

Anfangs bildeten die Italiener das Hauptkontingent unter den „Gastarbeitern“ in Westdeutschland. Sie kamen auf eigene Faust, mit einer Art Visum, vor allem aber nach einem staatlich-kontrollierten Anwerbeverfahren in die Bundesrepublik, dessen Wurzeln in das Dritte Reich zurückreichten. Seit Mitte der sechziger Jahren mussten die Arbeitsämter und die Unternehmer das Scheitern dieses Modells konstatieren. Roberto Sala schildert die historischen Hintergründe und die konfliktreiche Entstehungsgeschichte des Anwerbeverfahrens, und er macht deutlich, dass es vor allem die Liberalisierung des Arbeitsmarkts in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war, die den deutsch-italienischen Regelungen den Boden entzog.

Roberto Sala

Vom „Fremdarbeiter“ zum „Gastarbeiter“

Die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft (1938–1973)

Im 20. Jahrhundert wurden die Beziehungen zwischen Italien und Deutschland¹ stark von der massiven Migration italienischer Arbeitskräfte in deutsche Städte und Gemeinden geprägt. Zwar gab es scharfe Zäsuren zwischen den verschiedenen Phasen der italienischen Zuwanderung im Kaiserreich, im Dritten Reich und in der Bundesrepublik. Die Hauptherkunftgebiete der Migranten unterschieden sich deutlich voneinander, und es lässt sich keine langfristige Wanderungstradition feststellen, die auf persönlichen Kontakten basierte². Aber für die politischen und wirtschaftlichen Eliten markierte die Präsenz italienischer Staatsangehöriger auf deutschem Gebiet eine wichtige Kontinuitätslinie im Verhältnis zwischen beiden Ländern. Denn der italienische Nationalstaat war das einzige Auswanderungsland, das vor und nach 1945 als „Arbeitskräftereservoir“ für die deutsche Wirtschaft fungierte. Die italienische Arbeitsmigration nach Deutschland wurde zu einem zentralen Objekt politischen und diplomatischen Handelns auf deutscher und italienischer Seite, ein Aspekt, den die Geschichtsschreibung häufig vernachlässigt hat³.

¹ Zur Vereinfachung der Darstellung wird der Ausdruck „Deutschland“ auch ohne die Unterscheidung von Bundesrepublik und DDR bzw. von West- und Ostdeutschland während des Kalten Krieges verwendet; für die Zeit nach 1945 ist immer die Bundesrepublik gemeint.

² Die große Mehrheit italienischer Staatsangehöriger kehrte nach dem Ausbruch des Ersten und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nach Italien zurück, so dass in Deutschland keine bedeutende Minderheit blieb, die auf Grund der gemeinsamen nationalen Herkunft als Bindeglied zwischen den verschiedenen Migrantengenerationen hätte dienen können. Vgl. Jens Petersen, *Introduzione*, in: Ders. (Hrsg.), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, Manduria u. a. 1993, S. 5–10, hier S. 5. Außerdem sollte nicht von einer monolithischen „ethnischen Minderheit“ der „Italiener in Deutschland“ ausgegangen werden. Vgl. Roberto Sala, *Die Nation in der Fremde. Zuwanderer in der Bundesrepublik und nationale Herkunft aus Italien*, in: IMIS (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien)-Beiträge 29 (2006), S. 99–122.

³ Die unterschiedlichen Phasen der Zuwanderung von Italien nach Deutschland sind mehrfach untersucht worden. Vgl. u. a. René Del Fabbro, *Transalpini. Italienische Arbeitswanderung nach Süddeutschland im Kaiserreich 1870–1918*, Osnabrück 1996; Cesare Bernani/Sergio

Dieser Beitrag untersucht die Verwaltungsinstrumente, die zur Kontrolle und Lenkung der italienischen Arbeitsmigration nach Deutschland im Laufe der Zeit von den Behörden beider Seiten geschaffen wurden. Im Mittelpunkt steht die staatliche Anwerbung italienischer Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft, die einen Höhenpunkt staatlichen Interventionismus⁴ darstellte und die Zuwanderung nach Deutschland auch aus anderen Ländern entscheidend beeinflusste. Vor allem das deutsch-italienische Anwerbeabkommen von 1955 hat in der deutschen Migrationsgeschichte eine besondere Bedeutung⁴. Es diente als Modell für ähnliche Verträge zwischen der Bundesrepublik und anderen Mittelmeerländern in den sechziger Jahren und prägte somit die ganze „Gastarbeiterära“. Im ersten Teil des Aufsatzes wird gezeigt, dass das deutsch-italienische Abkommen kein Novum in der deutschen Geschichte war, sondern an den Einsatz italienischer „Fremdarbeiter“ im Dritten Reich anschloss. Es kann darüber hinaus als Ergebnis langfristiger Entwicklungen europäischer Migrationspolitik seit Anfang des 20. Jahrhunderts gelten. Im zweiten Teil werden die ersten Jahre der Rekrutierung italienischer Arbeiter untersucht. Auch wenn diese zunächst einen geringen Umfang aufwies, prägte die Praxis der Anwerbung in Italien in dieser Anfangsphase die spätere Massenwerbung in Spanien, Griechenland, der Türkei und Jugoslawien mehr als dies in den bisherigen Forschungen zum Ausdruck kommt⁵. Abschließend wird der Aspekt untersucht, der den Zustrom italienischer Arbeiter zum signifikanten Sonderfall der bundesdeutschen Migrationspolitik macht: der Status italienischer Migranten als Angehörige der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Ab 1962 konnten die Italiener – als einzige nationale Gruppe unter den „Gastarbeitern“ – von der Liberalisierung der Arbeitsmigration in der EWG profitieren, weshalb sie viel einfacher, unabhängig von der staatlichen Rekrutierung, in die Bundesrepublik einreisen konnten. Nachdem ab 1959 die

Bologna/Brunello Mantelli, Proletarier der „Achse“. Sozialgeschichte der italienischen Fremdarbeit in NS-Deutschland 1937 bis 1943, Berlin 1997; Yvonne Rieker, „Ein Stück Heimat findet man ja immer“. Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik, Essen 2003, aber im Rahmen allgemeinerer Darstellungen zu den deutsch-italienischen politischen Beziehungen findet Migration häufig keine Erwähnung. Als Beispiel vgl. Gian Enrico Rusconi, Deutschland–Italien/Italien–Deutschland. Geschichte einer schwierigen Beziehung von Bismarck bis zu Berlusconi, Paderborn 2006. Wichtige Ausnahmen sind Carlo Masala, Italia und Germania: die deutsch-italienischen Beziehungen 1963–1969, Köln 1998; Maximiliane Rieder, Deutsch-italienische Wirtschaftsbeziehungen: Kontinuitäten und Brüche 1936–1957, Frankfurt a. M. u. a. 2003.

⁴ Zum 50. Jubiläum des Anwerbevertrages 2005 zählte die italienische Botschaft in Berlin fast 60 unterschiedliche Veranstaltungen in Italien und Deutschland: http://www.ambberlino.esteri.it/Ambasciata_Berlino/Archivio_News/anniversario.htm (Stand: Juni 2006). Außerdem gab es verschiedene Veröffentlichungen sowohl wissenschaftlicher Art als auch im Bereich der Presse und der Belletristik, vgl. u. a. Le relazioni tra l'Italia e la Germania. Numero speciale nel cinquantenario dell'accordo per l'emigrazione italiana in Germania del 1955, Themenheft von: Il Veltro 4–6, XLIX (2005); Carola Rönneburg, Grazie mille! Wie die Italiener unser Leben verschönert haben, Freiburg i. Br. 2005.

⁵ Johannes Dieter Steinert ist der einzige, der über den Anfang der Anwerbung in Italien etwas ausführlicher informiert, wobei er in der Analyse wenig präzise ist. Vgl. ders., Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961, Osnabrück 1995, S. 284–289.

Anwerbung italienischer Arbeitskräfte auf Grund der zunehmend positiven Konjunktur stark zugenommen hatte, verringerte sie sich jetzt auf Grund der neu eingeführten Migrationsfreiheit drastisch.
 © Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

1. Der lange Weg zum deutsch-italienischen Abkommen von 1955

Das „Abkommen über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften in die Bundesrepublik Deutschland“ wurde am 20. Dezember 1955 in Rom von Vertretern der Bundesregierung und der italienischen Republik unterschrieben. Es sah die Einführung einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit⁶ in Italien vor: der „Deutschen Kommission“. Diese sollte über ein zentralisiertes Verfahren Arbeitsangebote deutscher Unternehmen erhalten und diese an italienische Arbeitsämter weiterleiten. Geeignete Kandidaten mussten sich der Kommission vorstellen, sich einer ärztlichen Untersuchung bzw. einer beruflichen Eignungsprüfung unterziehen, bevor sie ausgewählt wurden.

Der erste umfangreiche Kommentar zur Genese des deutsch-italienischen Anwerbeabkommens stammt von Knuth Dohse und prägte ein lange maßgebendes Deutungsschema⁷. Das Abkommen sei, so Dohse, fester Bestandteil einer von der Bundesregierung bewusst betriebenen Politik gewesen: Durch die staatliche Kontrolle der Ausländerbeschäftigung habe man Einfluss auf den deutschen Arbeitsmarkt bzw. die deutsche Wirtschaft gewinnen wollen. Diese Politik sei schon Anfang der fünfziger Jahre mit der Wiederverwendung von im Dritten Reich entwickelten rechtlichen Instrumenten begonnen worden, die eine strenge Regelung der Beschäftigung und des Aufenthaltes von Ausländern garantierten. Durch die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes habe Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, der wichtigste Vertreter dieser politischen Richtung, die Gefahr eines wachstumshemmenden Lohnanstiegs bannen wollen, die mit der annähernden Vollbeschäftigung verbunden war.

Dohse geht implizit von der Annahme aus, die deutschen Behörden hätten durch das deutsch-italienische Abkommen einen grundlegenden Schritt im Hinblick auf eine spätere umfangreiche Arbeitskräfterekrutierung im Ausland machen wollen.

Diese Ansicht wurde Mitte der neunziger Jahre von Johannes-Dieter Steinert vehement abgelehnt. Die deutschen Befürworter des Abkommens mit Italien, in

⁶ Die Bundesanstalt für Arbeit (BfA) trug bis 1969 den Namen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

⁷ Vgl. Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1981, S. 176–179. Eine ähnliche Auffassung über die deutsche Ausländerpolitik als reinen Ausdruck der Arbeitsmarktpolitik vertreten Karl-Heinz Meier-Braun, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württemberg*, Mainz 1988; Hartmut Esser, *Gastarbeiter*, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: *Wirtschaft*, Frankfurt a. M. 1989; Cord Pagenstecher, *Ausländerpolitik und Immigrantidentität. Zur Geschichte der Gastarbeit in der Bundesrepublik*, Berlin 1994.

erster Linie Erhard, hätten – so Steinert – außenhandelspolitische Überlegungen im Auge gehabt:

„Aus dem Vergleich der Erhard-Überlegung eines Anwerbeabkommens mit Italien] war keineswegs die Furcht vor einem Überhitzen der Lohn-Preis-Spirale oder der Versuch, den durch die zwischenbetriebliche Abwerbung von Arbeitskräften zusätzlich geförderten Lohnanstieg zu dämpfen, sondern die Sorge vor italienischen Importrestriktionen einerseits und einem vermehrten Export italienischer Waren, vor allem landwirtschaftlicher Produkte, in die Bundesrepublik andererseits.“⁸

Steinerts archivgestützte Untersuchung belegt tatsächlich, dass die Forderung nach einem Anwerbevertrag nicht – wie von zahlreichen Darstellungen angenommen – auf einen deutschen Plan zurückging, sondern auf die italienische Regierung, welche die Notwendigkeit der Anwerbung durch Ungleichgewichte in der deutsch-italienischen Zahlungsbilanz begründete⁹. Er zeigt auch, dass die italienische Anfrage zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der Bundesregierung führte. Angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik stimmte Bundesarbeitsminister Anton Storch dem Beginn der offiziellen Verhandlungen nur wegen eines von Erhard formulierten Kompromisses zu: Die Abmachungen mit Italien seien „prophylaktisch“, um einer eventuell zustande kommenden Arbeitskräfteknappheit schnell begegnen zu können¹⁰. Storch zögerte deshalb auch konkrete Verpflichtungen in den Verhandlungen mit Italien lange hinaus. Nachdem sich aber im Herbst 1955 tatsächlich ein unerwarteter Arbeitsmangel in der Landwirtschaft abzeichnete, forcierte er den baldigen Abschluss des Abkommens noch vor Weihnachten.

