Carlos Sanz Díaz

Umstrittene Wege

Die irreguläre Migration spanischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland

Am 29. März 1960 unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland und Spanien ein bilaterales Wanderungsabkommen, in dem genau festgelegt wurde, wie spanische Arbeitskräfte angeworben, ausgewählt und unter Vertrag genommen werden sollten.¹ Sie verließen Spanien also, um einer gängigen Formulierung zu folgen, „mit dem unterschriebenen Arbeitsvertrag in der Tasche“. Wanderungsziel waren zwischen 1960 und 1973/74 nicht nur die Bundesrepublik, sondern auch andere Industrieländer Europas, darunter vor allem Frankreich, die Schweiz, Belgien und die Niederlande. Das kollektive Gedächtnis der spanischen Gesellschaft verbindet bis heute mit den Migrationen dieser Jahrzehnte beinahe ausschließlich diese sogenannten betreuten Auswanderer. Sie blendet damit die Erfahrung jener Spanier aus, die jenseits jeglicher offiziellen Kontrolle auswanderten und vom spanischen Regime als „klandestine“, „illegale“ oder „irreguläre“ Migranten betrachtet wurden. Nicht wenige dieser „Illegalen“ hatten die Bundesrepublik Deutschland als Ziel. Im Folgenden soll die irreguläre Migration in den Kontext der allgemeinen Anwerbung von Arbeitskräften gestellt, der politische und administrative Umgang mit diesem Phänomen zwischen beiden Staaten analysiert sowie Profile und Motive der irregulären Migranten aufgezeigt werden.

1. Wege und Dimensionen der spanischen Zuwanderung in die Bundesrepublik

Schon seit den 1950er Jahren hatte der deutsche Arbeitsmarkt Hunderte von spanischen Arbeitnehmern angezogen, die spontan und ohne jegliche staatliche Einflussnahme in die Bundesrepublik zuwanderten.² Auch wenn man hier bereits von gewissen Formen der „irregulären Abwanderung“ von Spaniern in die Bundesrepublik sprechen kann³, ist die Verwendung des Begriffs nur dann sinnvoll, wenn es auch eine „reguläre“ bzw. von beiden Staaten regulierte Migration gab. Erst auf der Basis des bilateralen Anwerbeabkommens von 1960⁴ wurden die Arbeitskräfte von deutscher Seite über die Deutsche Kommission in

¹ Der vorliegende Artikel ist eine überarbeitete Fassung von Carlos Sanz Díaz, *Un atajo al país del milagro económico. La emigración irregular de españoles a la República Federal de Alemania bajo el franquismo*, in: Luís M. Calvo Salgado/Itziar López Guil/Vera Ziswiler/Cristina Albizu Yeregui (Hrsg.), *Migración y exilio españoles en el siglo XX*, Madrid/Frankfurt a.M. 2009, S. 127–156, und beruht in Teilen auf folgendem Buch desselben Autors: „Clandestinos“, „ilegales“, „espontáneos“ ... *La emigración irregular de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas, 1960–1973*, Madrid 2004 (deutsche Ausgabe: „Illegale“, „Halblegale“, „Gastarbeiter“. *Die irreguläre Migration aus Spanien in die Bundesrepublik Deutschland im Kontext der deutsch-spanischen Beziehungen 1960–1973*, Berlin 2010).

² Ein Jahr vor der Unterzeichnung des Anwerbeabkommens zwischen der Bundesrepublik und Spanien gab es in Westdeutschland ca. 2.200 spanische Arbeitnehmer; Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001, S. 199.

³ So die These von Serhat Karakayali, *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld 2008, S. 95–98; siehe auch Sanz Díaz, *Illegale*, S. 80f.

⁴ Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Spanischen Staates über die Wanderung, Anwerbung und Vermittlung von spanischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland, 29.3.1960 (Boletín Oficial del Estado, Nr. 108 vom 5.5.1960,

Madrid angeworben, die der in Nürnberg ansässigen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV; seit 1969 Bundesanstalt für Arbeit, BA) unterstellt war. Die BAVAV/BA bündelte die Stellenangebote der deutschen Unternehmen und leitete sie an das spanische Auswanderungsinstitut, das Instituto Español de Emigración (IEE)⁵, weiter. In Zusammenarbeit mit dem Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación (SNEC), dem Nationalen Erfassungs- und Anstellungsdienst der staatlichen Gewerkschaftsorganisation (Organización Sindical Española), verteilte das IEE die Angebote über das Netz der Provinzbüros der Gewerkschaft. Dies geschah in Abhängigkeit von den Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarkts und konzentrierte sich folglich auf Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Die spanischen und anschließend die deutschen Behörden überprüften die ausgewählten Arbeitskräfte hinsichtlich ihres Gesundheitszustandes und ihrer Qualifikationen. Zudem wurden Informationen über eventuelle Vorstrafen und den Familienstand der Bewerber eingeholt.⁶ Bevor die Arbeitnehmer Spanien verließen, erhielten sie einen Arbeitsvertrag, einen speziellen Pass für Auswanderer („E“-Pass) und die Legitimationskarte, die als Visum und Arbeitserlaubnis zugleich diente. Jenseits dieses anonymen Verfahrens konnten die deutschen Arbeitgeber auch Arbeitnehmer namentlich anfordern, was die Prozedur wesentlich vereinfachte. Die spanische Regierung bevorzugte allerdings das anonyme Verfahren, weil es dem IEE bessere Kontrollmöglichkeiten bot.

Ähnlich wie bereits bei der Anwerbung von Arbeitskräften in Italien gab es auch in diesem Fall Alternativen zur „betreuten Auswanderung“, die gängigerweise als „erster Weg“ bezeichnet wurde, was auf die staatlicherseits gewünschte Hierarchie hindeutete. Beim sogenannten „zweiten Weg“ wandten sich die Arbeitnehmer, die über ein konkretes Arbeitsangebot eines deutschen Arbeitgebers verfügten, an die deutschen Konsulate oder die Botschaft und erhielten dort ein Arbeitsvisum, mit dem sie in die Bundesrepublik einreisen konnten. Als „dritter Weg“ wurde die Praxis bezeichnet, als Tourist nach Deutschland einzureisen und dort nachträglich die erforderlichen Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen zu beantragen – ein nicht vorgesehenes, aber bis 1965 weitgehend geduldetes Verfahren.

Da die spanische Regierung danach strebte, die Migrationsströme möglichst umfassend zu kontrollieren und zu lenken, betrachtete das IEE das offizielle Anwerbeverfahren als den einzigen legalen Weg für die Migration der Spanier in die Bundesrepublik. Es erwartete eine Kooperation der deutschen Behörden, um die Wanderung über die alternativen Wege zu verhindern. Bereits im Februar 1960 bat der Direktor des IEE die deutschen Konsulate in Spanien, keine Visa mehr für Spanier auszustellen, die nicht im Besitz eines „E“-Passes waren.⁷ Allerdings agierte der spanische Staats- und Verwaltungsapparat keineswegs einheitlich. Teile der technokratischen Eliten sowie der Gewerkschafts- und Arbeitsverwaltung duldeten die „irreguläre Migration“ aus wirtschafts- sowie klientelpolitischen Gründen auf lokaler Ebene. Wenn im Folgenden von „betreut“ und „unbetreut“ bzw. „irregulär“ oder „illegal“ die Rede ist, so bezeichnet dies jeweils die Sicht der spanischen Behörden. Die deutsche Seite übernahm diese Kriterien nicht. Spanien problematisierte

S.5967–5970); siehe auch Johannes-Dieter Steinert, Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961, Osnabrück 1995, S.293–296; Heike Knortz, Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973, Köln 2008, S.101–109.

⁵ Zum IEE siehe den Beitrag von Axel Kreienbrink in diesem Band.

⁶ Zum Verfahren der betreuten Auswanderung Luis Enrique Sorribes Peris, Die Auswahl spanischer Arbeitskräfte für Deutschland und ihr Einsatz in deutschen Betrieben, in: Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland, hrsg. vom Hessischen Institut für Betriebswirtschaft e.V., Düsseldorf 1961, S.69–80.

