre wieder in Kraft getretenen Verordnungen aus der Vorkriegszeit, die unter Beachtung des Inländerprimats eine Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte u. a. von einer Arbeits- und einer Aufenthaltserlaubnis abhängig machten.¹² Prägend bei der Entwicklung der deutschen Zielvorstellungen waren ferner die Verhandlungen im Rahmen der europäischen Integration über den Abbau der seit dem Ersten Weltkrieg in Europa bestehenden nationalen Zuwanderungshindernisse. Hierbei ist besonders auf den OEEC-Ratsbeschluß von 1953 hinzuweisen, nach dem Ausländer dann beschäftigt werden konnten, wenn es nicht gelang, einen Arbeitsplatz innerhalb eines Monats mit einer einheimischen Kraft zu besetzen.¹³ Diese bislang wenig beachtete sog. Beschäftigungsfreiheit spielte in den deutschen Überlegungen eine bedeutende Rolle, da sie die Möglichkeit bot, auch ohne bilaterale Absprachen im OEEC-Raum Arbeitskräfte anzuwerben.

Die Grundlage der deutschen Planung bildeten Prognosen über die künftige Entwicklung von Wirtschaft, Bevölkerung und Arbeitsmarkt. Noch vor Beginn des Koreakrieges gelangte der ›Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums‹ zu der Auffassung, daß die nach der Währungsreform stark angestiegene, vor allem strukturelle Arbeitslosigkeit bis zur Mitte des Jahrzehnts abgebaut sein würde. Partiiell auftretender Arbeitskräftebedarf wurde in den folgenden Jahren weitgehend durch die staatlich geförderte Binnenwanderung im Rahmen der Flüchtlingsumsiedlung, durch überbezirkliche Vermittlung von Arbeitskräften, durch Umschulung oder Aus- und Fortbildung geschlossen, nicht erwünschte Auswanderungen wurden – soweit möglich – eingeschränkt.

Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte galt hingegen als *Ultima ratio*; entsprechende Forderungen einzelner Arbeitgeberorganisationen wurden jahrelang energisch abgewiesen.¹⁴ Hierbei spielten innen- wie außenpolitische Überlegungen gleichermaßen eine Rolle: Im Inneren war eine vermehrte Ausländerbeschäftigung nur nach Erschöpfen des einheimischen, durch die anhaltende Flucht aus der DDR stetig anwachsenden Arbeitskräfteangebots konsensfähig, nach außen hin hätte sie die Bemühungen um internationale Hilfe bei der Flüchtlingseingliederung ad absurdum geführt.

12 Verordnung über ausländische Arbeitnehmer. Vom 23. Januar 1933, in: RGBI I, 1933, S. 26–29. Ausländerpolizeiverordnung. Vom 22. August 1938, in: RGBI I, 1938, S. 1053–1056. Die Verordnungen wurden am 1. Februar 1952 wieder in Kraft gesetzt. Zu den ausländerrechtlichen Bestimmungen vgl. insb. *Siegfried Bethlehem*, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1982, S. 164–179; *Knuth Dohse*, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein i. Ts. 1981, S. 140–145.

13 Ergebnisse der Sitzung des Ministerrates der OEEC am 29. und 30. Oktober 1953, in: Europa-Archiv 8, 1953, S. 6233–6236. Zu den Änderungen der folgenden Jahre vgl. Ratsbeschluß des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) zur Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten. Bekanntgabe des BMA u. des BMZ vom 27. Februar 1957, in: Bundesarbeitsblatt 1957, S. 363–364.

14 BA B119 1090, Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAA): »Niederschrift über die Besprechung mit den Vermittlungsreferenten der Landesarbeitsämter«, 9./10. 12. 54.

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik (in %) in den Monaten März, Juni, September und Dezember, 1948–1961

	%		%		%		%
1948/ 9	5,5	1952/ 3	9,8	9	2,7	1959/ 3	3,0
12	5,3	6	7,6	12	5,7	6	1,3
1949/ 3	8,0	9	6,4	1956/ 3	5,5	9	0,9
6	8,7	12	10,1	6	2,5	12	2,2
9	8,8	1953/ 3	8,4	9	2,2	1960/ 3	1,3
12	10,3	6	6,4	12	5,7	6	0,7
1950/ 3	12,2	9	5,5	1957/ 3	3,7	9	0,5
6	10,0	12	8,9	6	2,3	12	1,3
9	8,2	1954/ 3	8,3	9	1,9	1961/ 3	0,8
12	10,7	6	5,8	12	6,3	6	0,5
1951/ 3	9,9	9	4,7	1958/ 3	5,7	9	0,5
6	8,3	12	7,2	6	2,0	12	1,1
9	7,7	1955/ 3	7,9	9	1,7		
12	10,2	6	3,6	12	4,7		

Quelle: Zusammengestellt nach Wirtschaft und Statistik, 1948–1962.