In der jüngsten Forschung ist die These Steinerts, Erhard habe das Anwerbeabkommen nur im Hinblick auf die Handelsbeziehungen zu Italien befürwortet, als zu einseitig kritisiert worden¹¹. Der von ihm betonte Einfluss solcher Überlegungen auf die Verhandlungen über das Abkommen ist unverkennbar, reicht allerdings alleine nicht aus, um Erhards Haltung zu erklären. Diese wird verständlicher, wenn man Steinerts These mit der auf den Arbeitsmarkt fokussierten Dar-

⁸ Steinert, Migration und Politik, S. 226.

⁹ Vgl. ebenda, S. 220. Als Befürworter der These, Deutschland habe die Initiative aufgegriffen, werden von Steinert genannt: Siegfried Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1982, S. 182; Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Berlin 1986, S. 191; Reinhard Lohrmann, Politische Auswirkungen der Arbeitskräftewanderung auf die Bundesrepublik Deutschland, in: Ders./Klaus Manfrass (Hrsg.), Ausländerbeschäftigung und internationale Politik. Zur Analyse transnationaler Prozesse, München/Wien 1974, S. 103–140; Annette Treibel, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Weinheim/München 1980, S. 86 f.

¹⁰ Vgl. Barbara Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955–1967, Darmstadt 2003, S. 62.

¹¹ Vgl. Rieker, Ein Stück Heimat, S. 20, Anm. 28; Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik, S. 60.

stellung von Dohse zusammenführt: Handelspolitische und arbeitsmarktpolitische Interessen müssen als komplementäre Faktoren betrachtet werden. Erhard rechnete höchstwahrscheinlich nicht mit einem so massiven Einsatz italienischer Arbeitskräfte, wie dieser später zustande kam, wollte jedoch durchaus die prinzipielle Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes erreichen. Dies wird durch das besondere Interesse des Bundesministers an einem Einsatz süditalienischer Arbeitskräfte in der deutschen Industrie im Herbst 1955 belegt. Als nämlich die Besprechungen über ein Anwerbeabkommen bereits seit mehreren Monaten eine von den bilateralen Wirtschaftsverhandlungen unabhängige Eigendynamik entwickelt hatten¹², verfasste das deutsche Konsulat in Neapel auf Erhards Anfrage einen Bericht über die Erfahrungen norditalienischer Betriebe mit Arbeitskräften aus dem Süden¹³. Bis dahin hatte nur die deutsche Landwirtschaft den Einsatz von Italienern intensiv befürwortet, und nur hier war ein bedeutender Arbeitskräftebedarf registriert worden. Erhard wollte damit, so ist zu vermuten, in Erwartung künftiger Engpässe auch in der Industrie die Möglichkeit einer Beschäftigung italienischer Arbeiter aus Regionen mit massiver Arbeitslosenrate prüfen.

Die deutsche Haltung gegenüber dem Anwerbeabkommen mit Italien lässt sich so nur verstehen, wenn die Vielfalt der konkurrierenden Umstände und die allgemeinen politischen Zusammenhänge berücksichtigt werden. Hierzu meint Karen Schönwälder:

„Der Abschluß des Anwerbeabkommens ging wesentlich auf italienische Wünsche zurück. Er ist im Zusammenhang mit dem Prozeß der Europäischen Integration zu sehen, der zum Zeitpunkt der ersten Gespräche über das Anwerbeabkommen in einer kritischen Phase steckte. Mit dem Abkommen wurde weniger eine Grundsatzentscheidung über die zukünftige Arbeitsmarktpolitik der BRD getroffen als eine Maßnahme, mit der man Italien – einem für die ökonomische und politische Westintegration der Bundesrepublik wichtigen Partner – entgegenkommen und gleichzeitig in der Bundesrepublik kurzfristige Engpässe auf dem Arbeitsmarkt mildern wollte. Die Öffnung des bundesdeutschen Arbeits-

¹² In einem bilateralen Treffen zwischen Februar und März 1955 fanden die ersten offiziellen Verhandlungen um das Anwerbeabkommen innerhalb der allgemeinen bilateralen Wirtschaftsverhandlungen statt, wie vom Bundeswirtschaftsministerium und vom Auswärtigen Amt erwünscht. Diese hatten gehofft, durch die direkte Einbeziehung der Migrationsfrage in die Wirtschaftsverhandlungen noch größere Vorteile auf der wirtschaftlichen Ebene bei der italienischen Regierung zu erzielen. Wegen heftiger Kontroversen scheiterten allerdings die Gespräche gerade bei den Wirtschaftsverhandlungen, während die Gespräche über das Anwerbeabkommen erfolgreich waren und später in einer separaten Sitzung fortgesetzt wurden. Bundesarchiv (künftig: BA) Koblenz, B149 (Bestand des Bundesarbeitsministeriums) 6228, Bundesarbeitsministerium (BMA), Tagung des deutsch-italienischen Regierungsausschusses, 19. 1. 1955; ebenda, BMA, Bericht über die deutsch-italienischen Besprechungen für die Vorbereitung einer Vereinbarung für die Vermittlung von Arbeitskräften, 18. 3. 1955. Vgl. Steinert, Migration und Politik, S. 233.

¹³ BA Koblenz, B119 (Bestand der Bundesanstalt für Arbeit) 3051, Deutsches Konsulat Neapel, Erfahrungen mit süditalienischen Arbeitern, 27. 10. 1955.

marktes für italienische Arbeitskräfte entsprach zudem einer Politik wirtschaftlicher Liberalisierung, die zu den Kernanliegen bundesdeutscher Politik gehörte, und nicht zufällig war es Erhard, der das Anwerbeabkommen entscheidend vorantrieb.
 © Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Die Relevanz der Arbeitsmarktpolitik und der internationalen Handelspolitik schließen einander also mitnichten aus. Vielmehr waren Arbeitsmarktpolitik, Handelspolitik und Migrationspolitik einander ergänzende Elemente eines Politikansatzes, der auf eine ältere politische Tradition zurückging. Dies wird deutlich, wenn man die italienische Migrationspolitik vor dem Abkommen von 1955 betrachtet. Die italienische Regierung hatte im ersten Jahrzehnt nach 1945 die staatliche Anwerbung eigener Arbeiter im Ausland zu einem wichtigen Gegenstand internationaler Wirtschaftsverhandlungen gemacht¹⁵. Schon 1946 schloss Italien eine Anwerbevereinbarung mit Belgien ab, welche den bedeutenden Einfluss wirtschaftlicher Engpässe aufdeckte: Auf Grund des Abkommens lieferte Belgien für jeden angeworbenen Bergarbeiter eine bestimmte Menge an Kohle, die in Italien besonders knapp war. 1948 bis 1953 folgten Vereinbarungen mit verschiedenen europäischen und außereuropäischen Ländern, unter anderem Frankreich und Argentinien. Die bilateral geregelte Anwerbung wurde in Italien – mit Hinweis auf einen vermeintlich besseren Schutz der Migranten – als „assistierte Auswanderung“ bezeichnet und sollte die Emigration aus dem Lande wieder beleben, die im Faschismus unterbunden worden war. Der Staat sah in der Emigration ein Mittel gegen die massive Arbeitslosigkeit und für eine Verbesserung der Devisenbilanz, das auch von den Oppositionsparteien und den Gewerkschaften als „notwendiges Übel“ anerkannt wurde¹⁶.

¹⁴ Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001, S. 247 f.

¹⁵ Vgl. Rieker, Ein Stück Heimat, S. 20. Zur italienischen Migrationspolitik nach 1945 Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945–1973*, Rom 1991; Luciano Tosi, *L'Italia e gli accordi internazionali di emigrazione*, in: Centro Studi Emigrazione (Hrsg.), *The World in my Hand. Italian Emigration in the World 1860/1960 – Il mondo in mano: l'emigrazione italiana nel mondo 1860/1960*, Rom 1997, S. 186–195; Luciano Tosi, *La tutela internazionale dell'emigrazione*, in: Piero Bevilacqua/Andreina De Clementi/Emilio Franzina (Hrsg.), *Storia dell'emigrazione italiana*, Bd. 2: Arrivi, Rom 2002, S. 439–456; Claudio Besana, *Accordi internazionali ed emigrazione della mano d'opera italiana tra ricostruzione e sviluppo*, in: Sergio Zaninelli/Mario Taccolini (Hrsg.), *Il lavoro come fattore produttivo nella storia economica italiana*, Rom 2002, S. 3–29.

¹⁶ Vgl. Paola Salvatori, *Politica sindacale per l'emigrazione nel secondo dopoguerra*, in: Vanni Blengino/Emilio Franzina (Hrsg.), *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870–1970*, Mailand 1994, S. 132–146. Nach Sandro Rinauro hatten italienische Politiker schon vor Kriegsende einen Neuanfang der Auswanderung angestrebt, indem sie die Ansiedlung zahlreicher italienischer Kriegsgefangener als freie Bürger in den Ländern der Gefangenschaft planten. Vgl. ders., *Prigionieri di guerra ed emigrazione di massa nella politica economica della ricostruzione*, in: *Studi e ricerche di storia contemporanea* 51 (1999), S. 168–239; ders., *La disoccupazione di massa e il contrastato rimpatrio dei prigionieri di guerra*, in: *Storia in Lombardia* (1998), Heft 2–3, S. 549–595.

Die internationale Migrationspolitik der italienischen Republik ist als Ergebnis einer langfristigen und komplexen Entwicklung zu verstehen. Spätestens seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts stellte die Massenauswanderung einen zentralen Aspekt italienischer Politik und Geschichte dar. Beeinflusst von Großgrundbesitzern, die einen Lohnanstieg befürchteten, wenn zu viele Arbeitskräfte aus den landwirtschaftlichen Gebieten abwanderten, lehnte der italienische Staat die Massenemigration zunächst ab und versuchte, sie einzudämmen. Ein 1888 verabschiedetes Gesetz gewährte jedoch allgemeine Freizügigkeit, woraufhin die Auswanderung als notwendiges Ventil für die inneren sozialen Spannungen anerkannt wurde¹⁷. Aber erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelte sich die italienische Auswanderung zum Gegenstand internationaler Politik, insbesondere durch eine Reihe bilateraler Abkommen mit der französischen Regierung. Die erste französisch-italienische Konvention zur Migrationsfrage wurde 1904 unterschrieben. Sie galt der Verbesserung der sozialen Situation italienischer Arbeiter in Frankreich und diente als Modell für 27 ähnliche bilaterale Verträge, die bis 1914 in ganz Europa abgeschlossen wurden¹⁸. Obwohl das primäre Ziel der italienischen Regierung darin bestand, einen besseren Schutz der Emigranten zu erreichen, spielten schon bei der ersten Vereinbarung von 1904 auch politische und wirtschaftliche Erwägungen eine wichtige Rolle. 1916 verfestigte sich diese Tendenz durch ein weiteres französisch-italienisches Abkommen¹⁹. Italien verpflichtete sich darin, eine, wenn auch verhältnismäßig kleine Zahl von Arbeitern für die französische Kriegswirtschaft bereitzustellen. Als Gegenleistung musste Frankreich unter anderem für jeden im Bergbau tätigen italienischen Arbeiter eine bestimmte Menge Kohle an Italien liefern – ähnlich wie bei der Anwerbevereinbarung zwischen Italien und Belgien nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Historiker Luciano Tosi schreibt zum französisch-italienischen Abkommen von 1916:

„Seitdem war [in Italien] die Auswanderung ins Ausland nicht nur eine Angelegenheit der Arbeiter und der Unternehmer, sondern ein Problem, das durch Verträge zwischen Staaten auszuhandeln war [...]. Dies spiegelte eine stark nationalistische Betrachtung der Auswanderung wider, wobei die Emigranten – ohne das Ziel, sie zu beschützen, zu vernachlässigen – als ein Mittel zur Verwirklichung nationaler Interessen wahrgenommen wurden.“²⁰

¹⁷ Vgl. Maria Rosaria Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in: Piero Bevilacqua/Andreina De Clementi/Emilio Franzina (Hrsg.), *Storia dell'emigrazione italiana*, Bd. 1: Partenze, Rom 2001, S. 309–319.

¹⁸ Vgl. Tosi, *L'Italia e gli accordi*, in: *The word in my hand*, S. 187 f. Italien unterschrieb 1906 eine neue Abmachung mit Frankreich, 1911 mit Ungarn und 1912 mit Deutschland.

¹⁹ Die Vereinbarung regelte eine sehr große Palette von Aspekten: den Umfang der Auswanderungskontingente, die Dauer des Aufenthaltes in Frankreich, die Arbeitszeiten, die Lebens-, Wohn- und Lohnbedingungen, den Urlaub, die sozialen Versicherungen. Tosi, *L'Italia e gli accordi*, S. 188, Anm. 21.