⁷ Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 149/22387, Carlos M. Rodríguez de Valcárcel, Generaldirektor des IEE, an Karl Albers, Legationsrat bei der bundesdeutschen Botschaft Madrid, 29.2.1960.

in erster Linie das „klandestine“ Verlassen des Landes und weniger den ausländerrechtlich irregulären Aufenthaltsstatus in Deutschland vor der Erteilung der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen.

Es liegt in der Natur irregulärer Migration, dass ihr Umfang und ihre soziodemographische Zusammensetzung in den von staatlicher Seite erstellten offiziellen Statistiken schwer zu erfassen sind. Anhaltspunkte aber gibt es: Nach Angaben der BAVAV/BA wanderten zwischen 1960 und 1973 rund 30,7 Prozent der spanischen Migranten jenseits des Verfahrens des IEE und der Deutschen Kommission in die Bundesrepublik ein, waren also nach den Kriterien der spanischen Regierung irreguläre Abwanderer. Schätzungen zufolge lag dieser Anteil unter dem, der für die Gesamtheit der europäischen Zielländer angenommen werden kann. Demnach hatten von 1960 bis 1969 im Schnitt 51 Prozent der spanischen Migranten irregulär ihr Land verlassen, mit einer Spanne von maximal 65 Prozent im Jahr 1961 und minimal 39 Prozent 1969. Frankreich bildete das Hauptzielland.⁸

Im Falle Westdeutschlands machte die irreguläre Abwanderung in manchen Jahren, so z. B. 1961, fast die Hälfte der gesamten spanischen Migration nach Deutschland aus. 1960 und 1967 erreichte dieser Anteil sogar knapp 60 Prozent. Der hohe Prozentsatz von 1960 lässt sich durch die anfängliche Überforderung beider Staaten erklären, den durch das Anwerbeabkommen ausgelösten Boom in die vorgesehenen Bahnen zu lenken. 1967 wiederum kamen sehr viele Spanier ohne einen Arbeitsvertrag wegen des erheblichen Rückgangs der Zahl der von den deutschen Arbeitgebern angebotenen Arbeitsplätze im Zuge der Konjunkturkrise. Ab 1968 war ein deutlicher Rückgang der Irregularitätsquote auf Werte von rund 20 Prozent zu verzeichnen. Nach einem leichten zwischenzeitlichen Anstieg in den Jahren 1971 und 1972 fiel sie 1973 schließlich auf 10,4 Prozent. Aus Sicht der zuständigen Behörden war damit letztlich doch eine weitgehende Kontrolle über die Migrationsströme zwischen beiden Ländern erreicht worden.⁹

2. Bilaterale Scharmützel um die irreguläre Migration

Das Auftauchen „irregulär“ ausgereister Spanier in der Bundesrepublik, deren Aufenthalt dort jedoch legal war und deswegen kaum Aufmerksamkeit erregte, bedeutete eine Herausforderung für die spanische Verwaltung mit ihrem Anspruch auf totale Kontrolle der Migrationsströme. Besorgniserregend war, dass der Bundesgrenzschutz vor allem in den Sommermonaten von 1960 bis 1962 Gruppen von Spaniern aufgriff, die vorgaben, als Touristen einreisen zu wollen, offensichtlich aber das Ziel der Arbeitsaufnahme verfolgten. Sie wurden abgewiesen und sollten sich an die spanischen Konsulate in Lüttich, Straßburg oder Genf wenden.¹⁰ Zugleich bereitete der spanischen Regierung die Entstehung von Schlepper-Organisationen Sorge, die die Ausreise aus Spanien ermöglichten, gelegentlich auch bereits einen Arbeitsplatz in Deutschland organisierten und den Auswanderern mitunter sogar dabei halfen, die für die Arbeitsaufnahme erforderlichen Papiere zu besorgen. In Andorra arbeiteten mehrere Schlepper-Organisationen, die gegen Zahlung bei der

⁸ Nach Schätzungen von José Babiano/Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta. Historia social de la emigración española a Europa*, Madrid 2009, S.67f.

⁹ Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), *Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung. Erfahrungsbericht 1972/73*, Nürnberg 1974.

¹⁰ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (AMAE), Fondo Renovado (R) 5693/2 Informationsvermerk „Emigración española a Alemania“, 7.12.1960; BArch, B 149/6237, BAVAV an Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), 10.7.1962; weitere Beispiele in Sanz Díaz, *Illegale*, S.40–45.

Einreise in die Bundesrepublik – meist in Privatautos oder Kleinbussen – halfen¹¹; andere Organisationen und einzelne Schlepper wirkten von Barcelona aus¹² oder gingen direkt in die Dörfer Andalusiens und anderer spanischer Regionen.¹³ Auch sind Fälle bekannt, in denen Reisebüros Spaniern unter Umgehung der spanischen Gesetze bei der Einreise in die Bundesrepublik behilflich waren. Dazu ließen sie zum Beispiel nicht-handwerkliche Berufe oder den Status „Eigentümer“ in ihre Pässe eintragen, um das Risiko einer Festnahme und Zurückweisung durch den Bundesgrenzschutz zu reduzieren.¹⁴

Um dem entgegenzuwirken, startete die Franco-Regierung über die zensierte Presse eine Propagandakampagne gegen die illegale Abwanderung, wobei sie deren Risiken stark überzeichnete.¹⁵ In den 1960er Jahren wiesen darüber hinaus die Staatsanwaltschaft beim Obersten Gerichtshof und das IEE wiederholt darauf hin, dass eine Straftat nicht nur begehe, wer Auswanderern beim illegalen Grenzübertritt helfe, sondern auch die Migranten selbst, die am IEE vorbei ausreisten. All diese Appelle und Maßnahmen konnten die Bereitschaft vieler Spanier, auf eigene Faust in die Bundesrepublik abzuwandern, jedoch nicht spürbar verringern.¹⁶

Zur Bekämpfung dessen, was die spanische Regierung unter „irregulärer Auswanderung“ verstand, war das IEE vor allem auf die Zusammenarbeit mit deutschen Behörden angewiesen. Diese vertraten gegenüber den spanischen Forderungen ganz unterschiedliche Positionen. So verteidigte das Bundesministerium für Arbeit am 30. März 1960 gegenüber dem Auswärtigen Amt den „zweiten Weg“ als vollkommen legales Verfahren.¹⁷ Auch das Bundesministerium des Innern verlangte von den deutschen Konsulaten, weiterhin jedem spanischen Bürger ein Visum auszustellen, der die Voraussetzungen erfüllte.¹⁸ Dennoch erreichten die spanischen Behörden, dass das Auswärtige Amt am 22. August 1960 die Vorlage eines spanischen „E“-Passes zur Voraussetzung für die Erteilung eines Visums zum Zweck der Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik machte.¹⁹ Zwar erhielt die spanische Seite damit die Kontrolle über diese Art der Ausreise wieder zurück, aber die Auseinandersetzungen waren damit nicht ausgestanden: Im September 1960 äußerte die BAVAV erneut ihr Befremden über die restriktive Visapolitik.²⁰ Diese Position unterstützte das Deutsche Generalkonsulat, indem es eine liberale Visapolitik als beste Voraussetzung für die Interessen der deutschen Arbeitgeber bezeichnete, die schnell und ohne die schwerfällige und störende spanische Bürokratie Arbeitskräfte in Spanien anwerben wollten.²¹ Auch das Bundesarbeitsministerium schlug dem Auswärtigen Amt am 27. Februar 1961 erneut vor, zu einer liberalen Sichtvermerkpoltik zurückzukehren und den „zweiten Weg“ offenzuhalten.²² In Absprache mit der Botschaft in Madrid billigte das Auswärtige Amt jedoch die Haltung der spanischen Regierung über die Notwendigkeit einer Kontrolle der „illegalen“ Aus-

¹¹ BArch, B 149/6237, BAVAV an BMA, 30.7.1960.

