Frank Caestecker und Eric Vanhoute

Zuwanderung von Arbeitskräften in die Industriestaaten Westeuropas

Eine vergleichende Analyse der Muster von Arbeitsmarktintegration und Rückkehr 1945–1960

Belgien, Frankreich und die Schweiz waren bereits in den beiden Jahrzehnten zwischen den Weltkriegen Ziel umfangreicher Arbeitswanderungen gewesen. Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs warben diese Länder, aber auch Großbritannien und in geringerem Umfang die Niederlande, erneut Arbeitskräfte an. Der folgende Beitrag strebt nach einer vergleichenden Analyse der Arbeitsmigration in die genannten westeuropäischen Länder 1945–1960 und nimmt vor allem die Regelungen zur Kontrolle des Zugangs zum jeweiligen Territorium in den Blick. Er möchte dabei auch die Frage anreißen, ob und inwieweit die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit in die Politik der Anwerbung von Arbeitskräften nach dem Zweiten Weltkrieg eingeflossen sind.

1. Arbeitskräfte für den Wiederaufbau Westeuropas 1945–1949

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs benötigten alle fünf Staaten Westeuropas Arbeitskräfte wegen des raschen und anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums, das nur durch die kurze Rezession 1949/50 unterbrochen wurde. Die Arbeitsmigration der unmittelbaren Nachkriegszeit nach Frankreich, Belgien und in die Schweiz schloss zwar unmittelbar an die Entwicklungen in diesem Feld in der Zwischenkriegszeit an, allerdings erwies sich der Mangel an Arbeitskräften nunmehr als noch ausgeprägter. Das galt vor allem für Belgien und die Schweiz, deren industrielle Infrastruktur während des Kriegs kaum beschädigt worden war. Da ihre europäischen Mitbewerber auf den internationalen Märkten ein Vielfaches an Kriegsschäden zu verzeichnen hatten, konnten diese beiden Länder auf Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch hohe Exportüberschüsse hoffen. In Belgien profitierte vor allem die Stahlindustrie, die 1948 rund 40 Prozent des gesamten Exports bestritt.¹

Die ohnehin veralteten Industrieanlagen in Frankreich waren während des Kriegs stark beschädigt worden, wurden jedoch nach Kriegsende auf der Basis eines ambitionierten industriepolitischen Konzepts mit einer effizienteren Ausrüstung und verbesserten Produktionsmethoden wiederaufgebaut. Diese Modernisierung verdankten die Betriebe teilweise Staatsanleihen sowie der finanziellen Hilfe der USA durch den Marshallplan. Mittel wurden unter der Bedingung vergeben, dass der Empfänger eine Reihe von Vorgaben bezüglich der Effizienz und der Einbettung in langfristige industriepolitische Strategien erfüllte. Der Wiederaufbau der Industrie war eine Voraussetzung für den wirtschaftlichen Aufschwung in den folgenden drei Jahrzehnten der „Trente Glorieuses“. Demgegenüber erwies sich die Leistungsfähigkeit der britischen Wirtschaft als geringer, sodass der Mangel an Arbeitskräften hier nicht derart akut wurde wie in Frankreich. Das gilt auch für die Niederlande, allerdings aus anderen Gründen: Weiterhin hohe Geburtenraten und eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur mit einem starken Dienstleistungssektor beschränkten den dortigen Bedarf an einer Ergänzung des nationalen Arbeitsmarkts durch un- oder angelernte Kräfte.²

¹ Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London ²2000, S. 46–118.

² Nicholas Craft/Gianni Toniolo (Hrsg.), *Economic Growth in Europe since 1946*, Cambridge 1996.

In Frankreich und in der Schweiz bestand eine hohe Nachfrage nach Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe. Für diesen befristeten Bedarf Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben, bedeutete keine große organisatorische Herausforderung. Anders im Bergbau, einem weiteren zentralen Aufnahmebereich für Arbeitsmigranten: Die schwere und gefährliche Tätigkeit unter Tage erforderte ungeachtet der zunehmenden Maschinisierung und Rationalisierung weiterhin eine große Anzahl an Beschäftigten. Im Dezember 1944 reichten die 100 000 belgischen, 210 000 französischen und 40 000 niederländischen Arbeitskräfte im Bergbau nicht mehr aus, um dem Brennstoffbedarf der expandierenden Volkswirtschaften zu genügen.³ Den Bergarbeitern waren zwar Vorteile wie höhere Löhne, eine bessere soziale Absicherung, zusätzliche Urlaubstage und eine Befreiung vom Militärdienst zugestanden worden⁴; die belgischen und französischen Behörden glaubten allerdings nicht, dass diese Anreize ausreichten, um die Arbeitskräfte zu halten. Sie griffen zu schärferen Maßnahmen und versuchten, Arbeitskräfte unter Zwang für die Arbeit in den Bergwerken zu rekrutieren. Die Behörden in Belgien konnten bis 1948 ehemalige Bergarbeiter dazu nötigen, wieder unter Tage zu arbeiten; bis März 1946 gab es eine solche Praxis auch in Frankreich. Das französische Arbeitsministerium hatte zwischenzeitlich sogar in Betracht gezogen, diejenigen zur Arbeit in den Bergwerken zu verpflichten, die während des Kriegs in Deutschland gearbeitet hatten.⁵ Auf Druck der Gewerkschaften mussten die belgischen und französischen Behörden auf derart drastische Maßnahmen verzichten, sodass die Diskussion um die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte an Dringlichkeit gewann. Selbst die relativ kleine Bergbauindustrie in den Niederlanden, der es gelungen war, eine ausreichende Menge an einheimischen Arbeitskräften zu halten, setzte auf Anwerbungen im Ausland.⁶ In der Schweiz blieb der Bergbau zwar unbedeutend, allerdings wuchs hier die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte im Baugewerbe und in der industriellen Produktion rasch an.

Für Migrantinnen bildeten Tätigkeiten im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ein zentrales Beschäftigungsfeld. Die Arbeit von Ausländerinnen in Privathaushalten akzeptierten die Behörden der Zuwanderungsländer weitgehend ohne Beschränkungen. Ihre Sorge aber galt vornehmlich der Deckung des Bedarfs an weiblichen Arbeitskräften in Krankenhäusern und in der Textilindustrie.⁷ Die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften verringerte sich durch die Anwerbung im Ausland deutlich, weshalb sich das überkommene gesellschaftliche Ideal einer Beschränkung der Rolle von (verheirateten) Frauen auf Haushalt und Mutterschaft nahezu ausnahmslos weiter umsetzen ließ. Wegen der Anwerbung von Frauen im Ausland standen mithin das niedrige Heiratsalter in der Nach-

³ Rolande Trespé, *Les trois batailles du charbon (1936–1947)*, Paris 1989; dies., *La politique de la main d'œuvre de la libération à nos jours*, in: Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis 19 (1988), H.1–2, S.55–82; Serge Langeweg, *Buitenlandse arbeiders in de Nederlandse steenkolenmijnen, 1900–1974*, in: Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis 5 (2009), H.3, S.53–79; Anne Morelli, *L'appel à la main-d'œuvre italienne pour les charbonnages et sa prise en charge à son arrivée en Belgique dans l'immédiate après-guerre*, in: Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis 19 (1988), H.1–2, S.83–130.

⁴ Gerald D. Feldman/Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Workers, Owners, and Politics in Coal Mining: An International Comparison of Industrial Relations*, New York 1990.

⁵ Trespé, *La politique de la main d'œuvre*, S.69.

⁶ Langeweg, *Buitenlandse arbeiders*.