²⁰ Tosi, *La tutela internazionale*, in: Bevilacqua/De Clementi/Franzina (Hrsg.), *Storia dell'emigrazione italiana*. Arrivi, S. 443.

Im September 1919 schlossen Italien und Frankreich ein weiteres Abkommen, das den sozialen Schutz der Emigranten ausbaute und gleichzeitig wirksame Instrumente zur Kontrolle der Wanderungsbewegung garantierte²¹. Die Vereinbarung war – ebenso wie die ab 1917 von den Vereinigten Staaten eingeführten Immigrationsbeschränkungen – ein deutliches Zeichen für die zunehmende Kontrolle der Migrationsbewegungen²². In den folgenden Jahren schloss Italien mit mehreren Ländern Abkommen zur sozialen Lage der Emigranten. Es gelang aber nicht die radikale Einschränkung von Auswanderungsmöglichkeiten auf globaler Ebene aufzuheben²³. Auch die deutschen Regierungen der Weimarer Republik widersetzten sich den römischen Plänen, den deutschen Arbeitsmarkt für italienische Staatsangehörige zu öffnen; in Berlin blieb man der neuen restriktiven Migrationspolitik treu²⁴.

Ende der dreißiger Jahre kehrten sich die Verhältnisse um. Jetzt wollte die deutsche Regierung italienische Arbeiter für die deutsche Wirtschaft anwerben. Angesichts einer zunehmenden Arbeitskräfteknappheit schloss Berlin mit Verbündeten und neutralen Staaten bilaterale Abkommen über einen „Arbeitskräfteaustausch“, wobei aber die italienischen Arbeiter die bei weitem stärkste Gruppe darstellten²⁵. Bis 1942 wurde etwa eine halbe Million italienischer Land- bzw. Industriearbeiter angeworben²⁶. Auf beiden Seiten wandelte sich dadurch der Charakter der staatlichen Intervention in die Erwerbsmigration – von der strengen passiven Kontrolle der vergangenen Jahre in eine kontrollierte Förderung.

Bis zum Waffenstillstand Italiens mit den Alliierten im September 1943 stellte diese durch interstaatliche Abkommen „verwaltete Migration“ einen zentralen Gegenstand in den deutsch-italienischen Wirtschaftsbeziehungen dar, insbesondere bezüglich der Zahlungsbilanz und der Rohstofffrage. Hierbei folgten die

²¹ Es wurde einerseits die von den zwei Staaten „geregelt[e] Auswanderungsfreiheit“ geltend gemacht, andererseits das Prinzip der sozialen Gleichheit von Zuwanderern und Einheimischen. L. Tosi, *L'Italia e gli accordi*, in: *The world in my hand*, S. 188.

²² Man darf nicht die starken Einschränkungen vergessen, welche im Kaiserreich bezüglich der Zuwanderung und des Aufenthalts polnischer Landarbeiter durchgesetzt wurden. Dabei handelte sich aber um eine spezifische nationale Minderheit, deren Ansiedlung politisch inakzeptabel war, und nicht um die Einführung einer umfassenden Kontrolle der Zuwanderung.

²³ Nach Tosi, *La tutela internazionale*, in: Bevilacqua/De Clementi/Franzina (Hrsg.), *Storia dell'emigrazione italiana*. Arrivi, S. 445 f., wurde die Schließung der ausländischen Arbeitsmärkte gerade durch den Versuch der italienischen Politik beschleunigt, von den Einwanderungsländern soziale Garantien für die Emigranten zu erhalten.

²⁴ Vgl. Jochen Oltmer, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005, Kap. 8.

²⁵ Vgl. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001, S. 125; Hans-Walter Schmuhl, *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002*, Nürnberg 2003. Herbert zählt zu den Unterzeichnern der Anwerbeverträge mit dem Reich Italien, Jugoslawien, Ungarn, Bulgarien und Holland, Schmuhl fügt Kroatien, Spanien und die Slowakei hinzu.

²⁶ Zur politischen Entstehung der Anwerbung vgl. Brunello Mantelli, „Camerati del Lavoro“. I lavoratori italiani emigrati nel Terzo Reich nel periodo dell'Asse 1938–1943, Florenz 1992. Auf deutsch ders., *Zwischen Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und Kriegswirtschaft*. Die Anwerbung der italienischen Arbeiter für das „Dritte Reich“, in: Bermanni/Bologna/Mantelli, *Proletarier der „Achse“*, S. 253–390.

Anwerbevereinbarungen zwischen den beiden autoritären Regimen dem von den erwähnten französisch-italienischen Abkommen markierten Pfad, weshalb sich auch die Tendenz verfestigte, die Arbeitsmigration als Mittel nationaler Politik und Gegenstand diplomatischer Verhandlungen zu betrachten. Es wäre noch genauer zu untersuchen, inwiefern es bei anderen bilateralen Abkommen auf europäischer Ebene zur interstaatlich reglementierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte kam und ob diese Präzedenzfälle die Entstehung der deutsch-italienischen Anwerbeverträge Ende der dreißiger Jahre beeinflussten²⁷. In jedem Fall war der Einsatz der Italiener im Dritten Reich etwas ganz anderes als die halbstaatliche Vermittlung polnischer Arbeiter durch die Feldarbeiterzentrale im Kaiserreich, da sämtliche Modalitäten der Anwerbung auf diplomatischer Ebene ausgehandelt und festgeschrieben wurden. Die Rekrutierung italienischer Arbeitnehmer Ende der dreißiger Jahre stellte somit ein grundlegendes Modell der zwischenstaatlich geregelten Massenwerbung ausländischer Arbeiter dar.

Grundsätzlich handelte es sich um das gleiche System, das die italienische Regierung nach 1945 mit dem Etikett „assistierte Auswanderung“ zur Anwendung brachte. Zwar gab es Unterschiede zwischen den auf italienischer Seite involvierten Institutionen, was allerdings auf die partielle Zäsur gegenüber dem faschistischen Staatsapparat zurückzuführen ist und nicht auf eine Neuorientierung in der Anwerbungspolitik²⁸. Waren vor 1945 die faschistischen Gewerkschaften – die *Confederazioni*²⁹ – und die italienische Botschaft in Berlin zuständig gewesen, übernahmen danach das Arbeitsministerium und die ihm nachgeordneten Arbeitsämter diese Rolle. Die Kontinuität italienischer Migrationspolitik zwischen Faschismus und Republik ist von der Forschung noch zu vertiefen. Schon jetzt kann man aber erkennen, dass die Anwerbepraxis italienischer Arbeiter in das Dritte Reich den italienischen Behörden als wichtiges Vorbild für die nach 1946 abgeschlossenen Anwerbeabkommen diente. Der von den autoritären Regimen auch in diesen Fragen vertretene Dirigismus übte großen Einfluss auf die Migrationspolitik der italienischen Republik aus, wie dies von Andreina De Clementi hervorgehoben wurde³⁰.

²⁷ Zumindest in der deutschen und italienischen Geschichtsschreibung sind bisher Studien zu dieser Frage nicht vorhanden. Sehr ergiebig könnte allerdings das Habilitationsprojekt von Christoph Rass (Universität Aachen) „Migration und Arbeitsverwaltung im XX. Jahrhundert“ sein. Vgl. ders., Die Internationalisierung des Faktors Arbeit in Europa vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Ölpreisschock 1973, in: Projekt Migration, herausgegeben vom Kölnischen Kunstverein, Köln 2005, S. 354–364, hier S. 362 f.

²⁸ Vgl. Antonio Dazzi, Accordi tra l'Italia e la Germania in materia di lavoro e assicurazioni sociali 1937–1942, Tipografia riservata del Ministero degli Affari Esteri, Rom 1942; Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Federale di Germania per il reclutamento ed il collocamento della manodopera italiana nella Repubblica Federale di Germania, in: Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana Nr. 205 (1956).

²⁹ Die Confederazione Fascista Lavoratori Agricoltura waren für die Landarbeiter, und die Confederazione Fascista Lavoratori Industria für die Industriearbeiter zuständig.

³⁰ Andreina De Clementi, Curare il mal di testa con le decapitazioni“. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra. I primi dieci anni, in: „900“ (2003), Heft 8–9, S. 11–27, hier S. 13.

Man darf allerdings nicht vergessen, dass der Einsatz italienischer „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik von der Erinnerung an die Zwangsarbeit im Dritten Reich belastet war. Nach dem italienischen „Verrat“ von 1943 waren Hunderttausende italienische Kriegsgefangene und Zivilisten gemeinsam mit Millionen Menschen aus den besetzten Ländern Europas zur Sklavenarbeit in Deutschland gezwungen worden³¹. Bis 1942 kamen allerdings die italienischen Arbeiter auf Grund der zwischen beiden Staaten abgeschlossenen Vereinbarungen freiwillig in das Deutsche Reich, wo sie als freie Bürger lebten, sofern dies im vom Krieg geprägten Deutschland überhaupt möglich war³². Diese Phase der freiwilligen Rekrutierung ist von der 1943 beginnenden zweiten Phase der Deportation zur Zwangsarbeit streng zu unterscheiden; die italienische Migrationspolitik nach 1945 konnte nur an die erste Phase anknüpfen ohne moralische und politische Bedenken hervorzurufen³³.

Mit dieser Einschränkung bildete die Anwerbung italienischer Arbeiter für das Dritte Reich ein Modell für das deutsch-italienische Abkommen von 1955. In einem regierungsinternen Brief vom November 1954 wird das auch offen angesprochen. Es handelt sich um einen Vorschlag des italienischen Schatzministeriums zur Einführung eines zentralisierten Überweisungsdienstes für die Ersparnisse der Emigranten, die in Deutschland arbeiten würden:

„Es ist notwendig, dass die Arbeiter ihr Geld [an die in Italien zurückgebliebenen Familien] insgesamt und schnell durch einen systematischen und obligatorischen Kanal nach dem Modell jenes vor dem Krieg schon existierenden [Kanals] nach Italien überweisen können. Damals strömten alle Überweisungen in R. M. der Deutschen Bank zu, die sie [...] der Banca Nazionale del Lavoro überwies, welche wiederum den Gegenwert in italienischen Lire den Familien der Arbeiter auszahlte. Dieses System [...] ersparte [den Auswanderern] Schwierigkeiten in der Versorgung ihrer Familien in Italien und vermied eine illegale Zerstreuung der Überweisungen. Im Hinblick auf die kommende Auswanderung sollte deshalb die Möglichkeit erwogen werden, zwei große italienische und deutsche Bankinstitute mit einem solchen Überweisungsdienst zu beauftragen, in Anbetracht der sehr guten Ergebnisse, welche in der Vergangenheit erreicht wurden.“³⁴

³¹ Nach dem Waffenstillstand Italiens mit den Alliierten wurden ca. 600.000 italienische Soldaten zur Zwangsarbeit nach Deutschland deportiert. Sie wurden als Militärinternierte eingestuft und unterstanden nicht der Genfer Konvention. Vgl. Gabriele Hammermann, *Zwangsarbeit für den Verbündeten. Die Arbeits- und Lebensbedingungen der italienischen Militärinternierten in Deutschland 1943–1945*, Tübingen 2002.

³² Vgl. Cesare Bermanni, *Al lavoro nella Germania di Hitler. Racconti e memorie dell'emigrazione italiana 1937–1945*, Turin 1998.

³³ Vgl. Livia Novi, *Die italienisch-deutsche Anwerbevereinbarung von 1955 im Rahmen der italienischen Wanderungspolitik der fünfziger Jahre*, unveröffentlichte Magisterarbeit, Osnabrück 1994, S. 47.

³⁴ Archivio Centrale dello Stato (künftig: ACS Rom), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Vorsitz des Ministerrats), Akte 7 N. 98901, Brief des Schatzministeriums an den Vorsitz des Ministerrats, Überweisungsdienst für die Auswanderer in Deutschland, 30. 11. 1954. Das vorgeschlagene System fand langfristig keine Anwendung.

Auch die bundesdeutschen Behörden bezogen sich direkt auf die Anwerbung italienischer Arbeiter im Dritten Reich, wie aus einem Bericht, den die Deutsche Kommission in Italien zu Beginn ihrer Tätigkeit 1956 verfasste, ersichtlich ist. Der Direktor der Kommission erwähnte darin mehrmals die frühere Rekrutierung und präsentierte sie als erfolgreiches Modell³⁵. Zudem beklagte er gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit, dass keine der im faschistischen Italien eingesetzten deutschen Funktionäre an der neuen Anwerbepaxis beteiligt war³⁶. Auch in den Verhandlungen für das Anwerbeabkommen von 1955 wurde auf die „früheren Vereinbarungen des Dritten Reiches mit anderen Ländern“ – ebenso wie bei den von Italien mit Frankreich und Belgien in der Nachkriegszeit abgeschlossenen Anwerbeverträgen – Bezug genommen³⁷.