Bereits Ende 1953, massiv dann ab 1954, sah sich die Bundesregierung mit italienischen Interessen nach einer Wanderungsvereinbarung konfrontiert.¹⁵ Für Italien galt Westdeutschland als erwünschtes Zielgebiet von Wanderungen, die mittels einer Vereinbarung nach den Bedürfnissen des italienischen Arbeitsmarktes gesteuert werden sollten.¹⁶ Dem diplomatischen Drängen konnte sich die Bundesregierung auf Dauer nicht entziehen, was weniger an arbeitsmarktpolitischen Erwägungen lag als an Fragen der Außenhandelspolitik und der Zahlungsbilanz.¹⁷ Die Grundkonstellation ließ sich auf die Kurzform bringen: Entweder importierte die Bundesrepublik mehr italienische Waren, um die Zahlungsbilanz zwischen beiden Ländern ausgeglichener zu gestalten, oder sie beschäftigte italienische Arbeitskräfte, um das beiderseitig erwünschte Ziel über den Lohngeldtransfer nach Italien zu erreichen.

Die sich über fast zwei Jahre erstreckenden Verhandlungen wurden auf deutscher Seite, im Einvernehmen mit den Arbeitgeberverbänden und dem Bundesvorstand des DGB¹⁸,

¹⁵ Abgesehen von Knuth Dohse, der in Anlehnung an Äußerungen von Willy Odenthal (SPD) im Deutschen Bundestag den Verhandlungsbeginn auf 1952 datierte, wurde bislang meist der Herbst 1954 genannt. Vgl. *Bethlehem*, Heimatvertreibung, 1982, S. 140 f.; *Ulrich Herbert*, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Berlin etc. 1986, S. 190; *Dohse*, Ausländische Arbeiter, S. 166. Zu den Verhandlungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei vgl. insb. *Johannes-Dieter Steinert*, L'accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni cinquanta, in: Jens Petersen (Hrsg.), L'emigrazione tra Italia e Germania, Manduria 1993, S. 139–167.

¹⁶ Zur Auswanderung aus Italien in der Nachkriegszeit vgl. insb. Federico Romero, Emigrazione e integrazione europea 1945–1973, Rom 1991.

¹⁷ Zur Handels- und Zahlungsbilanz Italiens bis 1961 vgl. *George H. Hildebrand*, Growth and Structure in the Economy of Modern Italy, Cambridge/Mass. 1965, S. 75, S. 83.

¹⁸ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) Rundschreiben 10. 1. 55, S. 1223 f., »Brauchen wir ausländische Arbeitskräfte?«; BA B136 8841, Bundesministerium für Arbeit (BMA) an Bundeskanzleramt, 12. 2. 55. Zu den Meinungsunterschieden zwischen DGB und Einzelgewerkschaften sowie zum gewerkschaftlichen Vollbeschäftigungsbegriff vgl. *Dohse*, Ausländische Arbeiter, S. 159–165.

unter dem Vorbehalt einer ›prophylaktischen‹ Vereinbarung geführt, die dann wirksam werden sollte, wenn die Bundesregierung einen Bedarf an Arbeitskräften anmelden würde. Erst als im Herbst 1955 neuerliche Arbeitsmarktprognosen einen gravierenden Kräfte-mangel erkennen ließen, drängte die Bundesregierung auf einen beschleunigten Abschluß, um noch 1956 mit Massenwerbungen beginnen zu können.¹⁹

Allerdings betrachteten die deutschen Ressorts die Anwerbungen über die Deutsche Kommission nicht als den einzigen Weg, die Zuwanderung italienischer Arbeitskräfte zu fördern. Weiterhin wurden Visa zum Zweck der Arbeitsaufnahme durch die auswärtigen Dienststellen erteilt, was die Chancen vergrößerte, solche qualifizierten Arbeitskräfte anzuwerben, die von der italienischen Arbeitsverwaltung der Deutschen Kommission nicht vorgestellt wurden.²⁰

Ferner bestand für italienische Arbeitskräfte die Möglichkeit, mit einem Touristenvi-sum in die Bundesrepublik einzureisen, um anschließend Aufenthalts- und Arbeitsgeneh-migung zu beantragen. Dies wurde deutscherseits offiziell nicht nur toleriert, sondern sogar unterstützt.²¹ Zusätzlich zu den Wegen über die Deutsche Kommission und die Auslands-vertretungen trat damit eine auf die regionalen Arbeitsmarktbedürfnisse ausgerichtete ›Anwerbung im Bundesgebiet‹. Zwar war eine Aufenthaltsgenehmigung nach wie vor erforder-lich, doch richteten sich die Ausländerpolizeibehörden bis 1961 in der Regel nach dem Votum der Arbeitsämter.²²

Noch vor Abschluß der Vereinbarung mit Italien bemühten sich weitere Staaten, zu ähn-lichen Absprachen mit der Bundesrepublik zu gelangen: Über 20 waren es bis zum Beginn der 1960er Jahre – unter ihnen Marokko, Tunesien, Algerien, Zypern, Syrien und Ägypten. Ferner finden sich Hinweise auf Thailand, Somalia, Singapur, San Marino und die Philip-pinen.²³ Entsprechende Gesuche wehrten die Bonner Ressorts über Jahre jedoch erfolg-reich ab, ehe der äußerst geschickten spanischen Diplomatie der Durchbruch gelang. Die Gründe für das deutsche Nachgeben lagen keineswegs in einer Erschöpfung des Arbeits-kräfteangebots in Italien, sondern vor allem in der Hoffnung, mittels organisierter Wande-rungen hochqualifizierte männliche und weibliche Arbeitskräfte anwerben zu können, die infolge des wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses in Spanien arbeitslos wurden. Hinzu kam die außenpolitische Maxime, die wirtschaftliche und politische Annäherung Spaniens an Westeuropa zu unterstützen.²⁴

19 BA B136 8841, Vermerk über Ressortbesprechung, 4. 11. 55. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA) Abt. 5 956, BMA an Franco Bounous, Rom, 9. 11. 55. Text der Vereinbarung: Verein-barung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Itali-enschen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesanzeiger 17. 1. 1956, S. 1–4.