¹² Archivo General de la Administración, Alcalá de Henares (AGA), Sindicatos, R 4885, Bericht des Syndikats-Attachés in Brüssel vom 13.10.1960.

¹³ BArch, B 149/6237, Bericht des deutschen Konsuls in Granada vom 6.3.1963, Anhang zu Deutsche Botschaft in Madrid an Auswärtiges Amt, 28.3.1963.

¹⁴ AMAE R 5693/2, Bericht Nr.99 des spanischen Konsuls in Straßburg, 21.5.1960.

¹⁵ Dazu siehe z. B. J. Bugada, *Obreros españoles en Alemania*, in: *Pueblo*, 9.12.1960.

¹⁶ Babiano/Fernández Asperilla, *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2002.

¹⁷ Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PA/AA), Ref. 505, Bd.997, BMA an AA, 30.3.1960.

¹⁸ PA/AA, Ref. 505, Bd.997, BMI an AA, 26.4.1960.

¹⁹ BArch, B 149/6237, Deutsches Generalkonsulat Barcelona an AA, 30.12.1960.

²⁰ BArch, B 149/6237, Präsident der BAVAV an BMA, 29.9.1960.

²¹ PA/AA, Ref. 505, Bd.997, Deutsches Generalkonsulat Barcelona an AA, 26.7.1960.

²² BArch, B 149/6237, BMA an AA, 27.2.1961.

wanderung – die nach der Abschaffung der Visumpflicht für Touristen in vollem Aufschwung war – und bekräftigte im April 1961 seine restriktive Visapolitik.²³ Diese Haltung brachte viele deutsche Unternehmer dazu, direkt in Spanien unter Umgehung des IEE anzuwerben. Entsprechend unterstellte das spanische Außenministerium den deutschen Behörden im August 1961, die irreguläre Einwanderung zu tolerieren.²⁴ Angesichts des von Madrid ausgeübten Drucks wies die BAVAV die Deutsche Kommission an, die deutschen Stellen vor Ort darauf aufmerksam zu machen, welche rechtlichen Folgen die Anwerbung unter Umgehung der gesetzlichen Vorschriften habe.²⁵

Nachdem Spanien das Instrument des „E“-Passes mit Wirkung vom 1. Januar 1962 abgeschafft hatte, da es sich als ungeeignet für die Lenkung der zeitlich befristeten Abwanderung erwiesen hatte, und angesichts der Schwierigkeiten, die die ständigen spanischen Forderungen für die deutsche Regierung und Unternehmer mit sich brachten, entschied sich die deutsche Seite dafür, die Sichtvermerkpoltik gegenüber Spanien zu formalisieren: Der „zweite Weg“ sollte zwar offen bleiben, nicht aber zum „Schlupfloch“ für jene werden, die aus medizinischen Gründen von der Deutschen Kommission abgelehnt worden waren. Visumantragsteller wurden darauf hingewiesen, dass das IEE für die betreute Auswanderung zuständig sei, allerdings unterlag niemand dem Zwang, seine Ausreise über diese Institution zu organisieren.²⁶ Seit Januar 1962 galten zudem offene Regelungen für die Inanspruchnahme des Instruments der namentlichen Anforderung.²⁷ Bei Gesprächen zwischen dem IEE und der BAVAV im Februar und März 1962 drängte die spanische Seite erneut, die Möglichkeiten, den „zweiten Weg“ zu nutzen, auf ein Minimum zu reduzieren und den „dritten Weg“ vollständig zu blockieren. Der Leiter der Deutschen Kommission rechtfertigte die Aufrechterhaltung beider Wege jedoch mit dem Hinweis auf die langwierige Anwerbeprozedur des „ersten Weges“.²⁸ Das Bundesinnenministerium informierte die Innenminister der Länder, dass ausländischen Arbeitnehmern, die als Touristen in die Bundesrepublik gekommen waren, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden könne. Auf diese Art und Weise könnten die von den Anwerbeländern errichteten Hürden bei der Anwerbung von Facharbeitskräften umgangen werden.²⁹

In der Folge nahm 1962 und 1963 die Zahl der Visa-Anträge bei den deutschen Konsulaten³⁰ sowie das Ausmaß der Einreise von Migranten als Touristen in die Bundesrepublik erheblich zu.³¹ Der anhaltende Aufschwung der deutschen Wirtschaft trug dazu ebenso bei wie die Effizienz der informellen Netzwerke der spanischen Migranten, über die Informationen, Arbeitsverträge und selbst Unterkünfte in der Bundesrepublik vermittelt werden konnten. Hinzu kam die Verschärfung der Einreisebedingungen in anderen Zielländern

²³ BArch, B 149/6237, AA an BMA, 26.4.1961.

²⁴ BArch, B 149/6237, Verbalnote des spanischen Außenministeriums an die Deutsche Botschaft Madrid, Nr. 260, 4.8.1961.

²⁵ BArch, B 149/6237, BAVAV an die Deutsche Kommission (DK) Madrid, November 1961.

²⁶ BArch, B 149/6237, AA an die Deutsche Botschaft Madrid, 31.10.1961.

²⁷ BArch, B 149/6237, Präsident der BAVAV an BMA, 14.1.1962.

²⁸ BArch, B 139/3352, Bd. 1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 27.3.1963.

²⁹ PA/AA, Ref. 505, Bd. 998, BMI an alle Innenminister und -senatoren der Länder, 30.1.1964.

³⁰ PA/AA, Ref. 505, Bd. 998, Deutsche Botschaft Madrid an AA, 24.7.1963 und 7.2.1964. Nach Angaben der Deutschen Botschaft reisten 1962 950 Spanier mit einem Visum nach Deutschland, was der Leiter der Deutschen Kommission als „zahlenmäßig unbedeutend“ bewertete. Spanien war lediglich bereit, maximal 150 Arbeiter über den „zweiten Weg“ ausreisen zu lassen, was zahlenmäßig einer Vereinbarung von 1952 entsprach. BArch, B 119/3352, Bd. 1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 6.2.1963.

³¹ BArch, B 149/6237, Schreiben des BMA, Abt. II, 6.4.1962; PA/AA, Ref. 505, Bd. 998, Deutsche Botschaft Madrid an AA, 5.10.1963.

(wie etwa die Schweiz seit 1963). Die Deutsche Kommission in Madrid förderte mit Billigung der BAVAV die Nutzung des „dritten Weges“, indem sie die Mitreise von Touristen und Urlaubern in den Sonderzügen für spanische Arbeitnehmer duldete, die in Zusammenarbeit mit dem IEE organisiert wurden.³² Die Folgen dieser Politik waren alles andere als überraschend: Im März 1965 räumte der Leiter der Deutschen Kommission in Madrid, Malsbender, ein, dass die illegale Anwerbung von Spaniern zunähme und dass es Anzeichen dafür gäbe, dass deutsche Unternehmer dauerhaft direkte Anwerbungen in Spanien über ihre Tochtergesellschaften durchführten.³³ Am Vorabend des Inkrafttretens des Ausländergesetzes in Deutschland 1965 beschwerte sich die spanische Regierung erneut in Bonn über das Fortbestehen der „unbetreuten“ Auswanderung, die eine „eklatante Verletzung“ des Abkommens von 1960 darstelle.³⁴