Die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik ist mithin als Fortsetzung eines Verfahrens zu verstehen, das im Rahmen der Achse Berlin–Rom entstand, zugleich aber auch als das Ergebnis langfristiger internationaler Entwicklungen zur Verstaatlichung der europäischen Migrationsfragen. Die italienische Migrationspolitik der „assistierten Auswanderung“ gab den Anstoß zur Wiederbelebung des bilateral geregelten Anwerbesystems in der Bundesrepublik, das seine Wurzeln im Dritten Reich hatte und dort in gänzlich pervertierter Form zur Anwendung gekommen war. Trotz dieses düsteren Hintergrunds blieb eine Auseinandersetzung mit der gravierenden Erfahrung von Deportation und Zwangsarbeit, welche Millionen von im Dritten Reich tätige Ausländer prägte, aus.

Wichtige Studien haben sich der langfristigen Entwicklung und Kontinuität deutscher Ausländerpolitik bzw. deutschen Ausländerrechts gewidmet³⁸. Die spezifische Kontinuität der Anwerbung italienischer Arbeitskräfte im Dritten Reich und in der Bundesrepublik ist dabei gänzlich ignoriert worden. Auch in der Forschung über die Zuwanderung in die Bundesrepublik ist dieser Aspekt unbeachtet geblieben, so dass die Rekrutierung ausländischer Arbeiter nach dem Krieg als ein neuartiges Phänomen in der deutschen Geschichte erscheint³⁹. Zwar

³⁵ BA Koblenz, B119 3052, Deutsche Kommission in Italien (DKI), Aktenvermerk, Anwerbung italienischer Arbeitskräfte, 12. 4. 1956.

³⁶ Die Bundesanstalt für Arbeit, die für die Anwerbung in Italien verantwortliche deutsche Behörde, war die direkte Nachfolgeinstitution der 1927 gegründeten Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die im faschistischen Italien für diese Aufgabe zuständig war.

³⁷ Nach den Plänen für das Anwerbeabkommen hätte der Arbeitgeber eine Vermittlungsgebühr zahlen müssen, die einen Teil der Reisekosten der angeworbenen Arbeiter decken sollte. Von Arbeitgeberseite wurde aber der Standpunkt vertreten, sämtliche Reisekosten seien von den Arbeitern selbst oder von der italienischen Regierung zu tragen. BA Koblenz, B149 6228, Kurzprotokoll über die Ergebnisse der Besprechung mit den Sozialpartnern am 10. 6. 1955 im Bundesministerium für Arbeit über das Verfahren und die Arbeitsbedingungen bei einer etwaigen Hereinnahme von italienischen Arbeitskräften.

³⁸ Vgl. Klaus J. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980*, Berlin 1983; ders. (Hrsg.), *Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Ostfildern 1984; Herbert, *Geschichte der Ausländerbeschäftigung*; ders., *Geschichte der Ausländerpolitik*; Dohse, *Ausländische Arbeiter*.

³⁹ Vgl. unter anderem Pagenstecher, *Ausländerpolitik*; Steinert, *Migration und Politik*.

erwähnt Yvonne Rieker die vom nationalsozialistischen Deutschland ab 1937 forcierte Anwerbung in Italien als eine der historischen Voraussetzungen für die Anwerbevereinbarung von 1955, ohne sie jedoch genauer zu untersuchen⁴⁰.
 ©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

2. Die Praxis der Anwerbung italienischer Arbeiter

„Ich werde zum richtigen Zeitpunkt [...] über zusätzliche Möglichkeiten unserer Auswanderung nach Deutschland unterrichten, welche innerhalb von Berufsbranchen entstehen sollten, wo das allgemeine Verfahren des bilateralen Abkommens nicht konkret angewendet worden wäre. [...] Dennoch scheint mir erforderlich, [das Außenministerium] darum zu bitten, alle italienischen [...] Behörden darauf aufmerksam zu machen, dass es aussichtslos sei, sich in Bezug auf die zentralen Vorschriften ein großzügigeres Verhalten gegenüber unserer Auswanderung von der einen oder der anderen [deutschen] Behörde zu erhoffen: die Konzentration der Arbeitsangebote bei dem Bundesarbeitsministerium und bei der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg stellt auf keinen Fall ein Hindernis für unsere Auswanderung dar, sondern ist für sie eine unentbehrliche Voraussetzung; und diese Konzentration wurde nach meinem Wissen für die Landwirtschaft vollendet und befindet sich für die unterschiedlichen industriellen Branchen in einem fortgeschrittenen Zustand.“⁴¹

So schrieb der italienische Botschafter in Bonn im Januar 1956, kurz nach dem Abschluss des deutsch-italienischen Anwerbeabkommens und kurz vor dem im Frühjahr vorgesehenen Beginn der Anwerbung italienischer Kräfte für die deutsche Wirtschaft. Italienische Behörden hatten geplant, deutsche Arbeitgeber und italienische Arbeiter auch abseits der offiziellen Anwerbung miteinander in Kontakt zu bringen, um die italienische Zuwanderung nach Deutschland noch stärker zu forcieren. Italienische Arbeiter konnten nämlich wie alle Ausländer einen Sichtvermerk zur Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik bei einem deutschen Konsulat beantragen, wenn sie über ein konkretes Angebot eines deutschen Arbeitgebers verfügten. Die Erteilung hing von der Bewilligung durch die deutsche Polizei und die deutschen Arbeitsämter ab, wobei unter anderem kontrolliert werden musste, ob ein geeigneter deutscher Arbeiter für die offene Stelle vorhanden war (Prinzip des Inländerprimats).

Dem italienischen Botschafter war bewusst, dass für die deutschen Behörden eine staatliche italienische Arbeitskräftevermittlung außerhalb des vereinbarten Anwerbesystems völlig inakzeptabel war. Es blieb deshalb nichts anderes übrig, als das Interesse deutscher Unternehmer an italienischen Arbeitskräften in das Anwerbesystem zu integrieren.

⁴⁰ Vgl. Rieker, *Ein Stück Heimat*, S. 17; Maximiliane Rieder, *Migrazione ed economia. L'immigrazione italiana verso la Germania occidentale dopo la seconda guerra mondiale*, in: *Studi Emigrazione* (2004) Nr. 155, S. 641.

⁴¹ ACS Rom, Ministero del Lavoro (ML) 370, Italienische Botschaft an das Außenministerium, *Reclutamenti di lavoratori italiani da impiegarsi nella Repubblica federale tedesca*, 13. 1. 1956.

In dieser Hinsicht war die im März begonnene Anwerbung durchaus erfolgreich, da 1956 zwei Drittel von ca. 15.000 italienischen Arbeitern über die in Verona niedergelassene Deutsche Kommission in die Bundesrepublik kamen⁴². Gemessen an den deutschen Erwartungen war die Anwerbung jedoch ein kompletter Fehlschlag. Für das Jahr 1956 hatte die deutsche Regierung den italienischen Behörden einen Bedarf von 31.000 italienischen Kräften mitgeteilt, wobei es vorwiegend um Saisonkräfte für die Landwirtschaft und das Baugewerbe ging⁴³. Bis zum Jahresende hatte die Deutsche Kommission erst knapp 17.000 Arbeitsangebote erhalten und lediglich rund 10.000 Arbeiter – davon mehr als die Hälfte für die Landwirtschaft – effektiv anwerben können⁴⁴. Einerseits wurde der Arbeitskräftebedarf angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik falsch eingeschätzt, andererseits konnten selbst die vorhandenen Anträge wegen bürokratischer Unzulänglichkeiten nicht zügig bearbeitet werden⁴⁵. Hinzu kam die geringe Anziehungskraft der landwirtschaftlichen Löhne in Deutschland, so dass viele italienische Interessenten die Angebote ablehnten⁴⁶. Die Deutsche Kommission äußerte außerdem den Verdacht, die italienischen Arbeitsbehörden hätten in Anbetracht der internationalen Zahlungsbilanz Frankreich zu Lasten Deutschlands bevorzugt, weil dank der besseren französischen Gehälter die italienischen Arbeiter mehr Geld in die Heimat überweisen konnten⁴⁷.

Auf Grund der Aktenlage lässt sich nicht feststellen, ob die italienischen Arbeitsämter 1956 tatsächlich die Tätigkeit der Deutschen Kommission „boykottierten“. Sicherlich entsprachen die wenigen und schlecht bezahlten Arbeitsplätze in der deutschen Landwirtschaft mitnichten den Wünschen Italiens. Die italienischen Vorstellungen waren angesichts der damaligen deutschen Wirtschaftslage aber wenig realistisch. Für die italienische Regierung bestand das eigentliche Ziel der „Auswanderung“ in die Bundesrepublik in der dauerhaften Beschäftigung von Arbeitskräften außerhalb der Landwirtschaft und in der An-

⁴² Die deutsche Anwerbekommission siedelte sich erst in Mailand an, zog aber nach einer kurzen Zeit nach Verona um, wo schon vor dem Krieg Arbeiter angeworben worden waren. Sie war in Räumlichkeiten des italienischen Arbeitsministeriums, in einem sog. „Auswanderungszentrum“, einquartiert. Vgl. Steinert, Migration und Politik, S. 286.

⁴³ Anders als bei anderen von Italien abgeschlossenen Anwerbeabkommen enthielt die deutsch-italienische Vereinbarung keine Angaben über den Umfang der Anwerbung. Dies entsprach dem Willen deutscher Arbeitsbehörden, keine unnötigen italienischen Arbeitskräfte einführen zu müssen. Allerdings hatte die deutsche Regierung jedes Jahr den geplanten Arbeitskräftebedarf der italienischen Regierung mitzuteilen. Wegen der ständigen Abweichungen zwischen den konkreten Resultaten und den offiziellen Mitteilungen wurde diese Praxis Anfang der sechziger Jahre eingestellt. Vgl. Rieker, Ein Stück Heimat, S. 24–25.

⁴⁴ Vgl. Steinert, Migration und Politik, S. 284 f.

⁴⁵ Aus deutscher Sicht bestand die größte Schwierigkeit in der Erteilung der Reisepässe durch die italienischen Behörden. ACS Rom, ML 370, Rudolf Petz an Franco Bounous, 24. 4. 1956.

⁴⁶ Ebenda, Franco Bounous an Rudolf Petz, 7. 5. 1956.

⁴⁷ BA Koblenz, B119 3052, DKI, Aktenvermerk, Anwerbung italienischer Arbeitskräfte, 12. 4. 1956.

siedlung der Emigranten im Ausland⁴⁸; nur durch eine „permanente Auswanderung“ ließen sich die strukturellen Ungleichgewichte im Lande und vor allem der Arbeitskräfteüberschuss im Süden abmildern. Ende 1956 erläuterte der italienische Konsul in Köln die Motive seiner Regierung aus „nationaler Sicht“ und verdeutlichte, dass die „assistierte Auswanderung“ anhand klarer wirtschaftlicher und sozialer Kriterien zu beurteilen war:

„Die tausend italienischen Landarbeiter [in Nordrhein-Westfalen] [...] überweisen an die Familien einige bescheidene Ersparnisse, aber ich glaube nicht, dass sie die Situation derselben dauerhaft verbessern können, denn wegen des saisonalen Charakters ihrer Beschäftigung kann an einen künftigen dauerhaften Einsatz in diesem Lande und demzufolge an eine permanente Auswanderung mit entsprechender Verminderung des demografischen und wirtschaftlichen Drucks nicht gedacht werden. Bedenkt man außerdem die Gesamtkosten der Operation [d. h. der Anwerbung], die nicht nur finanzieller Natur sind [...], entsteht die Frage, ob zumindest unsere Arbeiter von dieser landwirtschaftlichen Auswanderung profitieren.“⁴⁹

Von anderen italienischen Konsulaten wurde die prekäre Lage der italienischen Landarbeiter in der Bundesrepublik noch stärker betont⁵⁰. Nach ihrer Erfahrung hatten mangelhafte Informationen in der Heimat Missverständnisse über die zu erwartende Entlohnung hervorgerufen, so dass viele Arbeiter sich betrogen fühlten. Sie konnten wegen der viel zu niedrigen Löhne keine ausreichende Summe an ihre Familie überweisen und kein Geld für die Zeit der „winterbedingten Arbeitslosigkeit“ auf die hohe Kante legen. Außerdem seien die Emigranten in sehr kleinen Gruppen oder als Einzelne bei deutschen Kleinbauern untergebracht und würden dementsprechend unter Heimweh und Einsamkeit leiden. Aus Enttäuschung oder gar Verzweiflung hätten sich zahlreiche Italiener dazu entschlossen, Vertragsbruch zu begehen und in die Heimat zurückzukehren. In einigen Gebieten liege die illegale Rückkehrquote über einem Drittel, wobei viele die Konsulate um Hilfe bitten müssten, weil sie sich die Fahrt nach Italien nicht leisten könnten.