20 BA B149 6245, BMA an Auswärtiges Amt (AA), 24. 7. 61.

21 BA B106 47433, Bundesministerium des Innern (BMI) an Paßkontrolldirektion Koblenz, 16. 4. 57; BA B119 1748, Präsidentenbesprechung BAA, 9. 4. 57.

22 *Helmuth Weicken*, Anwerbung italienischer Arbeitskräfte, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 1956, S. 53–55; BA B149 6263, Vermerk BMA, 15. 10. 58. Die ›Inlandsanwerbung‹ wurde im April 1961 auf Anordnung des BMI unterbunden. Dohse, *Ausländische Arbeiter*, S. 183.

23 BA B106 47431, BMI an Innenministerium NRW, 4. 9. 62.

24 Zur spanischen Wirtschaftsentwicklung vgl. insb. *Charles W. Anderson*, *The Political Economy of Modern Spain. Policy-Making in an Authoritarian System*, Madison etc. 1970, S. 129–156; *Joseph Harrison*, *The Spanish Economy in the Twentieth Century*, London etc. 1985, S. 137–167. Text der Vereinbarung: Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Spanischen Staates über die Wanderung, Anwerbung und Vermittlung von spa-nischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland. Bekanntmachung des AA und des BMA vom 23. Januar 1961, in: *Bundesarbeitsblatt* 1962, S. 80–83.

Die deutsch-spanische Vereinbarung löste eine ›Kettenreaktion‹ aus. Ein weiteres Hinhalten Griechenlands, das seit 1955 kontinuierlich den Wunsch nach einer Wanderungsvereinbarung vorgetragen hatte, hätte eine Brückierung des von osteuropäischen Staaten umworbenen NATO-Landes bedeutet.²⁵ Aus ähnlich gelagerten außenpolitischen Motiven und unter Berücksichtigung der türkisch-griechischen ›Rivalität‹ mußte wenig später auch der türkischen Forderung nachgegeben werden. Damit geriet jedoch die ethno-politische Ausrichtung der deutschen Politik, die von dem Leitgedanken geprägt war, nur ›Europäer‹ anzuwerben, in Gefahr. Um weitere Vereinbarungen mit außereuropäischen Ländern zu verhindern, sollte die Abmachung mit der Türkei geheimgehalten werden und wurde lediglich durch Notenaustausch bestätigt.²⁶ Trotz dieser wanderungspolitischen Zugeständnisse blieben die Zuwanderungen ausländischer Arbeitskräfte strikt von den Bedürfnissen des westdeutschen Arbeitsmarktes abhängig.

II. DIE ANWERBUNGEN 1956 BIS 1961

Die Anwerbungen in Italien begannen 1956 auf deutscher Seite mit großen Erwartungen. Auf insgesamt 31 000 Arbeitskräfte schätzte die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit in Abstimmung mit den Arbeitgeberorganisationen das mit der italienischen Regierung vereinbarte Kontingent, darunter 13 000 für die Landwirtschaft, 7 500 für das Baugewerbe und 6 000 für die Industrie.²⁷ Doch nur rund 10 000 Arbeitsvertragsangebote aus der deutschen Landwirtschaft und 7 000 aus den übrigen Bereichen erreichten die ab Anfang Februar in Mailand tätige Deutsche Kommission bis zum Jahresende²⁸, und nur 10 273 Arbeitskräfte wurden von ihr angeworben, darunter 5 801 Landarbeiter.²⁹

Arbeitsverwaltung und Arbeitgeberorganisationen hatten den Bedarf gründlich überschätzt, was zum Teil an den Gesamtwanderungen ins Bundesgebiet lag, die 1956 gegenüber den Vorjahren deutlich zunahmen. Zudem wurde eine »erhebliche Zahl von Aufträgen« von landwirtschaftlichen Betrieben zurückgezogen, da wohl viele Arbeitgeber erst mit der Zeit erkannten, daß sie die Kosten für den Transport der Arbeiter aufzubringen und nach Tarif zu entlohnen hatten. Andere Aufträge wurden von der Kommission an die Arbeitgeber zurückgeschickt, da die vorgesehenen Arbeitsbedingungen zu schlecht waren.³⁰

25 Text der Vereinbarung: Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Griechenland über die Anwerbung und Vermittlung von griechischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland. Bekanntmachung des AA und des BMA vom 6. Januar 1961, in: *Bundesarbeitsblatt* 1962, S. 77–80.