Den Bestrebungen der spanischen Regierung kam der Wunsch der Innenminister der Bundesländer sowie der BAVAV entgegen, die Einreise von Arbeitsmigranten als Touristen unter Kontrolle zu bringen. Die von der Innenministerkonferenz im Juni 1965 verabschiedeten „Grundsätze zur Ausländerpolitik“ versperrten faktisch den „dritten Weg“, da von nun an eine Einreise zum Zweck der Arbeitsaufnahme ohne Sichtvermerk grundsätzlich illegal sein sollte.³⁵ Auch die Möglichkeiten der Inanspruchnahme des „zweiten Weges“ schränkte die BAVAV ein. Seit März 1965 sollte er nur mehr der raschen Anwerbung von Facharbeitern und weiblichen Arbeitskräften dienen.³⁶ Allerdings war das der Madrider Regierung nicht genug. Im April 1966 legte der Botschafter in Bonn, José Sebastián de Erice, ein Memorandum vor, in dem er – erneut ergebnislos – um „die Abschaffung bzw. Beschränkung dieses zweiten Anwerbungsweges auf ein größtmögliches Minimum“ bat, „damit spanischerseits eine bessere Kontrolle unserer Abwanderung erreicht werden kann“.³⁷ Mittlerweile jedoch, ungefähr zeitgleich zur kurzen Rezession von 1966/67, gelang es der spanischen Regierung, die Effizienz der Verwaltungsvorgänge im Bereich der Vermittlung so zu steigern, dass sie zunehmend die weitgehende Kontrolle über das Wandlungsgeschehen erreichte. Mit dem starken Rückgang der irregulären Migration erledigte sich für die spanische Seite das Problem, während gleichzeitig in der öffentlichen Debatte in der Bundesrepublik die irreguläre Zuwanderung zunehmend mit der illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus anderen Mittelmeer-Anrainerstaaten – insbesondere der Türkei – identifiziert wurde.³⁸ Der Hauptbeschwerdepunkt der spanischen Regierung in den folgenden Jahren blieb die direkte Anwerbung spanischer Arbeitskräfte in Spanien durch deutsche Unternehmen, was das Monopol des IEE auf die Vermittlung in Frage stellte. So beklagte sich 1970 der Technische Generalsekretär des IEE, Gonzalo García-Pasigli, bei der BA darüber, dass „viele deutsche Firmen in Spanien ungesetzlich“ anwerben würden und dass dies „ein Verstoß gegen die geltenden spanischen Gesetze und auch

³² BArch, B 119/4044, Bd.2, Präsident der BAVAV an Präsident des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen, 6.6.1963; Präsident der BA an DK Madrid, 19.5.1970.

³³ BArch, B 149/6238, Deutsche Botschaft Madrid an AA, 13.3.1965.

³⁴ BArch, B 149/6238, Verbalnote des spanischen Außenministeriums an die Deutsche Botschaft Madrid, Nr.87, 4.3.1965.

³⁵ Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 21985, S.183.

³⁶ BArch, B 149/22388, Rundschreiben der BAVAV an die Deutschen Kommissionen in Madrid, Athen und Verona sowie die Deutschen Verbindungsstellen in Istanbul und Lissabon, 25.3.1965.

³⁷ BArch, B 149/62388, Memorandum betr. Angelegenheiten, die zwecks Verbesserung der Lage der spanischen Arbeitnehmer in Deutschland mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu verhandeln wären, vom spanischen Botschafter in Bonn, José Sebastián de Erice, am 25.4.1966 im AA vorgelegt.

³⁸ Karakayali, *Gespens der Migration*, S.130–143.

gegen das deutsch-spanische Abkommen“ sei. Die Deutsche Kommission in Madrid antwortete darauf lapidar, dass Informationsmaßnahmen getroffen worden seien, sodass die „Strafbarkeit und Ungesetzlichkeit“ dieser Praxis den deutschen Unternehmen bekannt gemacht werde. Ob die Bundesrepublik aber etwas gegen solche Verstöße unternehmen konnte oder wollte, blieb unklar.³⁹ Mit den Veränderungen der Migrationssituation zu Beginn der 1970er Jahre bereitete die Aussicht auf eine mögliche baldige Rückkehr eines großen Teils der spanischen Abwanderer dem IEE ohnehin größere Sorgen als die rückläufige irreguläre Migration. Entsprechend war auch das am 21. Juli 1971 verabschiedete neue Migrationsgesetz stark auf die Rückkehr ausgerichtet. Parallel dazu versuchte das IEE, die legale Abwanderung im Wettbewerb mit anderen Anwerbeländern aufrechtzuerhalten, indem es 1971 und 1972 neue Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung der namentlichen Anforderung und der Anwerbung von Facharbeitskräften für die Bundesrepublik erließ.⁴⁰ Offizielle Beschwerden von spanischer Seite über die mangelnde Kooperationsbereitschaft der deutschen Behörden bei der Bekämpfung der irregulären Migration gab es nicht mehr.

3. „Irreguläre“ Abwanderer: Motive und Profile

Die von den Behörden betreute Auswanderung bot den Migranten im Prinzip zahlreiche Vorteile: geringere Ungewissheit, weil umfangreiche und zuverlässige Informationen über die Art der Arbeit sowie über die Arbeitsbedingungen und Lohnverhältnisse in der Bundesrepublik geboten wurden; gesetzlicher Schutz und behördlicher Beistand für die Migranten von beiden Staaten während des gesamten Migrationsprozesses, von den Vorbereitungen der Abreise bis zur Rückkehr nach Spanien⁴¹; Garantien aufgrund des bereits in Spanien unterzeichneten zweisprachigen Arbeitsvertrags, dazu zählte auch das Zugeständnis, zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt zu werden wie die Einheimischen; Verringerung des finanziellen Aufwands für die Abwanderung, da der deutsche Arbeitgeber die Kosten für die Reise vom bisherigen Wohnort bis zum neuen Arbeitsort übernahm.

Es gilt also zu fragen, aus welchen Gründen Tausende von Spaniern die Risiken und Widrigkeiten der irregulären Auswanderung bevorzugten, über die die staatlich kontrollierten spanischen Medien in dramatischen, auf Abschreckung zielenden Tönen berichteten. Mehrere Aspekte sind zu nennen: So ließ sich die irreguläre Abwanderung erheblich schneller umsetzen als eine betreute, da sie – außer der Ausstellung eines Passes – keinerlei bürokratische Wege beanspruchte. In der ersten Hälfte der 1960er Jahre dauerte der vollständige Anwerbe- und Auswahlprozess vom Einreichen des Antrags auf Arbeitskräfte bei der BAVAV durch das deutsche Unternehmen bis zur Ankunft des spanischen Arbeiters an seinem Arbeitsplatz in der Bundesrepublik laut Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zwischen vier und sechs Monaten zahlreicher bürokratischer Prozeduren.⁴²

³⁹ BArch, B 119/3352, Bd. 2, DK Madrid, Niederschrift über Besprechungen im IEE, 30.6.1970.

⁴⁰ BArch, B 119/3353, IEE, Abteilung Europa, Rundschreiben 3/71 „Normas regulando el procedimiento de emigración a la RFA“ (Vorschriften über die Anwerbung und Vermittlung spanischer Arbeitnehmer nach der BRD), 19.1.1971; IEE, Abteilung Europa, Rundschreiben 20/72, 10.10.1972.

⁴¹ Artikel 4 des Dekrets 1000/1962 vom 3.5.1962, mit dem der Text des Gesetzes über die Regelung der Auswanderung angenommen wird (Boletín Oficial del Estado, 15.5.1962).

⁴² PA/AA, Ref. 505, Bd. 998, Anmerkung des Referats V6 des AA über eine am 15.3.1964 stattgefundene Sitzung der BDA; BArch, B 119/3066, Bd. 2, Präsident der BDA an den Präsidenten der BA, 22.4.1964.