1957, im zweiten Jahr der Anwerbung, verbesserte sich die Lage der italienischen Landarbeiter in der Bundesrepublik dank eines allgemeinen Lohnanstiegs in der Branche⁵¹. Die Attraktivität der deutschen Landwirtschaft blieb allerdings

⁴⁸ ACS Rom, ML 370, Italienische Botschaft in der BRD an Ministerium des Auswärtigen, Emigrazione agricola e industriale italiana nella Repubblica federale tedesca, 11. 6. 1956.

⁴⁹ Ebenda, Italienisches Konsulat Köln an Italienische Botschaft, Emigrazione agricola nella Renania-Vestfalia, 14. 9. 1956.

⁵⁰ Ebenda, Italienisches Konsulat Hamburg an Italienische Botschaft, Emigrazione stagionale italiana nella Bassa Sassonia, Amburgo e Brema, 10. 9. 1956; ebenda, Italienisches Konsulat München an Italienische Botschaft, Assistenza ai lavoratori italiani in Baviera, 13. 9. 1956; ebenda, Italienisches Konsulat Stuttgart an Italienische Botschaft, Problemi dell'emigrazione agricola stagionale nel Baden-Württemberg, 11. 9. 1956.

⁵¹ ACS Rom, ML 371, Italienische Botschaft an Italienisches Außenministerium, L'occupazione nel 1957 di manodopera italiana nella Repubblica federale di Germania – Consuntivo, 30. 11. 1957. Ende 1956 hatten sich Italienische Diplomaten in bilateralen deutsch-italienischen Gre-

gering und in den anderen Sektoren entwickelte sich kein nennenswerter Arbeitskräftebedarf, so dass die Anwerbungsquote italienischer Arbeiter noch bescheidener als im Vorjahr ausfiel. Außerdem schrumpfte der Anteil der staatlich rekrutierten Arbeiter von zwei Drittel auf die Hälfte des Gesamtzustroms, der ein ähnlich mäßiges Niveau wie 1956 zeigte.

Nach einem leichten Aufschwung im Jahr 1958 gab es 1959 eine deutliche Steigerung: Mehr als 40.000 italienische Arbeiter kamen nun nach Deutschland; drei Fünftel von ihnen waren staatlich angeworben worden⁵². 1960 kam es zu einem echten Durchbruch, als dank der anhaltend positiven Konjunktur die Zahl der offenen Stellen auf dem deutschen Arbeitsmarkt rasch stieg und mehr als 140.000 italienische Arbeiter, davon zwei Drittel über die Deutsche Kommission in Verona, zur Arbeitsaufnahme in die Bundesrepublik zugelassen wurden⁵³. Die plötzliche Zunahme erfolgte – anders als vor dem Abschluss des deutsch-italienischen Abkommens von 1955 – ohne eine Debatte in der Bundesregierung oder in der Öffentlichkeit über ihre Folgen und Wirkungen.

*Italienische Erwerbszuwanderung in die Bundesrepublik*⁵⁴

	1958	1959	1960	1961
Insgesamt	19.398	42.364	141.168	165.667
Davon: – über die Deutsche Kommission	9.691	25.004	93.284	107.030
– mit konsularischem Sichtvermerk	9.707	17.360	47.884	58.637
Einschaltungsgrad der Deutschen Kommission	50,0 %	59,0 %	66,1 %	64,6 %
Anteil saisonaler Verträge	95,0 %	67,4 %	45,5 %	51,8 %

1960 begann auch die Anwerbung von Arbeitskräften aus anderen Mittelmeerländern, aber in dieser Phase des Umschwungs stellten die Italiener mit rund 50 Prozent nach wie vor den größten Teil der Erwerbszuwanderung. Die Deutsche Kommission in Italien hatte sich als ein wirksames und bewährtes Instrument erwiesen, um der ab 1959 erhöhten Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nachkommen zu können. Dennoch mussten sich die deutschen Arbeitsbehörden wegen der Anwerbung italienischer Arbeitnehmer mit einigen Grundsatzfragen auseinandersetzen, die 1955 ungelöst geblieben waren. Ein erstes Problem betraf den Umgang mit Saison- bzw. Dauerarbeitskräften, wobei in diesem Zusammenhang

mien für eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Löhne für die italienischen Saisonarbeiter engagiert. Für Steinert, Migration und Politik, S. 287, wurde dadurch die Beschäftigung italienischer Landarbeiter, „zuvor gelegentlich als Versuch der Lohndrückerei gebrandmarkt, nun zu einer treibenden Kraft bei der allgemeinen Anhebung der Landarbeiterlöhne in der Bundesrepublik, da eine übertarifliche Bezahlung innenpolitisch nicht durchsetzbar war“.

⁵² BfA, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1961, Beilage zu: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1962), Nr. 4, S. 25.

⁵³ Vgl. Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik, S. 206 ff.

⁵⁴ BfA, Anwerbung, Vermittlung, Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1962, Beilage zu: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1963), Nr. 4, S. 34.

mit Dauerarbeitskräften in der Regel Arbeiter gemeint sind, die nicht in einer Saisonbranche beschäftigt waren und über einen einjährigen (verlängerbaren) Vertrag verfügten. Den Erwartungen der Unterzeichner des deutsch-italienischen Abkommens entsprechend bestand die große Mehrheit der nach 1956 angeworbenen italienischen Arbeiter aus Saisonkräften. Diese Tatsache trug entscheidend dazu bei, die Zweifel des Arbeitsministeriums gegenüber dem Abschluss der Vereinbarung zu zerstreuen, da Saisonarbeiter im Falle eines Falles leicht aus dem deutschen Arbeitsmarkt zu verdrängen waren. Da die rasch steigende Arbeitskräfteknappheit neben der Bauwirtschaft vorwiegend die Metall- und Textilindustrie betraf, stieg allerdings 1959 der Anteil der dauerhaft beschäftigten Arbeiter auf ein Drittel der insgesamt angeworbenen Italiener, 1960 auf mehr als die Hälfte⁵⁵. Diese Entwicklung kam – wie die Zunahme der Gesamtzuwanderung – unerwartet und führte zu Befürchtungen, die sich auf erste wirtschaftliche und soziale Folgekosten bezogen. Das baden-württembergische Arbeitsministerium beispielsweise äußerte sich besorgt über das Interesse der italienischen Regierung an einer verstärkten Anwerbung von Dauerarbeitskräften. Im Hintergrund stand die Befürchtung, dass man sich im Falle einer Rezession von einer fest beschäftigten italienischen Belegschaft nicht rasch genug trennen konnte⁵⁶.

Angesichts des wachsenden Bedarfs an Dauerarbeitskräften verflüchtigten sich solche Zweifel rasch. Die im Frühjahr 1960 begonnene Anwerbung in Spanien und Griechenland bezog sich auf nicht-saisonal tätige Arbeitskräfte, ohne dass in Deutschland Kritik laut wurde. Stattdessen entwickelte sich eine heftige Kontroverse zwischen den deutschen Arbeitsbehörden und der saisonabhängigen deutschen Bauwirtschaft wegen der zahlreichen Italiener, die in der Branche beschäftigt waren. Schon im Kaiserreich waren im deutschen Baugewerbe zahlreiche italienische Arbeitskräfte beschäftigt gewesen, was die starke Präsenz italienischer Arbeiter in dieser Branche auch nach dem Beginn der Anwerbung in den anderen Mittelmeerlandern erklären könnte⁵⁷. Die Schwierigkeiten entstanden, weil deutsche Unternehmen versuchten, ihre italienischen Bauarbeiter über die „warme“ Saison hinaus auch in den Wintermonaten zu beschäftigen. Erste Anzeichen für eine ablehnende Haltung deutscher Behörden gegenüber diesem Verhalten gab es bereits 1958, als die Bundesanstalt für Arbeit die Landesarbeitsämter vor dem Einsatz italienischer Bauarbeiter im Stammpersonal bzw. vor einer Beschäftigung im Winter warnte⁵⁸: Deutsche Arbeitskräfte zu entlassen und italie-

⁵⁵ BfA, Erfahrungsbericht 1961, S. 26.

⁵⁶ BA Koblenz, B149 6232, BMA, Vermerk, Beschäftigung italienischer Arbeiter in der Bundesrepublik, 4. 1. 1960.

⁵⁷ Erst Ende der sechziger Jahre begann ihre führende Stellung durch die Anwerbung jugoslawischer Bauarbeiter zu schwanken. Vgl. BfA, Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung. Erfahrungsbericht 1972–73, Nürnberg 1974, S. 70 f.

⁵⁸ BA Koblenz, B119 3054, Presse-Informationen der BfA, Deutsch-italienische Anwerbevereinbarung vom 20. 12. 1955, hier: Anwerbung von Dauerarbeitskräften für die Wirtschaftssparten, die im deutsch-italienischen Protokoll vom 20. 12. 1955 für die Anwerbung von Saisonkräften vorgesehen sind; ebenda, Ausländergenehmigungsverfahren, hier: Erteilung der Arbeitererlaubnis bei Beschäftigung in Wirtschaftssparten mit Saisoncharakter, 16. 10. 1958.

nische zu beschäftigen – das müsse vermieden werden. Im Folgejahr kritisierten deutsche Unternehmen offen diese Warnung und 1960 führte der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sogar eine regelrechte „Kampagne“ gegen die Haltung der Arbeitsbehörden⁵⁹. Die Auseinandersetzung erstreckte sich im Laufe der Zeit auf alle ausländischen Bauarbeiter, wobei allerdings die Italiener durch ihre Dominanz im Baugewerbe den Hauptgegenstand der Kontroverse bildeten.

Der Plan der Regierung, ähnlich wie bei den polnischen Landarbeitern im Kaiserreich, eine „Karenzzeit“ für ausländische Bauarbeiter einzuführen, erinnerte an das schweizerische Modell: In der Schweiz waren die in den Saisonbranchen tätigen Ausländer gezwungen, das Land jährlich zu verlassen⁶⁰. In Deutschland konnte aber eine Zwangsrotation der in den empfindlichen Saisonbranchen beschäftigten Ausländer nicht durchgesetzt werden. Ab dem Winter 1961/62 verzichtete die Regierung sogar auf eine saisonale Befristung des Aufenthaltes ausländischer Bauarbeiter⁶¹. Es fehlte die gesetzliche Voraussetzung und der politische Wille für eine andere Regelung, die auch wegen der für 1962 geplanten Liberalisierung der Arbeitsmärkte in der EWG schwer zu realisieren wäre.

Ein weiterer umstrittener Aspekt, der in der Phase der raschen Zunahme italienischer Zuwanderung zutage trat, betraf die Rolle der staatlichen Stellen angesichts des wachsenden Gesamtzustroms ausländischer Arbeitnehmer. Es ging um das Verhältnis zwischen der Einreise und einer Prüfung durch die Anwerbungscommission und der Einreise mit einem konsularischen Sichtvermerk auf Grund eines existierenden Arbeitsangebots⁶². Der Weg über das Konsulat stellte rechtlich eigentlich den Regelfall dar, während die Anwerbung über die Deutsche Kommission eine Sonderregelung war, die man zur Begünstigung der Beschäftigung italienischer Arbeiter in Deutschland getroffen hatte. Schon im Laufe des Jahres 1959 hatten sich die Fälle gehäuft, in denen deutsche Konsulate italienischen Bewerbern wegen bürokratischer Unzulänglichkeiten in der Bundesrepublik keine Sichtvermerke mit regulärem Arbeitsangebot überreichen konnten. Etliche Arbeitsämter hatten sich nämlich geweigert, die zur Erteilung des Sichtvermerkes erforderliche Überprüfung des lokalen Arbeitsmarktes durchzuführen, und dies damit begründet, dass alle italienischen Arbeiter sich an die

⁵⁹ BA Koblenz, B149 6232, Presse-Informationen der BfA, Saisonbedingte Heimkehr eines Teiles der italienischen Arbeiter, 28. 11. 1959; ebenda, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie an BMA, Auswirkungen des Winterbaues auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, 3. 2. 1960; ebenda, BMA, Auswirkungen des Winterbaues auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, 17. 3. 1960; ebenda, BMA an Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Auswirkungen des Winterbaues auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, 14. 4. 1960; ebenda, BfA an BMA, Auswirkungen des Winterbaues auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, 25. 5. 1960.

⁶⁰ Vgl. Hans Joachim Hoffmann-Nowotny, Switzerland, in: Tomas Hammar (Hrsg.), European Immigration Policy. A comparative study, Cambridge 1985, S. 206–236.