26 Text der erst 1962 veröffentlichten Vereinbarung: Regelung der Vermittlung türkischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-türkische Vereinbarung vom 30. Oktober 1961, in: *Bundesarbeitsblatt* 1962, S. 69–71. Zum sog. Europäergrundsatz vgl. *Bethlehem*, Heimatvertreibung, S. 172; *Josef Dahnen/Werner Kozłowicz*, Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, Stuttgart 1961, S. 21–23; *Reinhard Lohrmann*, Politische Auswirkungen der Arbeitskräftewanderungen auf die Bundesrepublik Deutschland, in: *Reinhard Lohrmann/Klaus Manfrass* (Hrsg.), Ausländerbeschäftigung und internationale Politik. Zur Analyse transnationaler Sozialprozesse, München 1974, S. 103–140, hier S. 121.

27 PA Abt. 5 957, BMA an Bundeskanzleramt, 10. 1. und 10. 3. 56.

28 BA B149 6229, BMA: »Stichworte für das Zusammentreten der deutsch-italienischen Gemischten Kommission«, November 1956.

29 Vgl. Tab. 2.

30 BA B119 2657, BAA Vorstandssitzung, 21. 3. 56; ebd. B119 2658, BAA Vorstandssitzung, 17. 5. und 19. 7. 56.

Überschätzt wurde aber auch die Anziehungskraft der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, zahlten doch Arbeitgeber in Frankreich oder in der Schweiz wesentlich höhere Landarbeiterlöhne.

Klagen, Arbeitsniederlegungen und vorzeitige Rückkehr von ca. 20 % der Landarbeiter bewirkten eine ausgesprochen schlechte Presse in Italien und einen Rückgang des Interesses an einer Migration nach Deutschland.³¹ Während jedoch die deutsche Botschaft in Rom noch über den »schleppenden Bürokratismus« in Italien berichtete³², bereitete die italienische Regierung ein Ultimatum vor: Ohne Anhebung des Mindestlohnes in der Landwirtschaft werde Italien die Vorauswahl von Landarbeitern einstellen und davon abraten, in der Bundesrepublik eine Beschäftigung aufzunehmen.³³ Nach mehreren Gesprächsrunden akzeptierte die italienische Regierung schließlich ein deutsches Angebot, die Mindestlöhne zu verbessern, wobei der deutliche Hinweis der deutschen Delegation eine Rolle spielte, daß die Bundesrepublik auf die Vereinbarung nicht angewiesen sei, da nach dem OEEC-Ratsbeschluß kein Arbeitnehmer daran gehindert werden könne, einen Arbeitsvertrag direkt in der Bundesrepublik abzuschließen.³⁴

Der verbesserte Mindestlohn bewirkte jedoch keine Steigerung der Anwerbungen, die 1957 insgesamt noch um ein Viertel niedriger als im Vorjahr lagen. Die Zahl der 1957 neu in das Bundesgebiet eingereisten italienischen Arbeitskräfte nahm dabei nur um gut 700 gegenüber 1956 ab; der sog. Einschaltungsgrad der Deutschen Kommission hatte sich mithin stark verringert. Dazu trug auch bei, daß sich manche Arbeitgeber enttäuscht über die beruflichen Qualifikationen der Arbeitskräfte äußerten. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände forderte daraufhin eine deutsche Beteiligung an der Vorauswahl; deutsche Vermittler sollten direkt in den italienischen Arbeitsämtern tätig werden. Zudem verlangte sie den Abschluß von Anwerbevereinbarungen mit Griechenland und Spanien, um die Basis für Anwerbungen zu erweitern.³⁵

Mit beiden Forderungen konnte sie sich nicht durchsetzen. Die deutsche Politik entschied sich für eine andere Strategie und untergrub von sich aus systematisch die Bedeutung der Anwerbekommission: Italienische Landarbeiter, die bereits im Vorjahr in der Bundesrepublik beschäftigt gewesen waren, konnten ohne Sichtvermerk einreisen, wenn sie z. B. neben ihrem Paß ein Schreiben ihres Arbeitgebers oder eine Fahrkarte aus dem Vorjahr besaßen. Ferner erhielten die Landesarbeitsämter von der Bundesanstalt die Erlaubnis, beruflich geeigneten und ärztlich untersuchten Arbeitskräften, die mit einem Touristenvisum eingereist waren, eine Arbeitsgenehmigung zu erteilen.³⁶

Erst in der 1959 einsetzenden Hochkonjunktur durchschlugen die Anwerbungen die ursprüngliche deutsche Planung, in der nun erstmals Wanderungen über den zweiten Weg als

31 PA Abt. 5 957, Deutsche Botschaft Rom an AA, 9. 5., 1. 6., 22. 6., 18. 8. und 2. 10. 56; Deutsches Generalkonsulat Mailand an AA, 28. 5. 56.