⁷ Corrie L. Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, Amsterdam 1999, S.98; Robert Miles/Diana Kay, *Refugees or Migrant Workers? The Recruitment of Displaced Persons for British Industry, 1946–1951*, London 1992, S.173–175; Kathleen Paul, *Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era*, New York 1997, S.74f.

kriegszeit und die Arbeit verheirateter Frauen im eigenen Haushalt nicht im Widerspruch zum Arbeitskräftebedarf.⁸

1.1 Staatlich organisierte Zuwanderung von Arbeitskräften

Die unmittelbare Nachkriegszeit bildete eine Hochphase staatlicher Wirtschaftslenkung, wichtige Wirtschaftsbereiche gerieten in den Besitz der öffentlichen Hand oder mussten sich einer umfänglichen Planungsadministration unterwerfen. Teil der Ausweitung staatlichen Handels in der Wirtschaft war die Organisation des Zustroms an Arbeitskräften. Die Festlegung des Bedarfs basierte auf Annahmen darüber, welche Art von Arbeit den Einheimischen und welche Kosten der Industrie zugemutet werden konnten. Der Zustrom an Arbeitsmigranten sollte so reguliert werden, dass die wirtschaftliche Leistung verbessert wurde, ohne den nationalen Arbeitsmarkt zu gefährden und den kulturellen Status quo zu verändern. Frankreichs politische Entscheidungsträger strebten darüber hinaus danach, durch dauerhafte Einwanderung die demographische Krise des Landes zu lösen. Deshalb sollte das 1945 eingerichtete Office National d'Immigration nicht nur ausländische Arbeitskräfte anwerben, sondern auch Einwanderer aus ausgewählten Ländern, insbesondere aus West-, Nord- und Mitteleuropa, dauerhaft ins Land holen. Letztlich setzte sich allerdings auch in Frankreich ein Konzept durch, das auf befristete Zuwanderung entlang der Bedingungen des Arbeitsmarkts abhob. Belgien, Großbritannien, die Niederlande und die Schweiz bevorzugten ebenfalls die befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, derer man sich bei Bedarf wieder entledigen konnte. Die Erfahrungen Frankreichs, Belgiens und der Schweiz mit der wirtschaftlichen Integration ausländischer Arbeitskräfte in der Zwischenkriegszeit waren weitestgehend in Vergessenheit geraten. Dazu zählte auch die Tatsache, dass die Arbeitsmigranten sich im Laufe der Zeit als weniger flexibel am Arbeitsmarkt herausgestellt hatten als zunächst angenommen.⁹

Frankreich und Belgien beschäftigten unmittelbar nach dem Krieg deutsche Kriegsgefangene, um das einheimische Arbeitskräftepotenzial zu ergänzen. Ihre Zahl belief sich in Frankreich Anfang 1946 auf rund 700 000, in Belgien, wo sie auf den Bergbau konzentriert blieben, auf ca. 50 000. Auf Druck der USA wurden die Kriegsgefangenen bis 1948 freigelassen. 5 bis 10 Prozent von ihnen nahmen das Angebot wahr, als freie Arbeitskräfte im Land zu bleiben. Aber auch sie kehrten größtenteils nach Ablauf des Einjahresvertrags als freie Arbeiter nach Deutschland zurück.¹⁰ Bereits in diesem Zeitraum sondierten die belgischen und französischen Behörden die Möglichkeiten der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Bedingt durch den Kalten Krieg war Westeuropa vom Arbeitskräftereservoir in Osteuropa abgeschnitten. Und auch die politischen Führungen Spaniens und Portugals hatten ihren Arbeitsmarkt abgeschottet.¹¹

⁸ Susan Pederson, *Family, Dependence and the Origin of the Welfare State: Britain and France 1914–1945*, Cambridge 1993, S.35; Selina Todd, *Young Women, Work and Family in England 1918–1950*, Oxford 2005; Sarah van Walsum, *The Family and the Nation. Dutch Family Migration Policies in the Context of Changing Family Norms*, Newcastle upon Tyne 2008; Anne Morelli (Hrsg.), *Les Femmes migrantes* (Sextant. Revue du Groupe Interdisciplinaire d'Etudes sur les Femmes 21/22 [2005]).

⁹ Frank Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840–1940. The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, New York 2000, S.155–288; Mary Dewhurst Lewis, *The Boundaries of the Republic. Migrant Rights and the Limits of Universalism in France, 1918–1940*, Stanford 2007.

¹⁰ Philippe Sunou, *Les prisonniers de guerre allemands en Belgique et la bataille de charbon, 1945–1947*, Brüssel 1980, S.66–70; Grégoire Tingaud, *Le Traitement des prisonniers de guerre allemands en France*, in: *Revue diplomatique* (1992), H.2, S.121–133; Vincent Viet, *La France immigrée. Construction d'une politique, 1914–1997*, Paris 1998, S.146.

¹¹ Victor Pereira/Maria José Fernandez Vicente, *Les Etats portugais et espagnols et l'émigration*, in:

Verfügbare Arbeitskräftereserven innerhalb Europas gab es nur mehr in Deutschland und in Italien. In Frankreich zog man ernsthaft die Anwerbung von Deutschen in Betracht, sie mochten zwar ehemalige Kriegsgegner sein, galten aber als ethnisch verwandt. Obwohl ein Abkommen geschlossen worden war, entschied sich die französische Regierung aus politischen Gründen im März 1946 aber für ein Verbot weiterer Anwerbungen in Deutschland¹²; die Schweiz aber warb Deutsche (und Österreicher) an.¹³ Mit Italien schlossen die Schweiz, Belgien und Frankreich Anwerbeverträge. Belgien und Frankreich sahen es als vorteilhaft an, die Anwerbung in Zusammenarbeit mit den italienischen Behörden zu organisieren. Schweizerische Arbeitgeber wehrten sich allerdings gegen jede Form staatlicher Einwirkung auf die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte.¹⁴ Insgesamt erwies sich das Angebot an Arbeitskräften in Italien als sehr groß: 1946–1948 rekrutierte allein der belgische Bergbau 80 000 Italiener. Frankreich warb 100 000 und die Schweiz 250 000 Italiener für eine Vielzahl von Beschäftigungsbereichen an.¹⁵

Ein weiteres Arbeitskräftereservoir boten die Displaced Persons (DPs) im besetzten Deutschland. Unter DPs verstanden die alliierten Besatzungsmächte Osteuropäer, die im Laufe des Zweiten Weltkriegs entwurzelt oder verschleppt worden waren. Eine Anzahl von ihnen verweigerte sich der Repatriierung, weil sie nicht im sowjetischen Herrschaftsbereich leben wollten. Die Westalliierten fürchteten, diese DPs könnten zu einer wirtschaftlichen Belastung werden. Deshalb förderten sie deren Abwanderung. Nach Großbritannien kamen 90 000 DPs, nach Frankreich 35 000, nach Belgien 22 000 und in die Niederlande 4 000. Die Abwanderung firmierte zwar unter dem Begriff des Resettlement, glied aber im Prinzip der Anwerbung, wie sie sich für italienische Arbeitskräfte ausgeprägt hatte: Das Auswahlverfahren orientierte sich ausschließlich an der Arbeitsfähigkeit und bevorzugte alleinstehende Personen.¹⁶ Bei der Anwerbung der DPs gab es im Vergleich zum *Procedere* in Italien entscheidende Nachteile: Aufgrund ihres Flüchtlingsstatus konnte ihr Strafregister nicht überprüft werden, zudem schien die Gefahr einer unkontrollierbaren kommunistischen Unterwanderung erheblich zu sein.¹⁷ Wegen der großen Nachfrage nach Arbeitskräften mussten aber solche Bedenken zurücktreten, sodass Anfang 1946 das Reservoir an Arbeits-

Natacha Lillo (Hrsg.), *Italiens, Espagnols et Portugais en France au XX^e siècle, regards croisés*, Paris 2009, S.22–43; Tingaud, *Le Traitement des prisonniers de guerre*.