⁶¹ BA Koblenz, B119 3056, BfA, Rundschreiben an die Landesarbeitsämter, Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, hier: Weiterbeschäftigung und Anwerbung von Saisonkräften im Winter 1961/1962, 7. 9. 1961.

⁶² Vgl. Rieker, Ein Stück Heimat, S. 44.

Anwerbekommission wenden müssten⁶³. Ende des Jahres musste das Bundesarbeitsministerium eingreifen:

„Eine Vierteljahreshilfe für Zeitgeschichte“
 „Einreise von italienischen Arbeitnehmern der Deutschen Kommission in Italien aufgrund der deutsch-italienischen Anwerbevereinbarung vom 20. Dezember 1955, die hauptsächlich als Institution für die Vermittlung und Besetzung von angebotenen offenen Arbeitsplätzen und die Zusammenstellung von verbilligten Gruppentransporten eingerichtet worden ist, besteht nicht, denn ein solcher Benutzungszwang würde eine Diskriminierung der italienischen Staatsangehörigen gegenüber den Staatsangehörigen aller übrigen Länder bedeuten.“⁶⁴

Trotz dieser Klarstellung blieb die Haltung des Bundesarbeitsministeriums zwierspältig, da sich die beiden Einreisewege überschneiden bzw. weil die Anwerbekommission die Konsulate in ihrer Aufgabe grundsätzlich ersetzen konnte: Waren die Konsulate für namentliche Anforderungen italienischer Arbeiter durch deutsche Arbeitgeber zuständig, konnte die Deutsche Kommission sowohl bei anonymen als auch bei namentlichen Anforderungen eingeschaltet werden. So verfügte das Bundesarbeitsministerium im September 1960, dass die deutschen Konsulate den Antrag eines italienischen Arbeiters nicht bearbeiten und die Deutsche Kommission informieren sollten, wenn es sich bei dem vorhandenen Arbeitsangebot um eine bereits im Vorjahr belegte Stelle handelte⁶⁵. Der Grund bestand in der Einführung eines neuen Verfahrens innerhalb des Anwerbesystems, das die Neubeschäftigung saisonaler Kräfte beim selben Arbeitgeber vereinfachen sollte⁶⁶.

Diese Maßnahme ist ein deutliches Zeichen dafür, dass spätestens zu diesem Zeitpunkt eine Hierarchie zwischen den beiden Einreisewegen zu Gunsten des Anwerbesystems entstanden war, und nicht zufällig begann man die Anwerbung als „Ersten Weg“ und die Einreise mit Sichtvermerk als „Zweiten Weg“ zu bezeichnen. Der „Erste Weg“ wurde ständig verbessert und erweitert, während der „Zweite Weg“ unter großen bürokratischen Hemmnissen und mangelnden Ressourcen litt und sich deshalb als untauglich erwies, um die große Anzahl der Anträge italienischer Arbeitnehmer schnell und effektiv zu bearbeiten. Im Sommer 1961 beklagte das deutsche Konsulat in Palermo die langen Wartezeiten und

⁶³ BA Koblenz, B149 6232, Deutsches Konsulat in Neapel an Auswärtiges Amt, Zusicherungen von Aufenthaltserlaubnissen und Erteilung von Sichtvermerken für italienische Arbeiter, die nicht durch die Deutsche Kommission in Verona vermittelt werden, 27. 4. 1959.

⁶⁴ Ebenda, BMA an BfA, Einreise italienischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik ohne Inanspruchnahme der Deutschen Kommission in Verona, 4. 11. 1959.

⁶⁵ BA Koblenz, B149 6234, BMA an Deutsche Botschaft und Deutsche Konsulate in Italien, Einreise italienischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik zur Arbeitsaufnahme, 13. 9. 1960.

⁶⁶ Die Einführung des neuen Verfahrens war eine Antwort auf heftige Beschwerden der deutschen Bauindustrie. Diese hatte die großen Schwierigkeiten beklagt, dieselben und vertrauten italienischen Arbeiter neu einzustellen, welche in der Vorsaison schon beschäftigt wurden. Weder über die Deutsche Kommission noch über die Konsulate sei es möglich gewesen, die gewünschten Arbeitnehmer rechtzeitig zu bekommen. BA Koblenz, B149 6234, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Erteilung von Visa an italienische Arbeitskräfte, 25. 4. 1960.

Schwierigkeiten, die bei den zur Erteilung des Sichtvermerkes erforderlichen Genehmigungen aus Deutschland auftauchten⁶⁷.

Auf diese Weise kam es zu einer Zentralisierung des Zulassungsverfahrens italienischer Arbeitnehmer im Rahmen des Anwerbesystems, auch wenn die Einreise mit Sichtvermerk noch lange eine gewisse Rolle spielte. Der „Erste Weg“ einer aktiven Kontrolle und Förderung hatte sich gegenüber dem „Zweiten Weg“ einer passiven Kontrolle durchgesetzt, was 1955 noch nicht selbstverständlich gewesen war. Zwar hatte der italienische Botschafter vor dem Beginn der Anwerbung 1956 auf die Konzentration der Arbeitsangebote für italienische Arbeitnehmer hingewiesen, die von den deutschen Arbeitsbehörden angestrebt wurde. Das betraf aber offensichtlich in erster Linie die wenigen anonymen Anforderungen italienischer Arbeitskräfte. Es existierten zu diesem Zeitpunkt noch keine deutlichen Anzeichen, dass das staatliche Anwerbungsverfahren der Einreise über private Kontakte überlegen war, obwohl diese durch den Staat stark kontrolliert wurde. Spätestens Anfang der sechziger Jahre machten jedoch die deutschen Behörden den deutschen Arbeitgebern sehr deutlich, dass die Einreise über die Deutsche Kommission in Italien zu bevorzugen sei. Auf der Basis des Modells der staatlichen Massenwerbung begann dann auch der Zustrom von Arbeitern aus den anderen Mittelmeerländern.

Die Konkurrenz vom „Ersten“ und „Zweiten Weg“ drückt auch den Gegensatz zweier Verwaltungstraditionen aus. Die Einreise mit konsularischem Sichtvermerk gab es bereits in der Weimarer Republik, während die staatlich zentralisierte Anwerbung im Dritten Reich entstand. Der Erfolg des Anwerbesystems resultierte also auch aus der verstärkten staatlichen Intervention in den Arbeitsmarkt, die im nationalsozialistischen Deutschland sehr weit gediehen war. In dieser Hinsicht wäre die Frage zu stellen, weshalb die staatliche Anwerbung italienischer Arbeiter sich in Deutschland als wichtigster Weg der Zuwanderung aus Italien entwickelte, während sie in anderen europäischen Industrieländern nur begrenztes Gewicht erlangte oder sogar scheiterte⁶⁸. Hier kann nur die Hypothese formuliert werden, dass die Erfahrung der massiven Rekrutierung italienischer Arbeiter für das Dritte Reich die deutschen Arbeitsbehörden wesentlich prägte. So resultierte nicht nur die Anwerbevereinbarung von 1955, sondern auch die alltägliche Praxis der Rekrutierung in Italien aus einem bewährten Verwaltungswissen, das über die Zäsur von 1945 hinweg weitergegeben wurde.

Allerdings verlief die Zentralisierung der Arbeitsmigration mit Hilfe des Anwerbesystems in der Bundesrepublik nicht völlig reibungslos. Das zeigen die Auseinandersetzungen um den „Dritten Weg“, sprich: die Einreise von Ausländern mit einem Touristenvisum, die dann eine Aufenthalts- und Arbeiterlaubnis bean-

⁶⁷ BA Koblenz, B149 6232, Deutsches Konsulat in Palermo an Deutsche Botschaft in Rom, Arbeitseinsatz sizilianischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, 13. 6. 1961.

⁶⁸ Vgl. Yann Moulier/George Tapinos, Frankreich, in: Ernst Gehmacher/Ursula Mehrländer (Hrsg.), *Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer*, Bonn 1978, S. 139–152.

tragen⁶⁹. Noch 1957 hatte die Bundesanstalt für Arbeit die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an als „Touristen“ eingereiste Italiener gestattet⁷⁰; aber dies erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die Zuwanderung sehr gering war. Mit der allmählichen Zunahme der Anwerbung wurde diese Extratour von der Bundesregierung stark eingeschränkt und 1961 prinzipiell ausgeschlossen, denn die nachträgliche Legalisierung war mit einer zentralisierten Massenwerbung nicht kompatibel. Dennoch weigerten sich einzelne Bundesländer, diese Vorschrift konsequent umzusetzen. Im Laufe der sechziger Jahre kam es deshalb zu heftigen Kontroversen, aber der „Dritte Weg“ blieb im Vergleich zur Anwerbung eine Ausnahme.

Ab 1962 wurde – dank der Verordnungen zur Liberalisierung des Arbeitskräfte-marktes in der EWG – gerade für Italiener die Einreise in die Bundesrepublik stark vereinfacht, was innerhalb weniger Jahre der Rekrutierung in Italien fast den Boden entzog. Für Arbeitnehmer aus den übrigen Anwerbeländern behielt das Anwerbeprogramm seine Zentralität, da bis zum Anwerbestopp von 1973 die Möglichkeit der Einreise über die Deutschen Konsulate stark eingeschränkt wurde⁷¹. Dies geschah auch auf Wunsch der Heimatregierungen, deren Arbeitsbehörden bei der Anwerbung über große Einflussmöglichkeiten verfügten, während sie an der Ausreise mit Sichtvermerk gar nicht beteiligt waren⁷².

3. Die Folgen der Freizügigkeit von Arbeitskräften in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Durch die nach 1945 abgeschlossenen Anwerbeabkommen konnte Italien nur eine partielle Öffnung ausländischer Arbeitsmärkte erreichen, die weit unter den Erwartungen der Regierung lag. Das Mittel der bilateralen Verträge erwies sich als nicht ausreichend, weil es die durch nationalen Protektionismus bedingte Zuwanderungskontrolle nicht grundsätzlich änderte⁷³. Schon Anfang der fünfziger Jahre erklärte deshalb die italienische Regierung die Liberalisierung der Arbeitskräftebewegungen zur Bedingung für die Liberalisierung des Handels. Dank dieser Bemühungen stellte die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einen wichtigen Gegenstand in den Verhandlungen dar, die im März 1957 zur Gründung der EWG durch Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Belgien und die Niederlande führen sollten. Die deutsch-italienische Vereinbarung von 1955 war das letzte der von Italien abgeschlossenen Anwerbeabkommen und stellt den Endpunkt der Politik der „assistierten Auswanderung“ dar. Nicht zufällig enthielt der Text des Abkommens den Hinweis, dass seine Bestimmungen einer Liberali-

⁶⁹ Vgl. Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik, S. 82–87; Dohse, Ausländische Arbeiter, S. 183.

⁷⁰ Vgl. Steinert, Migration und Politik, S. 288.

⁷¹ Der „Zweite Weg“ wurde 1965 für männliche Hilfsarbeiter aus den Anwerbeländern und 1973 bis auf wenige Ausnahmen (Familiennachzug, Akademiker, Rückkehrer vom Wehrdienst) verschlossen. Vgl. Dohse, Ausländische Arbeiter, S. 197.

⁷² Vgl. Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik, S. 74 f.

⁷³ Vgl. Romero, Emigrazione e integrazione, S. 39.

sierung der Arbeitskräftebewegungen zwischen den europäischen Staaten untergeordnet waren⁷⁴.

Als die Römischen Verträge unterzeichnet wurden, war allerdings die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der EWG noch keine abgemachte Sache. Den Arbeitnehmern wurde nur das pauschale Recht zugestanden, sich innerhalb der Gemeinschaft zur Annahme eines Arbeitsangebots frei bewegen zu können⁷⁵, wobei die nationalen Regierungen bei hoher Arbeitslosigkeit jederzeit Einschränkungen anordnen konnten. Konkretere Regelungen waren auf nachfolgende Verhandlungen über die Verwirklichung der Freizügigkeit innerhalb der vorgesehenen Übergangszeit von zwölf Jahren verschoben worden. Ein wichtiger Punkt war allerdings schon festgelegt worden. Das von Holland vertretene Konzept einer interstaatlich geregelten europäischen Arbeitsmarktpolitik konnte sich bei den Gesprächen über den EWG-Gründungsvertrag nicht durchsetzen. Stattdessen wurde – wenn auch in einer abgeschwächten Form – die deutsche Vorstellung einer allmählichen Aufhebung der Einschränkungen der Arbeitsaufnahme in den Mitgliedsstaaten akzeptiert⁷⁶. Der deutsche Entwurf wurde schon Mitte 1955 in der Konferenz von Messina formuliert, als die deutschen Delegierten von sich aus auf die bislang in der Debatte vernachlässigte Frage der Freizügigkeit eingingen. Dadurch versicherte sich die Bundesregierung sehr wahrscheinlich politischer Solidarität Italiens und baute gleichzeitig anderen Projekten vor, die – wie das holländische – einen weiteren internationalen Eingriff in die interne Arbeitsmarktpolitik vorsahen⁷⁷. Ähnliche regierungsinterne Widerstände wie bei den parallelen Verhandlungen über das deutsch-italienische Anwerbeabkommen konnten vermutlich durch die Befürwortung einer langen Übergangsphase vermieden werden.