Die Deutsche Kommission in Madrid konnte das Verfahren kaum beschleunigen, da das IEE auf seine Kontrolle über den ganzen Migrationsprozess pochte. Die zeitraubende Streuung der deutschen Arbeitsangebote über die verschiedenen Provinzen Spaniens sollte der regionalisierten Arbeitsmarktregulierung dienen, wonach Auswanderung nur aus den strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit erwünscht war.⁴³ Die Einführung neuer Verfahrensregeln bei der Anwerbung ab dem 1. September 1962 und der Verzicht auf das Ausreisevisum im September 1963 beschleunigten die Prozeduren zwar etwas, sie blieben aber mit 8 bis 10 Wochen immer noch langwierig.⁴⁴ Die Deutsche Kommission in Madrid schlug ab 1965 mehrmals die Vereinfachung und Beschleunigung des Anwerbe-, Untersuchungs- und Vermittlungsverfahrens durch stärkere Zentralisierung vor. Das IEE zeigte sich zwar prinzipiell bereit, verschob aber den Beginn der Zentralisierung des Anwerbeverfahrens – und auch dann nur in einem Probelauf – auf den November 1973, knapp drei Wochen vor dem deutschen Anwerbestopp.⁴⁵ Deutsche Arbeitgeber und spanische Arbeitnehmer neigten zu der Einschätzung, dass der schwerfällige spanische Verwaltungsapparat mit seinen undurchsichtigen, wenn nicht gar willkürlichen Verfahrensweisen ein Hindernis für die Durchsetzung ihrer Interessen sei. Viele der beim IEE registrierten spanischen Arbeitskräfte verzichteten daher auf die staatliche Vermittlung und reisten als Touristen in die Bundesrepublik ein – oft aus Sorge, einen in Deutschland bereits vereinbarten Arbeitsplatz zu verlieren, den dort lebende Verwandte oder Bekannte für sie gesucht hatten.⁴⁶

Darüber hinaus bot die irreguläre Abwanderung den spanischen Arbeitnehmern und den deutschen Arbeitgebern flexiblere Wege, Kontakt aufzunehmen, als das betreute Verfahren. So konnten Arbeitgeber und Arbeitnehmer unmittelbar miteinander in Verbindung treten, was im Kontext der Vollbeschäftigung und der hohen Löhne des deutschen „Wirtschaftswunders“ viele spanische Migranten bevorzugten. Viele Spanier misstrauten in ihrem autoritär geführten Land allen Formen der staatlichen Verwaltung und nahmen daher „lieber persönliche Nachteile in Kauf, als sich mit der spanischen Bürokratie auseinanderzusetzen“, wie der deutsche Generalkonsul in Barcelona 1960 beobachtete.⁴⁷ Anders als die meisten Auswanderer, die zu Beginn ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik an ihren meist zunächst für ein Jahr gültigen Arbeitsvertrag gebunden waren, konnten sich die irregulär Ausgewanderten direkt vor Ort ein Bild von den Löhnen und Arbeitsbedingungen machen und das Unternehmen mit den höchsten Löhnen oder den besten Arbeitsbedingungen auswählen. Dieser Mechanismus zur Optimierung des Berufs- und Lohnstatus durch horizontale Mobilität wurde von den Spaniern wahrscheinlich sehr intensiv genutzt, wie die zeitgenössische Forschung vermuten lässt.⁴⁸ Der Verzicht auf die Vermittlung durch IEE und BAVAV ermöglichte es den Arbeitswanderern also, eigenständiger über ihre Arbeit in Deutschland zu entscheiden.

⁴³ BArch, B 119/3066, Bd.2, Präsident der BAVAV an den Präsidenten der BDA, 2.5.1964.

⁴⁴ BArch, B 119/3352, Bd.1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 4.7.1962; DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Arbeitsbehörden am 12.9.1963.

⁴⁵ BArch, B 119/3940, DK Madrid, Entwurf eines Erfahrungsberichts über den Modellversuch einer Zentralisierung des Vermittlungsverfahrens bei der Deutschen Kommission in Madrid.

⁴⁶ AGA AISS-SRE R 2514, Geheimbericht von Luis Enrique Sorribes an José Solís Ruiz, Ministro Secretario General del Movimiento, 29.10.1962.

⁴⁷ PA/AA, Ref. 505, Bd.997, Bericht des deutschen Generalkonsulats in Barcelona an AA, 4.8.1960.

⁴⁸ Unter den vom deutschen Caritasverband 1967 befragten Spaniern hatten 54 % der Männer und 39 % der Frauen mindestens einmal den Betrieb gewechselt; Gloria Sanz Lafuente, *Hombres y mujeres en el mercado de trabajo de la emigración: promoción laboral y rotación inter-empresarial de los emigrantes españoles en la RFA, 1960–1975*, in: *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo* 7 (2006), S.475–487.

Außerdem erhielten die potentiellen Migranten über die sich bildenden Netzwerke glaubwürdige Informationen aus erster Hand über Arbeitsmöglichkeiten und -bedingungen sowie über praktische Details des Auswandereralltags. Diese Informationen zirkulierten nicht nur zwischen Spanien und Deutschland, sondern auch innerhalb der über ganz Europa verteilten spanischen Auswanderer-Communities, was zur Folge hatte, dass Spanier auch grenzüberschreitend die Orte wechselten, um die Erträge ihrer Auswanderung zu optimieren.⁴⁹ Im Gegensatz zur Glaubwürdigkeit, die die Mund-zu-Mund-Informationen genossen, hielten viele Auswanderer die vom IEE verbreiteten Informationen über die Arbeits-, Lohn und Lebensbedingungen in der Bundesrepublik für nicht sehr zuverlässig. Nicht wenige stellten bei der Aufnahme einer Arbeit, zu der sie durch einen Vertrag verpflichtet worden waren, fest, dass die zuvor erhaltenen Informationen falsch oder zumindest unvollständig waren.⁵⁰ Zudem war ein Teil der Auswanderer aufgrund mangelnder Bildung gar nicht in der Lage, die vom IEE schriftlich in Form von Prospekten und ähnlichem zur Verfügung gestellten Informationen zu lesen oder zu verstehen.⁵¹

Schließlich bildete die irreguläre Auswanderung den einzig gangbaren Weg für jene Spanier, die vom IEE oder der Deutschen Kommission in Madrid nicht ausgewählt worden waren, weil sie den gesundheitlichen Anforderungen für die zu besetzenden Arbeitsplätze nicht entsprachen oder infektiöse und parasitäre Krankheiten hatten.⁵² Ebenso wurde abgelehnt, wer einer besonderen ärztlichen Betreuung bedurfte und somit erhöhte Kosten für das deutsche Gesundheitssystem verursachte hätte, dazu zählten spätestens seit 1969 auch schwangere Frauen.⁵³ Die strikten ärztlichen Untersuchungen erwiesen sich alles andere als eine reine Formsache, vor allem wenn man bedenkt, dass die Arbeiter schon von spanischen Ärzten in Augenschein genommen worden waren: Der Anteil der aus medizinischen Gründen von der Deutschen Kommission in Madrid abgelehnten Interessenten lag in der Regel bei über 10 Prozent, in einigen Jahren wie 1967 (13,3 Prozent), 1969 (14,6 Prozent) oder 1970 (13,7 Prozent) auch höher.⁵⁴ Die spanischen Behörden versuchten mehrfach vergeblich, die deutsche Seite davon zu überzeugen, weniger streng vorzugehen.⁵⁵ Bereits 1961 wurde registriert, dass die irreguläre Auswanderung unter Spaniern eine gängige Methode sei, um die ärztlichen Untersuchungen zu umgehen.⁵⁶ Obwohl das Bundesinnenministerium zur Verhinderung des Einschleppens von übertragbaren Krankheiten bereits im März 1962 versuchte, die medizinischen Untersuchungen auf diejenigen auszuweiten, die sich bereits in der Bundesrepublik befanden und über ein Arbeitsvisum eingereist waren, wurde diese Empfehlung in den verschiedenen Bundesländern in unterschiedlicher Weise umgesetzt.⁵⁷ Damit blieb nicht nur der Weg über die Einreise als

⁴⁹ Schon 1960 wanderten Spanier, die bereits seit einiger Zeit in Frankreich und Belgien gearbeitet hatten, in die Bundesrepublik; AMAE R 5693/2, Bericht ohne Nummer des spanischen Botschafters in Bonn, o.D. (Okt. 1960); Bericht Nr.171 des spanischen Konsuls in Düsseldorf, 28.7.1960.

⁵⁰ Mehrere Beispiele dazu in Gloria Sanz Lafuente, *Mujeres españolas emigrantes y mercado laboral en Alemania, 1960–1975*, in: *Migraciones & Exilios* 7 (2006), S.27–50, hier S.44–46.

⁵¹ BAArch, B 119/3352, Bd.1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 27.3.1963; PA/AA, Ref. V6, Bd.1519, Deutsche Botschaft in Madrid an AA, 27.1.1964.