¹² Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik: Westdeutschland – Europa – Übersee*, Osnabrück 1995; George Tapinos, *L'immigration étrangère en France, 1946–1973*, Paris 1974, S.29; Trespé, *La politique de la main d'œuvre*, S.58f.; Piero-Dominique Galloro/Tamara Pascutto/Alexia Serré, *Mineurs Algériens et Marocains. Une autre mémoire du charbon lorrain*, Paris 2011, S.32f.

¹³ Johannes-Dieter Steinert/Inge Weber-Newth, *The Legacy of War: Germans in Post-War Britain*, in: dies. (Hrsg.), *European Immigrants in Britain 1933–1950*, München 2003, S.201–218, hier S.201.

¹⁴ Marc Perrenoud, *Attitude suisse vis-à-vis de l'immigration italienne après 1945*, in: *Revue Syndicale Suisse* 4 (1990), S.129–141, hier S.135; Morelli, *L'appel*; Alexis Spire, *Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée. Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration*, in: Marie-Claude Blanc-Chaléard (Hrsg.), *Les Italiens en France depuis 1945*, Rennes 2003, S.41–53, hier S.48f.

¹⁵ Morelli, *L'appel*; Trespé, *La politique de la main d'œuvre*, S.70; *Le problème de la main-d'œuvre dans les mines belges*, in: *Annales des Mines de Belgique*, XLVIII, 1947–1948, S.372–386, hier S.377; Josef Niederberger, *Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz – Strukturen, Prozesse, Wirkungen*, Frankfurt a.M. 1982, S.38.

¹⁶ Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid*; Frank Caestecker, *Het vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*, Brüssel 1992; Miles/Kay, *Refugees or Migrant Workers?*; Alexis Spire, *Les réfugiés, une main-d'œuvre à part? Conditions de séjour et accès au marché du travail des réfugiés en France de 1945 à 1975*, in: Michelle Guillon/Luc Legoux/Emmanuel Ma Mung (Hrsg.), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, Paris 2003, S.209–228, hier S.211.

¹⁷ Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid*, S.82.

kräften in den DP-Lagern bereits weitgehend erschöpft war. Als die Niederlande Ende 1947 unverheiratete Arbeitskräfte in den DP-Lagern anwerben wollten, fanden sich nur wenige geeignete Kandidaten für die Arbeit im Bergbau oder in den Haushalten. Nur 4049 alleinstehende DP's wollten aus der US-Besatzungszone in die Niederlande gehen; in der britischen Besatzungszone gab es so gut wie gar keine Kandidaten.¹⁸

Zu diesem Zeitpunkt warb ausschließlich Frankreich Arbeitskräfte außerhalb Europas an. In Großbritannien gab es – allerdings nur vereinzelte – Zuwanderung aus den Ländern des britischen Weltreichs. Französische Behörden entsandten im September 1945 eine Anwerbekommission nach Nordafrika, die jedoch weithin erfolglos blieb.¹⁹ Dennoch wuchs die Zuwanderung aus Nordafrika rasch an, weil Frankreich 1947 den Muslimen in Algerien die französische Staatsbürgerschaft einschließlich des Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechts zugestand. Damit konnte die Arbeitsmigration aus Algerien, das nicht den Status einer Kolonie hatte, sondern als Teil des französischen Mutterlandes galt, faktisch offen auf die Kräfte des Marktes reagieren. 1946–1949 begaben sich rund 260 000 algerische Arbeitnehmer nach Frankreich.²⁰ Ethnische Diskriminierung verhinderte ihre vollständige wirtschaftliche Integration.

Die Arbeitgeber bevorzugten Zuwanderer, die nicht über die umständliche und teure staatliche Anwerbung vermittelt worden waren, mussten sie den Migranten dann doch weder eine Unterkunft zur Verfügung stellen noch für die Reisekosten aufkommen oder Vorschriften über die Höhe der Löhne einhalten. In der Hoffnung, die weniger erwünschte Zuwanderung aus Algerien begrenzen und stattdessen den europäischen Bevölkerungsanteil in Frankreich vergrößern zu können, lockerten die französischen Behörden die Kontrolle über die Zuwanderung aus Italien. Seit November 1948 benötigten Italiener, die sich weniger als drei Monate im Land aufhielten, keine Visa mehr. Die französische Anwerbung in Italien hatte auch Süditaliener nach Frankreich geführt. Diese Bewegung verselbstständigte sich schnell als Kettenmigration. Italienische Arbeitskräfte reisten vermehrt ohne Inanspruchnahme der Anwerbestellen ein und legalisierten ihren Aufenthalt in Frankreich durch die Vorlage eines Arbeitsvertrags.²¹ Während 1948 noch 74 Prozent aller aus dem Ausland eingereisten Arbeitskräfte angeworben worden waren, hatte sich diese Zahl bis 1950 auf 52 Prozent verringert.²² Auch in der Schweiz, wo es den Arbeitgebern gelungen war, das Ausmaß der staatlichen Einflussnahme auf die Anwerbung klein zu halten, wuchs der Anteil der selbstständig organisierten Zuwanderungen.

In Belgien gingen die Behörden demgegenüber gegen selbstorganisierte Zuwanderung vor, das galt vor allem für nordafrikanische Arbeitskräfte. Ein hochrangiger Berater des für die Zuwanderungspolitik zuständigen belgischen Ministers verurteilte die „massive Invasion von Nordafrikanern“, handele sich doch um

„Arbeiter in den Bergwerken und Fabriken mit einer, wenn überhaupt, beschränkten Qualifikation, die ein hitziges Temperament haben und bereit sind, mit Messern zu spielen, ständig Wohnort und Arbeitgeber wechseln und für nichts als Unzufriedenheit sorgen“.

¹⁸ Ebenda, S.92–100.

¹⁹ Olivier Kourchid/Nordine Dris, *Les processus de recrutement des mineurs marocains*, in: *Mineurs Immigrés, Histoire, Témoignages, XIX^e-XX^e siècles*, Montreuil 2000, S.201–218, hier S.201f.; Gallo-ro/Pascutto/Serré, *Mineurs Algériens et Marocains*, S.24–26.

²⁰ Tapinos, *L'immigration étrangère*, S.29; Trempe, *La politique de la main d'œuvre*, S.71; Magali Morsy (Hrsg.), *Les Nord-Africains en France*, Paris 1984, S.45; Imke Sturm-Martin, *Zuwanderungspolitik in Großbritannien und Frankreich. Ein historischer Vergleich*, Frankfurt a.M. 2001, S.81f., 87, 140.

²¹ Tapinos, *L'immigration étrangère*, S.31–44; Spire, *Un régime dérogatoire*, S.45.

²² Viet, *La France immigrée*, S.239.

Die belgischen Behörden entschlossen sich Ende 1947, die Nordafrikaner auszuweisen und ausschließlich staatlich kontrollierte Zuwanderung zuzulassen.²³

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Kontrolle der Arbeitsmigration für die ausländischen Arbeitskräfte durchaus Vorteile bot. Die Abkommen mit Italien oder den Besatzungsmächten in Deutschland sprachen den Zuwanderern wichtige Rechte und Schutz in Bezug auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Sozialleistungen zu. Im Interesse der einheimischen Erwerbsbevölkerung profitierten die Zuwanderer von gleichen Löhnen und Arbeitsbedingungen. Arbeitgeber mussten Unterkünfte zur Verfügung stellen und für die Reisekosten der Angeworbenen aufkommen. Das Anwerbeverfahren sollte eine Überwachung der Zuwanderung entsprechend der Nachfrage sicherstellen, die von den Behörden in Absprache mit Gewerkschaften und Unternehmen festgestellt wurde. Für die Arbeitgeber bedeutete dies ein zeitraubendes und kostenintensives bürokratisches Verfahren, das sich nicht spontan nach wirtschaftlichen Bedürfnissen richten konnte, weshalb sie individuelle Vereinbarungen gegenüber der organisierten Anwerbung bevorzugten. Viele Arbeitgeber in Westeuropa sperrten sich gegen staatliche Eingriffe, konnten aber weitaus weniger Einfluss auf die Zuwanderungsregelungen nehmen als in der Schweiz.