Die Freizügigkeit wurde durch drei Verordnungen im September 1961, im März 1964 und im Oktober 1968 eingeführt. Auf den ersten Blick änderte die erste nur wenig an der geltenden Rechtslage, während durch die beiden folgenden die Arbeitsaufnahme für EWG-Angehörige stark vereinfacht wurde⁷⁸. 1964 wurde der Vorrang inländischer Arbeiter aufgehoben, 1968 die Notwendigkeit einer Arbeitserlaubnis gestrichen. Im Rahmen der Hochkonjunktur, die nur 1966/1967 kurz unterbrochen wurde, und angesichts der entsprechend großzügigen Erteilung der Arbeitserlaubnis wirkte sich allerdings eine Vorschrift am stärksten aus, die die Verordnung von 1961 begleitete: EWG-Arbeitnehmer benötig-

⁷⁴ Artikel 22 des Anwerbeabkommens: Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der italienischen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, 25. 2. 1956.

⁷⁵ Vgl. Romero, *Emigrazione e integrazione*, S. 80.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 79.

⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 69.

⁷⁸ Vgl. Heinz Werner, *Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 6 (1973), S. 326–371.

ten ab dem 1. Januar 1962 keinen Sichtvermerk mehr, um in ein anderes Land der Gemeinschaft zur Arbeitsaufnahme einzureisen, sie brauchten nur noch ihren Personalausweis.⁷⁹

Nach 1962 konnten italienische Arbeitnehmer nicht nur bei einem vorhandenen Arbeitsangebot viel schneller nach Deutschland gelangen, sondern sich auch auf eigene Faust in das Bundesgebiet begeben, um eine Stelle zu suchen. So bestand die (legale) Alternative zur staatlichen Anwerbung nicht mehr in einem langwierigen und schwierigen Verfahren bei den deutschen Konsulaten. Schon im ersten Jahr der Freizügigkeit stieg der Anteil der frei Eingereisten auf mehr als die Hälfte, im zweiten lag er bei mehr als drei Viertel. Anfang der siebziger Jahre kamen nur noch ca. 2 Prozent der italienischen Arbeiter über die Deutsche Kommission in Italien in die Bundesrepublik. Diese versuchte die Verringerung ihrer Arbeit „qualitativ“ auszugleichen, indem sie sich – ohne große Erfolge – auf die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte und auf die Unterstützung von Ausbildungsprogrammen konzentrierte, welche migrationswillige Italiener auf eine Arbeitsaufnahme in Deutschland vorbereiten sollten.⁸⁰

*Italienische Erwerbszuwanderung in die Bundesrepublik*⁸¹

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Insgesamt	165.793	165.250	134.912	142.120	204.288	165.540
– Über die Dt. Kommission	107.030	76.732	31.874	26.537	26.579	13.469
– Freie Einreisen	58.763	88.518	103.038	115.583	177.709	152.071
Einschaltungsgrad der Deutschen Kommission	64,6 %	46,4 %	23,6 %	18,7 %	13,0 %	8,1 %
	1967	1968	1969	1970	1971	1972
	58.510	130.236	136.225	168.300	158.725	154.184
– Über die Dt. Kommission	3.985	10.470	10.206	7.367	4.327	2.092
– Freie Einreisen	54.525	119.766	126.019	160.933	154.398	152.092
Einschaltungsgrad der Deutschen Kommission	6,8 %	8,0 %	7,5 %	4,4 %	2,7 %	1,4 %

Die Bundesanstalt für Arbeit führte den Rückgang der Anwerbung im Jahr 1962 vor allem darauf zurück, dass „viele italienische Arbeitnehmer, die in den vergangenen Jahren durch Dienststellen der Bundesanstalt vermittelt [worden waren], inzwischen so weit mit den Verhältnissen in der Bundesrepublik vertraut waren, daß sie nach der Beendigung ihrer Beschäftigung zum Jahresende auch ohne Inanspruchnahme der Deutschen Kommission in Italien im Frühjahr den Weg zu ihrem Arbeitgeber finden“⁸². Außerdem habe auch die Liberalisierung des EWG-

⁷⁹ Vgl. Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik, S. 80.

⁸⁰ Rieker, Ein Stück Heimat, S. 100 f.

⁸¹ Vgl. BfA, Erfahrungsbericht 1972–1973, S. 114.

⁸² BfA, Erfahrungsbericht 1962, S. 10. Hier wird implizit an den hohen Anteil der Italiener gedacht, die jährlich als Saisonarbeiter in die Bundesrepublik kamen.

Arbeitsmarktes einen „gewissen Einfluss“ auf das schwache Vermittlungsergebnis ausgeübt. Schließlich wurde beklagt, dass viele frei eingereiste italienische Arbeiter unvorbereitet waren und keinen festen Arbeitsplatz bzw. keine Unterkunft – welche bei der Anwerbung zugesichert wurden – hatten, weshalb sie den italienischen Konsulaten oder der öffentlichen Fürsorge zur Last gefallen seien⁸³.

Trotz der Beschwerden über diese „Unzuträglichkeiten“ war das Urteil der Bundesanstalt für Arbeit über die italienische Erwerbszuwanderung im Jahre 1962 verhältnismäßig „entspannt“. Erst der weitere starke Rückgang der Anwerbung 1963 löste bei den deutschen Arbeitsbehörden einen Schock aus⁸⁴. Zahlreiche Anträge bei der Deutschen Kommission in Italien wurden von den deutschen Arbeitgebern zurückgezogen und an Anwerbstellen in anderen Ländern weitergeleitet, weil italienische Arbeiter kaum mehr zu finden waren. Die Schwierigkeiten bei der Anwerbung in Italien wurden mit dem Aufschwung der dortigen Wirtschaft begründet, die verstärkte Arbeitskräfte brauchte⁸⁵. Die Abnahme der italienischen Erwerbszuwanderung in die Bundesrepublik im selben Jahr verfestigte die Überzeugung, dass eine Erschöpfung der italienischen Arbeitskräftereserven eingetreten sei.

Möglicherweise trug die Hochkonjunktur der norditalienischen Wirtschaft zum Misserfolg der Deutschen Kommission bei. Auch Schwierigkeiten der italienischen Arbeitsbehörden bei der ersten Auswahl der Bewerber auf lokaler Ebene könnten eine gewisse Rolle gespielt haben. Von deutschen Anwerbungsbehörden und italienischen Zentralbehörden wurde nämlich festgestellt, dass mehrere süditalienische Bürgermeister gegen die Auswanderung protestierten, weil sie eine Entvölkerung ihrer Gemeinden fürchteten⁸⁶. Durch die starke Zunahme der italienischen Zuwanderung in die Bundesrepublik wurde aber in den folgenden Jahren deutlich, dass das italienische Arbeitskräftepotential keineswegs erschöpft war und dass lokale Widerstände die Ausreise italienischer Kräfte nicht hemmen konnten. Der Bedeutungsverlust der Deutschen Kommission hatte vor allem damit zu tun, dass sie umgangen wurde.

Im Laufe der Zeit erfassten auch die deutschen Arbeitsbehörden die Ursachen dieser Entwicklung⁸⁷. Die Italiener waren misstrauisch gegenüber den Institutionen und verließen sich lieber auf informelle Informationen von schon ausgerei-

⁸³ Vgl. Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik, S. 80 f.

⁸⁴ BfA, Anwerbung, Vermittlung, Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1963, Beilage zu: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 2 (1964), S. 10 f.

⁸⁵ BA Koblenz, B119 3057, DKI, Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland: Entwicklung des Mitwirkungsgrades der Deutschen Kommission, Gründe und Folgerungen, 4. 4. 1963.

⁸⁶ Ebenda, DKI, Aktenvermerk über die Besprechung im italienischen Arbeitsministerium am 4. September 1963, 25. 10. 1963.

⁸⁷ Ebenda, DKI, Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland: Assistierte und nichtassistierte Auswanderung, 31. 7. 1962; ebenda, BfA, Vermerk des Unterabteilungsleiters zu dem Auftrag, die Ursachen rückläufiger Anwerbungszahlen in Italien festzustellen, 15. 7. 1963; ebenda, DKI, Bericht über die Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik Deutschland, 21. 2. 1964.

sten Verwandten oder Bekannten, als sich zu einer unbekanntem Arbeitsstelle vermitteln zu lassen. 1960 wurde eine Zweigstelle der Deutschen Kommission in Neapel gegründet, um an einem der Brennpunkte der Arbeitslosigkeit präsent zu sein. Auch das half aber nicht viel: Viele Italiener sahen gar nicht ein, weshalb sie sich den zeit- und geldraubenden Reisen und Verfahren, die mit der staatlichen Rekrutierung verbunden waren, unterziehen sollten. Andere hatten große Angst vor der strengen Gesundheitsüberprüfung bei der Deutschen Kommission und fürchteten eine Ablehnung, die in ihren Herkunftsgemeinden als Mangel empfunden werden würde⁸⁸. Sogar viele deutsche Unternehmen forderten die Italiener auf, die Deutsche Kommission zu ignorieren⁸⁹. Auch sie empfanden das geltende Anwerbesystem als langwierig und wenig praktisch und lehnten es schließlich ganz ab, und zwar nicht nur wegen der Schwierigkeiten der Deutschen Kommission, die Anträge zu erfüllen. Viele der angeworbenen Italiener begingen nämlich nach kurzer Zeit Vertragsbruch oder tauchten bei der Firma gar nicht auf. Von den deutschen Arbeitsbehörden wurde mehrmals der Verdacht geäußert, diese Arbeiter würden sich mit dem Ziel anwerben lassen, kostenlos in die Bundesrepublik zu gelangen und dort selbständig eine Arbeit zu suchen⁹⁰.

Nach der Einführung der Freizügigkeit in der EWG wurde für Behörden und Arbeitgeber das Problem der „Disziplin“ italienischer Arbeiter – nicht nur bei angeworbenen Kräften – ständig größer. Die Italiener stellten unter den „Gastarbeitern“ diejenigen dar, die den höchsten Fluktuationsgrad aufwiesen. Sie wechselten häufig den Arbeitsplatz und zwar ganz gleich, ob der Vertrag ausgelaufen war oder nicht, und kehrten oft in die Heimat zurück⁹¹. Diese „mangelnde Treue“ gegenüber den Betrieben ließ sich mit dem Bedürfnis vieler Unternehmer nach einer verlässlichen Belegschaft nicht vereinbaren, obwohl die Ausländerbeschäftigung in der Regel weiterhin als „temporäre Erscheinung“ bezeichnet wurde. Bei anderen ausländischen Arbeitnehmern anderer Ausländergruppen konnte das Verhalten auf dem Arbeitsmarkt durch das Instrument der Arbeitserlaubnis streng kontrolliert und die Aufnahme einer neuen Beschäftigung durch Vertragsbrüchige generell untersagt werden. Obwohl die Arbeitserlaubnispflicht

⁸⁸ Für die nach Deutschland frei eingereisten Italiener war direkt im Bundesgebiet eine ärztliche Untersuchung vorgeschrieben, die allerdings viel lockerer als die bei der Anwerbungscommission gehandhabt wurde und nur der Ausschließung gravierender oder ansteckender Krankheiten diente.

⁸⁹ BA Koblenz, B119 3056, BfA an Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Einreise italienischer Arbeitnehmer nach Deutschland, 26. 6. 1962.

⁹⁰ BA Koblenz, B119 3013, 3014, 3015, 3017, 3018, 3019, Erfahrungsberichte der Landesarbeitsämter, Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, 1966 bis 1970.

⁹¹ Die Frage der hohen Fluktuation italienischer Arbeiter in der Bundesrepublik ist eigentlich sehr komplex und kann hier aus Platzgründen nicht ausgeführt werden. Sie zeigten z. B. Anfang der siebziger gleichzeitig die höchste Rotation und den höchsten Anteil an langfristig beschäftigten Arbeitern. Vgl. BfA, Repräsentativuntersuchung '72 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse, Nürnberg 1973; Peter Kammerer, *Sviluppo del capitale e emigrazione: la Germania federale*, Mailand 1976, S. 82; Ugo Ascoli, *Movimenti migratori in Italia*, Bologna 1979, S. 98–100.

für EWG-Angehörige erst 1968 entfiel, ließ sich schon nach der Aufhebung der Sichtvermerkplicht 1962 eine derartige Kontrolle italienischer Arbeiter nicht mehr durchführen.