⁵² Hisashi Yano, *Anwerbung und ärztliche Untersuchung von „Gastarbeitern“ zwischen 1955 und 1966*, in: Peter Marschalck/Karl Heinz Wiedl (Hrsg.), *Migration und Krankheit*, Osnabrück 2001, S.65–86.

⁵³ Ministerio de Trabajo e Inmigración – Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior (MTIN-DGCEE), *Manual de Circulares e Instrucciones*, Caja 1, IEE, Rundschreiben Nr.8/69, „Reconocimientos médicos para la República Federal de Alemania“, 1.7.1969.

⁵⁴ BAVAV/BA, *Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer – Erfahrungsberichte*, Nürnberg 1961–1974.

⁵⁵ BAArch, B 119/3352, Bd.1, DK Madrid, Protokolle der Besprechungen mit spanischen Auswanderungsbehörden am 7./8.9.1961, 30.11.1961 und 27.11.1962.

⁵⁶ PA/AA, Ref. 505, Bd.997, AA an den deutschen Konsul in Nancy, 31.10.1961.

⁵⁷ Yano, *Anwerbung*, S.74f.

Tourist, sondern auch die Beantragung eines Visums bei einem deutschen Konsulat eine Möglichkeit für all jene, die in gesundheitlicher Hinsicht von den Auswahlkommissionen als nicht geeignet eingestuft worden waren.⁵⁸

Neben der Gesundheit war die Qualifikation der Auswanderer ein zweites Auswahlkriterium – und Gegenstand ständiger Spannungen zwischen den deutschen und spanischen Behörden. Das Interesse der BAVAV an der Rekrutierung spanischer Facharbeitskräfte stand der Blockadepolitik des IEE gegenüber, das gerade diese von der deutschen Wirtschaft so begehrten Arbeitskräfte ausschließen wollte, da sie für die industrielle Entwicklung Spaniens benötigt wurden.⁵⁹ Bereits 1962 stellte die BAVAV fest, dass im „Hinblick auf die Lage des eigenen Arbeitsmarktes [...] die spanischen Stellen seit Ende des Jahres [1961] nicht mehr bereit [waren], die Vermittlung von Facharbeitern zu unterstützen“.⁶⁰ Die BAVAV hegte den nicht unbegründeten Verdacht, die spanische Regierung wolle nur Arbeitslose, Hilfsarbeiter und Tagelöhner auswandern lassen.⁶¹ 1964 berichtete der deutsche Botschafter in Madrid, dass das IEE trotz der großen Nachfrage praktisch keinen Antrag auf die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte für die Bundesrepublik bearbeite.⁶² Und auch vier Jahre später wies die BAVAV gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit erneut auf die Schwierigkeiten bei der Überwindung des Widerstandes der spanischen Regierung hin:

„Die Vermittlung von Facharbeitern ist bereits seit Beginn der Tätigkeit der Deutschen Kommissionen/Verbindungsstellen in allen Abgabeländern häufig mit Schwierigkeiten verbunden gewesen. Oftmals konnten die als Facharbeiter vorgestellten ausländischen Bewerber die geforderten beruflichen Qualifikationen nicht nachweisen. In anderen Fällen waren die Abgabeländer nicht in der Lage, die gewünschten Facharbeiter anzuwerben oder lehnten eine Ausreise nach Deutschland ab, weil sie die betreffenden qualifizierten Arbeitskräfte nicht glauben abgeben zu können. Das trifft auch für Spanien zu. Schon vor Jahren hat die spanische Seite erklärt, daß sie sich unter Berücksichtigung der Erfordernisse ihres eigenen Arbeitsmarktes lediglich einen Prozentsatz von etwa fünf Prozent Facharbeiter für eine Vermittlung nach Deutschland vorstellen könne. Wenn dieser Prozentsatz auch mehrfach überschritten wurde, so zeigt er doch in etwa die bei der Vermittlung von Facharbeitern begrenzten Möglichkeiten auf. Das wird im kommenden Jahr nicht anders sein.“⁶³

Angesichts dieser Situation war es nicht verwunderlich, dass die über das IEE nach Deutschland entsandten Arbeitsmigranten nach den offiziellen Statistiken über das geringste Qualifikationsniveau aller in der Bundesrepublik angeworbenen Arbeitskräfte verfügten: Nur 8,5 Prozent von ihnen waren Facharbeitskräfte.⁶⁴ Um die Beschränkungen des IEE zu umgehen, verschleierten manche Facharbeiter ihre Qualifikationen vor den spanischen Behörden und gaben sich als Hilfsarbeiter aus.⁶⁵ Oder sie umgingen die betreute Auswan-

⁵⁸ Monika Mattes, „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik, Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a.M. 2005, S.75.

⁵⁹ Beispiele für die Meinungsverschiedenheiten bei Barbara Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955–1967, Darmstadt 2003, S.70, 72–73, 75.

⁶⁰ BAVAV, Beschäftigung Anwerbung Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1961, Nürnberg, S.13.

⁶¹ 73,2 % der betreuten Auswanderer waren Mitte der 1960er Jahre in der Bundesrepublik als Hilfsarbeiter in der Industrie tätig, 12,5 % als Landarbeiter; BA, Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung – Erfahrungsbericht 1972/73, Nürnberg 1974.

⁶² PA/AA, Ref. IA4, Bd.280, Helmut Allardt, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Madrid, an AA, 2.4.1964.

⁶³ BArch B 119/3067, Bd.2, Präsident der BAVAV an Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 17.12.1968.

⁶⁴ Dazu Gloria Sanz Lafuente, Análisis y resultado del control oficial de flujos en la emigración española a la RFA (1960–1973), in: Investigaciones de historia económica. Revista de la Asociación Española de Historia Económica 14 (2009), S.141–175.

⁶⁵ BAVAV, Beschäftigung Anwerbung Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1961, Nürnberg, S.13.

derung gleich ganz. Es ist wahrscheinlich, dass es vor allem qualifizierte Arbeitskräfte waren, die den Weg über das Sichtvermerkverfahren, die namentliche Anwerbung oder die irreguläre Migration wählten.

Die irreguläre Auswanderung hatte zudem eine geschlechtsspezifische Seite. Die Bundesregierung erwartete vom offiziellen Anwerbeprogramm über das IEE und die Deutsche Kommission auch die Einstellung weiblicher Arbeitskräfte, die in Branchen wie der Textil- oder der Nahrungsmittelindustrie gesucht waren.⁶⁶ Das IEE zeigte sich jedoch recht unwillig, bestimmte Stellenangebote für Frauen zu bearbeiten, insbesondere wenn sie sich an junge und bevorzugt alleinstehende Frauen richteten.⁶⁷ Ab 1964/65 bemerkten die deutschen Unternehmen und Ausländerbehörden, dass die spanische Regierung immer weniger Frauen in die Bundesrepublik schickte – und das, obwohl das Land sehr gute Perspektiven für Frauenarbeit bot und Zehntausende Stellen unbesetzt blieben.⁶⁸ Insofern war es nicht ungewöhnlich, dass der Umfang der unerlaubten weiblichen Auswanderung „erheblich“ war, „vor allem angesichts des weit verbreiteten Glaubens, man erreiche dadurch höhere Löhne“, wie ein Mitglied des Rates des IEE bei einer Ratssitzung äußerte. Der Rat des IEE betonte „die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausreise von Frauen so stark wie möglich einzuschränken“.⁶⁹ Entsprechend stellte sich das IEE dem Wunsch der BAVAV entgegen, die Anwerbung weiblicher Arbeitskräfte zu intensivieren. Die IEE-Dienststellen und die SNEC-Büros in den verschiedenen Provinzen Spaniens folgten jedoch sehr unterschiedlichen und wechselnden Kriterien für die Anwerbung weiblicher Arbeitskräfte⁷⁰, die zum Teil eher in den klientelistischen Strukturen vor Ort als in der offiziellen Politik begründet waren. Aber trotz dieser Haltung, möglichst keine Frauen auswandern zu lassen, drängte die spanische Regierung aus sozial- und familienpolitischen Gründen darauf, den Ehefrauen bereits nach Deutschland ausgewandelter Arbeiter ein Nachzugsrecht im Rahmen der Familienzusammenführung zuzugestehen. Die befürchtete moralische Gefährdung des Familienlebens bewog Madrid – auch unter dem Einfluss der Kirche – zu einem Zugeständnis, selbst wenn damit voraussichtlich weniger Devisen aus der Bundesrepublik nach Spanien überwiesen würden.⁷¹ Aber jenseits aller bilateralen Vereinbarungen griffen viele verheiratete Frauen, bei denen der offizielle Familiennachzug nicht gelang, sowie auch sehr viele alleinstehende Frauen auf die Ausweichmöglichkeit der irregulären Auswanderung zurück. Für gewöhnlich reisten sie als Touristen in die Bundesrepublik ein, um anschließend dort zu arbeiten. Viele von ihnen gaben dabei an, ihren Ehemann besuchen zu wollen.⁷² So belegte eine Ende der 1970er Jahre unter heimgekehrten andalusischen Deutschlandwanderern durchgeführte Studie, dass der Anteil der Männer, die auf irreguläre Weise ausgewandert waren, bei 36 Prozent lag, der der Frauen jedoch bei 62 Prozent.⁷³ Diese Zahlen werden durch neuere Forschungen bestätigt, wonach 61,5 Prozent der in die Bundesrepublik zugewanderten und als Arbeitnehmerinnen tätigen spanischen Frauen