32 PA Abt. 5 957, Deutsche Botschaft Rom an AA, 18. 8. 56.

33 PA Abt. 5 957, Verbalnote der Italienischen Botschaft Bonn, 27. 9. 56.

34 BA B149 6229, BMA: »Vermerk über die Sonderbesprechung der Delegationsleiter«, 22. 1. 57. An ausländische Arbeitskräfte erstmals erteilte Arbeitserlaubnisse: 1956 31 406; 1957 44 960; 1958 54 056; 1959 84 633; 1960 258 466; 1961 359 267; vgl. Anwerbung, Vermittlung, Beschäftigung Ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1962, hrsg. v. d. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Nürnberg 1963, S. 32.

35 BDA-Jahresbericht (1. 12. 55–30. 11. 56), 30. 11. 56.

36 BA B106 47433, BMI an Paßkontrolldirektion Koblenz, 16. 4. 57; ebd., B119 1748, Präsidentenbesprechung BAA, 9. 4. 57.

Tabelle 2: Insgesamt zum Zwecke der Arbeitsaufnahme neu eingereiste Arbeitskräfte aus Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei sowie Einschaltungsgrad (in %) der Deutschen Kommissionen bzw. der Deutschen Verbindungsstelle, 1956–1962

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Italien							
insg.	15 608	14 867	19 398	42 364	141 168	165 667	165 002
über Kommission	10 273	7 725	9 691	25 004	93 284	107 030	76 732
Einschaltungsgrad	65,8	52,0	50,0	59,0	66,1	64,6	46,5
Spanien							
insg.	474	727	1 137	1 885	26 703	51 117	54 893
über Kommission					10 175	27 099	36 287
Einschaltungsgrad					38,1	53,0	66,1
Griechenland							
insg.	734	1 544	1 499	2 463	22 334	36 553	47 494
über Kommission					8 247	21 149	31 935
Einschaltungsgrad					35,3	58,0	67,2
Türkei							
insg.					1 503	7 081	15 211
über Verbindungs- stelle						1 207	11 024
Einschaltungsgrad						17,1	72,5

Quelle: Anwerbung, Vermittlung, Beschäftigung Ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1962, hrsg. v. d. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Nürnberg 1963, S. 34.

feste Größe einbezogen worden waren. Nur 14 000 der insgesamt erwarteten 24 000 Arbeitskräfte sollten von der Deutschen Kommission angeworben werden.³⁷ Jedoch nahmen über 42 000 Italiener in diesem Jahr eine Beschäftigung in der Bundesrepublik auf. Von ihnen waren gut 25 000 von der Deutschen Kommission angeworben worden.³⁸

Im Unterschied zu Italien, das sich auf die Kontrollfunktion der Arbeitsverwaltung beschränkte, versuchten die übrigen Länder mit unterschiedlichen Erfolgen stärker in das Wanderungsgeschehen zu intervenieren: So unterschied Spanien zwischen einem zeitlich begrenzt gültigen Touristenpaß und einem sogenannten E-Paß für Auswanderer, der nur auf Antrag des »Instituto Español de Emigración« ausgestellt wurde. Unter Berufung auf die Vereinbarung forderte das Instituto die deutsche Botschaft in Madrid bereits im Februar 1960 auf, für die Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik berechtigende Sichtvermerke nur noch in E-Pässe einzutragen. Dies zielte, wie die Botschaft treffend vermutete, darauf

37 BA B106 47433, BMA an Bundeskanzleramt: »Bedarf an italienischen Arbeitskräften im Jahre 1959«, 3. 2. 59.

38 Vgl. Tab. 2.

ab, »die individuelle Verpflichtung spanischer Arbeitnehmer durch deutsche Arbeitgeber auszuschließen«, also den zweiten Weg zu verhindern.³⁹

Nach Eintreffen des Botschaftsberichts herrschte in Bonn Ratlosigkeit. Ende Juli 1960 wies das Auswärtige Amt schließlich die deutschen diplomatischen Dienststellen in Spanien an, künftig nur noch Sichtvermerke in E-Pässe einzutragen. In der Begründung hieß es pragmatisch, daß Spanien mit einer eingeschränkten Paßausgabe »zu dem gleichen Erfolg« kommen könne.⁴⁰ Bis zu diesem Zeitpunkt waren bereits rund 10 000 Spanier »auf dem zweiten Weg« in die Bundesrepublik aufgebrochen oder zunächst als Touristen eingereist.⁴¹ Die Weisung rief heftige Kritik hervor. Das deutsche Generalkonsulat Barcelona wies darauf hin, daß es bei Verweigerung der Sichtvermerke »immer wieder zu Ausbrüchen zornigen Unwillens und sehr unangenehmen Auftritten« komme.⁴² Im Herbst 1961 begann sich indes allmählich bei der spanischen Regierung die Erkenntnis durchzusetzen, daß auch mittels der Paßkontrolle unerwünschte Wanderungen nicht zu verhindern seien. Zum 1. Januar 1962 hob sie die E-Pässe auf.⁴³