Nicht allein die Arbeitsmöglichkeiten und -bedingungen beeinflussten die Entscheidung potenzieller Migranten für eine der westeuropäischen Zielregionen; auch die Möglichkeit der Rücküberweisungen in die Heimat bildete ein zentrales Element. Aufgrund einer negativen Zahlungsbilanz und geringer Valutavorräte begrenzten die französischen Behörden die Überweisungen nach Italien, was sich im Vergleich zu den deutlich liberaleren Richtlinien Belgiens und der Schweiz als Nachteil erwies.²⁴ Die Schweiz konnte weit mehr Italiener anwerben und Belgien rekrutierte nahezu ebenso viele Italiener wie Frankreich.

1.2 Die Praxis der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte

Alle hier behandelten Aufnahmeländer teilten ein gemeinsames migrationspolitisches Motiv: Der Staat griff in das Migrationsgeschehen ein, damit die Zuwanderer nicht mit den eigenen Staatsangehörigen auf dem Arbeitsmarkt konkurrierten. Arbeitsmigranten stand nur eine beschränkte Auswahl an Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung, und ohne offizielle Genehmigung durften sie die Arbeitsstelle nicht wechseln. Sie mussten sich um eine auf ein Jahr befristete Arbeiterlaubnis bemühen, die nur ausgestellt wurde, sofern keine Staatsbürger für die entsprechende Position zur Verfügung standen und die Arbeitgeber Mindeststandards bei Lohn- und Arbeitsverhältnissen einhielten.

Ausländische Arbeitskräfte dienten als Ersatz in Beschäftigungsbereichen, in denen einheimische Arbeitnehmer weder das Lohnniveau noch die Arbeitsbedingungen als attraktiv einstufen, das traf immer häufiger auf den Bergbau, die Schwerindustrie und das Baugewerbe zu. Sichtbar wurde ein solcher struktureller Arbeitskräftebedarf dann, wenn Stellen trotz einer hohen Arbeitslosenrate unbesetzt blieben. Darüber hinaus war die Nachfrage nach ausländischen Arbeitern in hohem Maße von der Konjunktur abhängig, ausländische Arbeitskräfte übten eine Pufferfunktion aus: Ihre Zahl stieg in Hochkonjunkturphasen und sank in Zeiten der Rezession. Die Behörden zeigten sich allerdings mit der spontanen Reaktion der ausländischen Arbeitskräfte auf einen Konjunkturrückgang unzufrieden, hatten sie doch in solchen Zeiten auf einen umfangreichen Export der Erwerbslosigkeit

²³ Algemeen Rijksarchief, Brüssel, Justizministerium, Ausländerpolizei, 1B6/7, Report, 28.1.1948.

²⁴ Archiv und Museum der Sozialistischen Arbeiterbewegung, Gent, Nachlass Nauwelaerts, Commission Tripartite de la main-d'œuvre étrangère, 26.7.1948, 21.2.1949; Tesseltje De Lange, Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945–2006, Den Haag 2007, S.44.

gehofft. Durch eine kompromisslose Haltung gegenüber den Ausländern in Phasen der Rezession wollten sie eine antizyklische Wirkung der Ausländerbeschäftigung durchsetzen: Die französische Regierung brachte beispielsweise während der Krise 1949/50 rund 7000 Franzosen in Stellen unter, die durch die Weigerung der Behörden, die Arbeitsgenehmigungen für Ausländer zu verlängern, frei geworden waren.²⁵

In der Schweiz wurde diese Pufferfunktion der Arbeitsmigration besonders intensiv genutzt. Das Rotationsmodell mit seinen befristeten, aber verlängerbaren Arbeitsverträgen für Saisonarbeitskräfte und „Jahresaufenthalter“ orientierte sich ausschließlich an ökonomischen Bedürfnissen. Der Mehrheit der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz wurden soziale Rechte, wie Erwerbslosenunterstützung oder das Recht auf Familienzusammenführung, versagt. Möglichkeiten des dauerhaften Aufenthalts gab es kaum. Ausländische Arbeitskräfte, die über Jahre hinweg in der Schweizer Baubranche beschäftigt gewesen waren und lediglich für die Weihnachtsfeiertage das Land verließen, galten weiterhin als Saisonarbeiter und erhielten kein Niederlassungsrecht. Das Rotationssystem war für die schweizerischen Arbeitgeber mit hohen Kosten verbunden, da es schwierig war, Arbeitnehmer zu halten und das System einen enormen Verwaltungsaufwand erforderte. Die politische Spitze aber hatte sich darauf verständigt, die nationale Erwerbsbevölkerung durch dieses System zu schützen.²⁶ Da die schweizerischen Behörden die Niederlassung von Arbeitsmigranten ablehnten, durften auch nur sehr wenige Familienangehörige einwandern. Eine solche Regelung galt auch für diejenigen DP, die 1947 in die Niederlande angeworben worden waren, um der Nachfrage nach temporären Arbeitskräften im Bergbau zu genügen.

In Belgien akzeptierte die Politik die Funktion der Arbeitsmigration, Stellen im Bergbau zu besetzen, die einheimische Arbeitskräfte nicht (mehr) übernehmen wollten. Alle ausländischen Arbeitskräfte, die sich bewährt hatten, sollten deshalb dauerhaft im Bergbau verbleiben und ihre Familien nachholen dürfen. 1946–1949 wurden 80 000 Italiener angeworben; in diesem Zeitraum unterstützte die Bergbauindustrie 2647 Arbeiter finanziell, sodass deren Ehepartner mit ca. 10 000 Kindern nachziehen konnten.²⁷ Den 20 000 für die belgische Bergbauindustrie angeworbenen DP folgten 15 000 Familienangehörige.²⁸ Wegen des besonderen demographischen Interesses Frankreichs an europäischen Einwanderern erhielten italienische Arbeitnehmer Unterstützungsleistungen, wenn sie ihre Familie mitbrachten und sich dauerhaft in Frankreich niederlassen wollten.

In Belgien und Frankreich wurde der Nachzug der Familien von Arbeitsmigranten als humanitäre Konzession in Kauf genommen, aber solche humanitären Zugeständnisse hatten enge Grenzen: Erst nachdem ein ausländischer Arbeitnehmer (und später auch seine Familie) für zehn Jahre (Familienangehörige: fünf Jahre) in Belgien gelebt hatte, bestand die Möglichkeit, eine Arbeitsstelle anzunehmen, für die auch ein belgischer Staatsbürger zur Verfügung stand. Vor Ablauf dieser Frist wurden ausländische Arbeitskräfte des Landes verwiesen, wenn sie nicht mehr in der Lage (oder nicht mehr bereit) waren, im Bergbau zu arbeiten. Von den 80 000 Italienern, die für den belgischen Bergbau angeworben worden waren, verließen 27 Prozent bereits vor Ablauf ihres Einjahresvertrags die Stelle und wurden in die Heimat zurückgeschickt.²⁹ Von den fast 22 000 DP, die einen Zweijahres-

²⁵ Spire, *Un régime dérogatoire*, S.47.