⁶⁶ Sanz Lafuente, *Hombres y mujeres*; Steinert, *Migration und Politik*, S.295f.

⁶⁷ Entsprechende Beschwerden sind in BArch, B 119/3352, Bd.1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Arbeitsbehörden am 12.9.1963; Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 3.10.1963 und am 11.12.1963.

⁶⁸ Mattes, „Gastarbeiterinnen“, S.41f.

⁶⁹ MTIN-DGCEE, Protokoll der Besprechung des Rates des IEE, 27.1.1965, Nr.10, S.3.

⁷⁰ BArch, B 119/4044, Bd.2, BAVAV, Anmerkung über Dienstreise vom 29.6.1964 nach Madrid zur Begleitung eines Transports spanischer Arbeitnehmer von Madrid nach Köln, 22.7.1964.

⁷¹ Sanz Díaz, *Illegale*, S.119–125.

⁷² Zu den Spannungen über die Anwerbung von Frauen und deren Migrationsstrategien: Mattes, „Gastarbeiterinnen“, S.65–70, 92–94, 137–142.

⁷³ Gerhard Kade/Günter Schiller, *Los trabajadores andaluces en Alemania: resultados de una investigación*, in: *Anales de Sociología* 4 (1969), S.159–188, hier S.163.

„unerlaubt“, also ohne Einschaltung des IEE gekommen seien, während die Quote bei Männern nur bei 39 Prozent gelegen habe.⁷⁴

Schließlich gibt es auch Hinweise auf politische Gründe für die Wahl der irregulären Auswanderung, die aber angesichts der bestehenden Quellenlage kaum zu belegen sind.⁷⁵ Die spanische Regierung war sich ihrer stark eingeschränkten Möglichkeiten bewusst, die spanischen Arbeitskräfte jenseits der Staatsgrenzen zu kontrollieren, während die politischen und gewerkschaftlichen Organisationen des spanischen Exils nahezu ungehinderten Zugang zu den Auswanderern hatten.⁷⁶ Die Bundesrepublik der 1960er Jahre schien dem Regime anfangs – anders als Frankreich, wo das republikanische Exil stark vertreten war – ein „sicheres Gebiet“ zu sein, wohin spanische Arbeitskräfte ohne Sorgen vor ideologischer Beeinflussung geschickt werden konnten.⁷⁷ Diese Wahrnehmung änderte sich jedoch sehr schnell angesichts der Aktivitäten der deutschen Gewerkschaften⁷⁸ sowie des raschen, sich bereits 1960 abzeichnenden Entstehens demokratischer und antifranquistischer Organisationen und Bewegungen unter den nach Deutschland Zugewanderten.⁷⁹ Das IEE war besorgt, die Migration werde sich zu einem Nährboden für Aktivitäten gegen die Franco-Diktatur entwickeln, was umso ungelegener kam, als das spanische Regime gerade versuchte, sein Image in den Demokratien Westeuropas zu verbessern. Das Anwerbeabkommen von 1960 ließ dem spanischen Regime großen Ermessensspielraum, da diejenigen von der Anwerbung und Auswanderung ausgeschlossen wurden, bei denen im Strafregister andere als geringfügige Strafen verzeichnet waren, sowie auch jene, die den Polizeibehörden wiederholt wegen asozialen Verhaltens aufgefallen waren (Artikel 7.3 des Abkommens). Darüber hinaus mussten die Auswanderungswilligen ein von der Gemeinde ihres Wohnorts ausgestelltes Führungszeugnis vorlegen (Artikel 9). Die Regierung verfügte außerdem über die Möglichkeit, den Reisepass einzuziehen bzw. dessen Ausstellung zu verweigern, da kein Rechtsanspruch auf einen Pass bestand, sondern dieser als vom Staat gewährte Gunst verstanden wurde. Die Deutschen nahmen ihrerseits eine Überprüfung der polizeilichen Daten der Bewerber vor, um eine Einreise von Personen auszuschließen, die Vorstrafen hatten, eine Störung des Arbeitsfriedens verursachen konnten, von einer Deutschen Kommission abgelehnt worden waren oder – in Zeiten des Kalten Krieges – in der 1961 bei der BAVAV angelegten Zentralkartei für nichtdeutsche Arbeitnehmer als Kommunisten eingetragen waren.⁸⁰ Manches spricht hinsichtlich der irregulären Auswanderung für eine positive Selbstselektion unter den regimekritischen spanischen Auswanderern. Auch das Auswärtige Amt war 1961 der Auffassung, die Angst vor einer Ablehnung durch das IEE aus politischen Gründen, das heißt wegen Untreue zum Franco-Regime, sei eine der Hauptsachen für die Einreise von Spaniern in die Bundesrepublik mit einem Touristenpass.⁸¹ Viele der Berg-

⁷⁴ Sanz Lafuente, *Análisis y resultado del control oficial*, S.155.

⁷⁵ Die Archivbestände zum IEE, die im Archiv des Arbeitsministeriums lagern, sind bisher nicht ausreichend erfasst und katalogisiert worden.

⁷⁶ Isabel Martín Sánchez, *La conexión entre exilio político y emigración económica*, in: *Cuadernos Republicanos* 29 (1997), S.29–42.

⁷⁷ Antonio Muñoz Sánchez, *Die spanische Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland*, in: *Projekt Migration*, Köln 2005, S.818–821.

⁷⁸ Heinz Richter, *DGB und Ausländerbeschäftigung*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 25 (1994), H.1, S.35–40.

⁷⁹ Carlos Sanz Díaz, *La fuerza de la unión. Sociabilidad, culturas políticas y acción colectiva en la primera generación de emigrantes españoles en Alemania (1960–1973)*, in: Ana Fernández Asperilla (Hrsg.), *Gente que se mueve. Cultura política, acción colectiva y emigración española*, Madrid 2010, S.139–193.

⁸⁰ Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat*, S.186f.

⁸¹ PA/AA, Ref. 505, Bd.997, AA an den deutschen Konsul in Nancy, 31.10.1961.

leute, die an den brutal unterdrückten illegalen Streiks 1962 und 1963 in der nördlichen Region Asturien teilgenommen hatten, wanderten z. B. illegal nach Belgien, weil sie Diskriminierung oder gar Repressalien seitens des IEE befürchteten.⁸² Es wären aber weitere Forschungen notwendig, um zu überprüfen, ob tatsächlich regimekritische Migranten am häufigsten den Weg der irregulären Migration in die Bundesrepublik Deutschland wählten.