Hinsichtlich der Anwerbungen in Griechenland waren innerhalb der deutschen Ressorts die Erwartungen über die beruflichen Qualifikationen der Arbeitskräfte von vorneherein denkbar niedrig, was allerdings das Interesse industrieller Arbeitgeber kaum schmälerte.⁴⁴ Über 22 000 Griechen nahmen 1960 eine Beschäftigung in der Bundesrepublik auf, wovon die seit Mai 1960 in Athen tätige Deutsche Kommission allerdings nur gut ein Drittel vermittelte.⁴⁵ Denn auch gegenüber griechischen Arbeitskräften wurde der zweite Weg wie die Vergabe von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen nach der Einreise als Touristen deutscherseits gebilligt und unterstützt.⁴⁶ Ob dies arbeitsmarktpolitisch notwendig war, mag dahingestellt bleiben. Über mangelndes Interesse konnten sich Botschaft und Kommission jedenfalls nicht beklagen. Bereits Ende März 1960 war die Zahl der Anfragen bei der Botschaft auf täglich 400–500 hochgeschneit.⁴⁷

Auch die griechische Regierung versuchte, die Auswanderung zu kontrollieren und zu regulieren. An der Vorauswahl wurden Arbeitsämter, Kommunen, Gewerkschaften sowie kirchliche und gesellschaftliche Organisationen beteiligt, um den wirtschaftlichen, sozia-

39 PA Abt. 5 997, Ministerio de Trabajo an Deutsche Botschaft Madrid, 26. 2. 60; Deutsche Botschaft Madrid an AA, 29. 2. 60. Vgl. *Gerhard Kade*, Die Bedeutung der Arbeitskräftewanderung für die planmäßige Entwicklungspolitik einiger Mittelmeerländer, in: Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 29. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bad Godesberg am 24. und 25. Juni 1966, Berlin 1966, S. 113–143, hier S. 117.

40 PA Abt. 5 997, AA an Deutsche Botschaft Madrid, 28. 7. 60.

41 Vgl. Tab. 2.

42 PA Abt. 5 997, Deutsches Generalkonsulat Barcelona an AA, 12. 8. 60.

43 In der Begründung hieß es: »Für Personen, die in europäischen Ländern arbeiten wollten, hatte dieser »E« Paß nicht nur seinen Zweck nicht erfüllt, sondern auch einen ungünstigen Eindruck gemacht, da sich diejenigen, die diesen »E« Paß besaßen, herabgesetzt fühlten gegenüber den Inhabern eines Touristenpasses.« PA Abt. 5 998, (Übs.) Ministerio de Trabajo, Rundschreiben Nr. 39, »Aufhebung des Emigrantenpasses Serie »E««, 21. 12. 61.

44 BDA Rundschreiben 22. 2. 60, S. 1339–1354; Anlage: »Niederschrift über die Sitzung betreffend Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte am 16. Februar 1960 im Hause der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände«.

45 Vgl. Tab. 2.

46 BA B119 1088, BAA: »Dienstbesprechung mit den Hauptreferenten für Arbeitsvermittlung und den Referentinnen für Frauenvermittlung der Landesarbeitsämter«, 18. 10. 60.

47 PA Abt. 5 791, Deutsche Botschaft Athen an AA, 22. 4. 60.

len und regionalen Interessen gerecht zu werden.⁴⁸ Darüber hinaus ging indes eine Anweisung des Innenministeriums an die Präfekturen, die Ausgabe von Pässen dann zu verweigern, wenn eine Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik erkennbar war, ein Genehmigungsbescheid des griechischen Arbeitsministeriums aber nicht vorgelegt werden konnte.⁴⁹ Allerdings waren dem Ermessensspielraum der Präfekturen kaum Grenzen zu setzen. Zudem entwickelte sich bereits 1960 ein reger Handel zwischen griechischen Agenten und deutschen Unternehmen mit Namenslisten von Arbeitskräften, für die vorab die für den zweiten Weg notwendigen Zusicherungen in der Bundesrepublik beschafft werden konnten.⁵⁰

Gänzlich disparat fielen die ursprünglichen deutschen Erwartungen an die Anwerbungen in der Türkei aus. Während das Bundesarbeitsministerium von überwiegend geringen beruflichen Qualifikationen der Interessenten ausging und keine »bedeutenden« Anwerbungen prognostizierte, betrachtete die Bundesanstalt die Anwerbungen in der Türkei vornehmlich als Ergänzungsmöglichkeit zu denjenigen in den übrigen Ländern. Die Deutsche Verbindungsstelle in Istanbul sollte lediglich Aufträge für die Vermittlung solcher Arbeitskräfte erhalten, die sonst nicht anzuwerben waren.⁵¹ Dies erklärt den mit 38,3 % relativ hohen Anteil qualifizierter Arbeitskräfte an den Gesamtanwerbungen 1961, der auch in den folgenden Jahren erreicht wurde.

Tabelle 3: Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte durch die Deutschen Kommissionen in Italien, Spanien, Griechenland bzw. der Verbindungsstelle in der Türkei (in % der Angeworbenen), 1960–1962

	1960	1961	1962
Italien	23,5	20,9	19,6
Spanien	39,8	5,7	12,4
Griechenland	*	10,0	14,8
Türkei	–	38,3	46,8

* Keine Angaben.

Quelle: Anwerbung, Vermittlung, Beschäftigung Ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1961, hrsg. v. d. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Nürnberg 1962, S.13; 1963, S.12.