²⁶ Thomas Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*, Zürich 2006, S.110–115.

²⁷ Morelli, *L'appel*, S.96.

²⁸ Caestecker, *Fluchtelingenbeleid*, S.48.

²⁹ Morelli, *L'appel*, S.98.

vertrag für die Arbeit unter Tage in Belgien unterschrieben hatten, verließen 40 Prozent den Bergbau vor Ablauf ihres Vertrags. Sie mussten in die Flüchtlingslager im besetzten Deutschland zurückkehren.³⁰ Deportation galt Behörden und Unternehmern im Bergbau mithin als Disziplinierungsinstrument. So ließ sich sicherstellen, dass ausländische Arbeitnehmer in den Bereichen blieben, für die sie angeworben worden waren, und keine Konkurrenz für die einheimischen Arbeitnehmer darstellten.³¹

Die Geschichte der DP's verweist auf die vielfältigen Probleme, die sich für die Arbeitsmigranten im Europa der unmittelbaren Nachkriegszeit aus dem Vertragsregime ergaben. Nur sehr wenige der von französischen und niederländischen Stellen angeworbenen DP's entschieden sich dafür, sich in Frankreich und den Niederlanden niederzulassen, was für erhebliche Schwierigkeiten der wirtschaftlichen Integration spricht.³² Wie bereits erwähnt, wurden 40 Prozent der DP's in Belgien innerhalb der ersten beiden Jahre des Anwerbeprogramms ausgewiesen. Aus Großbritannien gingen lediglich 4430, also 5 Prozent der Angeworbenen, bis zum 31. Dezember 1950, vier Jahre nach Beginn der Anwerbungen, nach Deutschland zurück.³³ Nur 602 dieser DP's waren explizit abgeschoben worden. Die anderen Rückkehrer wollten in die Flüchtlingslager nach Deutschland zurückkehren, um so an den Programmen zur Umsiedlung nach Kanada, Australien und in die Vereinigten Staaten teilnehmen zu können, die erst nach ihrer Ankunft in Großbritannien angelaufen waren.

Der deutlich geringere Umfang der Rück- und Weiterwanderungen der DP's aus Großbritannien im Vergleich zu Belgien lässt sich wahrscheinlich zurückführen auf die vielfältigeren Arbeitsmöglichkeiten in Großbritannien und die flexiblere Haltung der britischen Behörden gegenüber einem Arbeitsplatzwechsel. DP's mit besonderen Kenntnissen und Fertigkeiten sowie gesundheitlich Beeinträchtigte konnten sogar in Bereichen arbeiten, in denen kein Arbeitskräftemangel herrschte.³⁴ Nur wenige DP's wurden im Bergbau eingesetzt, weil sich die Gewerkschaften dagegen wehrten (siehe unten). Unter den 80000 DP's arbeiteten anfänglich lediglich 13 Prozent im Bergbau, bis 1949 hatte sich dieser Anteil halbiert. Das britische Innenministerium setzte sich zudem mit einer liberaleren Linie gegenüber dem Arbeitsministerium durch, das vor allem auf Ausweisungen setzte. Seit 1950 durften sich DP's in Großbritannien dauerhaft niederlassen, alle Beschränkungen der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt wurden aufgehoben. Trotz allem war bis 1957 etwa ein Viertel der 80000 für die britische Wirtschaft angeworbenen DP's ins Ausland abgewandert.³⁵

Belgien verfuhr gegenüber den DP's wesentlich restriktiver. Die belgischen Behörden wiesen jeden Ausländer aus, der den Bergbau verließ – ob DP oder nicht. Die scharfe Linie konnte das belgische Arbeitsministerium auch gegen die Auffassungen anderer Ministerien durchhalten, insbesondere des Außenministeriums, das um die internationale Reputation Belgiens fürchtete. Lediglich diejenigen DP's, die während ihres Aufenthalts in Belgien

³⁰ Die Angaben basieren auf einer Stichprobe unter DP's sowjetischer Herkunft in Belgien. Für polnische, baltische und andere DP's können die Ergebnisse leicht abweichen. Lieselotte Luyckx, *Soviet DP's for the Belgian Mining Industry (1944–1960): The Daily Struggle against Yalta of a Forgotten Minority*, Diss. European University Institute, Florenz 2011.

³¹ Albert Martens, *Les immigrés, flux et reflux d'une main-d'œuvre d'appoint*, Louvain 1975; Caestecker, *Vluchtelingenbeleid*, S.37–62.

³² Einige der Aspekte für Frankreich und die Niederlande werden jeweils in folgender Literatur behandelt: Spire, *Les réfugiés, une main-d'œuvre à part?*; Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid*, S.100. Zum politischen Vorgehen in Belgien und Großbritannien siehe Luyckx, *Soviet DP's*; Caestecker, *Vluchtelingenbeleid*; Miles/Kay, *Refugees or Migrant Workers?*; John Allan Tannahill, *European Volunteer Workers in Britain*, Manchester 1958.

³³ Miles/Kay, *Refugees or Migrant Workers?*, S.118.

³⁴ Ebenda, S.104–108; Paul, *Whitewashing Britain*, S.82f.

³⁵ Tannahill, *European Volunteer Workers*, S.97.

eine gesundheitliche Beeinträchtigung erlitten, die ihnen die weitere Arbeit im Bergbau unmöglich machte, erhielten vom Arbeitsministerium eine beschränkte Arbeitsgenehmigung, mit der sie in wenigen anderen Beschäftigungsbereichen tätig sein konnten, die von einheimischen Arbeitskräften gemieden wurden. Ende 1948 stieg die Erwerbslosenquote, sodass mehr Belgier, die ihre Stelle in anderen Bereichen verloren hatten, bereit waren, in Steinbrüchen, im Baugewerbe oder in Eisengießereien zu arbeiten. Ausländische Arbeitskräfte, sowohl Italiener als auch DP's, waren nun nicht mehr erwünscht, Arbeitsgenehmigungen wurden zurückgezogen.

Zu diesem Zeitpunkt war die Ausweisung von DP's aus Belgien ins besetzte Deutschland nicht mehr möglich, erteilten doch die US-Besatzungsbehörden keine Genehmigungen mehr für eine Rückkehr in ihre Zone. Seither mussten Arbeiter, die nicht mehr in der Lage waren, im belgischen Bergbau tätig zu sein, weiterhin in Belgien leben, obwohl die belgischen Behörden darauf beharrten, DP's keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren. Sie erhielten Erwerbslosenhilfe und waren nunmehr abhängig von staatlichen Transferleistungen.