4. Fazit: Ambivalenz und Pragmatismus

Die spanischen Behörden waren sich der wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der Auswanderung – unabhängig vom jeweils gewählten Weg – sowie der hohen Kosten, die eine effiziente Bekämpfung der irregulären Auswanderung mit sich brachte, sehr wohl bewusst. Insofern pflegten sie zur Verteidigung der legalen Auswanderung öffentlich zwar eine drohende und abschreckende Sprache, die sie aber mit einer durchaus pragmatischen Verwaltungspraxis zu kombinieren wussten. Dahinter stand, dass die Unterbindung irregulärer Migration neben dem Ziel der Kontrolle des internen Arbeitsmarkts auch ein wichtiges Moment der staatlichen Selbstdarstellung bildete. Mangels demokratischer Legitimation versuchte der Staat Francos durch seine Wirtschaftsleistungen und seine Sozialpolitik die Unterstützung bzw. das Wohlwollen der Bevölkerung – und das schloss die Migranten mit ein – zu gewinnen.⁸³ So konnte ein hoher Beamter intern feststellen, dass etwa die Hälfte der spanischen Auswanderung illegal sei, aber gleichzeitig erklären, dass dies eine „wirksame Politik des Schutzes und der Annäherung an alle Spanier im Ausland [...] unabhängig von ihrem Ursprung“ nicht verhindere.⁸⁴ In dieser Logik konnte das IEE die Bekämpfung der illegalen Migration ohne weiteres als ein Element des Schutzes der Migranten darstellen.

Die ambivalente Position der spanischen Regierung gegenüber der illegalen Auswanderung ist weniger an ihren Handlungen zu erkennen, sondern vor allem an dem, was sie nicht unternahm. Das Franco-Regime hat die illegale Auswanderung nie konsequent verfolgt. Die gesetzlich vorgesehenen harten Strafen wurden in der Praxis nur sehr selten verhängt – und wenn, dann trafen sie nie Migranten, sondern vielmehr Unternehmen, die direkt in Spanien anwarben⁸⁵, sowie Vermittler und Agenten, vor allem in Fällen von ausbeuterischer Tätigkeit.⁸⁶ Kamen die irregulär ausgereisten Arbeitswanderer nach Spanien zurück, z. B. in den Sommerferien, blieben sie unbehelligt. Stattdessen regularisierte die spanische Regierung z. B. 1961 sogar vorgebliche Touristen, die in die Bundesrepublik ausgewandert waren, indem sie ihnen bei der Rückkehr nach Spanien „ein Ausreisevisum und die größtmöglichen Erleichterungen“ gab, damit sie ihre Verträge in Deutschland erfüllen konnten.⁸⁷ Die irreguläre Wanderung wurde also nicht nur seitens deutscher Aus-

⁸² Ana Fernández Asperilla, *Mineros, sirvientas y militantes. Medio siglo de emigración española a Bélgica*, Madrid 2006, S.51.

⁸³ Carne Molinero, *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid 2005.

⁸⁴ Vermerk des Leiters der Abteilung Auswanderung und soziale Angelegenheiten für den Leiter der Abteilung für politische Fragen Westeuropas im spanischen Außenministerium, 21.11.1966, zitiert nach: Victor Pereira, *España como país de tránsito. El caso de la emigración portuguesa hacia Francia*, in: *Migraciones y Exilios* 9 (2008), S.75–114, hier S.102.

⁸⁵ Siehe z. B. BArch, B 119/3352, Bd.1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 25.1.1962.

⁸⁶ Babiano/Fernández Asperilla, *El fenómeno de la irregularidad*.

⁸⁷ BArch, B 119/3352, Bd.1, DK Madrid, Protokoll der Besprechung mit spanischen Auswanderungsbehörden am 7./8.9.1961. Die nachträgliche Regularisierung der als Touristen ausgewanderten Spanier wurde im Oktober 1961 und im Januar 1962 in einem allgemeinen Verfahren zwischen DK Madrid und

länderbehörden und Arbeitsämter nachträglich legalisiert, sondern auch durch die spanischen Behörden, die sie offensichtlich, wenn auch diskret, guthießen.⁸⁸

Auch an der Grenze zu Frankreich wurden keine intensiven Kontrollen zur Verhinderung irregulärer Migration durchgeführt, obwohl Spanien bei der Überwachung der Pyrenäen-Grenze sehr wohl über solide Erfahrungen aus der Bekämpfung der republikanischen Widerstandsbewegung nach 1939 und der Kontrolle von Flüchtlingen während des Zweiten Weltkriegs verfügte.⁸⁹ Ohnehin wäre es schwer gewesen, die offiziell ja als Touristen ausreisenden Spanier aufzuhalten. Entsprechend erwartete die spanische Regierung auch nicht, dass der Bundesgrenzschutz seine Kontrolle an den deutschen Grenzen derart intensivierte, dass Grenzübertritte von Spaniern verhindert wurden. Ganz im Gegenteil waren der spanischen Administration die Zurückweisungen von Spaniern, die 1960 und 1961 stattfanden, eher unangenehm. Die spanische Regierung ließ ihrerseits ab 1965 ohne weitere Angabe von Gründen auch keine Portugiesen mehr aufgreifen, die über Spanien illegal nach Frankreich auswandern wollten.⁹⁰ Da Spanien auf seinem eigenen Territorium nicht mehr gegen die irreguläre Migration anderer Staatsangehöriger einschritt, konnte es kaum von anderen erwarten, dies gegenüber den Migranten aus dem eigenen Land zu tun.

Um in dieser Hinsicht etwas zu erreichen, war es für die spanische Regierung am effektivsten – neben den Maßnahmen, die ausschließlich in Spanien angewandt werden konnten –, mit den zuständigen Behörden in der Bundesrepublik zusammenzuarbeiten bzw. im Rahmen des Möglichen Druck auszuüben. Mit seinen Wünschen traf Madrid jedoch auf ganz unterschiedliche, den jeweiligen Interessen der Akteure geschuldete Reaktionen. Die BAVAV/BA war an einer weitestmöglichen Kontrolle des deutschen Arbeitsmarkts interessiert, während das Auswärtige Amt danach strebte, die guten diplomatischen Beziehungen zwischen Madrid und Bonn nicht zu stören. Daher war es eher geneigt, den Forderungen der spanischen Regierung nach einer strikteren Kontrolle der Migrationsströme nachzugeben. Im Bundesinnenministerium teilte man die Ansicht, dass der grenzüberschreitende Verkehr wirksam kontrolliert werden und man verlässlich wissen müsse, wie viele spanische Zuwanderer sich tatsächlich im Land befanden. Dagegen verhielten sich Bundeswirtschaftsministerium und BDA gegenüber den spanischen Kontrollwünschen grundsätzlich weniger nachgiebig. Für sie standen die Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarkts an erster Stelle, weshalb sie eine offene und flexiblere Politik hinsichtlich der „unbetreuten“ Auswanderung aus Spanien vertraten und den Weg über ein Arbeits- oder ein Touristenvisum als ebenso legale Migrationswege wie die im Anwerbeabkommen von 1960 geregelte betreute Auswanderung betrachteten. In diesen Konstellationen gab es zwischen 1960 und 1973 ausreichend Möglichkeiten für spanische Arbeitsmigranten und deutsche Arbeitgeber, die Kontrollmechanismen des spanischen Staates zu umgehen – von den deutschen Behörden weitgehend akzeptiert und von der spanischen Regierung zumindest teilweise geduldet.

IEE geregelt; BArch, B 119/3352, Bd.1, „Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung im Instituto Español de Emigración am 26.10.1961“ und „Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung im Instituto Español de Emigración am 25.1.1962“.

⁸⁸ BArch, B 119/3064, BAVAV, Zusammenfassung der Gespräche in Madrid mit Vertretern des IEE, der Dirección General de Empleo sowie des Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación, 7./8.9.1961.

⁸⁹ Josep Calvet, *Las montañas de la libertad. El paso de refugiados por los Pirineos durante la Segunda Guerra Mundial 1939–1944*, Madrid 2010.

⁹⁰ Pereira, *España como país de tránsito*, S.84f.