Hingegen war das Interesse in der Türkei außerordentlich groß. Als die Mitarbeiter der Deutschen Verbindungsstelle im Juli 1960 in Istanbul eintrafen und ihre Diensträume bezogen, ging dies sofort durch die türkischen Medien. Szenen wie 1948 vor den amerikanischen Dienststellen in den Westzonen wiederholten sich: »Generalkonsulat und zum Teil

48 Gerassimos B. Papavassiliou, Die Auswahl griechischer Arbeitskräfte und ihr Einsatz in deutschen Betrieben, in: *Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland*, hrsg. v. Hessischen Institut für Betriebswirtschaft e.V., Düsseldorf 1961, S. 81–96, hier S. 85 f.; Klaus Manfrass, Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen Herkunftsländern im Zeichen der Arbeitskräftewanderung. Das Entstehen neuer Beziehungsstrukturen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich, in: *Lohrmann/Manfrass, Ausländerbeschäftigung und internationale Politik*, München 1974, S. 255–334, hier S. 268; Hinrich-Matthias Geck, Die griechische Arbeitsmigration. Eine Analyse ihrer Ursachen und Wirkungen, Königstein i.Ts. 1979, S. 33.

49 PA Abt. 5 791, Deutsche Botschaft Athen an AA, 22. 12. 60.

50 Ebd.

51 PA Abt. 5 1723, BMA an AA, 2. 5. 61; BAA an BMA, 13. 10. 61.

auch Botschaft werden von türkischen Arbeits- und Auskunftsuchenden geradezu überschwemmt und belagert.«⁵² Doch konnte die Verbindungsstelle trotz des Andrangs lediglich 1 207 Arbeitskräfte vermitteln, und während des gesamten Jahres 1961 nahmen nur rund 7 000 weitere türkische Arbeitskräfte erstmals eine Beschäftigung in der Bundesrepublik auf.⁵³

Die Zahl der Wanderungen wäre wohl wesentlich höher ausgefallen, wenn nicht die Bundesanstalt von sich aus die Erfolge der zuvor an der individuellen Vermittlung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik beteiligten ›Übersetzungsbüros‹ in der Türkei eingeschränkt hätte, was ganz mit der von ihr verfolgten Linie übereinstimmte, nicht mit gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlern zusammenzuarbeiten. Allein 1961 wurden etwa 10 000 Bewerbungen »angehalten« und zum Teil an die türkische Arbeitsverwaltung weitergesandt, die sie gleichfalls nicht bearbeitete.⁵⁴

Die Tätigkeit der Übersetzungsbüros kam damit aber keineswegs zum Erliegen. Mitarbeiter der Büros übernahmen weiterhin die Gänge zum Konsulat oder zur Botschaft, stellten über Mittler in der Bundesrepublik Kontakte zu Arbeitgebern her, besorgten die notwendigen Papiere und erhielten die Fahrkarten zugesandt.⁵⁵ Der Generaldirektor der türkischen Arbeitsverwaltung erhob bereits im Oktober 1961 heftigen Protest gegen diese Praxis, da seiner Meinung nach der Sinn der Vereinbarung darin bestand, daß nur solche Arbeitskräfte ein Visum erhalten dürften, deren Ausreise die türkische Arbeitsverwaltung zugestimmt hatte.⁵⁶

Erneut zeigte sich hier die Diskrepanz zwischen den Interessen von Herkunfts- und Zielstaat, doch die deutsche Position blieb unverändert, obgleich das Generalkonsulat in Istanbul sich über Monate der türkischen Interpretation anschloß.⁵⁷ Die Meinungsunterschiede zwischen Generalkonsulat und Ressorts beendete das Auswärtige Amt schließlich im April 1962 durch ein unmißverständliches Schreiben, auf das Bundesanstalt und Bundesarbeitsministerium entscheidenden Einfluß genommen hatten⁵⁸, nachdem die Bundesanstalt bereits im November 1961 ihre Einstellung zu den Übersetzungsbüros revidiert hatte. Den Anlaß boten Entscheidungen türkischer Gerichte, die deren Tätigkeit – im Unterschied zur Auffassung der türkischen Arbeitsverwaltung – nicht als illegal betrachteten, »sondern als echte Hilfe für die des Lesens und Schreibens minder kundigen Türken«.⁵⁹ Der eigentliche Grund lag indes in den anfänglich mangelnden Erfolgen der Deutschen Verbindungsstelle, die auf eine quantitativ nicht zufriedenstellende Vorauswahl von Bewerbern durch die türkische Arbeitsverwaltung zurückgeführt wurden.⁶⁰

52 Ebd. Abt. 5 1723, Deutsche Botschaft Ankara an AA, 17. 8. 61.

53 Vgl. Tab. 2.

54 PA Abt. 5 1723, BAA an BMA, 4. 11. 61.

55 Ebd., Deutsches Generalkonsulat Istanbul an BAA, 17. 10. 61.

56 Ebd.

57 Ebd., AA an Deutsche Botschaft Ankara, 28. 11. 61; Deutsches Generalkonsulat Istanbul an AA, 13. 1., 16. 1. und 16. 2. 62; Deutsche Botschaft Ankara an AA, 31. 1. 62.