Die DP's in Belgien setzten sich mit aller Kraft dafür ein, dass ihre besondere Situation als Flüchtlinge Gegenstand der politischen Agenda wurde. Im Sommer 1949 lief ein Großteil der Zweijahresverträge im belgischen Bergbau aus, die die DP's bei ihrer Ankunft unterschrieben hatten. Sie hatten darauf gehofft, gleichberechtigte Bürger Belgiens zu werden. Deshalb ließen sie ihrem Unmut freien Lauf, als sie erfuhren, dass sie im Bergbau bleiben müssten. Über 1 000 (der 15 000 in Belgien verbliebenen) DP's marschierten nach Brüssel. Die Proteste der DP's mündeten in einen langwierigen und erbitterten Kampf um Niederlassungsrechte. Ein bedeutender Anteil von ihnen hatte einen höheren Bildungsabschluss, und den belgischen Behörden zufolge waren diese in der Protestbewegung überrepräsentiert.³⁶ Zwar sollten die DP's möglichst im Bergbau bleiben, die belgischen Behörden wollten die Protestierer aber nicht zur Arbeit zwingen, weil sie fürchteten, damit die kommunistische Propaganda anzuheizen. Patrouillen auf allen Routen, die aus den Bergbauregionen herausführten, sollten jene DP's zur Rückkehr bewegen, die sich den Protestierern anschließen wollten. Zugleich wurden die Arbeitsmöglichkeiten für DP's ausgeweitet: Jede DP, die einen Arbeitgeber gefunden hatte, konnte eine Arbeitsgenehmigung erhalten, allerdings gelang es wegen des Anstiegs der Erwerbslosigkeit nur den wenigsten, den Bergbau zu verlassen. Dies war lediglich ein befristetes Zugeständnis, um die drohende Massenauswanderung von DP's zu verhindern. Es sollte vorwiegend einen psychologischen Zweck erfüllen und den DP's zeigen, dass sie nicht dauerhaft an eine Tätigkeit im Bergbau gebunden sein würden. Der Arbeitsminister verweigerte die Zustimmung, allen DP's eine unbefristete Arbeitsgenehmigung zu gewähren. Ausländische Arbeitskräfte mussten mindestens zehn Jahre in Belgien beschäftigt sein, bevor ihnen eine solche unbefristete Arbeitserlaubnis erteilt wurde, und die DP's hatten bis dahin lediglich zwei Jahre im belgischen Bergbau gearbeitet. Es sollte noch über zwei Jahre dauern, bis die belgischen Behörden den Kurswechsel einleiteten: Seit Dezember 1951 konnten alle DP's, die mindestens drei Jahre in Belgien gearbeitet hatten, eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis erhalten. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits viele DP's Belgien verlassen. Lediglich 20 Prozent der ursprünglich 22 000 angeworbenen Arbeitskräfte blieben letztlich im Land.³⁷ Nur wenige kehrten nach Osteuropa zurück, die Mehrheit wählte ein Ziel in Übersee.

³⁶ Einer Stichprobe zufolge waren 8 % der 1949 in Belgien lebenden DP's vor dem Krieg einem freien Beruf nachgegangen, hatten als Angestellte gearbeitet oder an Universitäten studiert. Rijksarchief Hasselt, Fedechar, DP's, Commission de Main-d'œuvre, 24.9.1949.

³⁷ Luyckx, Soviet DP's.

Das Beispiel der Politik gegenüber den DPs verweist auf die Grenzen einer restriktiven Ausländerpolitik. Humanitäre und pragmatische Überlegungen sowie außenpolitische Interessen bewirkten eine Lockerung der Kontrollmaßnahmen. Die ausländische Arbeitnehmerschaft erwies sich als weniger disponibel, flexibel und anpassungsbereit, als die Behörden erhofft hatten. Obwohl es nicht der Absicht der politischen Entscheidungsträger entsprach, die ausländischen Arbeitnehmer dauerhaft aufzunehmen, mussten sie sich eingestehen, dass aus der Arbeitsmigration erhebliche soziale und rechtliche Bindungen resultierten. Frankreich war als einzige Ausnahme bis zu einem gewissen Grad daran interessiert, neue Staatsbürger aufzunehmen, aber auch Belgien und Großbritannien sahen sich dazu gezwungen, anzuerkennen, dass aus temporären Aufenthalten dauerhafte Einwanderung geworden war. Die Schweiz, die sich nicht des Arbeitskräftereservoirs in den Flüchtlingslagern bedient hatte, war mit weitaus weniger Schwierigkeiten konfrontiert, den Arbeitsmigranten den Status von Arbeitnehmern zweiter Klasse zuzuweisen. Die Leistungsfähigkeit des schweizerischen Rotationssystems blieb hoch, nur sehr wenige ausländische Arbeitnehmer konnten sich dauerhaft niederlassen.³⁸

2. Anwerbung und Aufenthalt ausländischer Arbeitskräfte in den 1950er Jahren

Nicht nur Frankreich, sondern auch die Schweiz und Belgien verhandelten ab Mitte der 1950er Jahre mit weiteren Staaten über den Abschluss von Anwerbeabkommen. Es ging ihnen auch darum, das Monopol Italiens zu brechen, das bessere Arbeitsbedingungen für seine Arbeitskräfte im Ausland durchsetzen wollte. Vertragspartner suchten die Regierungen vor allem in Europa, weil sie europäische Zuwanderer bevorzugten, während das Interesse an Arbeitskräften aus Nordafrika oder Asien geringer blieb aufgrund von rassistischen Vorstellungen über schlechte Arbeitsleistungen, ausgeprägte Kriminalität und ein niedriges kulturelles Niveau.³⁹ Lediglich Marokko wurde zunächst von den französischen und später auch von den belgischen Behörden als potenzielles Anwerbeland angesehen.⁴⁰

Großbritannien bemühte sich nur ein weiteres Mal um die Anwerbung im Ausland. 1951 sollten 30 000 Italiener für die Arbeit im Bergbau ins Land geholt werden; als jedoch ein paar Hundert von ihnen eintrafen, verhinderte der lokale Widerstand der Gewerkschaften die Arbeitsaufnahme. Um ethnische Spannungen zu verhindern, beendete die britische Regierung das Anwerbeprogramm mit Italien.⁴¹ Außerdem erwies sich, dass die Zahl der Arbeitskräfte genügte, die selbstständig aus dem Ausland einreisten, zunächst vor allem aus Irland, das bereits seit dem 19. Jahrhundert ein wesentliches Arbeitskräftereservoir für Großbritannien bildete. Neben die Migration aus Irland traten immer häufiger Ketten-

³⁸ Werner Haug, *Und es kamen Menschen. Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980*, Berlin 1980.

³⁹ Die belgischen Behörden lehnten 1956 eine Anwerbung von algerischen Arbeitskräften ab, da „sie Unruhestifter waren und ihre Vorliebe für weiße Frauen der Grund für zahlreiche Zwischenfälle darstellte“; Belgisches Außenministerium an Arbeitsministerium, 31.12.1956. Algemeen Rijksarchief, Brüssel, Mijndirectie, 330.

⁴⁰ Kourchid/Dris, *Les processus de recrutement des mineurs marocains*; Trempé, *La politique de la main d'œuvre*, S.71; Anne Frennet-De Keyser, *La convention Belgo-Marocaine de main d'œuvre: un non-événement?*, in: Nouria Ouali (Hrsg.), *Trajectoires et dynamiques migratoires de l'immigration marocaine en Belgique*, Brüssel 2004, S.215–250.

⁴¹ Lucio Sponza, *Italians in War and Post War Britain*, in: Steinert/Weber-Newth (Hrsg.), *European Immigrants in Britain 1933–1950*, S.194–197; Joseph Behar, *Diplomacy and Essential Workers: Official British Recruitment of Foreign Labor in Italy, 1945–1951*, in: *Journal of Policy History* 15 (2003), H.3, S.324–344; Paul, *Whitewashing Britain*, S.76–78.

wanderungen britischer Staatsbürger aus der Karibik und vom indischen Subkontinent. Auch wenn die Zuwanderungen nicht im Rahmen von staatlichen Anwerbeprogrammen abliefen, handelte es sich keineswegs in jeder Hinsicht um selbstorganisierte Bewegungen der Migranten: Arbeitgeber, unter ihnen vor allem der staatliche Gesundheitsdienst, das Nahverkehrsunternehmen London Transport und die Eisenbahngesellschaft British Rail, streckten den angehenden Mitarbeitern aus dem Commonwealth die Reisekosten vor.