Die hohe Fluktuation war die entscheidende Ursache für die Abneigung deutscher Arbeitgeber, italienische Arbeiter zu beschäftigen⁹². Auch die italienische Regierung zeigte sich besorgt über diese Entwicklung und klagte, dass zu viele Arbeiter den Sinn der Freizügigkeit „falsch gedeutet“ hätten⁹³. Die systematische Abweichung von der Anwerbung führte aus italienischer Sicht zu einer chaotischen Migration, welche eine politische Planung der Auswanderung unmöglich machte⁹⁴. Außerdem fürchtete man die Verdrängung der Italiener durch die Rekrutierung in anderen Anwerbeländern, da die Unternehmer die besser kontrollierbaren Nicht-EWG-Ausländer vorziehen würden. Das sei die Wirkung einer Liberalisierung des europäischen Arbeitsmarktes, ohne dass die Bevorzugung von EWG-Arbeitnehmern festgeschrieben worden sei.

Die Privilegierung von EWG-Angehörigen war in Italien von Anfang an intensiv befürwortet worden und fand 1961 auch Eingang in die erste Verordnung über die Einführung der Freizügigkeit – allerdings nur mit einer Formulierung, die keine konkreten Folgen hatte und lediglich an die vage Solidarität innerhalb der Gemeinschaft appellierte⁹⁵. Sowohl bei den Verhandlungen über die späteren Verordnungen als auch in deutsch-italienischen Regierungsgesprächen forderte Italien immer wieder die Erfüllung jenes Prinzips, traf dabei aber auf heftige deutsche Widerstände. Während der Rezession von 1966/67, als tausende Italiener die Bundesrepublik verließen, verlangte Rom die Einstellung der Anwerbung nichtitalienischer Arbeitskräfte und die Einführung eines komplizierten bürokratischen Verfahrens zur Gewährleistung der EWG-Priorität⁹⁶. Die deutsche Regierung konnte allerdings – unterstützt unter anderem von den Arbeitgebern – sowohl in den EWG-Gremien als auch in den deutsch-italienischen Ausschüssen eine konkrete Durchsetzung der italienischen Ansprüche vermeiden. Eine Bevorzugung italienischer Arbeiter hätte die Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes stark beeinträchtigt⁹⁷.

Ob sich wegen der hohen Fluktuation italienischer Arbeitskräfte tatsächlich ein „antiitalienisches“ Vorurteil unter den deutschen Arbeitgebern herausbildete, wäre in Fallstudien genauer zu untersuchen. Großbetriebe wie Ford ersetzten de facto allmählich italienische Arbeiter, die als besonders „anspruchsvoll“ galten, durch Arbeitnehmer anderer Länder. Berücksichtigt werden muss dabei freilich

⁹² Vgl. die in der Anm. 90 zitierten Erfahrungsberichte der Landesarbeitsämter.

⁹³ Romero, *Emigrazione e integrazione*, S. 109.

⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 110.

⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 104.

⁹⁶ Vgl. Rieker, *Ein Stück Heimat*, S. 105–107.

⁹⁷ Vgl. Sonnenberger, *Nationale Migrationspolitik*, S. 81 f.; Dohse, *Ausländische Arbeiter*, S. 217 f. Zwei weitere unerwünschte Aspekte der Freizügigkeit von EWG-Arbeitnehmern konnten nicht verhindert werden: eine großzügige Regelung des Familiennachzugs und das passive Wahlrecht ausländischer Beschäftigter im Zusammenhang mit betrieblichen Vertretungsorganen. Vgl. Schönwälder, *Einwanderung*, S. 278 f.

auch, dass die Anwerbung trotz ihres sinkenden Umfangs weiterhin den staatlichen Kontrollinstanzen der italienischen Arbeitsmigration unterlag und dass es dabei zunehmend zu Problemen kam. Die Enttäuschung deutscher Unternehmer über die schnelle „Flucht“ angeworbener Italiener war besonders bitter, weil sie für diese Kräfte Anwerbegebühren bezahlt und oft lange auf sie gewartet hatten. Gegenüber den frei eingereisten Italienern waren die Vorbehalte viel geringer, wie aus einem Bericht des Landesarbeitsamts in Nordrhein-Westfalen von 1968 ersichtlich ist⁹⁸:

„Hinsichtlich der Staatszugehörigkeit der ausländischen Arbeitnehmer gibt es in der Bewertung zwar unterschiedliche Beurteilungen [seitens der Arbeitgeber], die aber einer gewissen Objektivität entbehren. Selbst die Kritik an italienischen Arbeitnehmern wegen Nichteinhaltung der Arbeitsverträge und wegen Unbeständigkeit kann nicht verallgemeinert werden. Dagegen spricht nämlich, dass die meistens frei einreisenden italienischen Arbeitnehmer fast ausnahmslos eine Beschäftigung finden und die Italiener die stärkste Ausländergruppe bilden.“⁹⁹

Wenige Jahre später verloren die Italiener ihre führende Rolle unter den ausländischen Arbeitnehmern in der Bundesrepublik, zuerst an die Jugoslawen, danach an die Türken. Angesichts kontinuierlich hoher Zuwanderungs- bzw. Aufenthaltswahlen kann dennoch nicht von einer allgemeinen Verdrängung italienischer Arbeiter aus Deutschland die Rede sein. Das ändert aber nichts daran, dass die Italiener dem streng kontrollierten Arbeitsmarkt der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik entzogen und zunehmend als flexible und meist ungelernete Arbeitskräfte beschäftigt wurden. Die Reaktion deutscher Unternehmen, die auf kontinuierliche Arbeitsverhältnisse Wert legten, verstärkte diesen Prozess, war allerdings nicht dessen Ursache.

Das Versagen der Anwerbung in Italien nach 1962 überraschte die deutschen Behörden, weil sie die Eigeninitiative italienischer Migranten unterschätzt hatten. Die Abneigung vieler Italiener gegenüber staatlichen Instanzen und Kontrollen war so stark, dass sie manche Bestimmungen selbst dann ablehnten, wenn sie ihnen Schutz boten. Auf Bitte der italienischen Regierung war Anfang der sechziger Jahre die Pflicht eingeführt worden, für alle eingereisten Italiener einen Mustervertrag für die Anwerbung anzuwenden¹⁰⁰. Dieser verpflichtete unter anderem den Arbeitgeber, eine angemessene Unterkunft bereitzustellen. Deut-

⁹⁸ Man darf auch nicht vergessen, dass die hohe Fluktuation italienischer Arbeiter bewusst in der Beschäftigungsstrategie von Unternehmen eingesetzt werden konnte. Vgl. Anne von Oswald, Volkswagen, Wolfsburg und die italienischen „Gastarbeiter“ 1962–1975. Die gegenseitige Verstärkung des Provisoriums, in: Archiv für Sozialgeschichte 42 (2002), S. 55–79.

⁹⁹ BA Koblenz, B119 3018, Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen, Der Präsident, Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1968. Dennoch berichteten die deutschen Arbeitsämter auch bei besonders gesuchten, frei einreisenden italienischen Facharbeitern von Ablehnung durch die Unternehmen. BA Koblenz, B119 3015, Landesarbeitsamt Nordbayern, Der Präsident, Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1970.

¹⁰⁰ BfA, Erfahrungsbericht 1961, S. 19.

sche Arbeitsämter berichteten erstaunt von den immer heftigeren Beschwerden frei eingereister Italiener, die sich von den Arbeitgebern benachteiligt fühlten, weil der Mustervertrag bei mit Sichtvermerk eingereisten Ausländern nicht erforderlich war.¹⁰¹

Manche deutsche Beamten erkannten sehr bald, dass neben der Anwerbung auch andere Maßnahmen getroffen werden mussten, wenn man die italienische Zuwanderung auch nach der Etablierung der freien Einreise im Rahmen der EWG wollte. Es wurde z. B. die Einführung unverbindlicher Beratungsstellen in Süditalien vorgeschlagen, welche Informationen über die Deutsche Kommission und über die Arbeitsaussichten für frei Einreisende vermitteln sollten¹⁰². Um das italienische Misstrauen gegenüber staatlichen Behörden zu überwinden, hätten sich diese Dienststellen als eine Art „Reisebüro“ und nicht als öffentliche Institutionen vorstellen sollen, lautete die Empfehlung. Solche Ideen wurden von der Bundesanstalt für Arbeit aber nicht aufgenommen¹⁰³.

Eine Steuerung der neuen italienischen Migrationsbewegung außerhalb des Anwerbesystems wurde nicht einmal versucht. Das erklärt sich zum einen durch die Dominanz der Anwerbung in der damaligen Zuwanderungspolitik, zum anderen durch die deutsche Interpretation der europäischen Freizügigkeit und ihrer Folgen. Die Bundesrepublik hatte einer Liberalisierung des EWG-Arbeitsmarktes aus politischen Gründen zugestimmt, den „Gastarbeitern“ aber nur eine „negative Integration“¹⁰⁴ in die deutsche Gesellschaft in Aussicht gestellt. Deutschland hatte zwar die Grenzen für EWG-Angehörige geöffnet, ohne allerdings aktive Maßnahmen – weder auf internationaler Ebene noch innerhalb deutscher Arbeitsbehörden – für eine wirkliche Integration zu ergreifen.

4. Schluss

Die Anwerbung italienischer Arbeiter macht die Eigendynamik unterschiedlicher Mechanismen der Zuwanderung sichtbar, die sich im Rahmen der häufig als einheitlich beschriebenen „Ausländerpolitik“ entfalteten. Sie stellt einen historischen Sonderfall der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik dar, weil sich in ihr der Beginn, die Entwicklung und das frühzeitige Scheitern der Massenrekrutierung ausländischer Arbeitnehmer verschränken. Das deutsch-italieni-

¹⁰¹ BA Koblenz, B119 3017, Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen, Der Präsident; Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1966. Die Beschwerden italienischer Arbeiter führten Ende 1966 zur Abschaffung der Musterverträge. BA Koblenz, B149 22382, Protokoll der Tagung der Deutsch-italienischen Gemischten Kommission, Bonn 23.–26. 11. 1966.

¹⁰² BA Koblenz, B119 3057, BfA, Vermerk des Unterabteilungsleiters zu dem Auftrag, die Ursachen rückläufiger Anwerbungszahlen in Italien festzustellen, 15. 7. 1963.

¹⁰³ Es wäre genauer zu untersuchen, inwiefern sich die Landesarbeitsämter aktiv mit der Vermittlung frei eingereister italienischer Arbeiter – wie z. B. in Baden-Württemberg 1962 – beschäftigten (BA Koblenz, B119 3056, BfA interner Bericht, Freizügigkeit im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Mai 1962.). Es fehlen jedenfalls Belege für eine gezielte Koordinierung auf Bundesebene zur Vermittlung italienischer Arbeiter.

¹⁰⁴ Vgl. Romero, *Emigrazione e integrazione*, S. 104.

sche Anwerbeabkommen von 1955 griff auf eine ältere Verwaltungstradition zurück. Das Anwerbeverfahren kann als Erbe des nationalsozialistischen Deutschlands gelten, es war auch das Ergebnis eines langfristigen Regulierungsprozesses auf europäischer Ebene, der seit Beginn des 20. Jahrhunderts zur internationalen Aushandlung der Zuwanderungsregelungen führte. In der zweiten Hälfte der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre konnte sich das Anwerbesystem allmählich etablieren, wenn auch nicht ohne Widersprüche. Der mittelfristige Erfolg der Anwerbung in Italien entsprach dem Siegeszug der forcierten Zentralisierung der Arbeitsmigration, welche die gesamte Zuwanderung aus dem Mittelmeerraum nach Westdeutschland prägte. Paradoxerweise scheiterte die Anwerbung ab 1962 aber gerade in Italien. Denn die Einführung der Freizügigkeit in der EWG beseitigte die wichtigste Voraussetzung des Anwerbesystems: die Einschränkung individueller Migrationsfreiheit. Das mag nicht so selbstverständlich sein, wenn man bedenkt, dass bis zum Ersten Weltkrieg die meisten Ausländergruppen ungehemmt ins Kaiserreich zuwandern konnten, mit Ausnahme der polnischen Landarbeiter. Die freie Einreise aus Italien erwies sich für die Bundesrepublik als völlig unlenkbar, als eine unerwünschte Ausnahme im Hinblick auf die europäische Integration. Es war prinzipiell nicht unmöglich, freie Migrationsbewegungen staatlich zu beeinflussen. Aber die Anwerbung hatte sich als Paradigma so stark eingewurzelt, dass alternative Strategien im Kontext staatlicher Planung nicht mehr denkbar erschienen.