58 Ebd., BAA an BMA, 4. 11. 61; AA an Deutsche Botschaft Ankara / Deutsches Generalkonsulat Istanbul, 4. 4. 62.

59 Ebd., BAA an BMA, 4. 11. 61.

60 Ebd.

III. ASPEKTE DER DEUTSCHEN ZUWANDERUNGSPOLITIK AM ENDE DER 1950ER UND ZU BEGINN DER 1960ER JAHRE

Gekennzeichnet war die deutsche Zuwanderungspolitik dieser Zeit durch eine mangelnde Information der Öffentlichkeit. Dies ließ sich 1955 im Umkreis der deutsch-italienischen Vereinbarung ebenso beobachten wie gegen Ende der 1950er bzw. am Anfang der 1960er Jahre, die vom Abschluß weiterer Vereinbarungen ebenso geprägt waren wie durch einen Wandel von den bislang die Zuwanderung dominierenden Saisonarbeitskräften zu Dauerarbeitskräften. Weder eine öffentliche Diskussion noch eine interne Grundsatzdebatte darüber, ob die Ausländerbeschäftigung kurz- oder längerfristig oder gar permanent notwendig sei, fand statt.

»Wünschenswert wäre es«, schrieb Ludwig Erhard im Dezember 1959 an den Bundesarbeitsminister, »wenn die Bedingungen für die Hereinnahme ausländischer Arbeitskräfte so gestaltet werden könnten, daß es gelingt, sie auch zur Aufnahme längerfristiger Beschäftigung zu bewegen.«⁶¹ Was »längerfristig« bedeuten sollte, wurde hier indes ebensowenig erklärt wie in einer Presseverlautbarung des BMA vom Januar 1960, in der von einem zunehmenden Ausländerbedarf in »Gewerbebezweigen [. . .], in denen keine Beschränkung der Beschäftigungsdauer in Betracht kommt«, die Rede war.⁶² Auswirkungen auf die ausländerrechtlichen Bestimmungen hatte das allerdings nicht.

Somit setzte die deutsche Politik nicht an den rechtlichen Voraussetzungen den Hebel an, um ausländische Arbeitskräfte zu einem längeren Verbleib zu »bewegen«, sondern an den rein materiellen. In einer Dienstbesprechung des Landesarbeitsamtes Baden-Württemberg wurde im Oktober 1960 die »Neigung der westdeutschen Wirtschaft und der Ausländer« diskutiert, »zu echten Dauerarbeitsverhältnissen zu kommen und die Familien nachholen zu können«. Daraus abgeleitet, entstand die Forderung, »Dauerwohnungen für Ausländer zu schaffen«.⁶³ Der Vorschlag ging durchaus konform mit Überlegungen in der Nürnberger Bundesanstalt, die in den folgenden Wochen niedrigverzinsten Darlehen für den Bau und Ausbau von Unterkünften bereitstellte.⁶⁴

Obgleich damit auch der ständigen Kritik der italienischen Regierung an den schlechten Wohnbedingungen begegnet werden sollte, wurde zugleich peinlich darauf geachtet, das beabsichtigte Ziel, Verbleibanreize durch bessere Wohnungen und Familiennachzug zu schaffen, weitgehend zu verschleiern. Die ausländischen Arbeitnehmer blieben so in einer permanenten Unsicherheit über die letztendliche Dauer ihrer Aufenthalte in der Bundesrepublik. Sie lebten und arbeiteten in einer Gesellschaft, die zudem nicht oder nur unzureichend über die Hintergründe und Ziele der deutschen Politik informiert war. Diese blieb Verschlußsache, was wesentlich zu den bis heute anhaltenden »Irritationen« beigetragen hat.

61 BA B149 6231, Bundesministerium für Wirtschaft an BMA, 21. 12. 59.

62 BDA Rundschreiben 26. 1. 60, S. 298 f.; Anlage: BMA-Pressestelle, Sozialpolitische Information Nr. 46, 15. 1. 60, »Arbeitnehmer auch aus Spanien und Griechenland. Zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte«.

63 BA B119 1088, BAA: »Dienstbesprechung des LAA Baden-Württemberg mit den Direktoren der Arbeitsämter«, 30. 9. 60. *Knuth Dohse*, Massenarbeitslosigkeit und Ausländerpolitik, in: *Bade*, Auswanderer, Wanderarbeiter, Gastarbeiter, S. 657–690, hier S. 659 f.; *Lohrmann*, Auswirkungen, S. 114. Einzelne Betriebe zahlten Zuschüsse zu den Umzugskosten der Familien, stellten Werkwohnungen zur Verfügung oder beteiligten sich finanziell am Wohnungsbau; vgl. *Dahnen/Kozłowicz*, Ausländische Arbeitnehmer, S. 27.

64 BA B119 1031, BAA an BMA, 17. 11. 60; BA B149 22379, BMA: »Informationsunterlagen für die Reise des Herrn Ministers nach Italien«, 13. 3. 61. Vgl. *Weicken*, Anwerbung, S. 32–35. Dahnen und Kozłowicz beziffern die Darlehensgewährung der BAA 1961 bereits auf 200 Mio. DM; vgl. *Dahnen/Kozłowicz*, Ausländische Arbeitnehmer, S. 27.