Eine solche Arbeitsmarktpolitik nach dem Prinzip des *Laissez-faire* erforderte allerdings die aktive Entscheidung für eine Öffnung der Grenzen und des Arbeitsmarkts gegenüber irischen, afro-karibischen und asiatischen Zuwanderern. Sie resultierte für die beiden zuletzt genannten Gruppen vornehmlich aus einem unbeabsichtigten Nebeneffekt des britischen Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1948, mit dem die britische Staatsangehörigkeit eingeführt wurde, um das Commonwealth und vor allem die Verbindung zwischen Großbritannien und den ehemaligen kolonialen Herrschaftsgebieten zu stärken.⁴² Diese Regelung, die ethnische Zugehörigkeiten ignorierte, blieb zwei Jahrzehnte gültig. Wahrscheinlich lag die Zahl der nicht-weißen, aus dem britischen Weltreich und dem Commonwealth stammenden Bewohner des Vereinigten Königreichs im Jahr 1951 bei etwa 17000, 1955 bei 40000 und 1958 bei 100000, bevor sie bis 1962 rasant auf 300000 anstieg. Erst zu diesem Zeitpunkt wurde eine diskriminierende rassistische Gesetzgebung ausgearbeitet, Grundlage des Einwanderungsgesetzes von 1971, das die Zuwanderung aus dem Commonwealth massiv beschränkte.⁴³

Auch Frankreich setzte – nicht zuletzt wegen des starken Einflusses der Arbeitgeber auf die Migrationspolitik – auf ungesteuerte Arbeitsmigration. Bereits 1948 förderte die französische Regierung die Zuwanderung aus Italien, indem sie die Visumpflicht für Kurzaufenthalte abschaffte. Ab 1956 hob sie die Visumpflicht für eine Reihe weiterer Staaten auf. Die betreffenden Arbeiter kamen selbstständig nach Frankreich, nachdem sie Gerüchte über Arbeitsmöglichkeiten gehört hatten oder von Angehörigen und Bekannten zum Nachzug ermuntert worden waren. Um einen Aufenthaltstitel zu erhalten, musste lediglich ein Arbeitsangebot nachgewiesen werden. Insbesondere junge Männer aus Portugal kamen in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre unter Missachtung der Regelungen des französisch-portugiesischen Anwerbevertrags nach Frankreich. Das Salazar-Regime hatte wenig Interesse an einer Förderung der Abwanderung nach Frankreich, um nicht die Rekrutierung von Soldaten für den Kolonialkrieg zu gefährden. Es vermochte zugleich aber auch nicht, die (illegale) Abwanderung zu unterbinden. Die portugiesischen Zuwanderer waren zumeist illegal im Baugewerbe und bei öffentlichen Bauprojekten beschäftigt. Ihr Stundenlohn lag zwar unterhalb des durchschnittlichen Niveaus, sie glichen diesen Nachteil aber durch Überstunden aus.⁴⁴

Im Falle der Portugiesen strebten die französischen Behörden nicht danach, gegen die illegale Zuwanderung vorzugehen. Im Falle der massenhaften Zuwanderung von „französischen Muslimen aus Algerien“ waren sie machtlos. Als französische Staatsbürger hatten sie das Recht auf Zugang und Niederlassung in Frankreich. Sie suchten ihre Arbeitgeber nicht nur in den alten Industrien (wie der Schwerindustrie), sondern auch in den modernen

⁴² Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, Oxford 2000, S.37–56; Kathleen Paul, „British Subjects“ and „British Stock“: Labour's Postwar Imperialism, in: *Journal of British Studies* 34 (1995), H.2, S.233–276.

⁴³ Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, S.37–56; Paul, *Whitewashing Britain*, S.111–190; Sturm-Martin, *Zuwanderungspolitik*, S.67f., 227–249; Ian R.G. Spencer, *British Immigration Policy since 1939: The Making of Multi-Racial Britain*, New York 1997, S.58–128.

⁴⁴ Marie-Christine Volovitch-Tavares, *Les travailleurs immigrés portugais des Trente Glorieuses*, in: *Hommes & migrations* 1263 (2006), S.70–83; Pereira/Fernandez, *Les Etats portugais et espagnols et l'émigration*, S.35–43.

kapitalintensiven Produktionszweigen. Eine große Anzahl Algerier war in der Automobilindustrie beschäftigt, wo sie unter schlechteren Bedingungen und für weniger Geld arbeiteten als einheimische Beschäftigte. In der zweiten Hälfte der 1950er Jahre machten Algerier in der Renault-Fabrik in Boulogne-Billancourt 10–15 Prozent der Belegschaft aus. Meist arbeiteten sie als Angelernte am Fließband bei hoher körperlicher Beanspruchung.⁴⁵ Erst 1964, nach der Unabhängigkeit Algeriens, griffen restriktive Regelungen des französischen Staates gegen die Zuwanderung aus Algerien.

Im Vergleich zur zweiten Hälfte der 1940er Jahre, als die französischen Behörden noch versucht hatten, die Zuwanderung durch ein Vertragsarbeitersystem zu kontrollieren, waren die französischen Migrationsrichtlinien der 1950er Jahre deutlich liberaler. In Belgien überlagerte demgegenüber das Vertragsarbeitersystem, wenn auch die Zahl der Migranten zunahm, die selbstständig zuwanderten.⁴⁶ Sogar in der Schweiz ließ die Kontrolle der ausländischen Arbeitskräfte etwas nach. Die niederländischen Behörden hielten weitestgehend an dem Vertragsarbeitersystem fest. Mitte der 1950er Jahre wurden einige Tausend Italiener für den niederländischen Bergbau angeworben, die allerdings im Kontext des Abschwungs 1958 entlassen und in ihre Heimat zurückgeschickt wurden, da ausreichend einheimische Arbeitskräfte vorhanden waren.⁴⁷

Drei Gründe für das Nachlassen der staatlichen Kontrollen lassen sich ausmachen: die (wirtschaftliche) Integration Europas und der Staaten im nordatlantischen Raum, ein größerer Wettbewerb um europäische Arbeitskräfte und die Stilllegungen im Bergbau. Die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, seit 1961 OECD) wurde 1948 durch 16 europäische Staaten und die USA gegründet. Zentrales Ziel war die Bildung eines gemeinsamen Arbeitsmarkts.⁴⁸ Am 30. Oktober 1953 entschied die OEEC, dass die Arbeitserlaubnis ausländischer Arbeitskräfte nach fünf Jahren automatisch erneuert werden sollte. Die Souveränität der Nationalstaaten blieb insofern erhalten, als es sich um eine Kann-Bestimmung handelte und das Zugeständnis jederzeit, etwa in Zeiten des Anstiegs der Erwerbslosigkeit, verweigert werden konnte.⁴⁹ Die Richtlinie stellte ohnehin nur eine Bestätigung der gängigen Praxis in den meisten Mitgliedstaaten dar. Für die Schweiz wurde eine Ausnahmeregelung gefunden, da ihre Anwerbeverträge mit Deutschland und Italien eine zehnjährige Frist vorsahen, bevor das Recht auf Niederlassung gewährt wurde.⁵⁰ Erst als sich das Angebot an europäischen Arbeitskräften reduzierte, schränkten die schweizerischen Behörden 1961 die Kontrolle der ausländischen Beschäftigten ein, um die Attraktivität des Arbeitsmarkts in der Schweiz zu erhöhen: Bauarbeiter zählten nun nicht mehr zu den Saisonarbeitern, und der Familiennachzug wurde erleichtert. Auf Druck Italiens als Hauptherkunftsland der Arbeitswanderer wurde die Frist für die Gewährung von Niederlassungsrechten herabgesetzt: Nach fünfjährigem Aufenthalt in der Schweiz durften italienische Arbeitskräfte ihren Beruf frei wählen und hatten Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Sie mussten allerdings weitere fünf Jahre in der Schweiz bleiben, um das Recht auf Niederlassung zu erhalten.⁵¹

Die Bildung eines europäischen Wirtschaftsraums beinhaltete nicht nur den freien Verkehr von Kapital und Waren, sondern – hauptsächlich auf Druck Italiens – auch von Arbeitskräften. 1961 wurde die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Wirtschafts-

⁴⁵ Laure Pitti, *La main-d'œuvre algérienne dans l'industrie automobile (1945–1962) ou les oubliés de l'histoire*, in: *Hommes & migrations* 1263 (2006), S.47–57.

⁴⁶ Martens, *Les immigrés*.

⁴⁷ Langeweg, *Buitenlandse arbeiders*, S.74.

⁴⁸ Daniel Hanekuijk, *Het recht op vrijheid van migratie*, Leiden 1957, S.46f.

⁴⁹ Ulrich Erdmann, *Europäisches Fremdenrecht*, Frankfurt a.M. 1969, S.323–325.

⁵⁰ De Lange, *Staat, markt en migrant*, S.34.

⁵¹ Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess*, S.115–127.

gemeinschaft (EWG) eingeführt. Bis 1968 blieb der Inländervorrang erhalten, dann wurde die Kontrolle der Arbeitsmigration in der EWG ganz eingestellt.⁵² Mehr oder minder zeitgleich verlor wegen der vermehrten Nutzung von Öl und Gas der Bergbau als Beschäftigungsbereich an Bedeutung, der von Beginn an für scharfe Kontrollen der ausländischen Arbeitskräfte eingetreten war. In Belgien waren 1955 noch 77 Prozent der erstmals erteilten Arbeitsgenehmigungen für den Bergbau ausgestellt worden, 1957 lag der Anteil mit 64 Prozent bereits deutlich niedriger.⁵³ Das Angebot an Arbeitsstellen, die keine oder nur geringe Qualifikation erforderten und an denen die einheimische Bevölkerung kein Interesse hatte, weitete sich aus. Im Jahr 1960 war das gesamte Konstrukt einer staatlich organisierten Arbeitsmigration erheblich geschwächt. Immer klarer zeigte sich, dass die Mobilitätsmuster vornehmlich durch den Markt und die Migranten geformt wurden und die Einflussmöglichkeiten des Staates beschränkt blieben.⁵⁴ Arbeitsmigranten kehrten in Krisenzeiten nicht in ihre Herkunftsländer zurück oder sie entschieden sich für eine Rückkehr in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs, in denen es eine Vielzahl an Erwerbschancen gab, oder weil sie genügend Geld verdient hatten bzw. ihre untergeordnete Rolle auf dem Arbeitsmarkt nicht akzeptieren wollten. Alexis Spire hat gezeigt, dass Italiener, die in den 1950er Jahren in Paris eintrafen, um als An- und Ungelernte zu arbeiten, nach durchschnittlich zwei Jahren in ihre Heimat zurückkehrten.⁵⁵ Die portugiesischen Arbeiter, die erst ab Mitte der 1950er Jahre nach Frankreich kamen, schenkten den Staatsgrenzen, die sie für eine Arbeitsaufnahme überqueren mussten, keine Beachtung. Sie verließen Portugal meist illegal und kamen ohne Genehmigung nach Frankreich, wo sie ohne Schwierigkeiten eine Anstellung fanden. Auch die von Galloro untersuchten zirkulären Mobilitätsmuster der Algerier und Italiener, die in der Metallindustrie in Lothringen beschäftigt waren, hatten unterschiedliche Merkmale: Die Algerier pendelten zwischen Frankreich und Algerien. Während die Italiener durchschnittlich ein Jahr in einem Unternehmen blieben, verließen die Arbeiter aus Algerien es nach durchschnittlich neun Monaten, etwa die Hälfte kehrte nach Algerien zurück, während die Italiener vorzugsweise in Frankreich blieben.⁵⁶ Die Migration der Algerier und Portugiesen hatte vielmehr einen zirkulären Charakter. Sie entschieden selbstständig und ignorierten den Wunsch des Staats nach Kontrolle ihrer Mobilität.

3. Fazit

Alle fünf untersuchten Länder litten in der unmittelbaren Nachkriegszeit unter einem erheblichen Arbeitskräftemangel. Arbeitskräfte aus Italien und aus den Flüchtlingslagern im besetzten Deutschland konnten ohne größeren Aufwand rekrutiert werden und deckten den dringendsten Bedarf. Das enorme Reservoir, das Italien zu bieten hatte, war jedoch bald erschöpft, da nicht nur die einzelnen Industriestaaten im Wettbewerb um die italienischen Arbeitskräfte standen, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung Norditaliens

⁵² Frederico Romero, *Emigrazione e Integrazione Europea, 1945–1973*, Rom 1991; Simone A.W. Goedings, *Labor Migration in an Integrating Europe. National Migration Policies and the Free Movement of Workers, 1920–1968*, Den Haag 2005.

⁵³ Martens, *Les immigrés*, S.211f.

⁵⁴ Romero, *Emigrazione e Integrazione Europea*.

⁵⁵ Alexis Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945–1975)*, Paris 2005, S.302f.

⁵⁶ Piero-Dominique Galloro, *Les flux de main-d'œuvre italienne dans la sidérurgie lorraine, analyse spatiale et démographique (1945–1968)*, in: Blanc-Chaléard (Hrsg.), *Les Italiens en France depuis 1945*, S.85–95, hier S.94f.

den Anreiz verminderte, ins Ausland zu gehen. In der zweiten Hälfte der 1950er Jahre begannen die westeuropäischen Industriestaaten, andere Arbeitskräftereserven zu erschließen.

Das zwischen 1946 und 1948 etablierte, auf bilateralen Verträgen basierende restriktive Kontrollsystem wich in den 1950er Jahren einem offeneren Regime. Die Zusammenarbeit der westlichen Industriestaaten (OECD) und die europäische Integration (EWG) hatten dabei nur ein geringes Gewicht. Ausländische Arbeitskräfte wurden zunehmend häufiger auch außerhalb der Schwerindustrie eingesetzt, das vermehrte und diversifizierte Angebot an Arbeitsplätzen förderte die Zuwanderung. Der einsetzende Rückgang der Schwerindustrie mit ihren den politischen Entscheidungsträgern nahestehenden Unternehmern trug dazu bei, dass die Möglichkeiten der Kontrolle über ausländische Arbeitskräfte schwanen. Das offener Regime war auch ein Ergebnis einer Politik der offenen Tür gegenüber Bevölkerungen der ehemaligen Koloniegebiete. Außerdem gelang es vielen Zuwanderern, den Regulierungsapparat mit Hilfe von Arbeitgebern zu umgehen. Der anhaltende Arbeitskräftebedarf aufgrund des hohen wirtschaftlichen Wachstums trug dazu bei. Amtliche Verfahren wurden in den 1950er Jahren zunehmend durch private Anwerbungen ersetzt. Die Behörden verzichteten immer häufiger auf die Umsetzung ihrer Kontrollkompetenzen im Migrationsbereich.

Zuwanderer erschienen immer weniger als Objekte der Wirtschaftspolitik, sondern immer häufiger als Akteure, die eigene Absichten verfolgten und Rechte erworben hatten. Sie verließen das Zuwanderungsland selbst bei hohem Arbeitskräftebedarf oder blieben, wenn Erwerbslosigkeit herrschte. Die befristeten Arbeitsverträge standen im Widerspruch zur Realität einer dauerhaften Niederlassung. Die ausländische Arbeitnehmerschaft erwies sich mithin als wesentlich weniger flexibel und opferbereit, als viele politisch und wirtschaftlich Verantwortliche gehofft hatten.